ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

ELECCIONES

Vol. 19, n° 20, enero-diciembre 2020 ISSN 1994-5272

Los retos de los sistemas electorales en el marco de la pandemia por COVID-19

Joselito Fernández Tapia • María Esther Hernández Ríos
Vanessa Fiorella Aguirre Gallegos
Gerson Paul Frisancho Villanueva

La democracia interna en América Latina

Narda Carranza Pinedo • Manuel Chuquillanqui Gonzales
Ignacio Santoro

Derecho electoral

José Rodolfo Naupari Wong
Carlo Alvarado Aldave

Historia electoral, política y social

Jaime Taype Castillo
Carlos Alonso Bedoya Bonelli
Cristian Enrique Padilla Zárate • Miguel Ángel Ccasani Condo
Alfredo Quintanilla Ponce

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Consejo editorial

Samuel Abad
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Cristóbal Aljovín de Losada
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

Carlos Blancas Bustamante
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Charles D. Kenney
Departamento de Ciencia Política
Universidad de Oklahoma
EE. UU.

César Landa Arroyo
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Carmen Mc Evoy
University of the South
Sewanee
EE. UU.

José Molina
Universidad de Zulia
Venezuela

Dieter Nohlen
Universidad de Heidelberg
Alemania

Catalina Romero
Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Martín Tanaka
Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Daniel Zovatto
Director Regional para América Latina
International IDEA
Costa Rica

ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Elecciones

Vol. 19, n.º 20, enero-diciembre 2020

ISSN versión impresa 1994-5272
ISSN versión electrónica 1995-6290

Piero Alessandro Corvetto Salinas
Director

María del Pilar Biggio Pastor
Coordinadora

Manuel Luis Valenzuela Marroquín
Editor

Temas centrales:
Los retos de los sistemas electorales en el marco de la pandemia por COVID -19
La democracia interna en América Latina

La revista Elecciones puede ser descargada a texto completo a través de: <www.onpe.gob.pe>

Los contenidos de la revista Elecciones se encuentran referenciados en:

Proquest
<www.proquest.com>

International Political Science Abstracts
<www.ipsa.org/publications/abstracts>

Hapi
<http://hapi.ucla.edu>

Dialnet
<http://dialnet.unirioja.es>

Latindex
<www.latindex.unam.mx>

Ulrichsweb.com
<www.ulrichsweb.com>

E-libro
<www.e-libro.com>

Administración

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (onpe)
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Central Telefónica: (511) 417-0630
Correo-e: <publicaciones@onpe.gob.pe>
URL: <www.onpe.gob.pe>

Corrección de estilo:
Correctium SRL

Diseño & Diagramación:
Doris Isabel García Núñez

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: anual
Impreso en el Perú
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito en la
Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

Suscripción
Bibliotecas especializadas en temas electorales pueden solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación. Las solicitudes se realizan a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

Revista Elecciones
Fundada en 2002.
Publicación anual de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Onpe) especializada en temas electorales. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en la Revista son de responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión de la ONPE. La referencia del autor y del Comité Editorial a un centro laboral sirve solo como información complementaria y no implica una posición oficial de aquella institución.

Todos los artículos remitidos a Elecciones son evaluados por el sistema *peer review*.

Presentación

Desde el año 2002, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) entrega a la ciudadanía la revista *Elecciones.* Se trata de una revista especializada en estudios electorales. Es la primera de este tipo en el Perú y un importante referente para abordar esta temática a nivel latinoamericano. La revista ha tenido una edición ininterrumpida desde el año de su fundación, y constituye un medio de consulta académica para investigadores y especialistas en la materia. Forma parte de importantes repositorios de información y cuenta con importantes artículos de investigación desde diversas perspectivas profesionales. La revista ha recibido colaboraciones de profesionales en Antropología, Ciencia Política, Derecho, Historia, Sociología y diversas disciplinas orientadas a la investigación.

Para su vigésima edición, *Elecciones* tiene como temas centrales *los retos de los sistemas electorales en el marco de la pandemia por COVID-19 y la democracia interna en América Latina*. Los temas propuestos buscaron incentivar a los investigadores en materia electoral a producir conocimiento científico que permita comprender estos escenarios complejos y novedosos que asumen los organismos electorales en la organización de las elecciones.

El 2020 se ha presentado como un año de dificultades generados por el impacto de la pandemia por COVID-19, por lo cual la principal preocupación de las autoridades fue la implementación de medidas sanitarias y de materia económica. No obstante, en la mayoría de los países del continente se había programado la celebración de procesos electorales de carácter nacional y subnacional. De esta manera, la pandemia y los respectivos protocolos sanitarios de

prevención se convirtieron en retos que los organismos electorales asumieron en su función de garantizar la voluntad ciudadana expresada en las urnas. En el caso de Perú, uno de los países más afectados por la pandemia, se celebraron elecciones primarias de los partidos políticos, organizadas por primera vez por la ONPE.

De esta manera, la edición N.° 20 de *Elecciones* cuenta con las colaboraciones de destacados investigadores latinoamericanos. Inicia el número el artículo de Joselito Fernández Tapia y María Esther Hernández Ríos, *La democracia móvil: ¿una alternativa en la era pos-covid-19?*, en donde los autores analizan las posibilidades que ofrece la democracia móvil a partir de un debate teórico de autores clásicos y contemporáneos. Logran articular esta discusión teórica con evidencia empírica respecto a la propuesta del empleo de dispositivos móviles que permiten garantizar la participación ciudadana. Este aporte es relevante porque, en una condición sanitaria como la actual, la democracia móvil se convierte en una alternativa efectiva para asegurar la presencia ciudadana en el espacio público.

En la misma línea, el artículo de Vanessa Fiorella Aguirre Gallegos, *La interdependencia entre la democracia digital y la crisis de la democracia representativa en América Latina*, realiza un análisis sobre la relación entre participación y representación, considerándolas complementarias para la consolidación democrática, teniendo como medio la democracia digital para su instrumentalización. La autora afirma que los medios digitales permitirán incrementar la interacción entre la ciudadanía y sus representantes, fortaleciendo el diálogo, y promoviendo la vigilancia ciudadana y los mecanismos de rendición de cuentas.

Por su parte, el artículo *Transparencia en la red: análisis de las normas que regulan los gastos de propaganda electoral en internet* de Gerson Paul Frisancho Villanueva analiza la normativa sobre la regulación de los gastos de campaña en medios digitales. Para ello, realiza una revisión de la plataforma informática de la ONPE CLARIDAD, tomando como objeto de estudio las declaraciones de gastos de campaña desarrolladas por las organizaciones políticas en las Elecciones Regionales y Municipales 2018. El autor presenta como dato importante que solo el 20 % del total de la muestra con la que trabajó declaró gastos de campaña en medios digitales. En el actual contexto de pandemia, es importante considerar que las plataformas digitales representan medios de comunicación directos entre candidatos y ciudadanía.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

En el contexto del análisis de la democracia interna, el artículo de Narda Carranza Pinedo y Manuel Chuquillanqui Gonzales, *Primarias en América Latina: hacia una tipología tridimensional*, establece una categorización respecto a los modelos de democracia interna. Los autores identifican elecciones primarias según el grado de su obligatoriedad (alta o baja), el grado de control estatal (por ejermplo participación estatal en el proceso) y el tipo de inclusividad del selectorado (primarias abiertas y/o cerradas). El aporte no solo destaca por el establecimiento de una tipología sobre democracia, sino por la discusión teórica que presenta y que genera nuevos conceptos para los investigadores de los procesos electorales.

Por otro lado, el artículo *¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de la incorporación de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina* de Ignacio Santoro analiza el impacto que tuvo la promulgación de la ley de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en el 2009. Para ello, el autor estudia veinticuatro circunscripciones electorales relacionando el número de escaños asignados en la Cámara de Diputados por distrito electoral en el periodo 1983 - 2019. El artículo concluye que la ley impacta con mayor notoriedad en las circunscripciones de mayor densidad electoral.

En la sección *Derecho electoral*, José Rodolfo Naupari Wong nos presenta *Reforma electoral en tiempos de pandemia: el caso peruano*, en donde analiza el proceso de reforma electoral en un contexto de inestabilidad política y sanitaria. El artículo es de especial relevancia porque desarrolla una sistematización exhaustiva del marco normativo aplicable a las Elecciones Generales 2021. Se trata de un importante balance de la legislación electoral vigente con miras a las próximas elecciones.

El estudio de la normativa sobre el financiamiento público directo es motivo del artículo que presenta Carlo Alvarado Aldave, *El financiamiento público directo en el interregno parlamentario*, donde explica las razones del financiamiento a las organizaciones políticas con recursos públicos y analiza el contexto generado por la disolución del Congreso de la República en 2019 que generara la suspensión de los fondos debido al incumplimiento de la finalidad pública.

La sección *Historia electoral, política y social* inicia con el particular caso de un intento de golpe de Estado por parte caudillos civiles con el artículo

Movimientos golpistas, poder político y la subordinación militar en el Perú: un intento de golpe de Estado en 1909 de Jaime Taype Castillo. El texto desarrolla una breve historiografía sobre las acciones de resistencia militar del ejército peruano ante la intromisión de un movimiento golpista en Palacio de Gobierno durante la gestión de Augusto B. Leguía. Si bien el relato describe la acción del ejército en defensa de la institucionalidad, también hace una particular referencia a la acción tardía del mismo debido a valores inculcados por sus pares franceses. Ellos habían propugnado el distanciamiento de la institución armada de la política.

El artículo *Sufragio femenino en el Perú en las Juntas Municipales Transitorias de 1945* de Carlos Alonso Bedoya Molinelli presenta un documento que reformula los consensos históricos respecto a la génesis del sufragio de las mujeres en el caso peruano. Según Bedoya, luego de un profundo análisis de fuentes hemerográficas, existe evidencia que señala que las mujeres participaron como electoras y candidatas en la elección de las Juntas Municipales Transitorias. De esta forma, el autor describe el proceso electoral de 1945 haciendo énfasis en la participación política de las mujeres y una particular forma de elección.

En la misma línea de investigación, Cristian Enrique Padilla Zárate y Miguel Ángel Ccasani Condo presentan el artículo *Las renovaciones del registro electoral de 1931: la convocatoria, el nuevo ciudadano, el registro permanente y la entrega de la primera libreta electoral*, donde dan cuenta del proceso por el cual se creó un registro electoral que promovió la inscripción de nuevos electores con el apoyo del Gobierno de turno. Según los autores, las organizaciones políticas apoyaron esta iniciativa debido a que se trataba de la inclusión de un nuevo grupo de ciudadanos.

Finalmente, el artículo de Alfredo Quintanilla Ponce, *Algunas constantes en la conducta electoral de los pobladores rurales del Perú*, estudia la participación ciudadana en 75 distritos rurales durante los procesos electorales de nuestra historia reciente. El artículo tipifica ciertos comportamientos por parte del electorado empleando los resultados electorales y permite visualizar una nueva configuración de la participación ciudadana.

Esta edición de la revista *Elecciones* presenta un conjunto de aportes académicos novedosos que en su conjunto reafirman el compromiso con la democracia

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

y destacan la participación de la ciudadanía en la vida política del país. *Elecciones,* en su vigésima edición, llega gracias a la colaboración desinteresada de prestigiosos profesionales que aportan con sus artículos, con el único interés de apoyar académicamente a la comprensión de temas de relevancia político – electoral en beneficio de la ciudadanía en un contexto político y social altamente complejo.

Lima, diciembre de 2020

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Contenido

Presentación 3

Los retos de los sistemas electorales en el marco de la pandemia por COVID -19

La democracia móvil:
¿una alternativa en la era pos-COVID-19? 13
Joselito Fernández Tapia y María Esther Hernández Ríos

La interdependencia entre la democracia digital y la crisis
de la democracia representativa en América Latina 39
Vanessa Fiorella Aguirre Gallegos

Transparencia en la red: análisis de las normas que regulan
los gastos de propaganda electoral en internet 61
Gerson Paul Frisancho Villanueva

La democracia interna en América Latina

Primarias en América Latina: hacia una tipología tridimensional 85
Narda Carranza Pinedo y Manuel Chuquillanqui Gonzales

¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de la incorporación de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina 109
Ignacio Santoro

Derecho electoral

Reforma electoral en tiempos de pandemia: el caso peruano 143
José Rodolfo Naupari Wong

El financiamiento público directo en el interregno parlamentario 171
Carlo Alvarado Aldave

Historia electoral, política y social

Movimientos golpistas, poder político y la subordinación militar en el Perú: un intento de golpe de Estado en1909 201
Jaime Taype Castillo

Sufragio femenino en el Perú en las Juntas Municipales Transitorias de 1945 231
Carlos Alonso Bedoya Bonelli

Las renovaciones del registro electoral de 1931: la convocatoria, el nuevo ciudadano, el registro permanente y la entrega de la primera libreta electoral 263
Cristian Enrique Padilla Zárate y Miguel Ángel Ccasani Condo

Algunas constantes en la conducta electoral de los pobladores rurales del Perú 297
Alfredo Quintanilla Ponce

Guía para autores 327

Guide for authors 331

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Los retos de los sistemas electorales en el marco de la pandemia por COVID-19

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

La democracia móvil: ¿una alternativa en la era pos-COVID-19?

Joselito Fernández Tapia
<joseft100@hotmail.com>
Universidad de la Sierra Sur
México
ORCID: 0000-0003-1847-686X

María Esther Hernández Ríos
<esther_3_7@hotmail.com >
Universidad de la Sierra Sur
México
ORCID: 0000-0002-6805-2849

[Resumen] El artículo es una aproximación teórica sobre la m-democracia, y analiza el tema en el contexto teórico de las corrientes de la democracia, así como de la democracia digital y sus tipos, para plantearla como alternativa en el siglo XXI, en particular en la era pos-COVID-19. Bajo este enfoque, reflexiona sobre la m-democracia e ilustra a partir de una propuesta, buscando articular la teoría y la práctica. Resultados: la articulación entre teoría democrática, democracia digital y democracia móvil; una definición nueva de m-democracia que va más allá del uso de teléfonos móviles, y la participación política desterritorializada que sucede con la migración y globalización, que permite la participación ubicua gracias a las tecnologías digitales.

[Palabras clave] democracia, democracia digital, democracia móvil, m-democracia.

[Title] Mobile Democracy: An Alternative in the Post-COVID-19 Era?

[Abstract] The article is a theoretical approach to m-democracy, and analyzes the issue in the theoretical context of the currents of democracy, as well as digital democracy and its types, to propose it as an alternative in the 21st century, particularly in the era post-COVID - 19. Under this approach, it reflects on m-democracy and illustrates from a proposal, seeking to articulate theory and practice. Results: the articulation between democratic theory, digital democracy and mobile democracy; a new definition of m-democracy that goes beyond the use of mobile phones, and the deterritorialized political participation that occurs with migration and globalization, which allows ubiquitous participation thanks to digital technologies.

[Keyword] democracy, digital democracy, mobile democracy, m-democracy.

[Recibido] 25/08/20 & [Aceptado] 05/11/20

Fernández Tapia, Joselito & María Esther Hernández Ríos «La democracia móvil: ¿una alternativa en la era pos-COVID-19?» *Elecciones, 2020*, enero-diciembre, 19 (20), pp. 13-38

www.onpe.gob.pe

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

La democracia móvil es un tema de actualidad y un campo nuevo de estudio y de acción de la política de la democracia, del gobierno y de la ciudadanía. No es resultado del avance tecnológico y el acceso a los teléfonos móviles, sino del empoderamiento político democrático de los ciudadanos, que comienzan a usar sus dispositivos móviles con fines políticos, democráticos y de ciudadanización. Es aún incipiente, pero con eventos alrededor de todo el mundo que han demostrado su potencial democrático y la importancia que tiene políticamente cuando la ciudadanía se informa, comunica y moviliza, o se moviliza, comunica e informa. No obstante, es incierta, porque no se sabe a dónde lleve la tendencia: si a más democratización social, política y de gobierno, o haga temer a los gobiernos y se controle, intervenga y prohíba la participación democrática en internet cuando la consideren peligrosa.

El artículo se desarrolla en una primera parte sobre la democracia, sus conceptos y aproximaciones teóricas principales. En un segundo momento trata la conceptualización de democracia electrónica o digital y sus tipologías, y, en un tercer apartado, desarrolla el tema de la democracia móvil, y termina reflexionando sobre la m-democracia como una alternativa para la participación en lo público, la democracia digital y la realización del voto móvil con el fin de: a) integrar el voto de los migrantes que viven en el extranjero, y b) como alternativa de votación en épocas de emergencia y en la era pos-COVID-19.

La democracia móvil es un concepto nuevo. Se retoma el que se utiliza al hablar de telefonía móvil, y a partir de ella se plantea un concepto más amplio para incorporar otros dispositivos móviles. En el contexto de movilización social y de cambio, adquiere mayor fuerza la categoría *móvil*, sin restringirla a su dimensión tecnológica, sino relacionándola con el desplazamiento en el territorio sin dejar de participar gracias a la tecnología y su característica de ubicuidad. Justamente es lo que resaltamos en las conclusiones de este trabajo.

2. Democracia: del ideal a las aplicaciones móviles

2.1. Democracia: concepto y aproximaciones teóricas

La democracia proviene de dos voces griegas: *demos*, que significa 'pueblo' o *gente*, y *kratos*, que quiere decir *gobierno*. Etimológicamente significa gobierno

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

de la gente o gobierno del pueblo. Nació en Grecia y fue democracia directa, porque las decisiones eran tomadas por los ciudadanos en asamblea, quienes decidían sobre las acciones más importantes de la ciudad. Fue una democracia excluyente: solo participaban hombres y ciudadanos libres, dejando fuera a las mujeres, extranjeros y esclavos. El control del gobierno lo tenía la asamblea de ciudadanos. En cambio, desde la modernidad hasta la época posmoderna actual se realiza en relación con el Estado-nacional, aunque también en los espacios subnacionales.

Es una democracia representativa. Los ciudadanos delegan el poder en sus representantes, quienes lo ejercen con responsabilidad. Este proceso se hace en elecciones libres y competitivas con la participación informada de todos los adultos. Asimismo, el ideal democrático y sus características varían de acuerdo a escuelas teórico-ideológicas distintas, aunque confluyen en elecciones libres y competitivas.

A estas dos formas básicas de democracia Lizcano-Fernández (2012) añade la democracia participativa, que es una forma democrática intermedia que incorpora elementos de la democracia directa a la representativa. Tanto De Sousa (2004) como Dussel (2009), entre otros, coinciden en la necesidad de tal complementariedad y que la democracia debe buscar la autonomía plena de los ciudadanos, su inclusión política en igualdad de condiciones, inclusión social y reducción de las brechas socioeconómicas.

Segrillo (2012) considera que dos corrientes teóricas generales influyen en la democracia: el liberalismo, que se centra en el aspecto político, los derechos individuales y la no intervención del Estado como equilibrio o control del mercado; y el marxismo, que se centra en sus aspectos económicos y la igualdad socioeconómica, asociada a la democracia económica (Shumpeter, 1942) y a la ampliación de los derechos sociales (democracia social), y que se expresa a través de la socialdemocracia. Hoy, la democracia liberal es la hegemónica, aunque convive con otros modelos que incorporan elementos de ambas teorías, entre ellos el republicano, el comunitarista y el paritario, entre otros modelos de teoría crítica.

En el liberalismo, la democracia es una forma de los procedimientos de elección para representar a los ciudadanos. Consiste en elecciones competitivas,

que es el modelo de Shumpeter (1942), y del modelo pluralista y más amplio de Dahl (2004), el cual se refiere a la democracia ideal, cuyas características son participación efectiva, igualdad de votos, alcanzar la comprensión ilustrada, ejercitar el control final sobre la agenda e inclusión de todos los adultos. La democracia real lo agrupa en elecciones competitivas y respecto de los derechos civiles (Dahl, 2004). Esta democracia deviene en lo que se conoce ahora como democracia representativa.

El republicanismo no se opone al valor central de la democracia liberal, la libertad, pero lo articula a otros valores, como la participación, el autogobierno y la solidaridad, poniendo énfasis en los compromisos cívicos (Honoham, 2005) y los deberes, y no solamente en los derechos. La socialdemocracia, además de las elecciones como forma de llegar al poder, considera la ampliación, protección y defensa de los derechos sociales como central, buscando una mayor igualdad socioeconómica. Algunos la consideran una de las formas menos radicales de socialismo (Puy, 1993). La democracia comunitarista, basada en los culturalismos (multiculturalismo e interculturalismo), se centra en la comunidad y no solamente en el individuo. Enfatiza en la igualdad cultural, así como en la valoración de la identidad y de la libertad. Es un nuevo modelo liberal, aunque también hay corrientes asociadas al republicanismo. Dentro de este enfoque se busca incluir a los pueblos y municipios indígenas de América Latina y el mundo, que exigen, además de participación política e igualdad económica, inclusión sociocultural y respeto de sus derechos culturales, como reducto de resistencia y autonomía o apego a la tradición.

El eje o corazón del comunitarismo es la reciprocidad, donde cada miembro debe algo a la comunidad y no se puede entender sin ello. Es esa relación de individuo y comunidad como un todo, planteando un equilibrio entre el Estado, el mercado y la comunidad bajo la concepción de que la cultura moral de la comunidad puede fortalecer el orden social (Díaz, s. f.). Su centralidad es la comunidad; el individuo no existe sin su autorreferencia comunitaria. Asimismo, incluye la participación y el autogobierno como formas de fortalecimiento de la democracia.

La teoría crítica, por su parte, desarrolla diferentes propuestas. Es la heredera del marxismo, entre las que destaca en el debate democrático Habermas (2005) con la democracia deliberativa. Plantea la construcción de la agenda

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

pública y su conversión en agenda de Gobierno utilizando el discurso racional de los actores para que, mediante la deliberación racional, incluyan sus intereses individuales y/o sociales en la agenda de gobierno. En otras palabras, se hace uso del debate para fundamentar sus posiciones y elevarlas a agenda pública mediante la comunicación racional entre ciudadanos, que es lo que da legitimidad al sistema democrático (Feres, 2000). Estos planteamientos cobran más importancia hoy por: a) la presencia de las TIC, que hace posible la participación de los ciudadanos a través de las redes telemáticas, principalmente de sus equipos móviles, y b) la emergencia del COVID-19, que está acelerando el uso de las TIC con fines de gobierno, de servicios como la educación y la información en asuntos públicos, y que también en lo electoral y en el periodo pos-COVID-19 necesita su ampliación mediante la e-participación y el e-voto directo en urna y/o a distancia (en internet).

Otra corriente está conformada por teorías alternativas que incorporan elementos tanto de integración política como de inclusión social y cultural, con elementos de las corrientes diversas, y que plantean la necesidad de un mundo más humano e incluyente. Destacan entre ellas: la democracia de alta intensidad de De Sousa Santos, quien teoriza sobre la ampliación del canon democrático para incluir derechos sociales y económicos, y a quienes están excluidos de ellos, así como la necesidad de complementar la democracia representativa con democracia participativa (De Sousa, 2004) con el fin de lograr sociedades democráticas más incluyentes.

En una perspectiva similar a la de De Sousa Santos están: a) la democracia fuerte de Benjamín Barber (2004), que pone énfasis en otras formas de participación que no son electorales y la necesidad de participación; b) la democracia radical, que busca y profundiza (sin seguir la revolución armada) en el sentido de la igualdad con base en que los hombres son libres e iguales, y en reemplazar la democracia liberal por un modelo que, sin eliminar los procesos políticos competitivos, profundice en los cambios sociales y económicos democratizando la economía, sin la necesidad de atentar contra la propiedad privada ni los derechos individuales, incluyendo a los que menos tienen para desaparecer las clases bajas (Mouffe, 2012), fortalecer las clases medias y garantizar que los que más tienen aporten al desarrollo social; y c) la política de la liberación, que propone una democracia que incluya la participación en la

representación y, sobre todo, que busque la liberación social, económica y cultural de quienes están excluidos social, cultural y políticamente (Dussel, 2009).

Otra corriente de teoría crítica está constituida por los feminismos, entre los que destaca la democracia paritaria, que se fundamenta en el paradigma político de la diferencia y la perspectiva de género, principalmente en la idea de que la naturaleza masculina y femenina son diferentes; a ello se añade la diferenciación de la dominación patriarcal, es decir, que los roles de género son vistos como una construcción desde enfoques patriarcales. Por lo tanto, la perspectiva de género busca restablecer lo que llaman una auténtica universalidad que el patriarcado ha robado. En ese sentido, la paridad es una estrategia, dadas las condiciones de desigualdad construidas, para restablecer las oportunidades y condiciones igualitarias, impulsar medidas que ayuden a la igualdad política entre mujeres y hombres por medio de cuotas que restablezcan tal igualdad y compensar su discriminación histórica (Cobo, 2002).

Es una teoría que puede cuestionarse, en el sentido de que las mujeres llegan a ocupar cargos o espacios públicos no por las capacidades, actividades y logros propios, sino por una ley que obliga su inclusión. Inclusive, puede resultar desfavorable para las mujeres cuando participan, y que por igualdad de género se les otorgue las plazas a los hombres que no alcanzan a cumplir los requisitos para los cargos o puestos con el fin de cumplir la equidad. Como consecuencia, se construye una igualdad artificial no fundamentada en la dignidad ni igualdad real entre hombres y mujeres, sino en una igualdad numérica en la participación política o de cargos, que no necesariamente soluciona los problemas de desigualdad de género, los cuales persisten en las relaciones sociales y de poder.

También se debe considerar que, en las condiciones de desigualdad y subordinación en las que viven las mujeres, estas no reciben igual trato, condiciones ni oportunidades para su desarrollo, debido a las concepciones de poder que las consideran inferiores o que las discriminan. Frente a ello, las teorías feministas y las políticas positivas que impulsan abren puertas a su participación política, preparación y empoderamiento, y las incluye y favorece su igualdad sobre situaciones que, si espera la transformación de los paradigmas hegemónicos de discriminación, tardarían décadas en concretarse en hechos. Por lo tanto, son cruciales, pero deben acompañarse de educación y concientización para lograr plenamente la igualdad en la diferencia entre mujeres y hombres.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

En pleno siglo XXI, estas teorías no solamente se difunden por medio de la academia en internet, sino también mediante el debate y propuesta en línea por parte de los ciudadanos a través de las redes telemáticas, que las incluyen en sus publicaciones, videos y redes sociales; inclusive lo hacen los movimientos sociales o ciudadanos para impulsar sus ideas, prácticas y protestas, como por ejemplo la de las feministas en los últimos dos años. Es una democracia digital la que incorpora a estos sectores al espacio público, complementando la representación electoral con la participación política y la vigilancia de los ciudadanos en el ciberespacio, lo que ha impactado también en los últimos años en las elecciones, como sucedió en Estados Unidos desde la postulación y gobierno de Obama, y en México desde el 2016. Esta participación se realiza cada vez más desde dispositivos móviles inteligentes.

En los procesos electorales no se ha concretizado en voto electrónico. Al respecto, la experiencia no ha demostrado que aumenta la participación electoral (Hernández, 2019) y el voto electrónico no presencial (remoto). Si bien el caso de Estonia es considerado exitoso, se concluye que puede haber riesgos de seguridad e integridad del voto, y que, si prima el voluntarismo tecnológico, puede resultar en experiencias desastrosas (González de la Garza, 2009).

No obstante, en las elecciones en tiempos de COVID-19 se plantea como una alternativa real el sufragio electrónico presencial y remoto. Es lo que falta integrar, porque las campañas electorales de las últimas elecciones en todo el mundo han hecho uso intenso de internet y han realizado los registros en línea para la identificación electoral, los partidos políticos y hasta la validación de firmas para la inscripción de partidos políticos utilizando teléfonos móviles (fue el caso de México en el periodo 2018-2020). Calderón, al respecto, señala:

> Esta pandemia es un parteaguas en la historia de la humanidad, por lo que es una oportunidad para incorporar en definitiva las nuevas tecnologías a nuestro sistema electoral, abandonando paulatinamente las boletas y propagandas impresas propias del siglo XIX, a efectos de modernizar, y hacer más funcional, sana y barata nuestra democracia (Calderón, 2020, p. 141).

2.2. La democracia digital: tipos y características

No existe una sola definición de democracia digital (Dahlberg, 2011, p. 855). También se le llama democracia electrónica o e-democracia. Francisco Jurado considera que «bajo el término 'democracia digital' se concentra un conjunto

de teorías, prácticas y modelos que imbrican, de alguna forma, el uso de tecnologías de la información y la comunicación con sistemas políticos de corte democrático, por lo general basados en el derecho al sufragio y la representación parlamentaria» (Jurado, 2016, p. 17). En la práctica, la e-democracia constituye diversas formas de participación política, democratización y ejercicio de derechos políticos a través de las TIC —en particular, internet— en el marco de gobiernos considerados democráticos. Incluye el voto electrónico, pero no se ha concretizado en aplicaciones que operacionalicen el voto electrónico, aunque las campañas electorales han abierto espacios de participación democrática para los ciudadanos.

Diversas tipologías buscan explicar la democracia digital, entre ellas las siguientes:

2.2.1 Tipología de Martín Hagen

La tipología se fundamenta en el tipo de tecnología. Tenemos: a) la teledemocracia, que corresponde a los sesenta, setenta y ochenta, periodo en que se usaba la televisión por cable como medio de participación para influir en las decisiones públicas (ahora en desuso); b) la ciberdemocracia, que aparece con la extensión de las redes telemáticas, siendo internet el ícono de este tipo, y busca la llamada verdadera democracia, que se supone es la democracia directa, centrada en el poder de la ciudadanía, que busca el bienestar material y la felicidad individual (entendida como alto poder adquisitivo), asumiendo un enfoque antiestatal de la política, donde el Estado es visto como amenaza potencial para la libertad de los individuos, su bienestar material y su riqueza (Hagen, 2000).

En la ciberdemocracia destacan dos corrientes: a) la libertaria, centrada en el capitalismo de libre mercado; y b) la comunitaria, centrada en el ideal comunitario y los valores de la comunidad como eje de libertad e igualdad. Ambas se articulan en la formación de redes y comunidades digitales y de participación, y buscan la democracia directa. También está la democratización electrónica, la cual busca mejorar la democracia representativa aumentando los canales y flujos de información para lograr que la ciudadanía tenga mayor influencia en la toma de decisiones. Sus defensores son las élites políticas del sistema democrático. Con esta participación se pretende eliminar o superar las fallas e imperfecciones del sistema democrático representativo. Para lograrlo,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

se realizan acciones que buscan fortalecer las redes telemáticas de la sociedad civil y desarrollar una forma de democracia deliberativa, favoreciendo el sentido comunitario de la política (Hagen, 2006).

2.2.2 Tipología de Van Dijk

Su base son los modelos de la teoría democrática de David Held y las teorías de las comunicaciones. Considera seis tipos de e-democracia (Van Dijk, 2000):

a) Democracia legalista. Se fundamenta en la teoría liberal constitucional de Locke y Montesquieu, que se basa en la Constitución, el derecho, la separación de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y el establecimiento de un sistema de controles, pesos y contrapesos en el marco de la democracia representativa. La democracia digital en este modelo busca cubrir el déficit de información entre gobernantes y gobernados, creando mejores canales de comunicación entre ellos.

b) Democracia competitiva. Busca fortalecer la democracia representativa, centrándose en las elecciones, para consolidar el modelo de democracia de la libre competencia por votos para elegir a los representantes (democracia mínima). En ella, las TIC se utilizan como eje en las elecciones y campañas electorales. Es el desarrollo de la competencia electoral en el ciberespacio, regido por reglas de competencia establecidas y el marketing electoral.

c) Democracia plebiscitaria. Plantea fortalecer la democracia directa por sobre la representativa para evitar que las decisiones sean tomadas por los representantes sin la participación de la ciudadanía, por lo que deben realizarse plebiscitos utilizando las TIC para que estos mecanismos de participación sean inmediatos.

d) Democracia pluralista. Plantea el uso de la democracia directa o indirecta haciendo uso de las TIC. En este tipo de democracia, la representación está en los representantes elegidos y en la sociedad civil. El Estado es árbitro y el poder no está centralizado, sino distribuido en diferentes centros de poder que pueden cambiar. El eje de la democracia es la deliberación y la formación de opiniones. Las TIC se usan para multiplicar

canales de comunicación con el fin de: favorecer la pluralidad de información política, que permita a cada organización o asociación expresar su voz; y establecer redes de comunicación política (interactiva, horizontal y reticular), para cuyo fin se usan correos electrónicos, foros, chats, grupos de discusión, videoconferencias, etc.

e) Democracia participativa. Combina democracia directa e indirecta, con centralidad en el ciudadano informado y responsable, activo e integrado en la comunidad política, con información plural, abierta y oportuna mediante las TIC.

f) Democracia libertaria. Promueve y defiende las comunidades virtuales, así como la construcción de espacios de carácter horizontal, sin la interferencia ni intervención del centro de poder. Considera que las instituciones deben ser solamente canales para que los ciudadanos decidan; por lo tanto, las instituciones tradicionales son obsoletas y las demandas deben articularse utilizando las TIC por medio de comunidades virtuales. El uso de las TIC debe ser intensivo por parte de ciudadanos informados y con capacidad deliberativa. A la vez, se debe garantizar que los ciudadanos opinen y voten por medio de tele-encuestas vinculantes. Es un modelo de democracia directa que complementa a la representativa.

2.2.3 Tipología de Bellamy

Combina en la e-democracia los criterios de ciudadanía, valor democrático predominante, el nexo político y la participación, el intermediario político principal y la norma procedimental dominante (Harto de Vera, 2006). Con esta base, se clasifica en (Bellamy, 2000):

a) Democracia de consumidores. Busca reforzar la democracia representativa. Cumple las reglas básicas de competencia y resalta el rol de la democracia electoral competitiva, la centralidad del uso de las TIC en las campañas electorales, en el voto, y que la burocracia se centre en el funcionamiento de la democracia liberal. Para cumplir con este fin se da más información de calidad para mejorar las relaciones entre ciudadanos y burocracia. La variante es que busca trasladar la relación de los

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

representantes a la relación entre las respuestas de las políticas públicas a las demandas de los ciudadanos, donde la mayor información dirigida a la ciudadanía trae como resultado que los ciudadanos se conviertan en clientes exigentes y cualificados, y las TIC son para comunicar esta información y la que se trasmite a los decisores con el fin de dar respuestas eficaces.

b) Democracia elitista o neocorporativa. Se basa en el pensamiento socialdemócrata y gira en torno a los derechos socioeconómicos. Así, la función de la opinión pública es legitimar al Gobierno más que influir en sus políticas, legitimación que depende de producir consenso sobre las políticas públicas que van a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Se centra en el rol y composición de las élites burocráticas y sus relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, cuyo eje son los expertos que se encargan de orientar la atención de las demandas. El uso de las TIC se orienta a: fortalecer mecanismos electorales de descentralización y deslocalización de lugares de sufragio, uso de internet en las campañas electorales, y conversaciones interactivas *online* entre ciudadanos y representantes (foros y debates electrónicos), buscando acercar a los gobernantes y la ciudadanía, y facilitar la rendición de cuentas, así como la comunicación en información vertical antes que la horizontal entre los representantes y sus representados, entre organizaciones importantes de la sociedad civil y el Gobierno, al igual que entre Gobierno y las élites no gubernamentales.

c) Democracia neorrepublicana. Busca fortalecer las asociaciones de la sociedad civil, pero con énfasis en la participación y el compromiso, especialmente en niveles micropolíticos y locales, bajo el impulso de la ciudadanía activa y la importancia de la comunidad, el compromiso cívico de los individuos y el impulso de una sociedad civil autónoma con base en propuestas marxistas y de izquierda radical. Se espera que las TIC ayuden a establecer el ágora digital para crear una esfera pública virtual mediada por redes telemáticas en las que los ciudadanos participen.

d) Ciberdemocracia. Parte de la importancia de la identidad y comunidad en las e-comunidades, que en las sociedades avanzadas reorientan las

políticas. En el ciberespacio se forman tales comunidades para crear y recrear identidades con amplia y total libertad sin estar sujetos a las normas tradicionales. Son redes autónomas y autorreferenciales que ayudan a la reconstrucción de la política. Estas cibercomunidades pueden desafiar y confrontar a la vieja política que ofrecía falsa seguridad y una débil cohesión social, y que invisibilizaba a muchos.

2.2.4 Tipología de Subirats

Subirats señala cuatro tipos: mecanismos consumeristas y redes pluralistas de producción de servicios, que corresponderían a la Policy, y de elitismo democrático y democracia directa que corresponden a la política. Lo ilustra en el siguiente cuadrante, que explica un grado de innovación democrática, participación y pluralismo que lo separa en alta y baja (Subirats, 2002).

Tabla 1

Modelos de democracia digital según Subirats

		USO DE TIC	
Grado de innovación democrática y de aceptación de procesos participativos y pluralistas	Baja	*Policy*	*Polity*
		Mecanismos consumeristas	Cambios en el elitismo democrático
	Alta	Redes pluralistas de prestación de servicios	Procesos de democracia directa

Fuente: Cuadro tomado de Subirats, 2002, p. 98.

Las TIC se usan para fortalecer cada uno de estos procesos, que son cada vez más intensos. Si se observa la base de los modelos, son los enfoques teóricos de mayor influencia en la teoría de la democracia: liberalismo, republicanismo, socialdemocracia y comunitarismo. A estos se agrega su realización con el uso de las TIC.

En la práctica, debido a que los actores políticos utilizan diferentes teorías, en las formas de participación estarán también presentes características

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

de todas, aunque alguna de ellas predomine. De acuerdo a cada gobierno, el mecanismo que sea usado y los fines que busquen los autores, las acciones serán distintas. Con las TIC se pueden impulsar formas de democracia participativa o representativa; es dudoso, en cambio, que se puedan promover mecanismos de democracia directa. La exclusión de quienes no tienen acceso a internet reduce las posibilidades de participación, por lo que, si bien pueden extender los mecanismos de participación de los conectados, aumenta las brechas de estos con los que no tienen acceso, particularmente en estas formas de participación. Por otro lado, la vigilancia (estatal y privada) que es permanente en el ciberespacio sobre los usuarios permite dudar de que la participación sea más libre y autónoma, e incluso permite cuestionar si existe la democracia digital; sin embargo, quienes participan aumentan en número, más con el uso de los móviles, de tal forma que surge la democracia móvil, que está sujeta a las mismas clasificaciones o tipologías.

2.3 La democracia móvil: ¿realidad o utopía?

La democracia móvil o *m-democracy (mobile democracy)* se fundamenta en el medio tecnológico que se utiliza para el desarrollo de los procesos democráticos: el teléfono móvil. La ubicuidad de la telefonía móvil y su alcance masivo permite satisfacer las necesidades de comunicación de las personas, penetrando en todas las actividades humanas y en todos los sectores sociales, dinamizando las comunicaciones en tiempo real, y haciendo posible la multipresencia del individuo, a través del diálogo y/o discurso comunicativo. Para Kristóf Nyíri:

> La comunicación móvil ubicua satisface las necesidades humanas fundamentales. Al mismo tiempo, la telefonía móvil es una respuesta a los desafíos representados por las complejidades de una sociedad de masas global descentralizada, nuestra sociedad posmoderna. Con el teléfono móvil disolviendo los límites entre privado y público, trabajo y ocio, y cada vez más incluso entre ricos y pobres, algunos patrones básicos de vida, trabajo, amor, guerra, viajes, negocios y política están cambiando (Nyíri, 2003, p. 4).

La democracia no escapa de las transformaciones y la telefonía móvil permite la participación política de los ciudadanos desde cualquier lugar y a cualquier hora, incluyendo los procesos electorales.

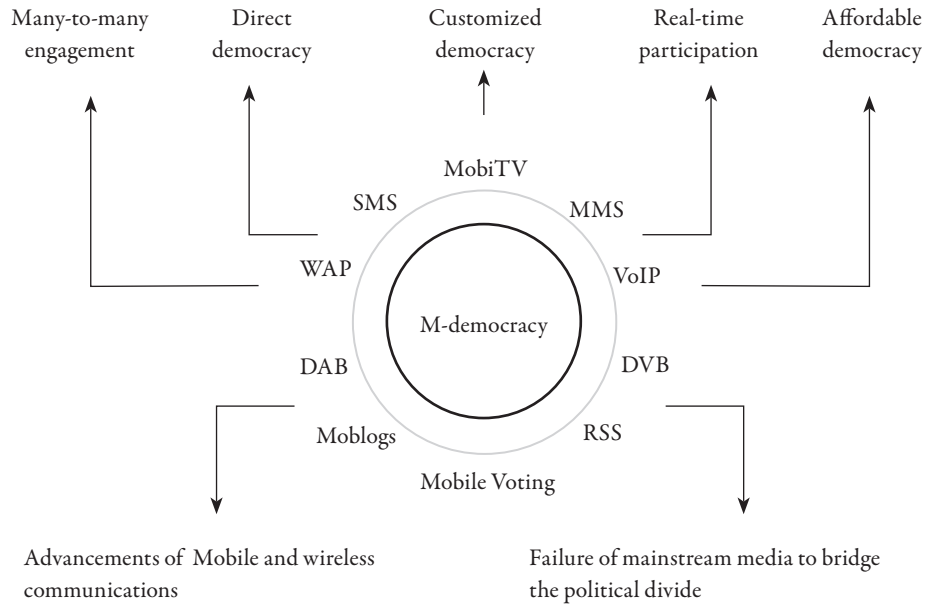
El uso de las TIC —en particular, las móviles— en la política es factor preponderante reciente y tiene influencia en el contexto más amplio de la

democracia: construcción de redes, provisión de información y movilización de activistas. Es necesario estudiar la evidencia de esta relación, así como entre TIC, democracia y participación (Hernabs, 2015). Según Abdelaal (2006), este proceso se realizó en la interacción entre la esfera de los negocios, la pública y la privada, cuyas intercomunicaciones móviles permiten la emergencia de la m-democracy

Esta democracia incluye *many-to-many engagement,* democracia directa, *customized democracy*, participación en tiempo real, *affordable democracy*, avances de las comunicaciones inalámbricas, que es el futuro de los medios para cerrar la brecha política a través de las diferentes TIC (Gráfico 1) (Abdelall & Hesham, 2006).

Gráfico 1

Propuesta Modelo de Democracia Móvil



A framework for M-Democracy as a disruptive innovation

Fuente: ABDELAAL & ALÍ, 2006, diapositiva 16.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Según estos autores, la democracia móvil implica (Abdelaal & Hesham, 2006, p. 17) lo siguiente:

> El desarrollo de software de código abierto para la democracia móvil y aplicaciones (M-voting, Moblog, MobiTV y portales de noticias); más iniciativas de acceso abierto y soluciones locales para cerrar la brecha digital, particularmente en áreas inmerecidas y remotas; conciencia de las capacidades potenciales de compromiso cívico de las innovaciones inalámbricas y móviles emergentes; desregulación de frecuencia, incentivos de Gobierno para iniciar iniciativas locales con el fin de aumentar el despliegue de redes inalámbricas en toda la ciudad, aprovechando los recientes desarrollos en estándares inalámbricos y tecnologías móviles.

Bajo esta perspectiva, la democracia móvil es la que se aplica en los procesos políticos democráticos, que incluye la participación y democratización de las tecnologías móviles, el desarrollo y uso de *software* de código abierto, y aplicaciones móviles por los gobiernos que faciliten la participación de los ciudadanos, el acceso a la información y la influencia en los asuntos públicos, activismo político y compromisos cívicos, que es su dimensión tecnológica. La otra dimensión es la política: participación ubicua, desterritorializada y en movimiento, que se aborda más adelante y que le da la identidad de constituirse en democracia móvil.

Siguiendo esta perspectiva, no se reduce a la utilización de los teléfonos móviles con fines políticos y públicos, sino a todos los dispositivos móviles como laptops, tabletas y otros, conectados a internet, que se usan en los procesos democráticos y de democratización. Por lo tanto, son más precisos los términos de democracia electrónica móvil o democracia digital móvil.

Entre esos procesos de democracia y democratización está el desarrollo de aplicaciones móviles para acercar a ciudadanos y gobernantes, así como para ofrecer acceso a la información y resolver trámites bajo la perspectiva de datos abiertos y de gobierno abierto; generar nuevas oportunidades educativas, de salud, de trabajo y empresariales para todos; y las campañas electorales con participación del diálogo interactivo y dialéctico entre políticos, ciudadanos y medios, que se sofistican con la integración de la inteligencia artificial (IA). Esto también puede alcanzar al sufragio en tus diferentes formas, particularmente en las elecciones a cargos de elección popular en urnas presenciales o de forma remota a través de internet.

Con relación a estas TIC, por ejemplo, el Ayuntamiento de Valencia en España desarrolló la aplicación AppValencia, «un gestor que integra todas las aplicaciones móviles desarrolladas desde el ayuntamiento por y para los valencianos. Es una aplicación interactiva [...]». (Ayuntamiento de Valencia, s. f., s. p.). Asimismo, esta app:

> Incorpora más de 100 000 elementos georrefenciados que configuran más de 3000 puntos de interés: alquiler de bicicletas, paradas de autobús, taxis, plazas libres en aparcamientos, gasolineras más baratas, contenedores para pilas o aceite usado más cercanos, actividades culturales, pago de tributos y multas de tráfico o puntos de venta de la tarjeta de transporte Mobilis son algunos ejemplos. Así, la aplicación ofrece mediante un 'clic', a través de móviles o tabletas, más de 3000 respuestas sobre asuntos como el estado del tráfico, callejero y medios de transporte disponibles. La app consta de un conjunto de servicios: lanzadera de aplicaciones publicadas por el Ayuntamiento de Valencia, mensajerías, información municipal, mapas municipales, trámites y gestiones, servicios cercanos, notificaciones GPS, aproximación días de tráfico denso, realidad aumentada, retirada de grúa, servicio integral de gestión de aguas (Ayuntamiento de Valencia, 2017, pp. 8-9).

En el Ayuntamiento de Valencia —además de ser actos de gobierno móvil, al regirse y actuar bajo principios democráticos, buscando incluir a más ciudadanos en sus relaciones digitales con el gobierno en términos políticos y de incidencia en los asuntos y decisiones públicas, que son elementos democráticos— es un proceso de democratización, que favorece la relación con los ciudadanos; sin embargo, no hay integración del voto electrónico remoto.

De este modo, como señala Brys (2010), la democracia móvil está relacionada con el gobierno móvil. También se articula con la ciudadanía móvil (Said, 2012), porque los ciudadanos se involucran y participan a través de medios móviles y desde cualquier lugar gracias a la ubicuidad. El grado de complejidad y madurez puede ser amplio: va desde la participación en línea y voto electrónico, hasta la formación de comunidades y el e-activismo de organizaciones y movimientos sociales. Al respecto, Menéndez (2011) señala:

> La conexión entre la política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación centradas en internet, la telefonía móvil y las redes sociales se manifiesta como una función latente de integración. Esta consiste en brindar visibilidad a las demandas de la sociedad civil y, de esta manera, presionar al sistema político para que produzca respuestas aún en periodos no electorales. Por ello, como canales de información y comunicación se convierten en recursos estratégicos de la acción social colectiva para expresar el conflicto social, y si alcanzan su regulación logran la integración de los sectores afectados y terminan mejorando la calidad democrática. Con

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> esta conexión, internet y el correo electrónico, como los SMS y la telefonía móvil, crean redes sociales. Estas redes constituyen comunidades virtuales electrónicamente sustentadas, y permiten que la sociedad civil supere el aislamiento y la apatía política detectados por los autores sociales que se refieren a sociedades individualistas, posmodernas, líquidas o light. La telefonía móvil es una tecnología mucho más democratizadora porque su uso presenta menores exigencias de educación y recursos económicos (p. 4).

En esa orientación, la telefonía móvil se considera la base tecnológica que define la *m-democracy,* porque su uso es masivo, no demanda grandes recursos económicos ni formación educativa alta, y su penetración es cada vez mayor, incluyendo a las zonas rurales de países en desarrollo, como los latinoamericanos, africanos y asiáticos. Pero no se debe entender que se reduce a estas tecnologías, sino que incluye las laptops, tabletas, cámaras fotográficas, videocámaras, entre otros, integrados a internet y a servicios de radiodifusión y televisión digital, en el marco del ahora llamado internet de las cosas, para enviar información y comunicar datos, información, imágenes y construcciones simbólicas, que sirvan de influencia e incidencia política, que aumenten la participación política y que garanticen la ampliación, el fortalecimiento de la democracia y la democratización social. Esto corresponde a la dimensión tecnológica de la democracia digital móvil.

Es preciso rescatar el término móvil en relación con el movimiento de las personas, de su movilidad y multipresencia gracias a las tecnologías, haciendo al ser humano y ciudadano el centro de la democracia móvil. Es decir, el ciudadano participa en un espacio social en movimiento, desterritorializado; participa mientras camina, viaja o hay diversos nodos de su red de desplazamientos y relaciones sociales, gracias a la ubicuidad que permiten las TIC interconectadas, inclusive desde más allá de las fronteras nacionales, reintegrando a los nacionales con sus países de origen o con otros terceros, y dando voz a los migrantes y desplazados. Es la dimensión sociopolítica de la democracia móvil. Se puede participar desde cualquier lugar del municipio, región, país y mundo si hay conectividad. Así, y una vez solucionado el problema de seguridad y desconfianza en las TIC, se puede integrar a los emigrantes en el extranjero a los procesos electorales a través del e-voto remoto.

Para culminar la reflexión, es preciso mencionar que la telefonía móvil permite una comunicación personalizada, autónoma y de mayor credibilidad, así como interactividad, cuyos efectos políticos han dado lugar a movilizaciones

relámpago o turbas relámpago *(flash mobs)* (Castells, 2008) alrededor del mundo, desde los países de la llamada 'Primavera Árabe' hasta manifestaciones en Estados Unidos y en España, como en Latinoamérica, previo a la expansión del COVID-19, que pueden considerarse democratizadores y de ciudadanización. A la vez, desde diferentes partes del mundo, los dispositivos móviles conectados a internet son utilizados con fines políticos y en las luchas ciudadanas, logrando hacer de las redes sociales un medio rápido de información, opinión y participación sobre los problemas que enfrenta un país o el mundo. No obstante, enfrentan un problema importante, la seguridad y privacidad, así como de control panóptico de los gobiernos y empresas que controlan el ciberespacio, lo cual es un elemento que cuestiona su carácter democrático, lo cual es un tema de debate. A esto se añaden los llamados *fake news* en el marco de los procesos electorales y del COVID-19, lo que ha llevado a la censura indiscriminada que amenaza la libertad de expresión y la democracia al eliminar, bloquear y hasta pretender sancionar opiniones o información contraria a la oficial nacional o global.

Asimismo, en el periodo de pandemia se está acelerando el aprendizaje y uso de las TIC con fines educativos, médicos y de gobernanza, como en todas las áreas de la vida personal, social y política. No obstante, en los procesos electorales no se han logrado implementar porque los países y sus tecnologías no estaban preparados.

Varios países que han tenido elecciones las han realizado extremando medidas sanitarias para prevenir contagios y muertes por el contagio de COVID-19, y otros las han postergado, a la vez que plantean la posibilidad del uso del voto electrónico remoto a través de internet. Entre los meses de febrero y abril, 18 países y 6 Estados de Estados Unidos realizaron elecciones. Asimismo, 48 países y 15 Estados de la Unión Americana postergaron su comisión, mientras que México se prepara para realizar elecciones en dos entidades federativas en septiembre (Calderón, 2020). El voto electrónico remoto a través de internet está en la mesa del debate y como alternativa para algunos gobiernos; sin embargo, es posible que no tenga realización a corto plazo. Pese a ello, en la era pos-COVID-19 cobra fuerza como alternativa, que puede ser muy importante entre los migrantes que viven fuera de sus países. Una experiencia importante y que llegó en tiempos del COVID-19 es la de

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Bundestag, alemán que habilitó en la ley y la práctica el voto electrónico remoto, «que seguirá siendo un elemento de trabajo en el futuro» (Kölling, 2020, p. 197).

Para concluir, esta democracia digital móvil puede desarrollarse en el marco de cualquier modelo de la democracia digital, dependiendo de la concepción política de cada ciudadano, la cual orientará su forma de participar a través de sus tecnologías móviles. Los gobiernos y partidos políticos, asimismo, desde sus concepciones teóricas e ideológicas optarán por un modelo de *m-democracy*, ya sea orientada a fortalecer la democracia representativa o la participativa, o inclusive para abrir canales de democracia directa *online*. El voto electrónico remoto hoy es una posibilidad más cercana; sin embargo, deben resolverse asuntos de seguridad, legales y de desconfianza de los ciudadanos, posiblemente debido al temor latente de riesgos o fraudes electorales.

Por ahora, los gobiernos lo utilizan con el fin de mejorar la legitimidad de la democracia representativa y desde los ciudadanos y sus organizaciones, para impulsar formas de democracia participativa e incidir en los actores políticos y en el gobierno. No obstante, está en una etapa inicial que puede acelerarse como resultado de la emergencia sanitaria por COVID-19.

3. Conclusiones

La democracia móvil o *m-democracy* está cobrando gran importancia en los momentos actuales, y cada vez aumenta más porque se masifica el uso de la telefonía inteligente y de las tecnologías móviles, las cuales hacen posible una democracia en movimiento de las personas que participan en la política y los asuntos públicos, quienes lo hacen desde cualquier lugar desde dentro del país o el extranjero en una movilidad constante gracias a la ubicuidad de las tecnologías. De este modo, en su dimensión tecnológica al utilizar dispositivos móviles conectados, permite el ejercicio de derechos de participación política y de acceso a servicios en un espacio socioterritorial en movimiento, que es su dimensión sociopolítica, es decir, de una ciudadanía móvil y m-democracia.

Esto ha permitido detonar movilizaciones relámpago y contundentes. Además, se ha constituido en una fuente rápida de información, con actores ciudadanos activos en las redes telemáticas, logrando impactos políticos

significativos. La computadora de escritorio es cada vez menos usada, y se ha masificado el uso de laptops, tabletas y teléfonos inteligentes, que son los instrumentos de uso diario de las personas en sus desplazamientos, que se interconectan y sincronizan, lo que permite la conexión permanente e interrelación con las amistades, conocidos, ciudadanos, medios de comunicación, comunicadores profesionales y ciudadanos, así como con los gobiernos. En su espacio, con mayor frecuencia los ciudadanos participan en la política y asuntos públicos de su país.

De esta manera se da lugar a la democracia móvil, que se realiza como parte de la democracia digital y responde de manera personalizada u organizada a una concepción determinada de democracia (liberal, socialdemócrata, republicana, comunitarista o feminista), que se involucra en el ciberespacio en términos de democracia representativa o participativa. En lo político electoral, se ha avanzado desde el e-gobierno democrático, e-Parlamento y e-justicia, en construcción, hasta las e-campañas (electorales), los registros *online* y a través de móvil de afiliados y de partidos políticos, pero no se ha concretizado aún el e-voto en internet.

A consecuencia de la emergencia sanitaria mundial por el COVID-19, los procesos tecnológicos digitales se han puesto en aceleración como aprendizaje e implementación, en especial en educación, información y comunicación, salud, gobierno electrónico y e-gobierno, así como en e-campañas electorales, pero ha sido más lento en relación con el sufragio electrónico remoto a través de internet. Al respecto, hay debates y propuestas tímidas; sin embargo, se avanza en el voto electrónico remoto en los Parlamentos.

Este trabajo plantea como nombre más apropiado el de democracia electrónica móvil, a la vez que considera que no debe reducirse el concepto en relación con el uso del teléfono móvil en los procesos políticos, públicos y electorales, sino que debe incluir a todos los dispositivos móviles conectados a internet en su dimensión tecnológica y centrada en el ejercicio de la ciudadanía democrática en un movimiento, a través de movilidad constante sobre un espacio en movimiento y desterritorializado, dentro y fuera del país, como entre lo real y lo virtual, que permite la participación móvil como resultado de la ubicuidad que hacen posible las tecnologías. Asimismo, la importancia de hablar de democracia móvil no está en la tecnología en sí, sino en el uso

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

democrático con fines políticos en desplazamientos que permiten en cualquier momento particular y desde cualquier lugar la participación móvil. Así, no es móvil por el dispositivo telefónico, sino porque la democracia se puede realizar en espacios móviles y tener que estar en un lugar o territorio específico para poder ejercer los derechos políticos.

Para concluir, en el marco del COVID-19 y la era pos-COVID-19 se augura un mayor uso de la tecnología digital a través de dispositivos móviles, a la vez que mayor participación desde cualquier lugar y en cualquier momento. Asimismo, es posible que en el corto o mediano plazo se implante el sufragio electrónico remoto como alternativa en la era pos-COVID-19 o en eventuales emergencias, lo cual favorecerá en particular a los inmigrantes para poder votar desde el lugar en el que se encuentran, aunque no necesariamente garantice el aumento de la participación electoral. Es por ahora un reto, ya no una utopía, sino una realidad en proceso.

Referencias bibliográficas

Abdelaal, Abdelnasser & Hesham, Alí

2006 Mobile Democracy: A Disruptive innovation for Democracy-hungry Groups. *The 7th IBIMA*, Vrescia. Italia: University Of Nibraska at Omaha. Conferencia [Diapositivas]. Recuperado de <https://es.slideshare.net/ABDELAAL/mobile-democracy>

Ayuntamiento de Valencia

2017 «Ciudades e islas inteligentes». Agenda Digital para España. Valencia: Ayuntamiento de Valencia.

(s. f.) «Aplicación móvil "AppValencia" y portal de datos abiertos». Valencia: InnDEA Valencia/Ajuntamiento de Valencia/S. Recuperado de <https://www.socinfo.es/contenido/seminarios/1404smartcities6/04ValenciaAPP.pdf>.

Barber, Benjamín

2004 *Democracia fuerte: Política participativa para una nueva época*. Madrid: Almuzara.

Bellamy, Christine
2000 «Modelling electronic democracy: towards democratic discourses for an information age». En HOFF, HORROCKS & TOPS (eds.), *Democratic Governance and New Technology. Technologically mediated innovations in political practice in Western Europe* (pp. 34-55). Londres: Routledge.

Brys, Carlos
2010 M-cognocracia: construyendo la democracia participativa a través del voto electrónico y las TIC móviles. *Visión Futuro*, 13 (1). Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3579/357935475002.pdf>.

Calderón, Jaime
2020 «La pandemia de COVID-19, una oportunidad de renovar la realización de las elecciones». En *Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, (35), 135-143. Recuperado de <https://repositorio.lasalle.mx/handle/lasalle/1693>.

Castells, Manuel; Fernández-Ardèvol, Mireia; Linchuan, Jack & Sey, Araba
2008 *Comunicación móvil y sociedad. Una perspectiva global,* Barcelona: Ariel/Fundación Telefónica.

Cobo, Rosa
2002 «Democracia paritaria y sujeto político feminista». *Anales de la Cátedra Francisco Suárez,* (36), 29-44. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/e5ed8f7774d52ce.pdf>.

Dahlberg, Lincoln
2011 «Re-constructing digital democracy: An outline of four 'positions». En *New Media & Society,* (13), 855-872.

Dahl, Robert
2004 «Democracia». PostData, (10), 11-55. Recuperado de <https://dedona.files.wordpress.com/2014/02/dahl-postdata1.pdf>.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

De Sousa, Boaventura
2004 *Democracia de alta intensidad. Apuntes para democratizar la democracia*. Bolivia: Corte Nacional.

Díaz, Carlos.
(s.f.) «Comunitarismo y personalismo comunitario». Recuperado de <https://bit.ly/36ShWVG>.

Dussel, Enrique
2009 Política de la liberación (Tomo II). Madrid: Trota.

Feres, Claudia
2000 «Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman». En Lua Nova, (50), 47-68.

Habermas, Jürgen
2005 «Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa». *Polis. Revista Latinoamericana*, 10. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/7473>.

Hagen, Martín
2000 «Digital Democracy and Political Systems». En Hacker & Van Dijk (eds), Digital Democracy. Londres: Sage.

Harto de Vera, Fernando
2006. «Tipologías y modelos de democracia electrónica». *Revista de Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC*, (39), 32-44.

Hermans, Heike
2015 Mobile Democracy: mobile Phones as Democratic Tools. Oxford: Blackwell Publising.

Hernández, Nifa
2019 «El voto electrónico en la construcción de un modelo de democracia electrónica». *Estudios Políticos*, (4), 61-85. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n47/0185-1616-ep-47-61.pdf>.

Honohan, Iseult
2005 «Enfoques republicanos contemporáneos sobre la democracia y su potencial cosmopolita». En *Isegoría*, (33): 161-174.

Jurado, Francisco
2016 «A modo de introducción. Encajar la democracia digital, hoy». En *Revista Internacional de Pensamiento Político 1 Época*, (11), 7-24.

Kölling, Mario
2020 «El Bundestag y el Bundesrat alemán en tiempos de COVID-19». En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 189-199.

Lizcano-Fernández, Francisco
2012. «Democracia directa y democracia representativa». En *Revista Convergencia*, (60), 145-175.

Menéndez, María
2011 La convergencia entre internet y la telefonía móvil. ¿Un desafío cibernético para la democracia representativa? *Question*, 3 (32), 1-14.

Mouffe, Chantal
2012 *Dimensiones de la democracia radical. Pluralismo, ciudadanía y comunidad*. Buenos Aires: Prometeo.

Nyíri, Kristóf (Ed.)
2003 *Mobile Democracy. Essays on Society, Self and Politics*. Viena: Passagen Verlag.

Puy, Francisco
1993 «La socialdemocracia y su parentela ideológica». En *Anuario de Filosofía del Derecho*, X, 73-87.

Said, Elías
2012 *Ciudadanía móvil. Apropiación y participación de jóvenes en sectores vulnerables de Colombia*. Barranquilla: Universidad del Norte.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Segrillo, Ángelo
2012 «Liberalism, Marxism and Democratic Theory Revisited: Proposal of a Joint Index of Political and Economic Democracy». En *Brazilian Political Sciencice Review,* 6 (2): 8-27. Brasilia: Universidad de Sao Paolo.

Shumpeter, Joseph
1942 *Capitalismo, socialismos y democracia*. Barcelona: Orbis.

Subirats, Joan
2002 «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y Tecnologías de la información y de la comunicación». En Cairo, Heriberto (comp.), *Democracia Digital. Límites y oportunidades* (pp. 89-114). Madrid: Trotta.

Van Dijk, Jan
2000 «Models of Democracy and Concepts of Communication». En Hacker & Van Dijk, *Digital Democracy* (pp. 30-53), Issues of theory and practice. Londres: Sage Publicatios.

[Sobre los autores]

Joselito Fernández Tapia

Profesor investigador de la Universidad de la Sierra Sur, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel I; doctor en Ciencias Sociales con mención en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte, México; maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Autor del libro *Participación ciudadana y Gobiernos locales: los casos de Tlalpan en México y San Juan de Lurigancho en Perú*, 2000-2005, de capítulos de libros y artículos en revistas indizadas.

María Esther Hernández Ríos

Estudios de maestría en Gobierno Electrónico por la Universidad de la Sierra Sur. Licenciada en Derecho por el Instituto Bernal Díaz del Castillo, Oaxaca, México. Autora del artículo *Bayesian analysis as a method to determine the limitations and advances of e-justice*.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

La interdependencia entre la democracia digital y la crisis de la democracia representativa en América Latina

Vanessa Fiorella Aguirre Gallegos
<vanessaaguirreg13@gmail.com>
Universidad Católica de Santa María
Perú
ORCID: 0000-0003-4724-7505

[Resumen] Durante la última década hemos visto el debilitamiento de la democracia en América Latina. Las transiciones democráticas de la región y las iniciativas promovidas tanto por los gobiernos como por la sociedad civil hicieron que se vayan implementando diferentes mecanismos que acercaban a estos dos actores, permitiendo a los ciudadanos participar activamente en la vida pública en toda América Latina. Las protestas ocurridas en 2019 y este año evidenciaron que estos mecanismos no eran suficientes y que la relación entre ambos actores debía ser repensada. Este artículo presenta como nueva variable a considerar las nuevas herramientas tecnológicas y digitales, desarrollando y defendiendo la idea de complementariedad no solo entre representante y representado, sino entre las herramientas señaladas y el proceso de desconsolidación democrática que vive la región. Así, dependiendo de las acciones que se adopten, podrían servir como promotor o amenazador de la democracia.

[Palabras clave] América Latina, desconsolidación democrática, democracia digital, interdependencia.

[Title] The interdependence between digital democracy and the crisis of representative democracy in Latin America

[Abstract] During the last decade we have seen the weakening of democracy in Latin America. The democratic transitions in the region, and the initiatives promoted by both governments and civil society, led to the implementation of different mechanisms that brought these two actors closer together, allowing citizens to actively participate in public life throughout Latin America. The protests that occurred in 2019 and this year showed that these mechanisms were not enough and that the relationship between both actors had to be rethought. This article presents as a new variable to consider the new technological and digital tools, developing and defending the idea of complementarity not only between representative and represented, but also between the mentioned tools and the process of democratic deconsolidation that the region is experiencing. Thus, depending on the actions that are taken, they could serve as a promoter or threat of democracy.

[Keyword] Latin America, democratic deconsolidation, digital democracy, interdependence.

[Recibido] 25/08/20 & [Aceptado] 04/11/20

Aguirre, Vanessa «La interdependencia entre la democracia digital y la crisis de la democracia representativa en América Latina» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 39-60

www.onpe.gob.pe

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

Samuel P. Huntington denominó a la etapa iniciada tras la caída del muro de Berlín y el colapso de los regímenes comunistas la 'tercera ola' de democratización. Así, más de treinta países en Europa, Asia y Latinoamérica pasaron de un régimen autoritario a uno democrático de gobierno. En 2020, en contraste, hay un mayor consenso respecto a que la condición global de la democracia está enfrentando graves amenazas tanto internas como externas. Los ciudadanos se muestran cada vez más descontentos con el desempeño de sus representantes, los partidos políticos han entrado en crisis y un conjunto de líderes populistas han surgido alrededor de todo el mundo amenazando los principios democráticos y los derechos humanos. Así, según el Índice de la Democracia del año 2019 de la revista *The Economist*, el puntaje mundial presenta una caída de 5,48 (2018) a 5,44 (2019), el peor puntaje desde el 2006.

Presentado el contexto anterior, ¿cómo debemos enfrentar estos cambios? ¿Cómo podemos evitar o por lo menos ralentizar la desconsolidación democrática en la región? ¿Cuáles son los elementos tradicionales en el debate para ello? ¿Qué elementos adicionales debemos incluir en el debate? Si fueran las herramientas digitales y tecnológicas, dado el contexto de la IV Revolución industrial que venimos transitando y que en los próximos años se acelerará, ¿qué implicancias o desafíos presenta para las democracias? El artículo ofrece algunas respuestas liminares a estas interrogantes, analizando las variables de representante-representado y de herramientas tecnológicas y digitales que viabilizan una democracia digital para, finalmente, llegar a una síntesis de ambas variables que nos permitirá defender su interdependencia.

Este escrito utilizará una metodología de carácter analítico-sintético. Asimismo, se produce con el objetivo de a) contribuir a visibilizar los retos que representa continuar con una democracia representativa alejada de la ciudadanía.

En tanto, es la tensión provocada entre las demandas de los ciudadanos y el desempeño de los gobernantes una de las razones de la desconsolidación democrática que se viene presentando; b) presentar como una alternativa de solución a ello la utilización de medios digitales que vayan más allá de solo garantizar

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

elecciones libres y seguras en los Estados para así crear una esfera de participación más activa de la ciudadanía y, con ello, contribuir a la disminución de la tensión mencionada; y c) presentar la interdependencia entre la desconsolidación democrática y la democracia digital, en tanto, si bien su relación puede presentar una alternativa de solución frente a la desconsolidación, la ausencia de una democracia digital adecuada crea un problema grave que amenaza a la democracia en tanto profundiza su desconsolidación. Sobre este último punto, se busca abrir debate a fin de que se evalúe el grado de necesidad que tenemos de impulsarla en un escenario democrático complejo.

Para la consecución de dichos objetivos, el artículo estará dividido en dos partes. La primera de ellas buscará bosquejar la democracia representativa como un fenómeno en constante evolución y, como tal, la muestra de que la participación del representado ha ido tomando un mayor valor en la relación representante-representado. Para esto se toman en cuenta tres corrientes de pensamiento: a) la teoría electoral de Joseph Schumpeter, b) la crítica a la misma por Adam Przeworski, Bernard Manin y Susan C. Stokes, y c) la teoría de la política mediada de Enrique Peruzzotti. La segunda sección buscará bosquejar la democracia digital, identificar a la e-participación como pilar fundamental y cómo es que puede adecuarse en un contexto de desconsolidación democrática planteándose como una alternativa de solución. Adicionalmente, esta segunda parte buscará iniciar debate al plantear y defender una interrelación entre desconsolidación democrática y democracia digital como problema y solución.

2. Una mirada a la evolución y situación actual de la democracia representativa

La democracia como resultado permanente de su evolución

No es posible entender a la democracia de forma constante en el tiempo y rígida en contenido. Nació en Grecia como una idea, y se nutre hasta nuestros días de la riqueza de elementos (sociales, económicos, políticos, entre otros) que posee la sociedad. Sus expectativas y características van amoldándose dependiendo del contexto. Esta idea es reforzada por lo indicado por Dahlgren, quien precisa que:

> La democracia no es un fenómeno estático y universal; su carácter específico varía en función de diversas variables y circunstancias. Su vitalidad, funcionalidad y supervivencia no pueden darse por sentadas. Se trata de un proyecto histórico,

> atravesado por las disputas entre aquellas fuerzas que, de distintas maneras, lo restringen, y aquellas que tratan de ampliarlo, sobre todo fortaleciendo la participación (Dahlgren, 2012 p. 46).

En consecuencia, podemos encontrar hasta mediados del siglo XX cinco grandes discursos: «el de la democracia ateniense (por Tucídides, Platón y Aristóteles); el discurso republicano (por Maquiavelo, Harrington, Madison, Hamilton y Jay); el discurso liberal (por Locke, Montesquieu, Constant, Tocqueville y Stuart Mill); el discurso de la democracia radical (por Rousseau, Marat y Marx); y, finalmente, la crítica elitista a la democracia (por Michels y Schumpeter)» (Del Águila, Vallespín & Otros, 1998).

Para efectos de este artículo, al permitirnos no solo exponer una postura relevante de la doctrina, sino contrastar dos ideas entendidas como opuestas —representación y participación del representado—, nos detendremos en un primer momento en Schumpeter y su teoría electoral (que propone una mayor importancia en la relación del representante) y en un segundo momento la participación en la democracia representativa en tanto representación como política mediada, del profesor Enrique Peruzzotti (que busca elevar el papel del representado). Como punto medio entre ambas, se propone la crítica a la teoría electoral de Schumpeter y el acercamiento a la posibilidad de darle mayor importancia al representado, por Przeworski, Manin y Stokes. Veremos cómo la democracia es un ente vivo y que irá moldeándose a la exigencia del tiempo a partir de la suma de nuevos elementos, de ser necesario.

2.2 Teoría electoral de Schumpeter

Schumpeter se hizo conocido por criticar lo que llamaba 'teoría clásica de la democracia'.[1] Para el autor, lo que diferenciaba a la democracia representativa moderna era la elección; sin embargo, esta no era entendida como una forma de comunicación entre las demandas de la ciudadanía —en otras palabras, como mecanismo de expresión de la voluntad popular— y los representantes

1 Schumpeter señala sobre esta lo siguiente: «La filosofía de la democracia del siglo XVIII puede ser comprendida en la siguiente definición: El método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común dejando al pueblo decidir por el mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad» (1950, p. 321).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

elegidos, sino como un mero método de selección de los representantes. De esta manera, bajo este modelo, lo importante en la relación electorado-representante era lo segundo y el problema de la representación se reducía a un problema de liderazgo adecuado.

Para Schumpeter, esto era razonable, pues partía del hecho de que el electorado era una masa 'pasiva e irracional', susceptible de ser manipulada con facilidad en tanto incapaz de cualquier comportamiento autónomo o racional. Así, dado que estábamos frente a una guerra política, las técnicas de manipulación no desaparecerían, pues juegan un papel sustancial en el juego democrático. En consecuencia, para Schumpeter, las democracias en las sociedades contemporáneas poco tenían que ver con la idea de voluntad popular o gobierno del pueblo, más sí con la idea de que el electorado tiene la oportunidad de elegir a los hombres que han de gobernarlos (Hernando, 1999). De esta manera, el gobierno representativo era presentado como uno alejado a la construcción de voluntad popular.[2]

Cabe recalcar que, como se indicó al inicio del desarrollo de este apartado, esta teoría fue elegida en tanto no perdía vigencia en la actualidad. Como ejemplo de autores que la suscriben tenemos a Sartori, quien defiende el modelo en cuestión por a) las condiciones de la propia población (somos muchos, estamos lejos y tenemos limitaciones en cuanto a habilidades y conocimientos), y b) para asegurar un correcto funcionamiento del Estado y el cumplimiento de sus funciones (Sartori en Aguirre, 2019); y a Francisco Laporta, quien encuentra el fundamento de su defensa a la teoría en cuestión en la desinformación de la población ocasionada por los medios de comunicación. Indica que son estos medios los que, al dar 'voz' a personas no cualificadas técnicamente, generan opiniones y soluciones inviables o no adecuadas, lo que crea mayor desorden y fragmentación (Laporta, 2005).

2 Sobre la voluntad popular, Schumpeter la rechaza —así como conceptos relacionados con el bien común o dictadura del proletariado— pues estos no eran reales sino abstracciones efectuadas por pensadores. A pesar de ello, el autor hábilmente las utiliza para explicar cómo es que son usadas "por minorías para hacerse del poder y permanecer en él, aduciendo que representaban a todo el pueblo y encarnaban su voluntad". Cabe mencionar que la teoría electoral de Schumpeter tenía un carácter descriptivo y realista antes que prescriptivas o idealistas. Esto en parte hizo que cuando fuera a responder la pregunta "¿qué es la democracia?" lo haga limitándose a un modelo formalista y minimalista (Hernando, 1999).

2.3 Crítica a Schumpeter por Przeworski, Manin y Stokes

Bernard Manin, aun cuando indicaba que el elemento central del sistema representativo era el carácter recurrente[3] de las elecciones, a diferencia de Schumpeter: a) ya introducía un elemento psicológico al reconocer la importancia de la identificación del elector con el representante en el proceso de elección, y b) había una preocupación por conectar el concepto de representación con el de rendición de cuentas (1997, p. 234). Para el autor, había razones para que los representantes tengan en cuenta la voluntad del electorado.

Así, para cuando se publicó *Democracy, accountability and representation*, de los autores mencionados en el subtítulo, se planteó hasta qué punto el votante estaba en capacidad de evaluar crítica y autónomamente lo que sería su mejor interés, esto porque dudaban de la racionalidad del individuo medio, del buen funcionamiento de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas y se planteaban las limitaciones de las elecciones como mecanismo de control ciudadano. Y aunque no descartan lo último, reconocen que bajo el gobierno representativo no sería posible, pues las elecciones: a) no sirven para indicar si las decisiones gubernamentales son o no correctas, b) no permiten una coordinación en la orientación de votos, y c) hay un abismo informativo entre ambos —representantes y representados— que conspira contra una adecuada evaluación ciudadana. Para los autores, solo el último aspecto podría ser corregido mediante una reforma institucional que mejore notoriamente el acceso público a la información.

Y es que, si bien la solución a los problemas de rendición de cuentas pasaba para estos autores por establecer controles horizontales —entendiéndose estos como «el desarrollo de una estructura adecuada de pesos y contrapesos de manera de lograr que los representantes actúen según el interés público» (Peruzzotti, 2008)—, vemos que, al ser implementado en la democracia

3 Manin añade este elemento a lo dicho por Schumpeter en cuanto a la importancia de las elecciones. Que las elecciones existan y que además sean regulares es un incentivo para que los representantes presten atención a las demandas de sus representados. En esta línea de ideas, señala: «Es sorprendente [...] que Schumpeter prácticamente no haga mención en su teoría de la democracia del carácter repetido de las elecciones. Si bien vimos que su definición de democracia intenta ser lo más cercana a la realidad empírica que aquella de la teoría clásica, su definición no incluyó el hecho empírico de que la competencia electoral se da repetidamente» (1997, p. 175).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

moderna (junto con otras figuras[4]), no ha sido suficiente para conectar a ambos actores, tal y como planteaba Manin.

Pero ¿a qué nos referimos con la brecha entre ambos? ¿Implica realmente su separación una razón para la desconsolidación democrática? Nosotros creemos que sí. Veamos.

2.4 La desconsolidación democrática. Un sistema de alerta

Los estudiosos de la política por mucho tiempo asumieron que, una vez que la democracia se consolidaba, ya no había vuelta atrás en tanto el sistema político se encontraba seguro. De hecho, históricamente hemos visto que así es, pues hasta ahora la democracia no ha colapsado en ningún Estado consolidado que haya experimentado al menos dos cambios de gobierno como resultado de elecciones libres y justas. No obstante, cuando Roberto Stefan Foa y Yascha Mounk advertían sobre la estabilidad democrática, vincularon directamente la misma con el papel de los votantes, es decir, de los representados. Señalaban que, si la democracia se mostraba estable, no era por ella misma, sino porque en gran parte ostentaba una ventaja de persuasión (en comparación con otras formas de gobierno) sobre los votantes en función de las ventajas que conllevaba. Bajo esta línea, en un artículo publicado para *The Journal of Democracy*, los autores se hicieron la siguiente pregunta:

> What happens to the stability of wealthy liberal democracies when many of their citizens no longer believe that their system of government is especially legitimate or even go so far as to express open support for authoritarian regime forms? (2017, p. 10).

4 Resulta interesante considerar cómo es que Bolivia y Ecuador —considerados dentro de la reciente historia de América Latina como los más radicales procesos de transición política— se han dirigido a la construcción de un nuevo modelo democrático en el que la participación ciudadana goza de una mayor importancia constitucional, en contra del modelo tradicional de democracia representativa. Al respecto, Fidel Pérez, Clayton Mendonça Cunha Filho y André Luiz Coelho han agrupado en ocho dimensiones los mecanismos que se han incorporado para que el ciudadano intervenga: a) mecanismos de representación ampliada, b) revocación de mandatos, c) revocación/ratificación de leyes, d) política exterior, e) mecanismos populares de control y rendición de cuentas, f) iniciativa de ley, g) mecanismos de congestión y h) autonomía indígena. Lastimosamente, la existencia de los mencionados instrumentos que buscaban incorporar rasgos de una democracia participativa no ha significado un abandono total del modelo tradicional y la verticalidad del proceso de decisión «continúa siendo un pilar esencial en el funcionamiento de esos sistemas políticos» (Pérez, Mendonça Cunha Filho & Coelho, 2010, pp. 74-93 en Aguirre, 2019).

Los autores —si es que la democracia como forma de gobierno en algún momento fue la única opción en tanto una mayoría de los ciudadanos abrazaba los valores democráticos— rechazaban alternativas autoritarias y apoyaban candidatos o partidos que estaban comprometidos con las instituciones de la democracia liberal; esto podía llegar a su fin en cualquier momento. Cuando una parte significativa de ciudadanos pierda la confianza en los valores democráticos, se vean atraídos por alternativas autoritarias y comiencen a votar por partidos, candidatos o movimientos antisistema que se contraponen con los elementos constitutivos de la democracia liberal, entonces estaríamos hablando de una desconsolidación democrática.

Aplicando estos criterios de desconsolidación, presentamos algunos casos.

1) El caso venezolano

Para 1980, Venezuela era ampliamente reconocida como una democracia bipartidista estable con un largo recorrido en elecciones justas y libres con un PIB per cápita comparable al de Israel o Irlanda. Para muchos, la democracia venezolana, al estar rodeada de dictaduras de izquierda y derecha, era el modelo político a imitar en América Latina; es decir, el Estado parecía haber comenzado su trayecto de "ida" de la consolidación democrática; sin embargo, este escenario optimista se detuvo desde que Hugo Chávez ganó la presidencia en 1998. El Estado de derecho fue secuestrado, la prensa fue amordazada, los críticos fueron apresados y la oposición, suprimida. Apreciamos el duro cambio con los datos que nos proporciona Freedom House, encuestadora que calificaba antes del régimen actual como país libre y, hoy en día, con dos puntos sobre 40 en derechos políticos y 14 puntos sobre 60 en libertades civiles. ¿Qué explica tal desconcertante transformación?

Datos de las encuestas que realiza Latinobarómetro muestran que antes de la elección de Chávez ya estaba en marcha un proceso de desconsolidación democrática. Escepticismo público sobre el valor y la actuación de la democracia iba en aumento. Los ciudadanos se encontraban abiertos a alternativas autoritarias como las de un gobierno militar, y movimientos y partidos antisistema iban celebrando victorias. Así, en la encuesta del año 1995, los resultados arrojaron que:

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

- Preferencias entre democracia o gobiernos autoritarios: el 22,5 % respondió el último y al 13,9 % le era indiferente.
- Los niveles de insatisfacción frente a la democracia también eran altos: el 46,3 % estaba de acuerdo en que la democracia no resuelve los problemas del país y el 81,3 % dijo que necesitaba un líder con mano dura.
- Los niveles de confianza en políticos e instituciones eran bajos. El año en el que Hugo Chávez tomó el poder, solo el 20,2 % de la población confiaba en el Parlamento.

Para Roberto Stefan Foa y Yascha Mounk, si se hubiera prestado la suficiente atención a estos indicadores de desconsolidación democrática, tal vez hubiéramos podido identificar las amenazas al sistema democrático mucho antes que los indicadores de gobernabilidad estándar (aquellos que miden únicamente el grado en que un país permite elecciones libres y justas u ofrece a sus ciudadanos derechos básicos como libertad de expresión) (2017, p. 11), y así evitar la situación tan dolorosa que viven nuestros hermanos venezolanos ahora mismo.

2) La situación de desconsolidación democrática en América Latina

Lastimosamente, estos son los mismos signos que se vienen presentando en la región. Veamos algunos indicadores del informe de Latinobarómetro del año 2018.

- Sobre el indicador referido a la preferencia de gobiernos democráticos o autoritarios. Como bien señala Marta Lagos, «los pueblos de América Latina quieren prosperidad y desarrollo. No hay evidencia de una demanda de autoritarismo; sí hay evidencia de que quieren orden y ausencia de violencia» (Lagos, 2018). El problema está en que muchos interpretan la demanda de mano dura como una demanda de autoritarismo. Por otro lado, la *European and World Value Surves* obtuvo los siguientes resultados: «*A strong leader who does not have to bother with parliament and elections is a good way to run the country*». La variación en porcentaje respecto del periodo 1995-1997, 2010 y 2014 en algunos países de la región fue:

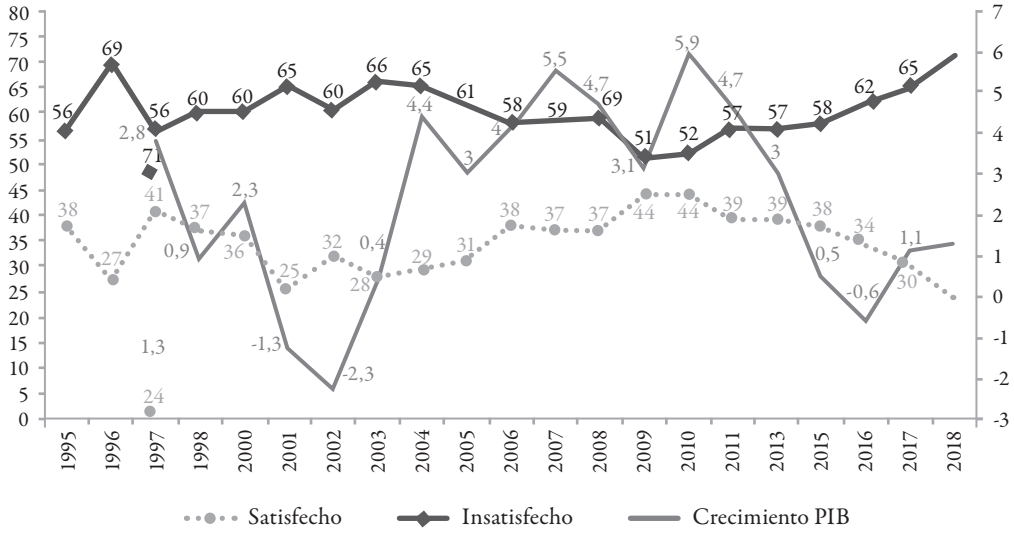
ESTADO	PORCENTAJE
Argentina	Aumentó cerca de 20 %.
Chile	Aumentó menos de 5 %.
Colombia	Aumentó menos de 5 %.
Perú	Aumentó cerca de 20 %.

- Sobre el indicador referido a la satisfacción con la democracia. Según Latinobarómetro, el número de insatisfechos aumentó de un 51 % en 2008 a 71 % en 2018, y los satisfechos cayeron del 38 % al 24 %. Es decir, estamos frente a una década de disminución constante y continua de satisfacción con la democracia.

GRÁFICO 1

Satisfacción con la democracia. Total América Latina 1995 - 2018

P. En general. ¿Diría Ud. que está Muy satisfecho, Más bien satisfecho, No muy satisfecho o Nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?
Aquí: 'Muy satisfecho' más 'Más bien satisfecho' y 'No muy satisfecho' más 'Nada satisfecho', No se grafica No sabe / No responde.



Fuente: Latinobarómetro
Elaboración propia

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

- Sobre el indicador referido a la confianza en los políticos e instituciones. Según Latinobarómetro, desde 2009, cuando el promedio de aprobación del Gobierno alcanzó el 60 %, los índices han ido cayendo hasta alcanzar el 32 % (el más bajo promedio desde 1995). La confianza en el Congreso también cayó de 34 % (2009) a 21 % en 2018. Desafortunadamente, ninguna de estas cifras es alentadora. Los niveles de confianza caen en la región, sin importar la institución o el país. No hay sino pérdida de legitimidad de las instituciones de la democracia en los últimos años.

Cabe resaltar que las elecciones se han venido realizando con regularidad en la región por años, pero los índices siguen cayendo y se ha ido profundizando la crisis de la democracia. Si las elecciones como tal (visión tradicional) no son suficientes para sostener la consolidación democrática, es tiempo de repensarla.

2.5 La participación en la democracia representativa. La representación como política mediada

Hasta este punto hemos recorrido una parte de la evolución de la democracia, deteniéndonos en autores que resultan relevantes para el artículo. Hemos tomado a Schumpeter, en tanto autores contemporáneos beben aún de los alcances de su teoría electoral y permiten sostener que no es esencial el elemento participación de los representados en la relación representantes-representados. Hemos, a su vez, demostrado que, inmediatamente después de Schumpeter, ya se insertaban nuevos elementos, como es el psicológico y la posibilidad de vincular a ambos actores. Posteriormente hemos planteado como problema para la región la desconsolidación de la democracia, identificando que los indicadores mencionados colocan como centro al representado, y que permiten ir dilucidando su importancia para la supervivencia y estabilidad del régimen democrático. A partir de ambos elementos nos hemos permitido inferir que es insuficiente la visión tradicional para enfrentar los cambios que requiere la desconsolidación democrática y que es necesario avanzar en cuanto a qué entendemos como democracia.

Una visión que sería una alternativa para enfrentar la desconsolidación democrática, en tanto viabiliza el desarrollo de formas de comunicación constantes y fluidas entre representantes y representados, es la teoría de *política mediada* del profesor Peruzzotti.

> La idea de política mediada rompe con la visión individualista de la representación en tanto vínculo que se construye entre un principal (el votante individual) y un agente (el representante). La noción de mediaciones políticas hace referencia a la dimensión asociativa del proceso político. Este ya no se reduce a un momento específico de agregación electoral de voluntades individuales, sino que enfatiza el papel que cumplen diversos tipos de grupos en el proceso político.

En otras palabras, la noción de democracia representativa como política mediada pretende mirar hacia las numerosas interacciones que contribuyen a alimentar el vínculo representativo. Para Peruzzotti, «esto implica integrar en el análisis de la representación a un conjunto de prácticas participativas diversas, que involucran a distinto tipo de actores y que tienen diverso tipo de efecto sobre el sistema representativo» (2008, p. 25).

En el siguiente apartado veremos cómo estas prácticas participativas podrían ser combinadas y satisfechas en alguna medida por las herramientas tecnológicas y digitales. No debemos olvidar que, antes de que ocurriera la pandemia por COVID-19, hubo demandas públicas por una gobernanza democrática que las escuche. Por el propio contexto, creemos que estas demandas pueden intensificarse en tanto la situación tan delicada que vivimos en casi todas las esferas (política, social, económica, seguridad) afecta a la mayoría de peruanos. Si antes era necesario acercarse a la población, hoy más que nunca debe ser prioridad. La relación entre los representados no tiene por qué estar lejos de la de los representantes, y menos en la era digital.

3. Fortalecimiento del sistema democrático representativo. La democracia digital

Cuando Przeworski, Manin y Stokes buscaron incluir la rendición de cuentas dentro de la fórmula representante-representado —en tanto creían que el representado sí le debía al ciudadano una respuesta frente a sus demandas—, otorgándole mayor importancia al segundo, encontraron tres razones por las que las elecciones no serían suficientes para expresarse democráticamente, dos de ellas insalvables y una viable si se ponía en práctica una reforma institucional profunda que permita crear un marco de *check and balances* para promover una relación horizontal, pero solo entre Estados. No sin razón creemos que estos fundamentos eran válidos por cuanto las herramientas que se podían emplear tenían límites tanto en su alcance (la cantidad de población) como por sus efectos (desinformación).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Hoy, en el siglo XXI, tales límites parecen estar cerca de ser resueltos. Con la llegada del internet, la vida diaria de las personas ha dado un gran giro, en tanto la experimentación hacia una nueva forma de ejercer derechos y libertades tienen a la conectividad como punto central. Así, sin dejar de lado los hábitos tradicionales, ha presentado una manera alternativa en la que los ciudadanos se comunican, interactúan y se desarrollan, en donde muchas veces estos canales de interconexión se han transformado en propuestas para políticas públicas.

En esta línea de ideas, un símbolo de modernización institucional ha sido precisamente el empleo de la tecnología que permita un acercamiento mayor al ciudadano; como ejemplo tenemos las diversas iniciativas de la Oficina Nacional de Procesos Electorales dentro de sus competencias, siendo estas: Ubica tu local de votación, Elige tu local de votación y el Voto electrónico presencial, entre otras. Y es que, como señala Ford parafraseando a Dahlgren, «un importante atributo de la red (en el sentido más amplio) es su capacidad para facilitar la comunicación horizontal o cívica: las personas y las organizaciones pueden conectarse entre sí con el propósito de compartir información, apoyarse mutuamente, organizar, movilizar o fortalecer identidades colectivas» (Ford, 2020, p.34).

3.1 La democracia digital

También llamada e-democracia *(e-democracy),* es entendida como "poner internet y la tecnología al servicio de la ciudadanía para que contribuya en la consolidación del sistema democrático" (Ford, 2020, p.39). De esta manera, la e-democracia, al contener como pilar principal la participación, se ha alejado de las visiones tradicionales de democracia —dos de ellas fueron desarrolladas en el apartado anterior— y al involucrar a un amplio conjunto de instrumentos tecnológicos ha creado espacios de interacción entre actores totalmente diferentes, adhiriéndose así a la propuesta que ya en 2008 Peruzzotti buscaba sostener con su propuesta.

Y aunque la e-participación pueda ser empleada en diversos sectores (académico, periodístico, lúdico, entre otros), en el espacio democrático se tendría que comenzar a entenderla como una manera de fortalecer la relación entre representantes y ciudadanos, es decir, donde estos últimos sean vistos de manera

horizontal en tanto involucramiento en el proceso de políticas públicas de los que pueden ser parte mediante discusiones digitales. Siendo esto así, se promovería un diálogo constante y fluido que enriquezca no solo a los gobiernos con los *inputs* que deja esta participación, sino que: a) permita dar forma a las agendas políticas, haciendo del proceso de toma de decisiones uno en el que los ciudadanos también pueden formar parte; b) permita un mayor acceso a la información; c) posibilite la consulta ciudadana; y d) promueva un mejor sistema de rendición de cuentas (Araya, 2007).

Lamentablemente no hay ejemplos de este modelo de implementación; sin embargo, sí podemos ver cómo es que esta suerte de democracia directa se realizó presencialmente en países como Estados Unidos, Irlanda o Reino Unido antes de la pandemia y producto de la pandemia a través de plataformas digitales como Zoom con las denominadas *Citizens Assemblies*. Durante meses, ciudadanos elegidos al azar —pero representativos de la población en términos de edad, género, ingreso y educación— se reunían para discutir un tema que polarizaba a la sociedad. Antes de la pandemia, estas reuniones se hacían en el centro de las ciudades, donde después de conversaciones los participantes descubrían que el otro sector era 'humano después de todo'.

Un ejemplo tangible de esta transformación la encontramos en Irlanda con *Citizens Assembly. An Tionól Saoránach*. Esta asamblea fue establecida en 2016 para considerar como temas de debate y posterior informe el aborto, las *fixed term parliaments*, referéndums, envejecimiento poblacional, cambio climático y hasta la propia Constitución de Irlanda con un tiempo de hasta 18 meses de desarrollo por cada tema. En 2019 fueron dadas las respuestas de tres de los cinco temas. Así, uno de ellos fue el tema del aborto, donde se demostró que, a pesar de las profundas raíces católicas de gran parte de la población, esta era más liberal de lo que lo políticos creían: Se recomendó la legalización del aborto. Cabe mencionar que el Gobierno tiene la obligación de responder a los informes en el Parlamento, por lo cual vimos cómo se aprobaba la Regulation of Termination of Pregnancy Act 2018 para legalizar y regular el aborto hasta las 12 semanas de gestación por cualquier razón. Actualmente, esto no ha parado, y el día 17 de octubre de 2020 la asamblea se volvió a reunir para «seek to ensure women's full and efective participation and equal opportunities for leadership at all levels of decision-making in the workplace, politics and public life».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Al ser esto muy reciente, no hay estudios que permitan demostrar que tienen un efecto directo y positivo en la vida democrática. A pesar de ello, creemos que es un aspecto que merecería ser debatido también en nuestro país, más aún cuando nuestra democracia se encuentra tan debilitada y los mecanismos tradicionales no han funcionado como deberían para acercar a gobernantes y gobernados. Lamentablemente, es en este vacío que se da la interrelación que plantea este artículo entre democracia digital y crisis de la democracia en América Latina, y es que, como veremos en el siguiente apartado, si buscamos alcanzar un nivel de democracia digital, necesitamos consolidar la democracia, y si queremos consolidar la democracia, no debemos olvidar que las herramientas digitales y tecnológicas, al tener un impacto transversal en nuestra vida, exigen la incorporación de modelos políticos y sociales que también las incluyan.

3.2 Condiciones para la democracia digital

En su reciente libro *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*, Elaine Ford indica qué condiciones se deben dar para poder ejercerla de mejor manera: a) la alta penetración de banda ancha,[5] b) economías en crecimiento (esto último a pesar de haber tenido un crecimiento constante en los últimos años, ya que se verá gravemente afectado por la pandemia), c) mayor oferta y demanda de TIC, d) democracias consolidadas, y e) ciudadanía más activa. Nos interesa analizar estos dos últimos puntos en tanto se relacionan con el objetivo de este artículo. Veamos:

- **Democracias consolidadas.** Este punto lo hemos desarrollado en el apartado *La desconsolidación de la democracia*, en el que logramos identificar, a partir de los indicadores de desconsolidación, una grave tensión en la relación representante-representado, por cuanto las demandas del segundo (acciones en contra de la desigualdad, corrupción, entre otras) no eran debidamente atendidas por el segundo. Es decir, no cumplimos con esta condición**.**

- **Ciudadanía más activa**. Esto está creando un nuevo tipo de democracia directa que permite a los ciudadanos organizarse, manifestarse e involucrarse en asuntos públicos. Los ciudadanos de ahora

5 Según el censo del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), solo el 19,49 de peruanos de cada cien acceden a internet. Un mayor porcentaje se ubica en las zonas urbanas, siendo Lima la más beneficiada.

fiscalizan y buscan participar en las propuestas o proyectos (aún no podemos hablar de canales formales; por ahora, la participación se hace de manera espontánea) a fin de que las demandas sean escuchadas. Así, ha surgido un ciudadano que, lejos de la indiferencia, busca ser motor de un cambio. Esto sí se está cumpliendo y, de hecho, las protestas ocurridas en la región el año pasado son una muestra de ello (esto será analizado en los siguientes párrafos).

3.3 Desconsolidación democrática vs. democracia digital

Hasta el momento hemos identificado que la desconsolidación democrática guarda relación con la dinámica representante-representado, y que la democracia digital parece ser una buena alternativa para solucionar esa tensión en tanto crea un espacio dinámico y fluido entre ambos. Por otro lado, hemos visto que la consolidación de la democracia es presentada como condición para una adecuada democracia digital; sin embargo, al no presentarse esta condición y sí una ciudadanía más activa, parecería ser que es lo que origina que se profundice la desconsolidación democrática.

Los ciudadanos, al ser más activos en un espacio de interconectividad otorgado por los medios digitales, crean una mayor cantidad de expectativas respecto a sus demandas y las ven respaldadas por cuanto estos medios permiten interactuar con millones de personas que opinan en el mismo sentido. Así, al verse tan empoderados frente a representantes que parecen no identificar dichas demandas ni responder adecuadamente, el descontento se generaliza y se producen grandes protestas, muchas de ellas acompañadas de violencia y desestabilización, ingrediente clave para el continuo debilitamiento democrático. El clamor de las calles, las voces en alto, la euforia colectiva en busca cambios y transformaciones son tan solo situaciones vinculadas al uso de internet, las TIC y la web 2.0, cada vez con mayor frecuencia, cada vez con un mayor impacto. Sino, veamos el mapa de la encuestadora *Freedom House,* que contiene las protestas que se originaron a fines del año 2019.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Y es que las protestas masivas que emergieron durante 2019 en todas las regiones del mundo son un recordatorio de que las demandas por igualdad, justicia y libertad, además de ser universales, no pueden ser apagadas si es que no son tratadas.

A pesar de que la situación parecería sombría, creemos que dependerá de qué tan rápido los gobernantes puedan adaptarse a esta nueva forma de interacción y canalicen estas demandas, ahora intensificadas, dentro de un espacio digital, y qué tan rápido los propios ciudadanos aprenden a utilizarla con responsabilidad[6] y reconozcan la existencia de riesgos que en el plano democrático (entre otros) puede ocasionar. La democracia digital puede ser parte de la solución a la desconsolidación democrática que vamos viviendo, al acercar a los representantes y representados. Además, puede ser una herramienta muy útil y revolucionaria respecto a cómo entendemos y participamos en la democracia, pero eso solo dependerá de qué tan bien la sepamos utilizar. Aunque hay posiciones en contra de su uso en la vida democrática, como bien señaló Humberto Eco, el 'internet ha venido para quedarse' y, como tal, debemos aprender a dominarlo y no permitir que nos domine.

4. Conclusiones

El artículo muestra que la democracia debe ser entendida como un ente vivo que conforme el tiempo avanza se va adecuando al contexto. Como tal, no debemos ver los cambios como algo negativo, sino ser abiertos a ellos y analizar su pertinencia en la incorporación o no de los mismos. Para ello se ha incorporado al análisis la visión tradicional de la democracia propuesta por Schumpeter y actualmente respaldada por actores contemporáneos como Giovanni Sartori o Francisco Laporta —misma que posiciona en distintos niveles al representante y al representado— y, como contraparte, cómo los gobiernos han buscado incorporar mecanismos de participación tratando de aproximarlas e ir cerrando la brecha entre ellas, matizando esa visión de la democracia.

6 Para Barber —siguiendo las ideas de Schumpeter— la superabundancia de la información no comprobada mina la necesidad del debate reflexivo que debe tener la democracia y un mayor control por parte del Gobierno respecto a las expectativas y demandas, lo que puede ser aprovechado incorrectamente (2006).

Posteriormente, se ha expuesto la relación entre la crisis democrática actual y el propio ciudadano, colocándolo como principal actor en la misma y, como tal, sujeto de los debates y acciones tanto de la academia como del gobierno. Con esta postura, nos hemos alejado de la visión tradicional de la democracia y nos hemos acercado al matiz que buscaba ser incorporado por los gobiernos cuando ideaban diversos mecanismos de participación. Lamentablemente, con la última encuesta de Latinobarómetro —que muestra la continua caída en el soporte a la democracia y el apoyo a opciones de 'mano dura'— y las protestas ocurridas el año pasado en la región, se ha demostrado que han sido insuficientes.

Llegado este punto, se ha puesto sobre la mesa de debate la importancia de no dejar de lado el uso y el impacto que pudieran tener las herramientas tecnológicas y digitales que se han venido incorporando cada vez más en la vida de los ciudadanos y, con ello, en la vida democrática. Se ha evidenciado su papel en la forma de comunicar y hacer política de la ciudadanía, pues ha servido de canal para expresar demandas insatisfechas, hartazgos y, posteriormente, servir de plataforma para impulsar manifestaciones. En las discusiones digitales ha habido un verdadero involucramiento en los procesos políticos, y ganas de seguir participando y contribuyendo en asuntos públicos, volviendo a la relación, antes vertical, entre representante y representado, ahora horizontal.

No obstante, también se ha presentado este uso e impacto como una amenaza para la democracia de no ser debidamente atendida por nuestros gobernantes. Consecuentemente, al no estar organizadas ni reguladas permiten no solo que las demandas se acumulen y sean más fácilmente transmitidas, sino que, por los propios algoritmos de las plataformas digitales, sean agrupadas y terminen individualizando las demandas para un grupo en específico que las reclama. Y es que, como resultado, obtiene a grupos empoderados en hartazgo al ver que su gobierno no responde o, si lo hace, no lo hace con la celeridad o eficiencia deseada. A esto le hemos llamado la interdependencia entre la desconsolidación democrática y la democracia digital, ya que, si bien su relación puede presentar una alternativa de solución frente a la desconsolidación, la ausencia de una democracia digital adecuada crea un problema grave que amenaza a la democracia. Irlanda es un ejemplo de que sí es posible el uso de las herramientas digitales y tecnológicas en la vida democrática con goce de reconocimiento estatal.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Es innegable la entrada hacia un nuevo modelo de organización social protagonizado por medios digitales y tecnológicos, y la participación que la humanidad tiene en este nuevo escenario. Estos medios, más allá de su enorme complejidad pueden ser utilizados a favor del individuo y la construcción de la sociedad, si es que así se decide. Ignorar su carácter transversal a cualquier ámbito de nuestra vida sería una grave equivocación, más aún si el tema a debatir es el impacto y el uso de estos medios en el sistema democrático de los países.

Creemos que, mientras los ciudadanos continúen avanzando hacia una democracia digital y nuestros gobernantes no vayan de la mano, la democracia digital seguirá contribuyendo a la desconsolidación democrática. Lo digital se quedará; ahora nos toca saber utilizarlo. Si bien necesitamos que los gobernantes se pongan al día, nosotros, los gobernados, tampoco podemos actuar irresponsablemente. Las condiciones materiales que se van presentando a lo largo de la historia encuentran sentido en tanto la sociedad las utilice o no, y si es de manera favorable o no. Y es que nos toca aprender, como señala Sebastian Grundberger, «a usar el mundo digital para la promoción de todos aquellos valores que nos deben caracterizar: la apertura, la tolerancia, la democracia, el debate, los derechos humanos y el pluralismo» (Grundberger en Ford 2019, p. 21).

Referencias bibliográficas

Aguirre, Vanessa
2019 «La consolidación de la participación ciudadana a través de los órganos jurisdiccionales. El caso de la política pública de salud». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno, (11)*, 105-125. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/22545>

Barber, Benjamín
2006 «Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de la telecomunicación». En *IDP - Revista de Internet, Derecho y*

Política (Barcelona), Universitat Oberta de Catalunya (UOC), Especial II Congreso sobre Internet, Derecho y Política: Análisis y Prospectiva, (3), 17-27. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/788/78800307.pdf>

Diamond, Larry
2015 «Facing Up to the Democratic Recession». En *Journal of Democracy 26*,(1), 141–55. Recuperado de <https://bit.ly/2UHuHNg>

Foa, Roberto & Mounk, Yascha
2017 «The Signs of Deconsolidation». En *Journal of Democracy* 28,(1), 5–16. Recuperado de https://bit.ly/2KpqtYP

Ford, Elaine
2020 *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*. Lima: JNE/ONPE/KAS.

Fukuyama, Francis
2020 «30 Years of World Politics: What Has Changed?» En *Journal of Democracy 31,* (1),11–21. Recuperado de <https://bit.ly/3nF0H16>

Hernando Nieto, E.
1999 «Teorías democráticas hoy: ¿cuál de ellas garantiza la igualdad, la libertad y la virtud?» En *Derecho PUCP, (52)*, 309-341. Recuperado de <https://bit.ly/2UH2JRN>

Korstanje, Maximiliano
2007 «La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa entre los conceptos de democracia Procedimental y estructural». En *Estudios Sociales (Hermosillo, Son.), 15*, (30), 46-78. Recuperado de https://bit.ly/3pGqeIR

Marshall, Pablo.
2010 «La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional». En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. XXXV* (Valparaíso, Chile,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2.º Semestre), pp. 245 – 286. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n35/a08.pdf>

Martino, Antonio
2018 «Crisis de la democracia representativa: alternativas participativas o democracia directa con medios electrónicos» En *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad.* DOI: 10.20318/eunomia.2018.4153

Moesner, Molly
2020 «The Pandemic's Global Challenge to Democracy Should Be Met with a Global Response Institutions and individuals are uniting to raise awareness of assaults on freedom». En *Freedom House*. Recuperado de <https://bit.ly/2KiwztL>

Mounk, Yascha
2018 «The Undemocratic Dilemma». En *Journal of Democracy, 29*,(2), 98–112. Recuperado de <https://bit.ly/32ZoXD6>

Nye, Joseph Jr.
2001 «Globalization's Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable». En *Foreign Affairs, 99* (6). Recuperado de <https://fam.ag/3kSMdsI>

Peruzzotti, E.
2008 «La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación». En *Debates En Sociología, (33).* Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2539>

Persily, Nathaniel
2017 «The 2016 U.S. Election: Can Democracy Survive the Internet?» En *Journal of Democracy 28*, 2, 63–76. Recuperado de <https://bit.ly/35NC789>

Schumpeter, Joseph
1950 *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper and Brothers.

Zenkert, Georg
2000 «Rousseau y el concepto de soberanía popular». En *Areté, Revista de Filosofía*, *XII* (2), 81-109.

Ziccardi, Alicia
1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

[Sobre la autora]

Vanessa Fiorella Aguirre Gallegos

Abogada por la Universidad Católica de Santa María de Arequipa. Graduada con felicitaciones públicas por la tesis *La intervención del control constitucional en materia de políticas públicas como garantía eficaz para el reconocimiento de derechos fundamentales*. En diciembre de 2018 obtuvo el segundo lugar a nivel nacional en el I Concurso Nacional de Ensayos organizado por la Presidencia del Consejo de Ministros con el ensayo titulado *La integridad en articulación con la descentralización como elemento primordial en la lucha contra la corrupción*.

Ha realizado investigaciones cualitativas publicadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Pontificia Universidad Católica del Perú sobre mecanismos alternativos que permitan un mejoramiento en el sistema democrático del país a partir de la participación ciudadana. Actualmente, cursa la especialización en Políticas Públicas en la Blavatnik School of Government de la Universidad de Oxford.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Transparencia en la red: análisis de las normas que regulan los gastos de propaganda electoral en internet

Gerson Paul Frisancho Villanueva
<gfrisanchov@unsa.edu.pe>
Oficina Nacional de Procesos Electorales
Perú
ORCID: 0000-0001-6672-2485

[Resumen] Este artículo analiza la normativa sectorial referida a la regulación de los gastos por propaganda electoral efectuada a través de internet. En ese sentido, inicia con una breve aproximación teórica sobre internet como espacio donde se desarrolla la opinión pública. Luego se revisan algunos estudios que versan sobre la campaña electoral realizada en internet. Asimismo, analiza las normas sectoriales sobre el tema en cuestión, para posteriormente revisar la información del sistema Claridad sobre los gastos declarados por las organizaciones políticas en las elecciones regionales y municipales del 2018, para observar cómo se desarrolla la campaña electoral en internet en nuestro país.

[Palabras clave] Democracia, normas, campaña electoral, internet.

[Title] Transparency in the web: analysis of the norms that regulate the expenses of electoral propaganda in Internet.

[Abstract] This article analyzes the sectoral regulations regarding the regulation of expenses for electoral propaganda carried out through the internet. In this sense, it begins with a brief theoretical approach to the internet as a space where public opinion develops. Then some studies that deal with the electoral campaign carried out on the internet are reviewed. Likewise, it analyzes the sectoral regulations on the subject in question, to later review the information of the Claridad system on the expenses declared by political organizations in the 2018 regional and municipal elections, to observe how the electoral campaign on the internet is developing in our country.

[Keyword] Democracy, norms, electoral campaign, internet.

[Recibido] 20/09/20 & [Aceptado] 05/11/20

Frisancho, Gerson «Transparencia en la red: análisis de las normas que regulan los gastos de propaganda electoral en internet» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 61-81

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar las normas que regulan la propaganda electoral efectuada a través de internet. En ese sentido, debemos manifestar que este es un estudio descriptivo, por lo que las siguientes páginas no tienen como objetivo principal sustentar una determinada posición o someter una hipótesis a comprobación, sino invitar a reflexionar sobre el tema en cuestión, dado que la propaganda electoral en internet es un tema de reciente data para el Derecho y es propio de la sociedad contemporánea.

Siendo así, la primera parte de este trabajo se desarrolla en dos momentos: en el primero se verifica la importancia que tiene internet como espacio que sirve para el tránsito de la opinión pública, analizando sus principales características, y en un segundo momento se recurre a estudios académicos que nos permiten observar cómo este espacio viene siendo empleado en distintas latitudes y contextos para llevar a cabo las campañas electorales.

En la segunda parte de este trabajo de investigación se revisan los textos normativos que regulan el actuar de las organizaciones políticas y candidatos respecto a la publicidad electoral que desarrollan en internet. Se efectúa una interpretación desde un enfoque tecnicista.

Como tercer punto, se verifica si en las Elecciones Regionales y Municipales de 2018 las organizaciones políticas cuyos candidatos inscritos resultaron ganadores en un Gobierno regional acreditaron como gasto de campaña la publicidad electoral efectuada a través de internet, siendo que la información empleada ha sido obtenida del sistema informático Claridad de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y, con base en ella, se efectúa un análisis breve que permita tener una idea de la campaña a nivel nacional.

Finalmente, a modo de conclusión, se brinda una opinión sobre el tema materia de análisis, dado que, como se dijo anteriormente, este trabajo no busca dar por sentado algún punto, sino concitar interés académico respecto al tema desarrollado.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2. Campaña electoral en internet

2.1 Breve aproximación teórica

El avance tecnológico ha cambiado el desarrollo de diversas conductas sociales, entre ellas, el modo en el que se crea y manifiesta la opinión pública. Al respecto, Habermas (1982) en una de sus obras efectuó un interesante análisis sobre el desarrollo de la opinión pública a lo largo de la historia de la humanidad. Repasó el desarrollo de este concepto en las sociedades helénicas, feudales, aristócratas, burguesas, entre otras, y explicó cómo la opinión pública fue afectada por el capitalismo.

> En la centuria que siguió a la era culminante del liberalismo, un capitalismo *organizado* disolvió la relación originaria entre publicidad y esfera privada; los perfiles de la publicidad burguesa se desfiguraron. Pero ni el modelo liberal ni el socialista resultan apropiados para el diagnóstico de la publicidad suspendida entre las constelaciones estilizadas por ambos modelos. Dos tendencias dialécticamente enfrentadas simbolizan la decadencia de la publicidad. Esta penetra cada vez más esferas de la sociedad y, al mismo tiempo, pierde su función política, a saber: la sumisión de los estados de cosas hechos públicos al control de un público crítico (Habermas, 1982, p. 172).

El estudio de Habermas es ilustrativo para observar el desarrollo histórico de la opinión pública y cómo el capitalismo permitió una mayor participación de las personas sobre los hechos públicos (lo cual no necesariamente implica una participación más crítica o concreta, como señala el indicado autor); sin embargo, este estudio también nos invita a pensar sobre la opinión publica en la era digital, donde la masificación de información es una de las principales características.

En ese sentido, dentro de los diversos hechos que son materia de opinión pública, nos referiremos en específico a los asuntos relativos a la campaña electoral realizada por las personas que aspiran a alcanzar un cargo de elección popular, observando la influencia de la masificación de la información propia de la sociedad tecnológica.

En primer lugar, es de observar que las redes sociales, páginas de internet, entre otras plataformas digitales, se han convertido en espacios de opinión respecto a hechos públicos, trascendiendo los escenarios físicos donde tradicionalmente se difundían los mensajes políticos. De esta forma:

> El espacio público se reparte en dos polos definidos como un espacio concreto —delimitado por la ciudad— y un espacio abstracto —dimensionado por las redes—.

> Es en el espacio abstracto donde se producen las neomanifestaciones. La calle, como espacio limitado, solo puede albergar a un número determinado de personas. En las redes, sin embargo, cualquier reivindicación puede ser secundada instantáneamente por millones de personas (Oller & Barredo, 2012, p. 16).

Así las cosas, en otrora momento, solo en espacios físicos se difundía información relativa a las campañas electorales, donde únicamente los concurrentes obtenían de primera mano la información trasmitida. Actualmente, los medios tecnológicos brindan acceso a plataformas digitales que permiten conocer sobre hechos públicos y participar de la opinión pública sin necesidad de desplazarse físicamente. En ese sentido, coincidimos con lo que indica Castells (2002), para quien «internet es un instrumento para promover la democracia. Por su fácil acceso a información política, permite a los ciudadanos ser casi tan bien informados cuanto sus líderes» (p. 138).

En segundo lugar, se observa la ductilidad del proceso comunicativo en internet respecto al origen de la información que ofrece. Al respecto, se indica acertadamente que:

> Entre otras manifestaciones, una de las principales características que potencia la política en internet es la segmentación de los polos emisores y receptores de comunicación que, aplicado a la campaña electoral, significaría que ya no puede entenderse únicamente como una élite —política y mediática— que elabora y difunde mensajes políticos dirigidos a unos receptores, sino que internet ha descentralizado las emisiones de los mensajes en campaña electoral y el impacto que estas puedan tener en un público segmentado (Campos-Domínguez, Valera & López, 2015, p. 1624).

Las características indicadas anteriormente son algunas de las varias que engloba la comunicación política en internet; sin embargo, la idea de este acápite no es efectuar un análisis descriptivo de las mismas, sino plasmar la importancia de internet como espacio donde se desarrollan actividades de publicidad electoral. Al respecto, distintos analistas han publicado libros especializados para realizar exitosamente estrategias de campaña *online*, por lo que coincidimos en señalar que «hoy la comunicación política de avanzada se da en el trecho sustantivo de un debate que se lucha, día a día, en internet. La red se ha convertido en la primera fuente de información de las sociedades modernas» (Ibinarriaga & Trad, 2009, p. 106).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2.2 Breve referencia a estudios sobre campañas electorales en internet

Dado el rol que desempeña internet dentro de las campañas electorales, existen varios trabajos académicos que han estudiado la influencia de este medio de comunicación en el desarrollo de las mismas, por lo que nos enfocaremos en algunas investigaciones que abordan el tema.

En primer lugar, consideramos importante hacer referencia al caso del expresidente estadounidense Barack Obama, en cuya campaña electoral el internet fue empleado como pieza importante de la estrategia electoral.

> El despliegue y estrategia de Obama en internet se centró en sus sitios BarackObama.com, perfiles de Facebook, Twitter y MySpace: MyBarackObama.com, los canales de video de YouTube y el propio Barack TV dentro del portal BarackObama.com, el sitio wap Obama Mobile en Wikipedia y en el blog BarackObama (Castro, 2012, p. 212).

Por otro lado, Soní-Soto (2011) indica que «medios como la TV, aparte de entrevistas, noticias, etcétera, promovieron la participación en las redes, dieron a conocer sitios, portales, páginas, y se produjo una retroalimentación entre medios tradicionales e internet que dio lugar a un flujo informativo con amplia participación ciudadana» (pp. 71-72). No obstante, si bien durante la campaña electoral del expresidente estadounidense el internet tuvo un rol importante, cabe señalar que no se hizo un uso irreflexivo de los canales digitales, sino que:

> La estrategia a través de estos espacios fue perfectamente planeada por dos profesionales de gran experiencia, uno de ellos Joe Rospars, socio fundador de la empresa Buel State Digital, especializada en el desarrollo de estrategias de internet, y Chris Hughes, de 25 años, uno de los tres fundadores de Facebook (Manzano, 2009, pp. 41-42).

Conforme a los párrafos anteriores, nos permitimos colegir, en primer lugar, la planeación estratégica del uso de los medios digitales y, en segundo lugar, la interacción generada entre el internet y los medios de comunicación tradicionales para efectos de desarrollar la campaña política en internet.

Ahora bien, alejándonos del escenario estadounidense, observamos que en otras latitudes el internet también es un componente importante en las campañas electorales. Así, Campos-Domínguez y Calvo efectúan un interesante

análisis sobre el papel que desempeñó Twitter en las elecciones españolas de 2015. En ese sentido, una de las conclusiones del referido estudio señala que:

> Los datos confirman la importancia que en el diseño, planificación y repercusión de las campañas tiene la coordinación de la campaña digital con la tradicional en medios digitales. Ello se aprecia no solo en la conformación de equipos de trabajo y organización de los departamentos de la campaña digital que trabajan coordinados en su mayoría o integrados en los departamentos de comunicación, sino que también se evidencia en que aquellos mensajes difundidos en Twitter que resultan más viralizados son precisamente los mensajes mediáticos, aquellos que han sido primero difundidos en televisión o los que, aprovechando un evento televisivo (como el debate electoral) consiguen su viralización en Twitter (Campos-Domínguez & Calvo, 2017, p. 112).

De otra parte, en el contexto latinoamericano también se han efectuado trabajos académicos sobre la influencia de internet en las campañas electorales. Al respecto, Sebastián y Baeza realizan un interesante estudio sobre el caso de Francisco de Narváez, candidato que venció al partido del oficialismo argentino en las elecciones legislativas de 2009. Al respecto, los autores indicaron lo siguiente:

> Tuvo una fuerte presencia en las redes sociales. Tenía cuenta en Flickr, Sónico, MySpace, Facebook y Twitter, además de un canal en YouTube, [...] las actividades del candidato, sus notas, frases, fotos y videos se posteaban diariamente y los seguidores las comentaban permanentemente. Esto facilitó la sensación de tener una relación directa entre candidato y electores, aun siendo de índole virtual, dando lugar a un *feedback* entre ambos a través del cual se podía medir el humor social. En este tipo de herramientas 2.0, los mayores usuarios fueron los jóvenes y las estrategias de comunicación tuvieron en cuenta este punto (Sebastián & Baeza, 2013, p. 795).

Por último, en nuestro país también se analizó la influencia del uso de internet en campañas electorales, llegándose a afirmar que «el empleo de Twitter y Facebook por las candidatas a la alcaldía de Lima, así como la participación espontánea de su audiencia a través de estas redes, incidieron parcialmente en el triunfo de una de ellas en 2010» (Pérez, 2012, p. 134). Ahora bien, el referido estudio fue efectuado hace ocho años, siendo que en la actualidad la disminución de costos de internet móvil, la creación de nuevas redes sociales y, sobre todo, las medidas sanitarias dictadas por el gobierno peruano debido al COVID-19 nos permite considerar un uso mayor de internet en el desempeño de la campaña electoral presidencial que está *ad portas* de realizarse.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

3. Análisis de las normas que regulan los gastos de la propaganda electoral contratada en internet

Conforme al acápite anterior, hemos observado que el internet forma parte del plan estratégico de la campaña electoral en las distintas latitudes del mundo. En ese sentido, dichas actividades son reguladas por los entes del Estado, a efectos de evitar actos contrarios a la democracia producidos a través de la propaganda electoral en un proceso de elección popular. Así, conviene señalar que «se denomina propaganda electoral a aquella preparada por los partidos políticos y candidatos con el propósito de captar los votos del electorado para conseguir el mandato político» (Lossio, 2017, p. 885).

En el ordenamiento jurídico peruano existen distintas normas legales e infralegales que regulan la propaganda electoral. Observamos, por ejemplo, el Título VIII de la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE), que trata el tema de la propaganda electoral, así como el Reglamento sobre propaganda electoral, publicidad estatal y neutralidad en periodo electoral, aprobado mediante Resolución N.° 0078-2018-JNE. No obstante, dado el objeto de estudio, nos circunscribiremos únicamente a las normas que versan sobre los gastos de campaña efectuados por las organizaciones políticas, para determinar si estos textos normativos ofrecen una base sólida para efectuar labores de supervisión de la publicidad electoral en internet.

3.1 Ley de organizaciones políticas[1]

Consideramos que el referido texto normativo tiene un rol importante en cuanto a las normas que regulan el actuar de las organizaciones políticas y de los ciudadanos que participan en ellas, ya sea directamente (como afiliados) o indirectamente (como aportantes). En su articulado podemos encontrar definiciones y disposiciones específicas sobre la creación de los partidos políticos, la participación de los ciudadanos afiliados, democracia interna, financiamiento de partidos políticos, entre otros temas de interesante estudio. Atendiendo el objetivo de este artículo, revisaremos las disposiciones referidas a los gastos de publicidad electoral, no sin antes señalar que coincidimos con Blancas (2005), quien sobre el referido texto legal manifestó:

1 Ley N.° 28094 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 1 de noviembre del 2003.

> La Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094) desarrolla el artículo 35º de la Constitución, el cual —tras reconocer la facultad de los ciudadanos a ejercer sus derechos políticos a través de organizaciones establecidas «como partidos, movimientos o alianzas» y señalar que estas «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular» (p. 105).

El artículo 39.º de la Ley de Organizaciones Políticas (LOP)[2] prescribe un mandato para los medios de comunicación que son contratados para difundir propaganda electoral, siendo que, desde una interpretación literal de la norma, se observa que el artículo establece una proscripción en aplicar una tarifa 'conveniente' para determinados partidos u organizaciones, debiendo cumplir con la igualdad de tarifa sin distinción alguna. Sin duda, la referida norma busca establecer un deber claro en aras de evitar algún tipo de favorecimiento que afectaría la formación de la decisión electoral.

Por otro lado, el artículo 40.º de la LOP[3] contiene nueve numerales, de los cuales se observa que alude a la radio y televisión; sin embargo, también utiliza el término medios de comunicación de modo genérico, pero que, en contexto con el tenor del artículo, nos llevaría a pensar, en un primer momento, que hace alusión únicamente a la radio y la televisión. En ese sentido, podemos señalar que se establecen limitaciones temporales y económicas respecto a la propaganda contratada.

Sobre las limitaciones temporales, las encontramos en los numerales 40.6 y 40.7 de la LOP.[4] Debemos indicar que la ley prescribe que la contratación de propaganda electoral en los aludidos medios se da entre los 60 y hasta los

2 Texto legal: Artículo 39º. Publicidad política contratada La contratación de publicidad política debe hacerse en igualdad de condiciones para todos los partidos políticos, movimientos políticos y organizaciones políticas locales. Las tarifas no pueden ser superiores a las tarifas promedio efectivamente cobradas por la difusión de publicidad comercial. Dichas tarifas deben ser hechas públicas informando a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, dos días después de la convocatoria a elecciones.

3 Texto legal: 40.1. Solo puede contratarse propaganda electoral en radio y televisión desde los sesenta hasta los dos días calendario previos al día de la elección [...] 40.3. La contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación o centrales de medios debe realizarse en igualdad de condiciones. 40.4. De conformidad con el artículo 39 de esta ley, no se puede establecer precios superiores al promedio cobrado a privados por la publicidad comercial en los últimos dos años.

4 Texto legal: 40.6. En elecciones generales, la organización política y el candidato, a través de su tesorero nacional o tesoreros descentralizados, pueden contratar hasta cinco (5) minutos diarios en cada estación de radio y televisión de cobertura nacional. 40.7. En el caso de elecciones regionales o municipales, las organizaciones políticas y sus candidatos inscritos en los departamentos del país pueden contratar propaganda electoral, a través de los responsables de campaña hasta un (1) minuto diario en cada estación de radio y televisión de su jurisdicción. El incumplimiento de esta limitación acarrea responsabilidad exclusiva del candidato.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

dos días previos a la elección; además, solo puede efectuarse por un espacio de cinco minutos al día, tratándose de elecciones generales, y un minuto al día, tratándose de elecciones regionales. Para hacer más didáctico lo señalado anteriormente, ofrecemos la siguiente tabla:

Tabla 1

Modelos de democracia digital según Subirats

Tipo de elección	Límite de publicidad por estación de radio o canal de TV	Encargado de contratación
General	5 minutos	Tesorero nacional o regional
Regional o municipal	1 minuto	Encargado de campaña

Fuente: Subirats 2002

Respecto a las limitaciones económicas, observamos que la LOP, en su artículo 40.4, ha efectuado una regulación tarifaria o económica, al señalar que no se pueden establecer precios superiores al promedio estipulado por la publicidad comercial en los últimos dos años y en el mismo horario. Además, infringe el deber a los medios de comunicación de informar sobre sus tarifas al área encargada de supervisión de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

A nuestro criterio, consideramos que los aludidos artículos buscan evitar conductas contrarias a la igualdad en la publicidad electoral. De esta forma, candidatos u organizaciones políticas con mayor poder económico no podrán contratar por un espacio casi indefinido su publicidad electoral en radio y televisión (ver cuadro 1); además, los medios de comunicación no podrán elevar sus tarifas publicitarias en perjuicio de las organizaciones políticas y candidatos con recursos económicos menores; sin embargo, de la lectura integral de los artículos no se observa una alusión a la publicidad contratada a través de internet.

Por lo anterior, se puede entender de los numerales del artículo 40.º de la LOP que las organizaciones políticas o candidatos pueden contratar publicidad a través de internet —un anuncio de YouTube, por ejemplo—, sin respetar los límites temporales (por más de cinco o un minuto al día) Además de ello, los sitios web no necesariamente se ven obligados a contratar con el tesorero nacional, regional o el encargado de campaña en caso de elecciones regionales o municipales, quienes son los únicos que pueden contratar con medios de radio y televisión.

De otro lado, respecto al alcance de publicidad en Facebook, observamos que esta red social permite que una determinada publicación, que bien podría ser propaganda electoral, tenga un alcance determinado de personas por un número de días y según el público etario al que se quiera llegar. En ese sentido, las disposiciones del artículo 39.º y 40.º de la LOP no podrían ayudar a controlar este tipo de publicidad electoral. No obstante lo anterior, es necesario observar si el desarrollo infralegal de la LOP habría permitido salvar la situación antes referida.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, cabe señalar que la LOP ha sido modificada recientemente[5] mediante la Ley N.º 31046, Ley que modifica el Título VI del financiamiento de los partidos políticos, de la Ley N.º 28094. De la revisión del referido texto normativo, observamos disposiciones específicas sobre el financiamiento de las organizaciones políticas, aportes, contabilidad, entre otros temas, que si bien regulan hechos importantes, no modifican en específico los puntos que nos hemos planteado sobre la campaña electoral efectuada a través de internet. No obstante, queda claro que, si los partidos efectúan gastos en publicidad a través de internet, tienen el deber de incluirlo en su contabilidad interna, siendo la ONPE garante de la supervisión de dichos datos.

3.2 Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios[6]

La referida norma reglamentaria tiene lugar debido a una serie de modificaciones realizadas a diversos textos legales que fueron publicados para, entre otros temas, controlar el financiamiento privado de las organizaciones políticas a fin

5 Publicado en el Diario Oficial el Peruano el 26 de setiembre del 2020.

6 Aprobado mediante la Resolución Jefatural Nº 000025-2018-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 08 de febrero del 2018.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

de evitar que los fondos empleados por estas sean de origen ilícito. En ese sentido, se hizo necesario actualizar el reglamento aprobado por la Resolución Jefatural N.º 060-2005-JN/ONPE, el cual fue dictado en su momento para cumplir con reglamentar las disposiciones de la Ley de Organizaciones Políticas.

En ese sentido, la lectura de la exposición de motivos del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (RFSFP) nos permite observar que, entre otros temas, versan sobre el financiamiento público y privado de las organizaciones políticas, los gastos operativos y durante campaña electoral, la franja electoral, rendición de cuentas durante la consulta popular, organización económica financiera y registro contable de las organizaciones políticas. En lo que al tema materia de investigación concierne, nos centraremos en el Título III, capítulo 4 denominado 'De los gastos durante la campaña electoral de las organizaciones políticas'.

Al respecto, los artículos 77.º y 78.º del RFSFP[7] son textos similares que definen como campaña electoral las actividades realizadas por las organizaciones políticas desde la convocatoria a un proceso electoral hasta la publicación en el diario oficial que declara su conclusión, con la finalidad de obtener el voto de los ciudadanos, siendo que los gastos incurridos en el referido periodo son considerados gastos de campaña electoral.

El artículo 79.º del RFSFP contiene un texto importante para esta investigación, pues señala como gastos de campaña aquellos efectuados a través de los medios de comunicación. En ese sentido, el mismo artículo indica que entiende por medios de comunicación a las empresas que brindan servicio de televisión, radio, cine, prensa escrita, sitios web, internet, empresas de publicidad exterior y demás mecanismos de la tecnología de información y comunicación utilizados durante campaña electoral.

7 Texto del reglamento.- Artículo 77º Definición de campaña electoral: Las actividades partidarias consideradas campaña electoral son aquellas que ocurren desde la convocatoria a un proceso electoral hasta la publicación en el diario oficial de la resolución que declara su conclusión y que tienen por finalidad directa la obtención del voto de los ciudadanos, para optar por una alternativa concreta que se les presenta durante un proceso electoral, sea para elegir algún representante ante un organismos de gobierno o para decidir respecto de una materia que es sometida a consulta popular.
Artículo 78º Gastos de campaña electoral: Los gastos de campaña electoral son aquellos realizados por las organizaciones políticas durante una campaña electoral, es decir desde la convocatoria a un proceso electoral hasta la resolución que declara su conclusión; estos gastos incluyen a los candidatos a la fórmula presidencial de la Presidencia de la República.

De esta forma, observamos que el Reglamento distingue los sitios web e internet como conceptos diferentes; sin embargo, no explica qué entiende por cada uno de ellos o el motivo de la distinción. Por otro lado, debemos manifestar que es un avance del Reglamento incluirlos, ya que no se establecían literalmente en la LOP, donde observamos que únicamente se hace mención expresa a la radio y televisión.

En este punto, debemos reparar en el concepto del Reglamento dentro de la doctrina administrativa. Al respecto, Morell (1996) señalaba que «es una norma jurídica con valor subordinado a la Ley y sobre materias no reservadas a la misma» (p. 107). Por lo anterior, el Reglamento como instrumento normativo emitido por la administración pública, únicamente puede abordar temas sobre los cuales la ley no lo hace en específico, siempre y cuando haya habilitación expresa de la misma. Siendo así, entendemos que el RFSFP es lo que en teoría se conoce como un reglamento *intra legem*, es decir, aquel que completa la ley añadiendo preceptos no considerados; en este caso, añade una lista de lo que se entiende por medios de comunicación.

Ahora bien, el artículo 79.º del RFSFP[8] precisa que los medios de comunicación deben verificar que los únicos que pueden contratar la propaganda electoral son personas acreditadas de los partidos, estando además obligados a informar a la ONPE sobre los contratos y comprobantes que emitieron. En ese sentido, dada la generalidad de la norma, entendemos que estas disposiciones resultan aplicables a los sitios web e internet.

El artículo 80.º del RFSFP establece límites temporales en cuanto a la contratación de anuncios en radio y televisión, siendo similar la redacción a la del artículo 40.º de la LOP que estudiamos líneas arriba.[9] Debemos mencionar

8 Texto del reglamento: Artículo 79.- Propaganda con fines electorales: (...) Sólo el tesorero nacional o los tesoreros descentralizados de la organización política son los únicos autorizados para contratar propaganda con fines electorales a favor de la organización política y de los candidatos en las elecciones congresales presidenciales y parlamento andino.
Los medios de comunicación deberán tomar las medidas necesarias para constatar la titularidad del cargo de tesorero. Para el caso de elecciones regionales o municipales solo puede contratar la propaganda el responsable de campaña o el mismo candato.
Del mismo modo los medios de comunicación públicos y privados a solicitud de la ONPE, informarán sobre los contratos y comprobantes de pago emitidos a las organizaciones políticas o a sus candidatos por propaganda con fines electorales.

9 Ver pies de página 3, 4 y cuadro Nº 1.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

que el artículo 80.º del RFSFP está compuesto de cinco párrafos. En los cuatro primeros hace alusión a la contratación de propaganda en radio y televisión. En el último señala genéricamente: «Los medios de comunicación deberán tener en cuenta esta limitación para la suscripción de los contratos de publicidad con las organizaciones políticas o candidatos», aludiendo a los límites de emisión de cinco minutos en campañas nacionales y un minuto en campaña regional o municipal. En ese sentido, nos cuestionamos si esta última parte podría ser aplicable también a los sitios web e internet.

Para dar respuesta a la interrogante, debemos considerar antes lo que indica Rubio (2009) respecto a la norma jurídica y el lenguaje:

> A diferencia de algunas otras ramas del saber, el Derecho no utiliza un lenguaje propio o simbolizado. Por el contrario, toma el lenguaje común y es elaborado mediante él. Adicionalmente, se supone que al regular las conductas de las personas en su vida social, el Derecho aspira a ser conocido, entendido y aplicado por los seres humanos aun al margen de su conocimiento del sistema jurídico (p. 78).

Siendo así, algunos términos incluidos en las disposiciones normativas pueden parecer vagos por su uso en el lenguaje cotidiano. Por ello, para darles un sentido, existen criterios y métodos interpretativos que emplearemos, no sin antes hacer alusión al artículo 81.º del RFSFP.[10]

Al respecto, el referido artículo establece una regulación sobre la tarifa que se puede cobrar por publicidad electoral. Señala que «la contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación o centrales de medios debe realizarse en igualdad de condiciones». Posteriormente, indica que «los medios de comunicación masiva, escrita, radial o televisiva están obligados a entregar información detallada de las tarifas publicitarias».

De esta forma, consideramos necesario aplicar un criterio tecnicista para efectuar la interpretación de las disposiciones normativas materia de análisis. Sobre el referido criterio, Rubio (2009) indica que «la tarea de interpretación consiste en desentrañar el significado de una norma jurídica a partir del Derecho mismo, sin intervención de elementos extraños a lo técnicamente legal» (p. 234).

10 Texto del reglamento: Artículo 81º.- Tarifas de propaganda con fines electorales: La contratación de propaganda electoral con los medios de comunicación o centrales de medios debe realizarse en igualdad de condiciones y conforme lo previsto en el artículo 39 y numeral 40.3 y 40.4 del artículo 40 de la Ley.

En ese sentido, de una interpretación conjunta de los artículos 79.º a 81.º del RFSFP podemos manifestar que las limitaciones establecidas respecto de la legitimidad para contratar publicidad (artículo 79.º, tesoreros y responsables de campaña), así como la limitación temporal de cinco o un minuto de propaganda diaria (artículo 80.°) e igualdad de costo por la tarifa de publicidad (artículo 81.º) sería aplicable también a los sitios web e internet. Además de lo anterior, si entendemos el RFSFP de forma sistemática, observaremos que en la exposición de motivos de la referida norma[11] no se hace una alusión exclusiva a la radio y televisión, sino que se indica el término medios de comunicación de forma genérica, siendo una razón más para entender que las limitaciones se extienden a los sitios web e internet.

Finalmente, atendiendo la razón de la norma, consideramos que sería muy restrictivo pensar que las limitaciones solo deban alcanzar a la radio y televisión, dejando a los otros medios de comunicación a su libre albedrío de contratación temporal, es decir, proyectar propaganda electoral todo el día o incluso aceptar contrataciones de personas diferentes a los tesoreros o responsables de campaña, permitiendo, de esta forma, que no haya un registro adecuado de los gastos efectuados por la organización política. Ello sería contradictorio con los fines de la misma norma y la transparencia en los gastos de campaña realizados en periodo electoral.

Ejemplificando lo señalado anteriormente, podemos entender que no se podría, por ejemplo, contratar una publicidad por anuncios en plataformas como YouTube superando el límite temporal de cinco o un minuto, atendiendo la elección general, regional o municipal.

Por otro lado, en cuanto a los avisos publicitarios de redes sociales como Facebook, que ofrece la posibilidad de fijar una publicación y difundirla en un determinado grupo de personas, podríamos observar que una organización política con mayores recursos económicos podría pagar para que esta famosa red social difunda en un grupo de personas —en este caso, votantes mayores de

11 Texto del Reglamento: **Exposición de motivos. Los gastos de las organizaciones políticas y de sus candidatos a cargos de elección popular** [...] Se considera como medio de comunicación a las empresas de publicidad exterior y se regula solo el tesorero nacional o los tesoreros descentralizados de la organización política son los autorizados a contratar propaganda política en elecciones generales. En elecciones regionales y municipales solo pueden contratar propaganda electoral el responsable o el mismo candidato, y se precisa que los medios de comunicación deben informar a la ONPE sobre los contratos y comprobantes de pago emitidos a las organizaciones políticas o sus candidatos (artículo 79º) (las negritas son nuestras).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

edad— su propaganda electoral. Así también, páginas web con un número alto de visitantes podrían ser contratadas para difundir anuncios electorales que serían observados por los visitantes. En ese sentido, no aplicarían los límites temporales de difusión; sin embargo, sería aplicable la igualdad de tarifa en la contratación de publicidad electoral y el deber de las organizaciones políticas de informar los gastos incurridos a través de estos medios, así como el cuidado por parte de las empresas de contratar únicamente con personas acreditadas.

De esta forma procedemos a finalizar la primera parte del ensayo, y a continuación observaremos si las organizaciones políticas han efectuado gastos de campaña electoral por publicidad en internet.

4. De los gastos de campaña por publicidad realizada en internet en las ERM 2018

A efectos de verificar si las organizaciones políticas han detallado gastos por publicidad electoral en internet, hemos seleccionado el proceso de elecciones regionales y municipales llevadas a cabo en el año 2018. En ese sentido, nuestra muestra abarca los partidos políticos que han resultado ganadores en alguna de las regiones del país, excluyendo a las organizaciones políticas de alcance regional. Luego de ello, hemos verificado las declaraciones de rendición de cuentas de los gastos de campaña de los candidatos electos (cuadro 2) para constatar si efectuaron gastos por la difusión de propaganda electoral en internet.

Por otro lado, debemos manifestar que la información fue obtenida del sistema informático Claridad, el cual tiene calidad de información pública y se encuentra disponible en la página web de la ONPE. Así, mediante la Resolución Gerencial N.° 000002-2018-GSFP/ONPE de fecha 4 de abril de 2020 se aprobó el Formato 8: Gastos de campaña electoral efectuados por candidatos a cargos de elección popular, el cual considera los siguientes ítems de gastos de campaña.

1	Televisión	6	Internet
2	Radio	7	Producción de publicidad
3	Prensa escrita	8	Impresiones
4	Publicidad exterior	9	Otros medios publicitarios
5	Mítines	10	Otros gastos de campaña

Tabla 2

Modelos de democracia digital según Subirats

Partido político	Región	Ítem de gasto de campaña
Acción Popular	Cajamarca	10, 9, 8, 6, 5, 4, 2, 1
	Cusco	10, 5
	Huánuco	1, 2, 3
Alianza para el Progreso	La Libertad	2, 1, 8, 10
	Madre de Dios	5, 10, 8, 2, 1
	Pasco	10, 9, 8, 2, 5
	Ucayali	10, 9, 8, 2, 5, 4
Podemos Perú	Lambayeque	10, 8, 4, 9, 3, 2, 1
Restauración Nacional	Loreto	10, 2, 1
Partido democrático Somos Perú	Áncash	1, 2, 10, 6

Fuente: Subirats, 2002

De la información detallada, tenemos las siguientes observaciones:

- En primer lugar, si bien el artículo 79.° del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios distingue entre sitios web e internet, el Formato 8 de declaración de gastos solo considera como gasto para declarar al internet (ítem 6). Por tanto, debemos señalar un defecto de técnica legislativa en este punto, dado que una interpretación en contrario supondría que se puede hacer publicidad electoral en sitios web sin efectuar declaración de gastos al respecto.

- En segundo lugar, se observa que los gastos de campaña electoral están abocados principalmente a la publicidad electoral tradicional, como sería la radio, televisión, impresiones de publicidad, etcétera, siendo que los candidatos elegidos en los Gobiernos regionales de Cajamarca y Áncash son los únicos que declararon haber efectuado pagos por publicidad en internet, por lo que solo el 20 % de la muestra declaró haber realizado este tipo de gasto.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

- En tercer lugar, respecto a los casos de Cajamarca y Áncash, se aprecia que la inversión de publicidad en internet es ínfima en comparación con los gastos de campaña en medios tradicionales, como se observa a continuación:

Tabla 3

Modelos de democracia digital según Subirats

Región	Gasto total reportado		Gasto del ítem 6 – internet	
	Del 19-06 al 04-10-2018	Del 10-10 al 09-12-2018	Del 19-06 al 04-10-2018	Del 10-10 al 09-12-2018
Áncash	S/ 100,364,95	S/ 96,395,00	S/ 1720,00	S/ 800.00

Fuente: Subirats, 2002

Tabla 4

Modelos de democracia digital según Subirats

Región	Gasto total reportado	Gasto del ítem 6 – internet
	Del 19-06 al 28-12-2018	Del 19-06 al 28-12-2018
Cajamarca	S/ 316,064,62	S/ 53,00

Fuente: Subirats, 2002

- En cuarto lugar, corresponde especificar que el candidato electo por Áncash es el único que contrató empresas para efectuar publicidad en internet, y el candidato de Cajamarca optó por contratar directamente publicidad en Facebook.

5. A modo de conclusión

Conforme al desarrollo del tema, nos permitimos afirmar que en distintas latitudes la publicidad electoral efectuada en internet abarca un importante campo en el desarrollo de las campañas electorales. Se cuenta con un grupo de técnicos encargados de planificar una estrategia que armonice el contenido

de la campaña electoral efectuada en los medios tradicionales con la campaña realizada a través de internet.

En ese sentido, la importancia de la campaña realizada en internet determina que las administraciones electorales dispongan de normas que regulen su actividad. Siendo así, el marco normativo peruano encuentra deficiencias a nivel legal, las cuales no han sido tratadas en su reciente modificación, que abordó principalmente temas sobre el financiamiento y aportes de las organizaciones políticas.

Por otro lado, el desarrollo infralegal recogido en el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios —si bien con inconvenientes de técnica legislativa y a partir de un esfuerzo interpretativo— ha dispuesto reglas de cumplimiento para la campaña electoral efectuada en internet, tales como la legitimidad de la persona que contrata dicha publicidad, la prohibición de establecer una tarifa diferenciada entre las organizaciones políticas que adquieren dichos servicios, así como la limitación temporal de la publicidad difundida, entre otras; sin embargo, al no disponer de una reglamentación expresa o más específica sobre la campaña electoral en internet, puede complicar las labores de supervisión, atendiendo al hecho de desarrollar interpretaciones legales diferentes a la esbozada en este trabajo.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, se observa que el desarrollo de la campaña electoral en internet en el caso peruano tuvo muy poca penetración en la campaña electoral regional y municipal de 2018, dado que solo el 20 % de la muestra declaró haber efectuado gastos de campaña electoral en internet y que la inversión fue ínfima si se la compara con la publicidad electoral tradicional. En ese sentido, dado que este es un trabajo meramente descriptivo, nos permitimos efectuar las siguientes suposiciones que alienten el debate académico al respecto:

En el Perú, la campaña en internet no es de importancia para las organizaciones políticas (a diferencia de otros países), por lo que hay una inversión casi nula al respecto o las organizaciones políticas no han efectuado una declaración completa de los gastos de campaña efectuados en internet, por lo que convendría mejorar la supervisión en este punto.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Por otro lado, consideramos que una regulación más detallada sobre el tema de la campaña electoral en internet sería una regulación de avanzada. No obstante, el tema debe ser abordado no solo desde un punto de vista legal, sino desde un plano social debido a que debe continuarse con el desarrollo de las prácticas de transparencia en los gastos de las organizaciones políticas e integrantes. Consideramos que el internet es un instrumento de la sociedad contemporánea, por lo que el desarrollo jurídico en el país sobre este tema es novedoso y, sin duda, seguirá desarrollándose con el devenir del tiempo, avance tecnológico y necesidad social.

Referencias bibliográficas

Blancas, Carlos
2005 «Ley de Partidos Políticos. Análisis Jurídico». En *Revista Elecciones, 5,* 105-123. Lima.

Campos, E.; Valera, L. & López, G.
2015 «Emisores políticos, mediáticos y ciudadanos en internet: hacia un nuevo marco comunicativo en la jornada de reflexión de España». En *Historia de Ciéncias, Saúde – Manguinhos, 22*, 1621-1636. Recuperado de <https://bit.ly/2ISm0NB>

Campos, Eva & Calvo, Dafne
2017 «La campaña electoral en internet: planificación, repercusión y viralización en Twitter durante las elecciones españolas de 2015». En *Comunidad y Sociedad, 29*, 93-116. Recuperado de <https://bit.ly/2ULjonq>

Castells, Manuel
2002 *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Castro, Leyvi
2012 «El marketing político en Estados Unidos: El caso Obama». En *Norteamérica 7,* (1). Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502012000100008>

Ibinarriaga, José Adolfo y Trad Huasbun, Roberto
2009 *El arte de la guerra electoral* (primera edición). México: Campus Libris.

Habermas, Jurgen
1981 *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.

Lossio, Luciana
2017 «Propaganda electoral». En *IIDH. Diccionario Electoral*. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>

Manzano, Jaime
2009 «La rebelión *online*». En *Revista Mexicana de Comunicación, 21*, (114), 41-42.

Morell, Luis
1996 *Curso de Derecho Administrativo* (Tomo I). Pamplona: Aranzadi.

Oller A, Martín & Barredo Ibáñez Daniel
2012 «La Sociedad de los Ideantes: Repensando los conceptos de opinión y esfera pública y las teorías democráticas relacionadas con el fenómeno comunicativo ciudadano». En *Cuadernos Artesanos de Latina N.° 29.* Recuperado de <http://www.revistalatinacs.org/067/cuadernos/29_Oller.pdf>

Pérez, María del Pilar
2012 Uso de las redes sociales en campañas electorales. Recuperado de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1718

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Prama, Ricardo & Baeza, Noelia
2013 «Candidatos a medida. ¿Cómo se construyó el candidato que le ganó a los Kirchner?». En *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 43* (119), 773-800. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v43n119/v43n119a09.pdf>

Rubio, Marcial
2009 *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Lima. Fondo Editorial PUCP.

Soní-Soto, Araceli
2011 «Mitos y símbolos en la campaña de Barack Obama». En *Palabras Clave. Volumen, 14* (1), 67-82. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/pacla/v14n1/v14n1a05.pdf>

[Sobre el autor]

Gerson Paul Frisancho Villanueva

Abogado por la Universidad Nacional de San Agustín; formó parte del quinto superior (puesto 15). Estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional y Tutela Jurisdiccional de la misma casa de estudios. Panelista en la "II Jornadas Nacionales sobre Derechos Fundamentales", desarrollada en la PUCP. Finalista en la categoría de egresados del "II Concurso Nacional de Ensayos en Derechos Fundamentales" organizado por el Minjus. Becario del "XVII Curso de Extensión Universitario de INDECOPI" y del "X Curso de Extensión Universitario de Sunass". Experiencia laboral en la ONPE, Sunass y Osiptel.

La Democracia Interna en América Latina

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Primarias en América Latina: hacia una tipología tridimensional

Narda Carranza Pinedo
<narda.carranza@pucp.pe>
NOR Instituto de Investigación en Ciencias Sociales
Perú
ORCID: 0000-0001-6635-9372

Manuel Chuquillanqui Gonzales
<mchuquillanqui@gmail.com>
Hubert H. Humphrey Fellow, American University Washington College of Law
Perú
ORCID: 0000-0002-2644-8423

[Resumen] Existe un reconocimiento de que las primarias son mecanismos de selección de candidatos con variaciones nacionales relevantes en Latinoamérica; sin embargo, los enfoques convencionales aún no incorporan este hecho. Por este motivo, ofrecemos una tipología descriptiva de primarias, enfatizando tres dimensiones: el grado de su obligatoriedad (alta o baja), el grado de control estatal (por ejemplo, participación estatal en el proceso) y el tipo de inclusividad del selectorado (primarias abiertas y/o cerradas). Este marco permitiría a los/as académicos/as desarrollar explicaciones más exactas y precisas acerca del diseño, la implementación y evaluación del instrumento, mejorando la selección de casos dentro de los estudios comparados al respecto. Ilustramos la utilidad de este marco analizando el caso peruano.

[Palabras clave] Primarias, tipología, América Latina, democracia interna.

[Title] Primaries in Latin America: towards a three-dimensional typology.

[Abstract] There is a recognition that the primaries are candidate selection mechanisms with relevant national variations in Latin America; however, conventional approaches do not yet incorporate this fact. For this reason, we offer a descriptive typology of primaries, emphasizing three dimensions: the degree of their obligation (high or low), the degree of state control (for example, state participation in the process) and the type of inclusiveness of the electorate (open and/or closed electorate). This framework would allow academics to develop more exact and precise explanations about the design, implementation and evaluation of the instrument, improving the selection of cases within the studies compared in this regard. We illustrate the usefulness of this framework by analyzing the Peruvian case.

[Keyword] Primary, typology, Latin America, internal democracy.

[Recibido] 20/09/20 & [Aceptado] 04/11/20

Carranza, Narda & Manuel Chuquillanqui «Primarias en América Latina: hacia una tipología tridimensional» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 85-108

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

Existe un reconocimiento de que las primarias adoptan diferentes configuraciones institucionales en América Latina (Ribeiro, Locatelli, De Assis & Leveguen, 2018). Los estudiosos de los mecanismos de selección de candidatos han destacado que, aunque las primarias se distinguen en buena medida de otros procesos de selección de candidatos en la región (Aragón, 2012), existen configuraciones únicas de primarias producto de los procesos de formulación en el marco de las reformas electorales en cada país, como Argentina (Ribeiro & Otros, 2018) y Uruguay (Koaj, 2020; Vairo, Tiscornia & Porciúncula, 2008).

Por otro lado, desde un enfoque comparado, las primarias se contraponen a sistemas sin primarias, o se estudian en sus variaciones internas, sobre todo a partir de su grado de inclusividad del selectorado,[1] un elemento central de su definición (Andreottola, 2016). Las primarias tienen su caso más estudiado en EE. UU., donde el impacto de la regulación estatal desde finales del siglo XIX ha permeado la vida partidaria en ese país (Gauja, 2014). Las primarias obligatorias, usualmente identificadas con EE. UU.[2] (Kenig & Pruysers, 2018), son un tipo de primarias que no se considera tan extendido empíricamente por la literatura. En Latinoamérica, las primarias obligatorias se han considerado un elemento a destacar al hablar sobre casos particulares, como Uruguay, enfatizando los factores que favorecieron esta configuración (Siavelis & Morgenstern, 2004). A su vez, las no obligatorias (tomadas por frecuentes) han producido un interés en la toma de decisiones al interior de los partidos y en sus efectos (Slough, York & Ting, 2020).

Los estudios sobre primarias suelen emplear explicaciones teóricas que asumen la definición mínima de Kenig y otros (2015), que ofrece una importante distinción entre primarias y no primarias a partir de tres criterios: su naturaleza partidaria, su *timing* pre-elecciones, y, principalmente, el grado de inclusión del selectorado. No obstante, esta definición amplia de primarias es cuestionable para los estudios comparados entre diferentes países que cuentan con este

1 'Selectorado', palabra inglesa que parte de la combinación de *selector y electorate*. Hace referencia al cuerpo político encargado de elegir a los candidatos/as, cuya conformación influye en esta labor (Evrenk, Lambie-Hanson & Xu, 2013).

2 Cabe precisar que cada Estado determina la configuración de las primarias y que la legislación federal no menciona este mecanismo.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

tipo de selección de candidatos. Es en ese ámbito donde una categorización más completa puede ordenar los estudios empíricos sobre este mecanismo.

Si bien los aportes académicos recientes sobre primarias se enfocan en sus características procedimentales con mayor profundidad que aportes anteriores (Scarrow, 2020), no contamos todavía con una tipología útil para la clasificación de casos que sea pertinente para Latinoamérica. Nuestra contribución consiste en ofrecer una tipología descriptiva que diferencia entre cuatro tipos principales de primarias en América Latina (AL), ampliando los criterios de clasificación actuales a partir de tres dimensiones centrales.

La tipología está destinada a ayudar a los investigadores a desarrollar argumentos teóricos y aproximaciones metodológicas apropiados para entornos donde diferentes configuraciones normativas de primarias existen y, de esta manera, investigar su funcionamiento no solo como un fenómeno partidario e intraorganizacional, sino como un instrumento del sistema electoral relevante para el funcionamiento del sistema político (Schindler, 2020).

Las primarias en AL, sostenemos, varían en tres dimensiones clave. En primer lugar, consideramos el grado de extensión de su obligatoriedad, ya sea para organizaciones políticas o para la ciudadanía. Esta primera dimensión es pertinente, siempre que los estudios seleccionan casos tomando en cuenta esta distinción, pero sin ofrecer miradas comparadas. En segundo lugar, tenemos el grado de control estatal (medido por la participación del Estado en el proceso). Este aspecto, referido al grado de injerencia del Estado, parece clave para comprender cómo, más allá de la obligatoriedad (un aspecto formal), los Estados monitorean y supervisan la implementación del mecanismo. Finalmente, consideramos el tipo de inclusividad del selectorado (abiertas y/o cerradas). Esta es la dimensión más importante actualmente para clasificar primarias. El reconocimiento de estas tres dimensiones y la exploración de las primarias en AL nos permitirá distinguir entre cuatro tipos de primarias.

Comenzamos mostrando el abrumador énfasis de la literatura de ciencias políticas sobre la dimensión de inclusividad para clasificar primarias, y la ausencia de tipologías que permitan agrupar casos de primarias en AL con fines comparativistas. Luego presentamos nuestra tipología descriptiva, explicando cómo las primarias varían entre sistemas electorales en la región. La tercera parte del

artículo ilustra, con el caso peruano, la aplicación de nuestra tipología. La sección final del artículo analiza las implicancias para la investigación futura, destacando cómo una tipología de esta clase puede enriquecer el estudio de las primarias desde la ciencia política y el derecho electoral.

2. La necesidad de una tipología más amplia de primarias

En los últimos 30 años, los métodos de selección considerados 'más democráticos' se han diversificado y agrupado bajo la denominación de 'primarias' (Kenig & Pruysers, 2018). Las primarias pueden definirse de manera mínima como la selección de candidatos para elecciones nacionales y locales donde participan, como mínimo, los miembros del partido (Vicentini, 2018). Este concepto se ha asociado a una mayor democratización de la vida intrapartidaria (Kenig & Pruysers 2018; Vicentini, 2018).

La expansión de las primarias a los países europeos (Vicentini, 2018), inspirada en el caso estadounidense, se ha diferenciado de este por no ser obligatoria para los partidos (Alexandre-Collier, 2016; Kenig & Pruysers, 2018). De esta manera, se han expandido estudios empíricos —sobre todo en la última década (Vicentini, 2018)— sobre primarias y sus dinámicas internas y externas en este contexto flexible, donde los partidos (especialmente sus líderes) y sus decisiones son el centro del análisis (Scarrow, 2020). En AL, este instrumento y su uso vienen expandiéndose, y con esto, las investigaciones y debates acerca de sus resultados (Buquet & Piñeiro, 2011).

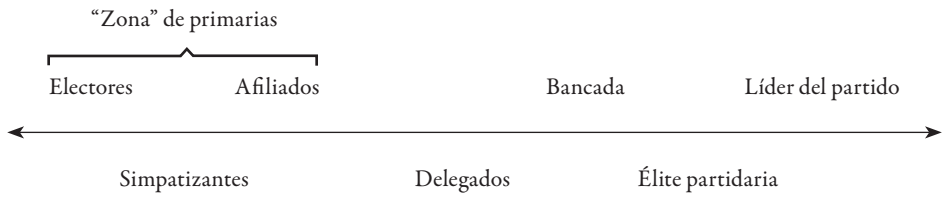
En este contexto, Kenig y otros (2015) ofrecen una de las definiciones y clasificaciones más usadas de primarias en la actualidad. Su propuesta establece tres elementos: (i) las primarias son procesos inherentes y específicos a los partidos políticos; (ii) son el inicio de una secuencia de eventos electorales, en otras palabras, una de las etapas iniciales del cronograma electoral; y (iii), en tercer lugar, y el más importante para los autores, poseen un nivel mínimo de inclusividad del selectorado. Así, los autores (Kenig & Otros, 2015) definen las primarias como los procesos intrapartidarios para la selección de los candidatos del partido a una elección general, donde el peso de la influencia de los miembros del partido (afiliados), simpatizantes o ciudadanos en la decisión es igual o más grande que el peso combinado que tienen todos los otros grupos de electores menos inclusivos (por ejemplo, delegados, cúpulas,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

grupos parlamentarios). Así, procesos donde más del 50 % de la decisión sobre la elección de candidatos reside en los grupos menos inclusivos no podrán ser considerados como primarias.

Gráfico 1

Definición de primarias de acuerdo a Kenig y otros (2015)



Fuente: Kenig & otros, 2015, p.151
Traducción libre.

Así, mientras los sistemas electorales pueden agruparse sobre la base de su nivel de proporcionalidad, existe cierto consenso en ordenar las primarias sobre la base del nivel de inclusión de los electores involucrados en ese proceso, los 'selectorados' (Schindler, 2020), yendo de primarias puras (participan los ciudadanos, simpatizantes y/o afiliados[3]) a mixtas (donde, además, participan grupos de electores menos inclusivos, como los delegados o grupos parlamentarios[4]). Las implicancias de un grado de inclusividad frente a otro han llevado a estudiar los efectos de tener primarias abiertas (con ciudadanos) o cerradas (solo afiliados) en la organización partidaria (Seddone & Sandri, 2020), o los efectos de tener primarias frente a no tenerlas sobre los criterios para la selección de candidatos (Schindler, 2020) o la competitividad de los candidatos (Vicentini, 2018). No obstante, se critica la poca atención prestada a la diversidad entre primarias (afectando el análisis comparado), y se

3 Esta primera categoría tiene, a su vez, tres variantes: las primarias puras abiertas (participan todos los ciudadanos), semiabiertas (participan los afiliados al partido y los ciudadanos simpatizantes previamente registrados en el padrón electoral) y cerradas (solo afiliados). Si el proceso de primaria implica una combinación de estas tres variantes, los autores la denominan 'primaria compleja'.

4 Es decir, son procesos donde las élites del partido no les han entregado completamente el control a los miembros del partido o a los ciudadanos en general, sino que estos últimos participan del proceso junto con grupos de electores menos inclusivos.

propone una mirada más procedimental (Scarrow, 2020). Esta simplificación, se ha sugerido, puede ser uno de los factores que explican la aparente contradicción entre los resultados sobre el uso de las primarias (Scarrow, 2020; Schindler, 2020). Cabe preguntarse, entonces, qué tipología de primarias es pertinente a AL.

Tabla 1

Tipología de primarias de acuerdo con Kenig y otros (2015)

Tipo (**Dimensión de pureza**)	**Subtipo** (**Dimensión de inclusividad del selectorado**)	**Selectorado**
Primarias puras	Primarias abiertas	Todos los ciudadanos
	Primarias semiabiertas	Simpatizantes y miembros del partido
	Primarias cerradas	Afiliados del partido
	Primarias complejas	Una combinación de los selectores anteriores
Primarias mixtas	Primarias medidas	Combinación de selectorados inclusivos y no inclusivos en una única etapa. El selectorado inclusivo tiene al menos el 50 % del voto.
	Primaria multietapas	Combinación de un selectorado inclusivo con uno no inclusivo en un proceso de varias etapas.

Fuente Kenig y otros, 2015, p. 154
Traducción libre

Regresando a la clasificación de Kenig y otros (2015), esta tipología unidimensional basada en la 'pureza' (que da lugar a primarias puras y mixtas) resulta útil como punto de partida para comprender el concepto y alcance de las primarias. No obstante, demuestra sus límites cuando los autores determinan subtipos

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

dentro de cada categoría. Como se observa en la tabla 1, para las primarias puras se aplica la dimensión de inclusividad del selectorado, mientras que, a las primarias mixtas, se las clasifica por el número de etapas que tiene este proceso. Cabe señalar, entonces, que la dimensión de inclusividad es una dimensión más general que la de 'pureza', y es aplicable tanto a las puras como a las mixtas. Por ello, no tendría sentido utilizar la dimensión de pureza de las primarias que plantean los autores como la dimensión central, ya que existen otras dimensiones como la inclusividad (y el control y la obligatoriedad) que permean tanto a primarias puras como mixtas. De esta manera, cabría preguntarnos si dicho modelo resulta suficiente para clasificar las diferentes formas de aplicación de las primarias en AL.

Por otro lado, se han propuesto para América Latina clasificaciones de mecanismos de selección de candidatos/as que abarcan elecciones primarias. Estas propuestas representan avances para este propósito; sin embargo, precisan actualizarse, simplificarse y consolidarse en una sola clasificación (ver Alcántara, 2001; Freidenberg, 2005; Maldonado, 2017). A su vez, también parece necesaria una tipología que abarque a las primarias exclusivamente, y la separe de otros mecanismos de selección de candidatos. Para proponer una nueva tipología de primarias, revisamos las características que tienen las primarias en doce países latinoamericanos, y con ese fin tomamos un cuadro comparativo (ver tabla 2) utilizado en una investigación anterior (Carranza & Chuquillanqui, 2019), el cual ha sido actualizado y aumentado para esta ocasión.[5]

5 A diferencia del cuadro original, se ha aumentado una columna adicional sobre el alcance de las primarias en elecciones subnacionales. Por otro lado, se ha vuelto a revisar la legislación de los países listados para verificar la existencia de alguna modificación en la misma.

Tabla 2

Primarias en Latinoamérica

Países	Inclusividad (modalidad)	Nivel de participación mínima / penalidad	Obligatoria para partidos	Obligatoria para ciudadanía	Simultaneidad	Organización y financiación estatal	Ámbito: Nacional / subnacional
Argentina (Ley 26571, 2009)	Abiertas	Sí / retiro	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí / sí, adoptado parcialmente
Uruguay (Ley 17.063, 1998)	Abiertas	Sí / no	Sí	No	Sí	Sí	Sí / no
Honduras (Decreto 44-2004)[6]	Abiertas (opcional, más elección por convención)	No / no	No (en la práctica)	No (en la práctica)	Sí	Sí	Sí / sí
Panamá (TUCE, 2017)	Cerradas[7]	No / no	Sí	No	Sí	Sí	Sí, solo presidente / no
Paraguay (Ley 834, 1996)	Cerrada	No / no	Sí	No	No	Mínimo / no	Sí / sí

6 A diferencia del cuadro original, se ha aumentado una columna adicional sobre el alcance de las primarias en elecciones subnacionales. Por otro lado, se ha vuelto a revisar la legislación de los países listados para verificar la existencia de alguna modificación en la misma.

7 En Panamá se desarrollan primarias cerradas o convenciones, las cuales pueden ejecutarse con delegados o directamente con los afiliados (Carranza & Chuquillanqui, 2019).

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Costa Rica (Ley 8765, 2009)	Cerrada	No / no	No[8]	No	No	Mínimo / no	Sí / sí
Venezuela (Constitución 1999 y Ley de Partidos 1965)	Cerrada	No / no	No	No	No	------	Sí / sí
Colombia (Ley 1475 de 2011)	Abiertas o cerradas (opcional)	No / no	No	No	Sí[9]	Sí, parcial	Sí / sí
República Dominicana (Ley 33.18, 2018)	Abiertas o cerradas (opcional)	No / no	Sí	No	Sí	Sí	Sí / sí
Chile (Ley 20.640, 2012)	Abiertas, semiabiertas o cerradas (opcional)	No / no	No	No	Sí	Sí	Sí / sí
Ecuador (Ley Orgánica Electoral 2009)	Abiertas o cerradas (opcional, más elección por delegados)	No / no	No	No	No	No[10]	Sí / sí

8 Si bien el Código Electoral no lo señala expresamente, se puede interpretar que la puesta en marcha de primarias cerradas es obligatoria para los partidos en tanto deben permitir la ejecución del derecho de los afiliados a elegir y ser elegidos, que se señala en el artículo 53.° de dicho texto.

9 Solo para consultas de carácter popular (Carranza & Chuquillanqui, 2019).

10 El Estado participa en ciertos actos, como la fiscalización del proceso o la elaboración de padrones electorales (artículos 94.° y 384.° del Código de la Democracia) (Carranza & Chuquillanqui, 2019).

Perú (LOP, 2003)[11]	Semiabiertas, cerradas (opcional, más selección por delegados)	No / no	No	No	No	No	Sí / sí
Perú (LOP, 2019)[12]	Abiertas	Sí / sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí / sí, parcial[13]
Perú (LOP, EG2021[14])	Cerradas (opcional, selección por delegados)	No / no	No	No	Sí	Sí	Solo nacional

Fuente: elaboración propia a partir de Carranza y Chuquillanqui, 2019

11 Legislación vigente al 12 de agosto de 2019 (Carranza & Chuquillanqui, 2019).

12 Legislación vigente posreforma de 2019 (Carranza & Chuquillanqui, 2019).

13 La ley no exige la realización de primarias abiertas para los cargos de consejero regional y municipal. Para estos últimos cargos se da libertad a las organizaciones políticas de optar por primarias semiabiertas, cerradas, e incluso tienen la opción de no realizar primarias y elegir a sus candidatos a través de delegados.

14 Reglas especiales para la Elección General 2021 en el contexto COVID-19.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Lo primero que podemos notar al revisar el cuadro anterior es que existe una gran variedad de formas en que las primarias se aplican en AL, y que las diferencias entre ellas van más allá del nivel de inclusividad del selectorado. Así, por ejemplo, tenemos países como Chile o Ecuador donde, si bien la realización de primarias para la selección de candidatos no es obligatoria, existen diferencias entre ambos países respecto del control estatal. También podríamos mencionar casos como el de Paraguay y Costa Rica, países donde la legislación establece un modelo de primarias cerradas, siendo solo obligatoria su realización en el primero de ellos.

Si utilizamos la tipología unidimensional para clasificar las primarias latinoamericanas nos daremos cuenta rápidamente de que estaríamos realizando una clasificación que haría borrosas las características del instrumento. Los casos descritos en el párrafo anterior ilustran este punto, pues tenemos primarias que comparten el mismo nivel de inclusividad de su selectorado, pero son completamente diferentes en otras dimensiones.

Por ello, resulta necesario el diseño de una tipología de primarias que tome en consideración dimensiones adicionales para su clasificación, y que nos permita tener un panorama más completo sobre una de las innovaciones políticas más significativas de las últimas décadas, cuyos aspectos positivos y negativos todavía necesitan ser mejor comprendidos (Vicentini, 2018).

2.1 Hacia una nueva tipología de primarias

Teniendo en consideración lo señalado en párrafos anteriores, proponemos una tipología que parte del análisis de tres dimensiones: el grado de obligatoriedad, control e inclusividad del proceso de primarias, el cual describimos a continuación:

2.1.1 Una tipología tridimensional

La propuesta que planteamos es la de una tipología descriptiva para la identificación de las diferentes configuraciones de las primarias en AL. Nuestra tipología echa mano a tres dimensiones que reflejan el grado obligatoriedad, de participación del Estado y de inclusividad del selectorado. En otras palabras, esta tipología permite evaluar la intensidad con la que se exige un proceso democrático de selección de candidatos. A continuación, presentamos las tres dimensiones.

a) Nivel de obligatoriedad (primera dimensión). En esta dimensión se busca identificar el nivel de obligatoriedad que tiene la primaria en la legislación; es decir, se busca conocer si la realización de una primaria es un requisito necesario para la selección de candidatos o si la misma no es exigida como un paso previo a la presentación de candidatos a un proceso electoral. Aquí presentamos también una subdivisión: En primer lugar, tenemos las primarias de obligatoriedad baja, donde se da libertad a la organización política para determinar la forma en que seleccionará candidatos, y donde la realización de una primaria es opcional. En esta categoría, si el partido eligiese realizar una primaria, tendría también el control sobre algunos aspectos de la organización del proceso e incluso del nivel de inclusividad del selectorado. Por otro lado, las primarias de obligatoriedad alta exigen que la selección de candidatos se realice a través de una primaria y establecen mayores reglas para la realización de dicho proceso. Señala, además, el nivel de inclusividad que tendrá el selectorado que participará del proceso.

b) Nivel de control estatal (segunda dimensión). En esta dimensión se busca medir el nivel de participación del Estado mediante sus organismos electorales en el desarrollo del proceso de elecciones primarias. También tenemos una subdivisión en dos categorías: En primer término, tenemos las primarias de control bajo, las cuales se caracterizan por la mínima o nula participación de los organismos electorales en el desarrollo del proceso. Por otro lado, las primarias de control alto se caracterizan por tener el máximo nivel de control o fiscalización por parte del Estado sobre su realización.

c) Nivel de inclusividad (tercera dimensión). Una de las dimensiones que utilizamos en nuestra propuesta está referida a los niveles de inclusividad del selectorado que se apliquen. A diferencia de la propuesta planteada por Kenig y otros (2015), nuestra propuesta plantea la subdivisión de esta dimensión en tres tipos: primarias cerradas, abiertas y flexibles. Las primarias cerradas son primarias en donde el selectorado está compuesto únicamente por los afiliados de la organización política, mientras que para los efectos de nuestra propuesta consideramos como primaria abierta todo proceso de primaria donde se permita la participación del

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> electorado en general o de aquellos ciudadanos que se registren libremente en el padrón electoral del partido, es decir, todo proceso donde el selectorado esté compuesto por actores externos a la organización política. Las primarias flexibles son aquellas donde la organización política determina si usará primarias cerradas o abiertas.

Cabe señalar que la primera y segunda dimensión, al estar referidas a los niveles de obligatoriedad y control, podrían considerarse redundantes,[15] pues uno esperaría una alta correlación entre ambas; sin embargo, la interacción entre ambas dimensiones es pertinente, dado que observamos países que, teniendo obligatoriedad alta, poseen un control bajo, o teniendo obligatoriedad baja, cuentan con un control alto (ver tabla 2).

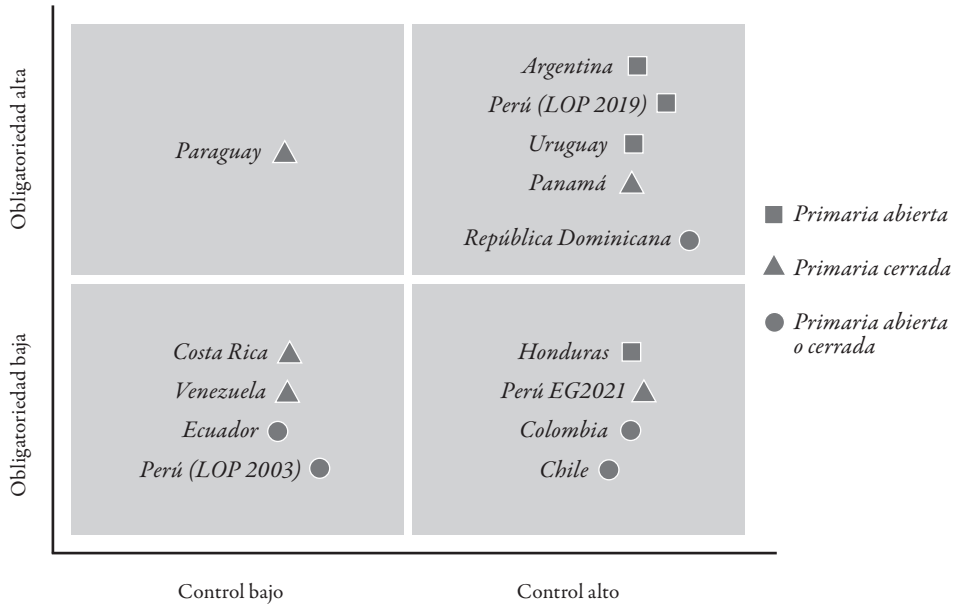
La interacción entre estas dos dimensiones ofrece una serie de nuevas categorías para la clasificación de primarias. En primer lugar, como cabría esperar, el grupo de primarias con el más alto nivel de obligatoriedad tiene también un alto nivel de control; de la misma forma, las primarias con el más bajo nivel de obligatoriedad tienen el nivel más bajo de control. Pero también podemos observar que existen categorías intermedias, donde, a pesar de un alto nivel de obligatoriedad, el control de las primarias es bajo e incluso, donde el nivel de obligatoriedad es bajo, los niveles de control pueden ser altos.

Ahora bien, si a la interacción de las dos dimensiones anteriores sumamos la dimensión referida a los niveles de inclusividad de las primarias, obtendremos el resultado observado en el gráfico 2.

15 Lo que además podría estar relacionado con el hecho de que tanto los niveles de obligatoriedad y control están fijados en la legislación de cada país; es decir, dependen exclusivamente de la voluntad del legislador.

Gráfico 2

Tipología tridimensional



Elaboración propia.

Al añadir el nivel de inclusividad, podemos observar un par de fenómenos emergentes.

- Las primarias con una obligatoriedad baja son menos sensibles al nivel de inclusión, en tanto su ejecución responde a la voluntad de la organización política, existiendo otros mecanismos de selección disponibles, como el uso de delegados. Podríamos decir, entonces, que las primarias de obligatoriedad baja son más sensibles a la dimensión de participación estatal, pero solo cuando la organización política decide llevarlas a cabo.

- Por otro lado, las primarias con obligatoriedad alta, donde no se permite la utilización de mecanismos alternativos de selección de candidatos, dependen del nivel de inclusión establecido por la legislación estatal.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

3. Subtipos de primarias

El gráfico 2 nos muestra claramente que el reconocimiento de las tres dimensiones de las primarias (inclusividad, obligatoriedad y control) nos permite identificar al menos cuatro subtipos.

- **Primer tipo (Costa Rica, Venezuela, Ecuador y Perú, según LOP 2003[16]).** Las primarias de primer tipo (que podemos llamar 'débiles') son aquellas donde no existe ninguna obligación para realizar la selección de candidatos mediante una elección primaria. Asimismo, existe la posibilidad de que la organización política, de decidirlo así, pueda elegir a sus candidatos por medios alternativos, como la selección por delegados. Este tipo de primaria no impone ninguna regla adicional sobre los niveles de inclusividad del selectorado, en caso el partido eligiera realizar una elección primaria, ni tampoco exige la participación de los organismos electorales en la organización o fiscalización del proceso. En este subtipo de primaria, podemos encontrar a Ecuador, donde las organizaciones políticas pueden seleccionar a sus candidatos mediante primarias abiertas o cerradas, pero también pueden seleccionarlos a través de delegados. Su legislación no establece mayores reglas para el proceso de selección y la participación de los organismos electorales es mínima.[17]

- **Segundo tipo (Honduras, Perú EG2021,[18] Colombia y Chile).** Las primarias de segundo tipo (que podemos llamar 'débiles con monitoreo') son procesos donde, si bien las organizaciones políticas aún pueden decidir si realizarán o no primarias, pueden optar por procesos menos democráticos (delegados). Si la organización política decide realizar primarias, se somete a cierto nivel de fiscalización y organización estatal, así como a realizar la elección en una fecha determinada por la ley o la autoridad estatal. Aquí podemos encontrar a Chile, cuya legislación permite que las organizaciones políticas decidan si realizarán primarias

16 Ley de Organizaciones Políticas vigente antes de las reformas de 2019.
17 Podemos encontrar otro buen ejemplo de este tipo de primaria en la legislación peruana previa a la reforma electoral de 2019, como podremos ver más adelante.
18 Elecciones Generales 2021.

o no, pero de elegir realizar un proceso de primarias se someten a ciertas reglas establecidas en la ley, así como a la organización del proceso por parte de los organismos electorales chilenos.

- **Tercer tipo (Argentina, Perú LOP 2019, Uruguay, Panamá, República Dominicana)**. Estas primarias (que podemos llamas 'fuertes y rígidas') exigen la ejecución de un proceso de elecciones primarias abiertas y/o cerradas. No permiten la selección de candidatos mediante un mecanismo distinto al de una primaria y exigen que el Estado participe de forma activa en la organización y financiamiento del proceso. Este tipo de primaria tiene el mayor grado de control y de obligatoriedad.[19] Como ejemplo en esta categoría encontramos a Argentina, cuya legislación exige la realización de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias como único mecanismo para la selección de candidatos en una elección general, proceso que es organizado por los organismos electorales y que exige la participación obligatoria de todos los partidos políticos y toda la ciudadanía. También encontramos a Panamá, cuya legislación plantea la realización de primarias cerradas para la elección del candidato presidencial, las cuales deben contar con la participación del Estado en su organización y fiscalización.

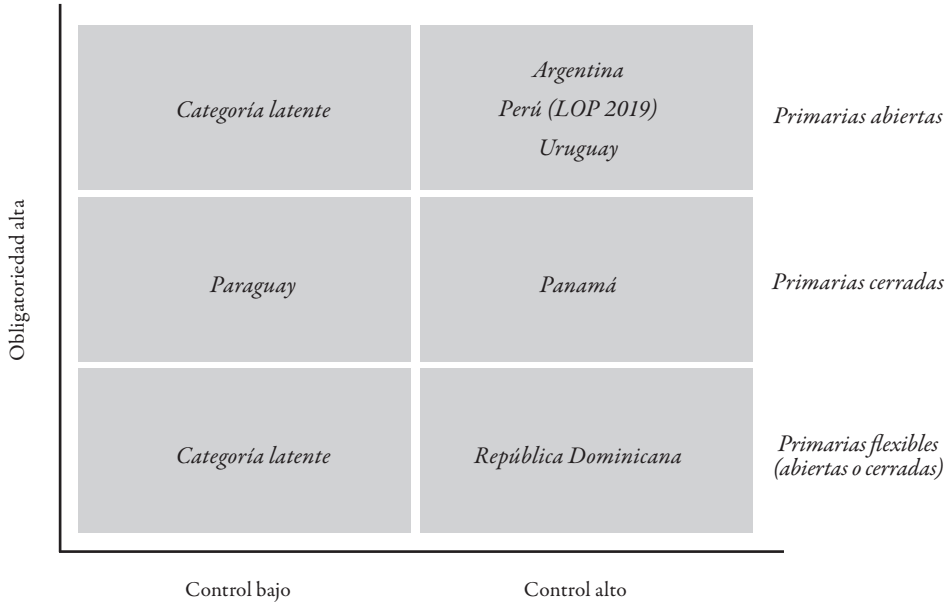
- **Cuarto tipo (Paraguay).** Son procesos donde la legislación electoral señala que la selección de candidatos se realizará mediante primarias; sin embargo, la participación del Estado en dicho proceso es mínima o inexistente. Aquí podemos encontrar a Paraguay, cuya legislación exige la realización de primarias cerradas, pero no establece una fecha para la realización de las mismas y el Estado no participa del proceso más que para una fiscalización mínima. Aunque no existan casos conocidos, también consideramos en este tipo de primaria dos categorías latentes: la de primarias abiertas y flexibles que pertenezcan a este cuarto tipo (ver gráfico 3).

19 Este subtipo de primaria incluso podría dividirse nuevamente en dos grupos con el mismo nivel de participación estatal, donde uno exige la realización de primarias abiertas obligatorias para los partidos y la ciudadanía (donde podríamos encontrar a Perú y Argentina), y otro grupo donde se exigen primarias abiertas obligatorias para los partidos pero no para la ciudadanía (Uruguay).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Gráfico 3

Subtipos de primarias con obligatoriedad alta



Elaboración propia.

4. Aplicación de la tipología al caso peruano

La Constitución Política del Perú exige que las organizaciones políticas en nuestro país desarrollen una vida interna de carácter democrático.[20] Ello significa, entonces, que los partidos y movimientos políticos deben elegir a sus autoridades y candidatos permitiendo, como mínimo, la participación de los afiliados a los mismos. La forma que debe tomar el mecanismo de selección de candidatos ha sido uno de los temas tratados en el proceso de reforma electoral de 2019, e incluso en la reforma de 2020, donde se han establecido reglas

20 Ver al artículo 35.° de la Constitución peruana de 1993.

especiales para la selección de candidatos para las Elecciones Generales 2021 (EG2021) en el contexto de la pandemia por COVID-19.

De hecho, la existencia de modificaciones legislativas en 2019 y 2020 referidas a la selección de candidatos nos permite identificar tres momentos en la legislación electoral peruana en los que podemos aplicar la tipología tridimensional de las primarias: la legislación antes de julio de 2019, la legislación modificada por la Ley N.° 30998 y las reglas especiales para las EG2021. Para poder visualizar las diferencias entre cada uno de estos momentos, presentamos la siguiente tabla, donde observaremos la forma en que ha ido evolucionando la legislación de las primarias en el Perú.

Tabla 3

Evolución de las primarias en el Perú

	Perú (a julio de 2019)	**Perú (Ley N.° 30998, agosto de 2019)**	**Perú (reglas especiales para las EG2021)**
Obligatorias para los partidos	No	Sí	No
Obligatorias para los ciudadanos	No	Sí	No
Modalidades	Semiabierta/ Cerrada	Abierta	Cerrada
Mecanismo alternativo	Delegados	Ninguno	Sí
Organizadas por el Estado	No (participación facultativa)	Sí	Sí
Cargos a elegir	Todos los cargos	Presidente, congresistas, alcaldes y gobernadores	Presidente y congresistas

Elaboración propia

Si nos limitamos a analizar la forma cómo se han venido aplicando las primarias a nivel de elecciones generales, podemos observar que la legislación peruana previa a las reformas de 2019 planteaba la realización de primarias débiles (tipo 1),

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

pues la realización de primarias estaba sujeta a la voluntad de la organización política y la participación del Estado en dicho proceso era nula. Por otro lado, las reformas que inserta la Ley N.° 30998 nos presentan unas primarias fuertes y rígidas (de tipo 3), pues aquí la realización de primarias abiertas es una obligación para las organizaciones políticas, así como también es obligatoria la participación de los organismos electorales peruanos en la misma. Finalmente, las reglas especiales para las EG2021 nos presentan una primaria débil con monitoreo (tipo 2), pues las organizaciones políticas tendrán la posibilidad de elegir hacer primarias o realizar una elección por delegados, y contarán con la participación del Estado en la organización de las primarias cerradas.

5. Conclusiones

La diversidad en las normativas nacionales referidas a la vida intrapartidaria en AL nos lleva a diferenciar entre tipos clave de primarias o mecanismos democráticos de selección de candidatos. Proponemos tres dimensiones para definir primarias: grado de obligatoriedad, de participación estatal y de inclusividad del selectorado. Teniendo en cuenta estas tres dimensiones, obtenemos cuatro tipos ideales de primarias, cada una de las cuales implica dinámicas distintas de implementación. Creemos que el marco proporciona un punto de partida analítico útil para la investigación sobre cada tipo de primaria. Aunque hemos ofrecido ilustraciones de estas distintas configuraciones del instrumento y un análisis preliminar, esperamos que estudios comparados establezcan si nuestra tipología es un buen criterio de selección de casos. En este artículo, y basándonos en el caso peruano, hemos sugerido que existen importantes beneficios analíticos para distinguir entre estos tipos, como permitir conceptualizaciones razonables de los procesos causales que vinculan variables de interés con resultados del mecanismo. En otras palabras, planteamos que ciertas variables difieren sistemáticamente entre estos tipos de primarias, algo que debería ser reflejado en la teorización sobre la variación entre casos. Definir diversos tipos de primarias también ayuda a los académicos a pensar de manera más sistemática sobre el alcance de sus hallazgos, ya sea si emplean la comparación cualitativa o cuantitativa de casos, o emplean un enfoque experimental. Para investigadores cualitativos y experimentales, pensar sistemáticamente en estos tipos influye en la generalización de hallazgos. Para los cuantitativos, clasificar los países

informa el análisis de muchos casos heterogéneos. Tal preocupación es particularmente importante a medida que los académicos tratan cada vez más de identificar patrones y dinámicas propias de elecciones primarias.

Referencias bibliográficas

Alcántara, Manuel
2001 *Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina*. Documentos de Trabajo *293*. Doctorado en Ciencia Política 6, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México. Kellogg Institute. Recuperado de <https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/293_0.pdf>

Alexandre, Agnes
2016 «The "Open Garden of Politics": The impact of open primaries for candidate selection in the British Conservative Party». En *The British Journal of Politics and International Relations, 18*(3), 706–723. doi:10.1177/1369148116636518

Andreottola, Giovanni
2016 «Signalling Valence in Primary Elections». En *EEAESEM 2016* conference paper: 2719. Recuperado de <http://www.csef.it/WP/wp559.pdf>

Aragón, Fernando
2012 *Party Nomination Procedures and Quality of Government*. Working Papers 12-10. Department of Economics Simon Fraser University. Recuperado de <https://summit.sfu.ca/item/10936>

Carranza, Narda & Chuquillanqui, M.
2019 «Ni improvisación ni copia: rastreando el proceso de transferencia y adaptación en el diseño de las PASO peruanas». En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, (11), 129-153.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Buquet, Daniel & Piñeiro, R.
2011 «Participación electoral en las elecciones primarias en Uruguay». En *Revista Debates, 5*(2), 79. Recuperado de <https://doi.org/10.22456/1982-5269.22615>

Evrenk, Haldun; Lambie-Hanson, T. & Xu, Y.
2013 «Party-bosses vs. party-primaries: Quality of legislature under different selectorates». En *European Journal of Political Economy, 29,* 168–182. doi:10.1016/j.ejpoleco.2012.10.005

Freidenberg, Flavia.
2005 «Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina». En *Polis, 1*(1), 91-134. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332005000100091&lng=es&tlng=es>

Gauja, Anika
2014 «The construction of party membership». En *European Journal of Political Research, 54*(2), 232–248. doi:10.1111/1475-6765.12078

KOAJ [Korea Open Access Journals]
2020 «Uruguay's Open Primary System: The Institutionalization and Political Effects». En *CDS, 16* (1), 251- 282. Recuperado de <http://www.kci.go.kr/kciportal/landing/article.kci?arti_id=ART002599367#none>

Kenig, Ofer & Pruysers, S.
2018 «The Challenges of Inclusive Intra-party Selection Methods». En *Democratizing Candidate Selection*, 25-48. DOI: 10.1007/978-3-319-76550-1_2

Kenig, Ofer; Cross, W; Pruysers, S. & Rahat, G.
2015 «Party primaries: Towards a definition and typology». En *Representation, 51*(2), 147-160. DOI: 10.1080/00344893.2015.1061044

Maldonado, Arturo
2017 Democracia interna ¿farsa o realidad? Instituto Peruano de Economía Social de Mercado - IPESM y Fundación Konrad Adenauer KAS. Recuperado de <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=22a3ee3e-a64b-512b-c995-f917f5bb84ad&groupId=252038>

Ribeiro, Pedro Floriano; Locatelli, L. G; De Assis, P. P. & Leveguen, B. D.
2018 «Mapping Democratic Innovations in Latin American Parties». En Paper prepared to the 2018 General Conference European Consortium for Political Research (ECPR) Hamburg, August 2018. Recuperado de <https://www.researchgate.net/profile/Pedro_Ribeiro7/publication/327582264_Mapping_Democratic_Innovations_in_Latin_American_Parties/links/5b9c044e299bf13e60316d13/Mapping-Democratic-Innovations-in-Latin-American-Parties.pdf>

Siavelis, Peter & Morgenstern, S.
2004 *Political recruitment and candidate selection in Latin America. A Framework for Analysis*. Paper na Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America. Winston-Salem: Wake Forest University. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.108.6509&rep=rep1&type=pdf>

Slough, Tara; York, E. & Ting, M.
2020 «A Dynamic Model of Primaries». En *The Journal of Politics*. doi:10.1086/708505

Schindler, Danny
2020 «More free-floating, less outward-looking. How more inclusive candidate selection procedures (could) matter». En *Party Politics,* 135406882092647. doi:10.1177/1354068820926477

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Seddone, Antonella & Sandri, G.
2020 «Primary elections and party grassroots: participation, innovation and resistance». *European Political Science*. doi:10.1057/s41304-020-00268-9

Scarrow, Susan
2020 «Intra-Party Democracy and Party Unity: Varied Rules, Varied Consequences». En *Representation*, 1–17. doi:10.1080/00344893.2020.1785537

Vairo, Daniela; Tiscornia, L. & Porciúncula, M.
2008 «'Juntos pero no casados': los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4(se) Recuperado 20 de septiembre 2020, de <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0797-97892008000100003&lng=en&tlng=es>

Vicentini, Giulia
2018 «Candidate selection methods and electoral performance in comparative perspective». Italian *Political Science* Review/Rivista Italiana Di Scienza Politica, 1–16. doi:10.1017/ipo.2018.9

[Sobre los autores]

Narda Carranza Pinedo

Politóloga y maestra en Gobierno y Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es docente universitaria y consultora en temas de políticas públicas. Sus temas de investigación se centran en la toma de decisiones durante el diseño y la implementación de políticas públicas. Es cofundadora de NOR – Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Fue becaria del programa trAndeS – Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (una iniciativa conjunta entre la Freie Universität Berlin y la PUCP) entre 2017 y 2019.

Manuel Chuquillanqui Gonzales

Abogado por la UNMSM, especialista en Derecho Constitucional. Egresado del Máster Universitario en Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla - La Mancha. Becario Fulbright en el programa Hubert H. Humphrey Fellowship 2020-2021 (American University, Washington College of Law). Se desempeña como abogado del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) desde 2014 hasta la actualidad. Es docente de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina*

Ignacio Santoro
<ignaciodantesantoro@gmail.com>
Universidad de Buenos Aires - Instituto de Investigaciones Gino Germani
Argentina
ORCID: 0000-0002-4023-2127

[Resumen] En el año 2009, el Congreso Nacional argentino sancionó la ley de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). La nueva normativa perseguía dos objetivos principales: reducir la creciente fragmentación de la oferta electoral y democratizar las estructuras partidarias. Respecto al primer objetivo, la ley estableció mayores requisitos para la conformación de partidos políticos y la competencia electoral, mientras que para el segundo incorporó un sistema de internas obligatorias para todos los partidos políticos y electores. Este trabajo estudia los efectos perseguidos por la ley de primarias en los veinticuatro distritos electorales, clasificándolos con base en la cantidad de curules en juego (magnitud de distrito) para las elecciones de la Cámara de Diputados (1983 – 2019). Concluye que los efectos reductores de la oferta fueron más notorios en las magnitudes de distrito grande y mediano, mientras que la utilización de las primarias para resolver candidaturas fue similar en ambos tipos de distrito.

[Palabras clave] Elecciones primarias, partidos políticos, Argentina, Cámara de Diputados, sistema de partidos.

[Title] Fewer parties, more democracy? Analysis of the impact of mandatory primaries in the party system in Argentina.

[Abstract] In 2009, the Argentine National Congress sanctioned the Primary, Open, Simultaneous and Compulsory Law (PASO in Spanish). The new regulations had two main objectives: to reduce the growing fragmentation of the electoral offer and to democratize party structures. Regarding the first objective, the law established greater requirements for the formation of political parties and electoral competition, while for the second it incorporated a system of mandatory primaries for all political parties and voters. This paper studies the effects pursued by the primary law in the twenty-four electoral districts, classifying them based on the number of seats at stake (district magnitude) for the elections of the Chamber of Deputies (1983 - 2019). It concludes that the reducing effects of supply were more noticeable in the large and medium district magnitudes, while the use of the primaries to resolve candidacies was similar in both types of district.

* El autor agradece los consejos de María Inés Tula y los comentarios de los referatos anónimos junto con Tomás Vellani, Juan Manuel Cafferata y Samantha Rojchman. Los errores que persisten son propios.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

[Keyword] Primary elections, political parties, Argentina, Chamber of Deputies, party system.

[Recibido] 23/08/20 & [Aceptado] 04/11/20

Santoro, Ignacio «¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de la incorporación de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 109-139

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

Argentina sufrió una severa crisis de representación luego del año 2001, donde se extendió un rechazo generalizado en la población hacia la clase política (Torre, 2003). Esa crisis se reflejó en un aumento de la fragmentación del sistema de partidos y desconfianza por las estructuras partidarias. En este contexto, y como respuesta al reclamo popular, en el año 2009 el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.571 conocida como Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) por ser uno de los elementos más novedosos que incorporaba al proceso electoral. La nueva normativa buscaba, por un lado, ordenar la fragmentada oferta electoral, así como democratizar las estructuras partidarias (Straface y Page, 2009; Alessandro, 2011; Pomares, Page & Scherlis, 2012; Álvarez Travieso & Tullio, 2015).

Para cumplir sus objetivos, la ley estableció mayores requisitos a la competencia, especialmente al aumentar las exigencias necesarias para la conformación de partidos políticos buscando una oferta electoral más ordenada. Por otro lado, incorporó el sistema de primarias obligatorias tanto para los partidos como para los electores. Las PASO se celebran de forma simultánea en una misma jornada electoral en todos los distritos en un formato abierto, y no se requiere la filiación partidaria a los votantes al momento de sufragar.

Este trabajo observa el impacto de las nuevas reglas que buscaron ordenar y democratizar la competencia partidaria en el sistema nacional de partidos. Para ello, analiza la disputa por los curules en la Cámara de Diputados de la Nación con base en la magnitud del distrito. Se espera encontrar impactos más notorios en la competencia partidaria en los distritos de magnitudes más altas, así como un mayor uso de las primarias para resolver candidaturas en los distritos de magnitudes pequeñas.

La organización es la siguiente: luego de esta breve introducción, se presenta un marco teórico sobre el impacto de los sistemas electorales y su reforma en la competencia partidaria. A continuación, se destacan las principales características del marco normativo nacional, en el cual se produce la reforma política. En un tercer apartado, se destacan las principales características de la Ley 26.571. Luego, se introduce la estructura metodológica utilizada. En un quinto apartado se lleva a cabo la contrastación empírica, y hacia el final se presentan algunas conclusiones del análisis realizado.

2. Cambiar las reglas, alterar el juego

Las reglas electorales generan un impacto vital en la dinámica política. Acorde a la literatura, la adopción de un determinado sistema electoral repercute en al menos tres elementos fundamentales: la voluntad del elector, la competencia partidaria, y la elección y desarrollo de un Gobierno (Butler, 1984; Nohlen, 1994; Duverger ,1992; Sartori, 1992; Cox, 2004).

Los efectos del sistema electoral pueden ser observados a partir del análisis de algunas de sus piezas. Los autores coinciden en destacar el tipo de fórmula (mayoritaria o proporcional), la cantidad de curules en juego (magnitud de distrito), y la presencia de umbrales legales o fácticos como los principales elementos que generan impactos en el comportamiento de los partidos y los electores (Rae, 1971; Sartori, 1992; Duverger, 1992; Nohlen, 1994; Cox, 2004).

Sartori (1992) identificó dos tipos de efectos de los sistemas electorales. Los reductores son aquellos que alteran la conducta de los partidos políticos, mientras que los efectos mecánicos inciden sobre el comportamiento del elector. En ambos casos tienden a una concentración de los votos en menos partidos. Cox (2004), centrándose en el comportamiento político - electoral, denomina 'voto estratégico' a esta conducta. El autor propone que producto de incentivos presentes en los sistemas electorales, votantes y partidos políticos pueden cambiar sus preferencias, los primeros al concentrar su apoyo en candidatos potencialmente ganadores, mientras que las elites políticas se coordinen buscando ser más competitivas.

En América Latina, muchas de las reformas políticas ocurridas luego de la tercera ola de democratización se orientaron al aumento de la participación ciudadana en las estructuras partidarias, disminuyendo el poder de las elites políticas en la selección de candidatos (Alcántara Sáez, 2002; Abal Medina, 2004; Freidenberg, 2005; Negretto, 2010; Gallo, 2011). Uno de los métodos utilizados para lograr este objetivo fue la expansión en el uso de elecciones primarias (Freidenberg, 2005; Negretto, 2010). De esta forma, se amplió el *selectorado* —quienes están habilitados para elegir a un candidato—, lo que permitió la incorporación de un mayor número de actores en la definición de las candidaturas. Asimismo, se redujo el grado de centralización del proceso al eliminar el control monopólico de las nominaciones por

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

parte de cúpulas o líderes partidarios en el método conocido como 'dedadazo'[1] (Rahat & Hazan, 2001; Freidenberg, 2005).

Parte de la literatura abordó el surgimiento y los efectos de las primarias centrándose en el proceso de selección de candidatos propiamente dicho, al observar la evolución en su uso por parte de los partidos políticos (Alcántara, 2002). Otros trabajos estudiaron las condiciones bajo las cuales los partidos deciden disputar candidaturas en elecciones primarias, focalizándose en los liderazgos y el rol ocupado como oficialismo u oposición (De Luca, Jones &Tula, 2002; Serra, 2007). Un tercer abordaje a destacar son aquellos estudios que se centraron en los efectos de las primarias al interior de los partidos, al analizar el grado de democracia interna en los procesos de selección de candidatos y los impactos en la representatividad partidaria (Gallo, 2011; Freidenberg & Došek, 2016).

Los estudiosos de las primarias también han examinado sus efectos en las elecciones generales. Algunos destacaron aspectos positivos y han propuesto que la competencia interna genera un 'plus electoral' para los partidos políticos al ser premiados por los electores en la elección general, particularmente a aquellos candidatos desafiantes (*challengers*) en primarias divisivas o competitivas (Lazarus, 2005; Carey & Polga Hecimovich, 2006). Otros han destacado impactos negativos, lo que ha afectado al partido en la elección general producto de la diferencia en la composición del electorado entre las elecciones primarias y generales (Colomer, 2002). A diferencia de los anteriores, también pueden hallarse en la literatura trabajos que destacan efectos modestos, sin resultar en fuertes impactos positivos o negativos sobre los resultados de la elección general (De Luca, Jones & Tula, 2008).

En Argentina, previo a la sanción de las primarias obligatorias, los métodos de selección de candidatos eran múltiples. Esta pluralidad se debía a que, hasta la reforma de 2009, los partidos definían en sus propios estatutos partidarios los métodos para resolver las disputas por las nominaciones en juego en cada contienda electoral (De Luca & Tula, 2011).

En 2009, con la incorporación de la ley PASO, se modificó y unificó el modo de seleccionar candidatos en los partidos políticos. Diversos autores

1 La selección de un candidato "a dedo" refiere a escogerlo según la voluntad de un líder partidario.

han analizado la nueva normativa y sus efectos (Straface & Page, 2009; Alessandro, 2011; Mustapic, Scherlis & Page, 2011; Scherlis, 2011; Scherlis, Page & Pomares, 2012; Clerici, Cruz & Goyburu, 2016; Domínguez Sardou, 2015; 2017; Gallo, 2015; 2017). Entre ellos, algunos afirmaron que la PASO generó positivos cambios en la competencia partidaria y que provocó una reducción de la cantidad de partidos, lo que concentró la oferta en grandes alianzas (Alessandro, 2011; Domínguez Sardou, 2017). Para otros, la reforma produjo beneficios al partido en el poder al complejizar la conformación de coaliciones opositoras[2] y deterioró la competencia con una profundización de alianzas débiles e incongruentes, junto con un aumento del personalismo (Scherlis, 2011; Gallo, 2015).

Este trabajo buscará observar si la ley de primarias generó un efecto reductor o concentrador en la oferta electoral con la incorporación de nuevas reglas de juego, especialmente de la barrera legal. También estudia la utilización de las primarias para resolver candidaturas.

3. El sistema electoral argentino

Argentina se organiza como régimen federal y republicano. El mapa electoral replica el mapa territorial con representantes elegidos para la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en cada una de las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La elección de diputados sigue un criterio poblacional y se compone de 257 miembros, mientras que la elección de senadores sigue un criterio territorial y se compone de 72 miembros. Este trabajo se centra en el estudio de la Cámara de Diputados.

Los mandatos de los diputados se extienden por cuatro años, y la Cámara se renueva por mitades cada dos años (129 y 127 alternativamente). La magnitud de distrito para la elección de diputados varía según la densidad poblacional, correspondiendo un diputado por cada 161 000 habitantes o bien un mínimo de cinco diputados (Ley 22.847). El reparto de los curules sigue el principio de representación proporcional y utiliza la fórmula D'Hondt con una barrera

2 Scherlis (2011) destaca dos dificultades para los partidos opositores producto de la normativa: la desventaja en el acceso a los medios de comunicación durante la campaña electoral tras la prohibición de la contratación de medios privados para la difusión de mensajes proselitistas y la disposición que establece que el binomio presidencial debe definirse antes de la elección primaria y no a posteriori de esta, imposibilitando que los precandidatos perdedores formen parte de la lista definitiva en conjunto.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

legal del 3 %. A pesar de ello, la Cámara de Diputados genera un sesgo mayoritario en una proporción relativamente extensa de distritos (Calvo *et al*., 2001). Teniendo en cuenta que la Cámara se renueva por mitades y siguiendo la clasificación de Nohlen (1994), la mayoría de los distritos posee una magnitud efectiva pequeña (entre 2 y 5 curules). En otras palabras, 20 de los 24 distritos escogen cada dos años una cantidad menor o igual a cinco diputados (ver tabla 1).

Tabla 1

Magnitud de distrito en las provincias argentinas con base en la clasificación de Nohlen (1994)

Magnitud de distrito	Provincia – magnitud formal (magnitud efectiva)
Pequeña (2 a 5)	Catamarca 5 (3 y 2); Chubut 5 (3 y 2); Formosa 5 (3 y 2); La Pampa 5 (3 y 2); La Rioja 5 (3 y 2); Neuquén 5 (3 y 2); San Luis 5 (3 y 2); Santa Cruz 5 (3 y 2); Tierra del Fuego 5 (3 y 2); Jujuy 6 (3); San Juan 6 (3); Chaco 7 (4 y 3); Corrientes 7 (4 y 3); Misiones 7 (4 y 3); Salta 7 (4 y 3); Santiago del Estero 7 (4 y 3); Entre Ríos 9 (5 y 4); Tucumán 9 (5 y 4); Mendoza 10 (5)
Mediana (6 a 10)	Córdoba 18 (9); Santa Fe 19 (10 y 9)
Grande (10 o más)	Ciudad Autónoma de Buenos Aires 25 (13 y 12); Buenos Aires 70 (35).

Fuente: Nohlen, (1994)
Elaboración propia

La boleta utilizada para escoger a los diputados nacionales es de tipo cerrada y bloqueada, sin posibilidad de que el elector intervenga en el orden de los candidatos ni que combine postulantes de distintos partidos políticos. Esta estructura dota de mayor poder a los líderes partidarios en la selección de candidatos, especialmente a los gobernadores provinciales (Mustapic, 2000; Jones *et al*., 2002; De Luca, Jones & Tula, 2002). Buscando atenuar el poder de los mandatarios subnacionales, en el año 2005 se estableció la simultaneidad de las elecciones para cargos legislativos nacionales (Ley 25.983), cuya convocatoria a elecciones dependía anteriormente de cada gobernador.

Por último, es importante destacar que la legislación nacional identifica dos tipos de partidos políticos: los partidos de distrito (partidos con reconocimiento legal en al menos una provincia y quienes pueden presentar candidatos a cargos legislativos nacionales) y los partidos nacionales (conformados por al menos cinco partidos de distrito) (Ley 23.298). Asimismo, cada provincia posee su propio régimen por el cual regula la existencia de partidos provinciales y municipales.

A continuación, presentamos las particularidades de la ley de primarias adaptadas al mencionado marco normativo.

4. La ley de Primarias, Simultáneas, Abiertas y Obligatorias (PASO) – 26.571

La ley argentina de Primarias tiene tres antecedentes. En primer lugar, la ley nacional 25.611 fue sancionada en el año 2002 y derogada en 2006. Esta normativa había creado un sistema de elecciones primarias organizado desde el Estado, sin establecer la obligatoriedad para los partidos políticos ni para los electores. En segundo lugar, la ley uruguaya de primarias sancionada en 1998 (17.063) con un sistema de elecciones primarias obligatorias[3] para los partidos políticos, pero no así para la ciudadanía. En tercer lugar, a nivel subnacional, la provincia de Santa Fe había sancionado su propia normativa (Ley 12.357), imitando a la ley uruguaya.

Siguiendo las experiencias previas, la ley de primarias nacional fue ideada en torno a dos grandes objetivos (Straface & Page, 2009; Alessandro, 2011; Pomares, Page y Scherlis, 2012; Álvarez Travieso & Tullio, 2015): i) reducir la fragmentación del sistema de partidos mediante la creación de mayores requisitos para la competencia partidaria junto con un umbral legal necesario a ser superado para acceder a la elección general; ii) democratizar las estructuras partidarias incrementando la apertura de los procesos de selección de candidatos y, por ende, habilitando la posibilidad de una renovación de las cúpulas partidarias. Además, estimularían la resolución de conflictos entre dirigentes que busquen obtener la misma candidatura, donde habitualmente el perdedor abandonaba el partido y competía 'por afuera', creando un nuevo

3 Para los partidos que compiten por la presidencia (Constitución Nacional de la República de Uruguay, art. 77.° inc. 12)

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

sello partidario como maquinaria electoral para una elección. Un tercer objetivo que podría ser adicionado fue la búsqueda de iii) una mayor transparencia y equidad en las campañas electorales, garantizando a todos los partidos políticos espacios de propaganda audiovisual y prohibiendo la contratación de publicidad privada.

Observando en detalle el articulado, destacamos las siguientes novedades:

1) El establecimiento de primarias, abiertas para toda la ciudadanía, simultáneas en un mismo acto electivo y obligatorias para todos los partidos políticos y votantes (art. 19.°)

2) La fijación de un umbral legal del 1,5 % de los votos válidamente emitidos en cada distrito de competencia o en el territorio nacional (en caso de que se tratara de la elección a presidente de la Nación) (art. 45.°)

3) Mayores requisitos al momento de la presentación de precandidaturas, al exigir el aval de afiliados del 2 % del padrón general de cada distrito (hasta el máximo de 1 000 000) o un mínimo de afiliados del partido político, equivalente al 2 % del padrón de afiliados del partido político o de la alianza (hasta un máximo de 100 000) en el caso de los cargos legislativos, y la afiliación del 1 % del total del padrón nacional (art. 21.°)

4) La creación de la figura de la personería provisoria (art. 2.°), una antesala al reconocimiento de partido definitivo. La misma se otorga al demostrar una afiliación de electores no inferior al cuatro por mil (4 %) del total de inscritos en el registro de electores de cada distrito (hasta un máximo de 4000). Asimismo, requiere de la celebración de elecciones internas donde se generen autoridades partidarias.

5) Mayores exigencias para evitar la caducidad partidaria al establecer nuevos requisitos como la revisión anual de las afiliaciones. También incorporó nuevos motivos de caducidad, como la no realización de elecciones partidarias internas durante un término de cuatro años, la no presentación a elecciones consecutivas en ningún distrito y/o el no alcanzar en dos elecciones sucesivas el 2 % del padrón electoral en ningún distrito (art. 4.°).

6) La prohibición de las listas espejo (papeletas de fuerzas políticas diferentes pero que llevan los mismos candidatos) (art. 88.°)

En resumen, las PASO son un sistema de elecciones primarias abiertas, es decir, que no exigen la afiliación partidaria a los electores al momento de sufragar y estos pueden hacerlo en cualquier partido político. Por otro lado, la participación en la elección primaria es obligatoria tanto para los ciudadanos como para los partidos políticos, incluso en los casos donde se presente una sola lista. Por último, la primaria se realiza de manera simultánea en una misma jornada electoral para todas las candidaturas en juego y es organizada por órganos electorales estatales.

En el siguiente apartado presentamos la metodología con la cual analizamos los impactos de esta nueva normativa en el sistema de partidos argentino.

5. Metodología

Este trabajo busca analizar los efectos reductores y democratizadores perseguidos por la ley de Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (PASO) para el cargo de diputados nacionales. Su objetivo principal es comparar el impacto de la normativa al clasificar a las provincias argentinas sobre la base de la magnitud de distrito (MD).

Proponemos que el impacto de las primarias varió según la MD tanto en materia de reducción de la oferta como de democratización. Postulamos que en los distritos con magnitudes más altas —y, por ende, con sistemas más 'puros' de representación proporcional (Sartori, 1992)— las nuevas normas generaron estímulos a los partidos y a los electores para cambiar su comportamiento y optar por fuerzas políticas más competitivas. En cambio, en los distritos con magnitudes pequeñas, las nuevas reglas no impactaron en la fragmentación partidaria, pero sí estimularon la democratización a partir del uso de las primarias.

- Hipótesis 1: La PASO reduce y concentra la competencia partidaria en los distritos de MD alta y media pero no en los distritos de MD pequeña.

- Hipótesis 2: Los distritos de MD baja utilizan en mayor medida las primarias para resolver candidaturas que los distritos de MD alta y media.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Con relación a la primera hipótesis, entendemos que en los distritos de mayor tamaño y que siguen el principio de la representación proporcional poseen una fragmentación mayor de la competencia (Rae, 1971; Duverger, 1992; Sartori, 1992). Orientado al contexto argentino, en un trabajo reciente, Degiustti y Scherlis (2019) postulan que la conformación de partidos políticos en el país depende de las afiliaciones requeridas en cada distrito. De esta forma, las provincias con mayor población y una magnitud de distrito más alta tienen una mayor cantidad de partidos políticos, es decir, una mayor fragmentación.

Por ello es importante analizar otros elementos del sistema electoral que pueden impactar en la competencia partidaria. En el caso de las primarias argentinas se incorporó una barrera legal, habitualmente utilizada en sistemas de representación proporcional para alterar la 'pureza' del sistema al excluir a partidos políticos pequeños del reparto de escaños y al generar un efecto concentrador (Lijphart, 1999; Nohlen, 1994; 2015). En este caso, esperamos que el umbral legal haya generado un efecto concentrador de la competencia en la elección general en los distritos más grandes. Por el contrario, en aquellos de MD pequeña, postulamos que la incorporación de este umbral no generó cambios significativos debido a que la baja magnitud del distrito ya generaba un efecto reductor.

Con relación a la segunda hipótesis, De Luca, Jones y Tula (2002) sostienen que en el sistema de primarias anterior (el cual era organizado por los partidos políticos y no obligatorio) se generaba una dinámica oficialismo-oposición, donde las primarias eran mayormente estimuladas entre los opositores.

A sabiendas de esta dinámica, en este trabajo buscamos testear una hipótesis diferente, la cual indica que la utilización de las primarias depende de la magnitud del distrito, siendo aquellos de magnitudes bajas los que utilizan en mayor medida las primarias. Dos postulados teóricos sustentan estas dos hipótesis: i) en las circunscripciones de menor tamaño se tiende a sistemas bipartidistas centrípetos donde la competencia se da mayormente al interior de los partidos por líneas internas y no por fracturas partidarias (Carey & Polga Hecimovich, 2006) y ii) el aumento de la importancia de la reputación personal a medida que la MD decrece, especialmente si se combina esta propiedad con sistemas de listas cerradas y bloqueadas, reforzando la relevancia del partido y, por ende, disminuyendo la posibilidad de surgir desafíos al interior

de ellos (Carey & Shugart, 1995; Siavelis & Morgenstern, 2008). Dicho de otro modo, en las circunscripciones de menor tamaño es más costoso crear partidos políticos que crear listas internas que desafíen a la línea mayoritaria.[4] Por ello, se espera que en este tipo de circunscripciones existan menos partidos, pero que tiendan a presentar más de una lista en las PASO.

El análisis incluye los comicios generales para los curules de la Cámara de Diputados de la Nación, celebrados entre 1983 y 2019, y las elecciones primarias ocurridas entre 2011 y 2019. En total se estudian diecisiete elecciones generales y cinco elecciones primarias en veinticuatro distritos.

Buscando abarcar la totalidad de la variable competencia partidaria, se la divide en dos dimensiones, que incluyen tanto la oferta partidaria como la estructuración del sistema de partidos. Para analizar la oferta observamos dos indicadores: i) cantidad de listas presentes en la elección general y ii) cantidad de listas que superan las primarias. En ambos casos se contabiliza la totalidad de las listas sin distinción de partidos políticos, ya que el objetivo es captar la mayor complejidad que tiene el elector al momento de escoger por una papeleta en el centro de votación. Por su parte, para analizar la dimensión estructuración del sistema de partidos observamos otros dos indicadores: iii) el número efectivo de partidos o NEP (Laakso & Taagepera, 1979) y iv) la cantidad de partidos con acceso a los curules.

En un segundo momento se analiza la democratización. Para ello, se estudian dos variables: competencia interna y competitividad. En torno a la competencia interna se examina i) la cantidad de fuerzas que utilizan las primarias para resolver sus candidaturas, y en cuanto a la competitividad se analiza ii) el grado de competencia entre listas internas a partir del margen de victoria (MV).[5]

4 Recordamos que para crear listas internas es necesario acceder al 2 % del padrón general en cada distrito o 2 % de los afiliados del partido, mientras que para crear partidos políticos es necesario la afiliación del 4 % del padrón del distrito junto con otros requisitos como la celebración de elecciones internas.

5 El indicador MV fue propuesto por Valdés (1995). Mide la diferencia entre la primera y la segunda fuerza. Siguiendo la clasificación del autor, las primarias se dividen entre competitivas y no competitivas, siendo el umbral de separación el 30 % de los votos internos.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Tabla 2

Variables, dimensiones e indicadores

Variable	Dimensión	Indicador
Competencia partidaria	Oferta	Cantidad de listas en elecciones generales
		Cantidad de listas que superan la primaria
	Estructuración del sistema de partidos	Número efectivo de partidos
		Cantidad de partidos que acceden a curules
Democratización	Competencia interna	Fuerzas con competencia
	Competitividad	Margen de victoria

Elaboración propia

La evidencia empírica presentada se recolectó con base en dos fuentes de información: los datos oficiales de la Cámara Nacional Electoral, y en aquellos comicios donde la información se encontraba inconclusa,[6] se utilizó la base de datos del Atlas de elecciones en Argentina.[7]

6. Contrastación empírica

6.1 Competencia partidaria

En el siguiente apartado llevamos a cabo la contrastación empírica de nuestra hipótesis. Iniciamos analizando la variable competencia partidaria a partir de sus dos dimensiones: oferta y estructuración del sistema de partidos.

6.2 Oferta: listas en la elección general

El primer indicador a analizar son la cantidad de listas en competencia en las elecciones generales, es decir, la cantidad de papeletas con las que se encuentra el elector al momento de sufragar.

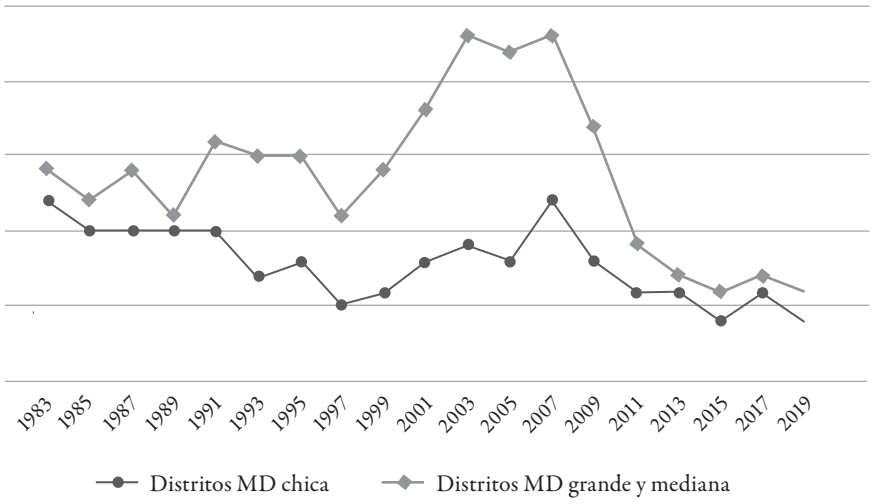
6 Especialmente se utiliza esta base de datos para los comicios de 2019 en los cuales no se encuentran sistematizados los resultados de forma agregada en el sitio oficial de la Cámara Nacional Electoral.

7 Atlas de elecciones en Argentina. Disponible en: http://www.andytow.com/. Acceso el 15 de agosto de 2020.

Tres elementos pueden ser destacados de la Ilustración 1. En primer lugar, los distritos con MD mediana y grande en todo el periodo tienen una oferta más prolífica que los distritos de magnitud baja. Esta fragmentación se profundiza luego de la crisis del sistema de partidos en el año 2001, donde en promedio la cantidad de papeletas es de dieciocho, el más alto desde el retorno democrático. Luego de inaugurado este periodo, la oferta se mantiene por encima de las veinte papeletas hasta los comicios de 2009 (los últimos anteriores a la sanción de la ley PASO), donde la oferta se reduce desde veintitrés listas en la elección de 2007 a diecisiete en la siguiente elección.

Gráfico 1

Cantidad de listas en competencia (promedio) en elecciones generales en las provincias argentinas por la Cámara de Diputados (1983 - 2019) agrupadas por magnitud de distrito



Fuente: Cámara Nacional Electoral y Atlas de elecciones en Argentina
Elaboración propia

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

En referencia al mismo periodo, los distritos de magnitudes bajas también comienzan un proceso de fragmentación de la oferta, llegando al igual que los distritos de magnitudes altas y medias a un pico en los comicios de 2009; sin embargo, la oferta en todo el período analizado es notoriamente menor. Si bien el retorno democrático en 1983 coincide en ambos tipos de distritos con un inicial sistema bipartidista (Torre, 2003), esta similitud empieza a distanciarse a partir de los comicios de 1991. En la mencionada elección, la oferta en los distritos grandes y medianos se dispara hacia dieciséis listas, mientras que en los distritos pequeños se mantiene por debajo de las diez listas. Este límite solo será superado en las elecciones del año 2007.

La introducción de las primarias en 2011 logró reducir la oferta de forma sostenida en ambos tipos de distritos. El impacto fue notoriamente mayor en los distritos de magnitudes altas y medias, donde por primera vez la oferta fue menor a diez listas, mientras que en los distritos de magnitudes pequeñas se redujo hasta acercarse al mínimo histórico de cinco listas. Esta concentración de la oferta perdura con la continuidad de la puesta en práctica de la normativa, logrando hasta el momento un hecho inédito en la competencia electoral: igualar la oferta en ambos tipos de distrito, con una leve oferta mayor en los distritos de MD alta y media.

Una mención especial merecen los comicios de 2009. En esta elección se produce una reducción notoria de la oferta en ambos tipos de distritos; sin embargo, el marco en que se celebran los comicios puede haber tenido una importancia significativa. Producto de los resabios de la crisis económica mundial del año anterior, en el mes de marzo de 2009 la presidenta Cristina Fernández de Kirchner propuso adelantar los comicios estipulados en el mes de octubre al mes de junio.[8] Luego de tan solo diez días del anuncio, el 26 de marzo de 2009 el Congreso Nacional sancionó la Ley 26.495 que adelantó el calendario electoral y definió la celebración de los comicios el 28 de junio del mismo año. Probablemente, la reducción de los tiempos electorales haya tenido un rol importante en la merma de la oferta al verse limitados los tiempos de presentación de partidos políticos, tejido de alianzas y postulación de candidaturas.

8 "Cristina Kirchner confirmó la decisión de adelantar las elecciones al 28 de junio" (13 de marzo de 2009). *Diario La Nación*. Recuperado de: https://www.lanacion.com.ar/politica/cristina-kirchner-confirmo-la-decision-de-adelantar-las-elecciones-al-28-de-junio-nid1108238/

Este hecho contextual y atípico no explica el continuo proceso de reducción de la oferta en los comicios siguientes, incluso ante panoramas políticos cambiantes. Desde los comicios de 2009 podríamos destacar tres grandes cambios en la dinámica política: el fallecimiento de Néstor Kirchner, la reelección de Cristina Fernández de Kirchner, el final de su mandato y la elección de un espacio no peronista luego de doce años de gestión de este tipo, entre otros elementos. En otras palabras, la dinámica política cambió en los diez años analizados, pero no así la reducción en la fragmentación de la oferta.

En resumen, la ley de primarias logró un efecto notorio en ambos tipos de distrito. Como habíamos propuesto, el impacto fue mayor en los distritos de MD altas y medias, pero también relevante en los distritos de magnitudes bajas. En el siguiente apartado analizamos el rol del umbral legal en la reducción de la oferta.

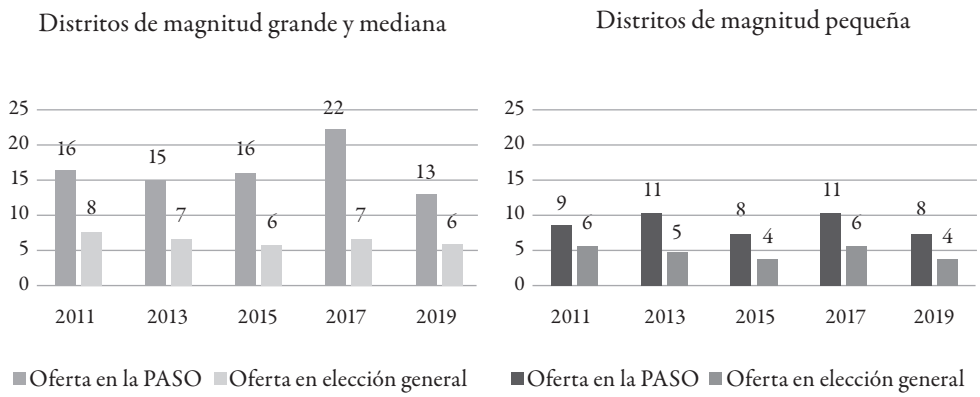
6.3 Oferta: cantidad de listas que superan la primaria

El objetivo de este apartado es observar los motivos que llevaron a la reducción de la oferta en la elección general. Para ello, contrastamos la cantidad de listas que compiten en las primarias y cuántas logran participar en la elección general. Si la reducción de la oferta se relaciona con los nuevos requerimientos para la conservación de la personería política o bien las mayores exigencias para conformar partidos y listas, deberíamos observar que desde la elección primaria existe una reducción de la oferta. En caso de mantenerse la fragmentación en la elección primaria, pero reducirse en la elección general, el umbral legal puede ocupar un rol clave en la concentración de la oferta. Como mencionamos, este impacto debería observarse en mayor medida en los distritos de magnitudes altas y medias, donde la incorporación de una barrera legal en la competencia puede alterar severamente la dinámica del juego.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Gráfico 2

Cantidad (promedio) de listas que se presentan a la elección primaria y cantidad que logran acceder a elecciones generales en la competencia por cargos de diputado nacional en Argentina ordenados por magnitud de distrito en los comicios celebrados entre 2011 y 2019



Fuente: Cámara Nacional Electoral y Atlas de elecciones en Argentina
Elaboración propia

Observando el gráfico 2 podemos apreciar dos grandes elementos. En primer lugar, en ambos tipos de distritos la oferta en las primarias se mantiene relativamente alta, por encima de las diez listas. Recordemos que en el apartado anterior habíamos destacado la reducción de la oferta en la elección general (también presente en el gráfico 2).

Al observar una oferta extensa en la primaria, podemos encontrar que el impacto en la reducción de la fragmentación ocurre en la elección general y no al momento de la presentación primera de la oferta, es decir, en la primaria. Dicho de otro modo, la incorporación de las elecciones primarias no genera una reducción de la oferta por sí misma, sino que es producto de su combinación con la barrera legal, lo que reduce la oferta. Asimismo, es probable que los partidos conciban la necesidad de agruparse para superar el umbral, pero también para mostrarse más atractivos ante el electorado.

Finalizando este apartado, el lector podría preguntarse si la reducción de la cantidad de listas en la elección general no fue producto del extenso uso de las primarias por parte de pocas fuerzas políticas, las cuales luego deben conformar una única lista en la elección general. En los apartados siguientes analizamos la cantidad de partidos y alianzas que hacen uso de las primarias para resolver sus candidaturas.

6.4 Estructuración del sistema de partidos: NEP y cantidad de partidos que acceden a un curul

Una segunda dimensión a analizar en relación con los cambios en la competencia partidaria refiere a la estructuración del sistema de partidos, es decir, qué impacto tuvo la reducción de la oferta electoral en el sistema de partidos propiamente dicho. Para ello, tomamos dos indicadores. Por un lado, observamos el número efectivo de partidos (Laakso & Taagepera, 1979) para destacar cuántos partidos compiten efectivamente por el acceso a los cargos, es decir, en las elecciones generales. Luego analizamos la cantidad de partidos que acceden a curules de diputados. Ambos indicadores clasifican a los distritos sobre la base de la cantidad de curules en juego. A diferencia de lo observado con los cambios en la oferta, el efecto reductor en este caso debería ser notoriamente mayor en las circunscripciones medianas y grandes, ya que en las pequeñas preexiste un sesgo mayoritario que concentra la competencia en pocos partidos políticos.

En el gráfico 3 se presentan ambos indicadores. En primer lugar, en cuanto a los partidos que acceden a curules, existe una monotonía en todo el periodo estudiado en los distritos de magnitudes pequeñas producto del sistema electoral vigente: en promedio solo dos partidos acceden a los curules en los distritos que eligen menos de cinco representantes. A diferencia de ello, en los distritos de mayor tamaño y en la mayoría de los comicios estudiados, el doble de partidos (cuatro) acceden a la representación legislativa.

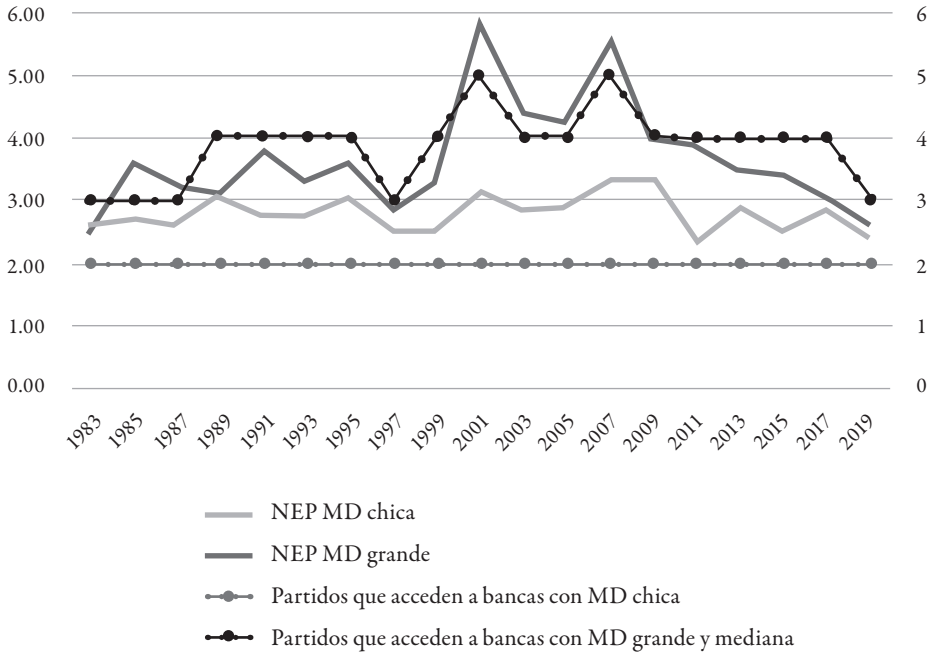
Se destacan dos momentos. El primero ocurre en los comicios de 2003 cuando la fragmentación de la oferta impacta en la cantidad de partidos que acceden a la representación legislativa, alcanzando su pico histórico en torno a cinco partidos. Un segundo momento, no coincidente con lo mencionado en el apartado anterior, ocurre en las elecciones de 2007, donde en promedio cinco partidos ingresan al reparto de curules. Esto es notorio especialmente

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

producto de la alta cantidad de partidos que acceden a la Cámara de Diputados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (siete) y Córdoba (seis).

Gráfico 3

Número Efectivo de Partidos (NEP) (Laakso & Taagepera, 1979) y cantidad de partidos políticos que acceden a curules de diputados nacionales en Argentina en los comicios celebrados entre 1983 y 2019



Fuente: Cámara Nacional Electoral y Atlas de elecciones en Argentina
Elaboración propia

El NEP parece acompañar lo anteriormente mencionado. La cantidad de partidos efectivamente compitiendo por el acceso a los curules es menor en los distritos de MD baja (oscilando entre dos y tres fuerzas) e inestable en los distritos de MD mediana y grande. Es decir, en los distritos de magnitudes pequeñas la

introducción de las primarias no influye en la cantidad de partidos que compiten efectivamente por el acceso a cargos, mientras que en los distritos de magnitudes altas y medianas el NEP cae sostenidamente a partir de los comicios de 2009, pero especialmente en la elección de 2011. El decrecimiento continúa hasta la elección de 2019, al tomar un valor similar al de 1983, emulando el bipartidismo originario radical-peronista. Lo mismo sucede con la cantidad de partidos que acceden a los curules: En los últimos comicios tres fuerzas políticas (en promedio) accedieron a los cargos, al igual que en la primera elección del retorno democrático.

Este segundo factor también puede ser leído de otro modo. Si bien la cantidad de partidos que acceden a curules no sufre un cambio absolutamente novedoso en el sistema, las fuerzas políticas pueden haber intentado aumentar su potencial electoral, agrupándose en alianzas y cosechando una mayor cantidad de votos. Este comportamiento fue premiado por la ciudadanía de los distritos de MD grande y mediana. No ocurrió lo mismo en los distritos de MD chica, donde el NEP en todo periodo analizado excede a la cantidad de partidos que acceden a los cargos electivos.

A continuación, observamos el uso de las primarias por parte de las fuerzas políticas para seleccionar a sus candidatos.

7. Democratización

Para analizar la democratización estudiamos, en primer lugar, la cantidad de fuerzas políticas que utilizaron las primarias para resolver candidaturas y, en segundo lugar, indagamos en la competitividad que tuvo la competencia. Como indica Méndez de Hoyos (2003), mientras que la competencia electoral describe las condiciones y la estructura de la disputa entre los actores por cargos en juego, la competitividad refiere a que tan reñida es esa disputa entre los competidores, en este caso, entre las diversas opciones al interior de una fuerza política.

7.1 Competencia interna

En la tabla 3 se analiza el promedio de fuerzas totales y el promedio de fuerzas que presentaron competencia interna en las elecciones primarias de 2011-2019 en ambos tipos de distrito. En primer lugar, la cantidad de fuerzas políticas que compiten en los distritos de MD grande y mediana es notoriamente superior

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

a los distritos de MD pequeña. No obstante, en términos generales, la cantidad de fuerzas políticas que deciden dirimir candidaturas en las primarias no es mayor en los distritos de MD pequeña, como habíamos propuesto. Ambos tipos de distritos tienen una cantidad baja de fuerzas políticas con competencia interna en los comicios de 2011. En la segunda experiencia de las PASO (los comicios de 2013), una mayor proporción de fuerzas con internas se vislumbran en ambos tipos de distrito cercanos al 30 % de la oferta total. Este número decrece en las elecciones siguientes.

Tabla 3

Cantidad (promedio) de fuerzas políticas (partidos y alianzas) con competencia interna por los curules de diputados nacionales en Argentina en las elecciones primarias celebradas entre 2011 y 2019

	2011		2013		2015	
Tamaño de MD	Promedio de fuerzas totales	Promedio de fuerzas con competencia	Promedio de fuerzas totales	Promedio de fuerzas con competencia	Promedio de fuerzas totales	Promedio de fuerzas con competencia
Pequeña	8	1 (13 %)	6	2 (33 %)	7	1 (14 %)
Grande y mediana	13	1 (8 %)	11	3 (27 %)	12	3 (25 %)
	2017			**2019**		
Tamaño de MD	Promedio de fuerzas totales	Promedio de fuerzas con competencia		Promedio de fuerzas totales	Promedio de fuerzas con competencia	
Pequeña	7	2 (29 %)		5	1 (20 %)	
Grande y mediana	16	3 (19 %)		12	1 (8 %)	

Fuente: Cámara Nacional Electoral y Atlas de elecciones en Argentina
Elaboración propia

En otras palabras, nuestra hipótesis que proponía que el uso de las primarias variaba según la magnitud de distrito no se comprueba. Frente a la evidencia empírica se presenta una nueva respuesta alternativa. Es posible que las características y la tradición propia de los partidos influya en la utilización de las primarias como instancia de resolución de candidaturas.

A modo de ejemplo, un caso destacado podría ser el de la Unión Cívica Radical (UCR). Este partido posee una larga tradición de celebración de elecciones primarias cerradas y también fue una de las pocas fuerzas que seleccionó a sus candidatos en el marco de la ley de primarias existente anteriormente (Ley 25.611) (Pedroza, 2005; Malamud, 2011). Observando su actuación en las PASO, y en comparación con otros partidos, la UCR fue una de las fuerzas políticas que utilizó en mayor medida las primarias para resolver candidaturas desde los primeros comicios de 2011.[9]

7.2 Competitividad

Habiendo analizado las fuerzas con competencias, en este último apartado indagamos sobre qué uso se hizo de las primarias. ¿Fueron efectivamente utilizadas para resolver candidaturas, funcionaron como fachadas de democratización o persiguieron otros objetivos? Para responder esta pregunta analizamos el promedio de fuerzas políticas que presentan competitividad en ambos tipos de distritos.

9 Contabilizando la competencia de la UCR en soledad o como parte de alianzas electorales, fue el partido con extensión nacional que más uso hizo de la herramienta. En 2011 presentó competencia en 14/24 distritos; en 2013, en 17/24; en 2015, en 5/24; y en 2017 y 2019, en 12/24. Como contracara, el peronismo (también fuerza política de extensión nacional) optó por crear nuevos partidos para resolver sus candidaturas "por afuera" o bien, cuando lo hizo bajo un mismo sello, el uso de las primarias fue notoriamente menor; en 2011, bajo la etiqueta del Frente Para la Victoria – FPV (3/24), al igual que en 2013 (7/24) y 2015 (3/24). En 2017 los antiguos miembros del FPV se fragmentaron en al menos tres fuerzas: Unidad Ciudadana, Frente Justicialista y Frente Renovador, no privilegiando el uso de primarias para resolver candidaturas. Finalmente, en 2019, y con una unidad del peronismo bajo el sello del Frente de Todos, las primarias se utilizaron únicamente en 6/24 distritos

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Tabla 4

Cantidad (promedio) de fuerzas políticas (partidos y alianzas) con competitividad en elecciones primarias por los curules de diputados nacionales en Argentina en los comicios celebrados entre 2011 y 2019

	2011		2013		2015	
Tamaño de MD	Fuerzas con competencia	Fuerzas con competitividad	Fuerzas con competencia	Fuerzas con competitividad	Fuerzas con competencia	Fuerzas con competencia
Pequeña	1	1 (100 %)	2	2 (100 %)	2	1 (50 %)
Grande y mediana	1	1 (100 %)	2	2 (100 %)	3	2 (66 %)

	2017		2019	
Tamaño de MD	Fuerzas con competencia	Fuerzas con competitividad	Fuerzas con competencia	Fuerzas con competitividad
Pequeña	2	1 (50 %)	2	1 (50 %)
Grande y mediana	4	3 (75 %)	3	2 (66 %)

Fuente: Cámara Nacional Electoral y Atlas de elecciones en Argentina
Elaboración propia

En la tabla 4 se observa el promedio de competitividad en relación con el promedio de competencia interna. En primer lugar, si bien la cantidad de observaciones es relativamente pequeña, ya que en promedio pocas fuerzas presentan competencia en las primarias, notamos que en los distritos de MD grande y mediana la competitividad es mayor. Frente a ello, los distritos con MD pequeña en los últimos tres comicios (2015, 2017 y 2019) presentan una competitividad del 50 %; es decir, en promedio, de dos fuerzas que compiten, una lo hace de forma competitiva.

En resumen y contradiciendo nuestra hipótesis, no solo las provincias de MD pequeña no presentan mayor competencia, sino que cuando lo hacen suelen ser menos competitivas. Indagar en las fuerzas políticas que compiten en cada distrito puede llevar a nuevas conclusiones.

8. Conclusiones

Este trabajo analizó el impacto de la incorporación de las elecciones primarias en la arena legislativa nacional argentina. Para ello estudió los comicios celebrados para ocupar los curules de la Cámara de Diputados de la Nación entre 1983 y 2019. Con base en los objetivos propuestos por la Ley 26.571 se observó el impacto de la nueva normativa en el sistema de partidos argentino. Para ello, propuso que el cumplimiento de los objetivos de democratizar y ordenar a los partidos políticos dependía de un factor fundamental: la magnitud de distrito. Más precisamente, nuestra hipótesis afirmó que la reducción de la fragmentación electoral era más notoria en los distritos de magnitudes grandes y medianas, frente a la democratización cuyo efecto era inverso, al ser los distritos de magnitudes pequeñas los más democratizados producto de la ley.

La propuesta se cumplió parcialmente. En cuanto a la fragmentación, notamos que la reducción de la misma tuvo lugar principalmente en los distritos de MD alta y mediana, como habíamos propuesto, a la vez que contribuyó a la reducción de la misma en los distritos de MD pequeña. La incorporación del umbral legal resultó fundamental para generar este impacto.

No obstante, en cuanto a la democratización, notamos que la competencia en la instancia de primarias fue notoriamente baja en ambos tipos de distrito. Asimismo, se propuso una hipótesis tentativa de cara a futuros trabajos: observar los antecedentes previos de los partidos políticos en el uso de las primarias para resolver candidaturas. Dicho de otro modo, el uso de las PASO puede tener un gran componente propio de las tradiciones políticas y partidarias del país, a pesar de los estímulos institucionales.

Un último elemento a destacar es que la presencia de una oferta menos fragmentada puede no repercutir en un aumento de la democratización. Las primarias, entonces, cumplieron parcialmente sus objetivos. Los resultados más efectivos se observaron en los distritos donde había más curules en juego.

La implementación o modificación de los sistemas electorales debe ser evaluada de acuerdo al marco político institucional previo. Una modificación del régimen electoral implica tener un correcto diagnóstico de las problemáticas anteriormente existentes. En el caso argentino, los distritos de magnitud chica no fueron afectados de forma significativa por la crisis de representación y

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

fragmentación partidaria, presente en los distritos grandes y medianos. Ello reflejó, probablemente, que las elites partidarias no priorizaron la competencia en elecciones primarias; sin embargo, esta dinámica no supone que las primarias sean inocuas. Es argumentable que la posibilidad de generar una disidencia sea utilizada por los dirigentes como una instancia más de negociación para decidir los candidatos que componen una papeleta. Futuros trabajos tendrán que profundizar esta posible línea de investigación.

Referencias bibliográficas

Abal, Juan Manuel (h)
2004 *Los partidos políticos ¿Un mal necesario?* Buenos Aires: Claves Para Todos.

Alcántara, Manuel
2002 «Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en américa latina» / Working Paper, 2002/293, Kellogg Institute.

Alessandro, Martín
2011 «La reforma de la política en los años kirchneristas». En De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (coordinadores), *La política en tiempos de Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA

Álvarez, María Florencia & Tullio, A.
2015 *El desafío de la reforma política: Reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Butler, David
1984 «Sistemas Electorales». *Revista de Estudios Públicos* 13. Santiago de Chile.

Calvo, Ernesto; Szwarberg M; Labanca, F. & Micozzi, J.
2001 «Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las

legislaturas provinciales argentinas». En Calvo, E. y Abal Medina, J.M. (comps.), *El Federalismo Electoral Argentino,* EUDEBA, Buenos Aires.

Carey, John M. & Polga-Hecimovich, J.
2006 «Primary Elections and Candidate Strenght in Latin America». *The Journal of Politics*, Vol. 68, Nro. 3. Pp. 530 – 543.

Carey, John M. & Shugart, M.
1995 *Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas.* Electoral Studies.

Clerici, Paula; Cruz F. & Goyburu, L.
2016 «¿Los hermanos sean unidos? Competitividad en las primarias municipales en la Provincia de Buenos Aires». En *Revista SAAP, Vol. 10, N.° 2.*

Colomer, Josep
2002 «Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias». En Abal Medina, Juan Manuel & Cavarozzi, Marcelo (editores), *El asedio a la politica. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens

Cox, Gary
2004 *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*. Madrid: Gedisa.

De Luca, Miguel, Jones M. & Tula, M.
2002 «Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina». En *Comparative Political Studies*, Vol. 35, Nº 4, Sage Publications, 2002.

De Luca, Miguel, Mark Jones & María Inés Tula
2008 «Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la argentina». En *Revista POSTData*.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

De Luca, Miguel, Mark Jones & María Inés Tula
2011 «Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner». En De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (coordinadores), *La política en tiempos de Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.

Domínguez, Fernando
2015 «Elecciones primarias y su influencia en el comportamiento electoral». *Democracia y Elecciones N.° 3.*

Domínguez, Fernando
2017 «La coordinación de élites y votantes en las Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias argentina (2011-2015)». En *Espacios Políticos. Año 17, N.°12*. Buenos Aires.

Duverger, Maurice
1992 «Influencia de los sistemas electorales en la vida política». En *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Degiustti, Danilo & Scherlis G.
2019 «Los costos de formación y la variación del número de partidos políticos en las provincias argentinas». *Revista SAAP*. Vol 13, Nº1, Mayo 2019.

Freidenberg, Flavia
2005 «Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina». En *Polis*. Vol. I, N.° 1, pp. 91 -134

Freidenberg, Flavia & Došek, T.
2016 «La selección de candidaturas presidenciales en México. Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos». En *Política y Gobierno*. Vol. XXIII. Nro. 2, pp. 365-408.

Gallo, Adriana
2011 *Internas abiertas y representatividad democrática: Análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

Gallo, Adriana
2015 «Impacto de las nuevas normativas electorales en Argentina. Discusión y análisis de la Ley de Reforma Política 26.571». En *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 19, número 29, enero-junio 2015, pp. 117-145

Gallo, Adriana
2017 «Un paso decisivo. Los partidos de izquierda después de la reforma electoral en Argentina». En *Revista POSTData*, Volumen 22.

Jones, Mark P; Sebastián Saiegh, Pablo; T. Spiller & Mariano Tommasi
2002 Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral

Laakso, Markku & Taagepera, R.
1979 Effective number of parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.

Lazarus, Jeffrey
2005 «Unintended Consequences: Anticipation of General Election Outcomes and Primary Election Divisiveness». En *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 30, Nº 3.

Malamud, Andrés
2011 «Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado». En De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (coordinadores), *La política en tiempos de Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.

Lijphart, Arend
1999 *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.

Mainwaring, Scott & Shugart, M.
1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Mendez de Hoyos, Irma
2003 «Competencia y competitividad electoral en México, 1977 – 1997». *Política y gobierno* 10(1). 139 – 182.

Mustapic, Ana M.
2000 «Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina». En *Desarrollo Económico*, Nº 156, Vol. 39. Pp 575-578/ 582-586.

Negretto, Gabriel
2010 «La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso». En *Desarrollo Económico* 50 (198).

Nohlen, Dieter
1994 *Sistemas electorales y partidos políticos.* México: FCE.

Nohlen, Dieter
2015 *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.

Page, María & Straface, F.
2009 «Reforma política 2009: ¿Cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?» *Documentos de Políticas Públicas*, *Análisis N.°71.* Buenos Aires: CIPPEC.

Page, María; Pomares, J. & Scherlis, G.
2012 La reforma después de la reforma: hacia un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente. *Informe de monitoreo y evaluación*. Buenos Aires: CIPPEC.

Pedroza, Fernando
2012 «Las estrategias de la UCR frente a la ley de internas abiertas y las elecciones legislativas de 2005». En *Revista SAAP*, Vol. 6, Nº 1, mayo 2012, 37-65.

RAE, DOUGLAS W.
1971 *The political consequences of electoral laws*, New Haven and London. Yale University Press.

RAHAT, GIDEON & REUVEN HAZAN
2001 «Candidate Selection Methods: An analytical framework». *Party Politics*, vol. 7 (3): 297-322, Sage Publications, Londres.

SARTORI, GIOVANNI
1992 *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza.

SCHERLIS, GERARDO
2011 «El Kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: Decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político». En De Luca, Miguel & Malamud, Andrés (coordinadores), *La política en tiempos de Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA.

SERRA, GILLES
2007 *Why Primaries? The party tradeoff between policy and balance*, Oxford University.

SIAVELIS, PETER & MORGENSTERN, S.
2008 «Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis». *Latin American Politics & Society* 50 (4): 27 - 58

TORRE, JUAN CARLOS
2003 «Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria». En *Desarrollo Económico* 42 (168).

VALDÉS, LEONARDO
1995 «El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral». En *Política y Cultura*, 5, 29 - 41.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

[Sobre el autor]

Ignacio Santoro

Es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires y cuenta con un diplomado en Gobernanza Electoral por la Universidad Nacional de San Martín. Actualmente se encuentra realizando una maestría en Gobierno en la Universidad de Buenos Aires, por la cual recibió una beca UBACyT, radicada en el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Es docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Torcuato Di Tella. Su tema principal de investigación son las elecciones primarias en Argentina, tanto a nivel nacional como subnacional.

Derecho Electoral

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Reforma electoral en tiempos de pandemia: el caso peruano

José Rodolfo Naupari Wong
<jose.naupari@hotmail.com>
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú
ORCID: 0000-0002-4631-3999

[Resumen] La disolución constitucional del Congreso y la pandemia por COVID-19 generaron un retraso en la continuidad del proceso de reforma política y electoral. Un nuevo Parlamento con un considerable número de grupos parlamentarios instalado en el marco de un estado de emergencia sanitaria mostraba un panorama poco alentador. No obstante, se logró diseñar un marco normativo aplicable a las Elecciones Generales 2021 y se alcanzaron algunos avances en la reforma electoral. En el artículo se apunta a dar cuenta y reflexionar sobre las normas que fueron aprobadas por el nuevo Congreso con miras a llevar a cabo un proceso electoral nacional en medio de una pandemia.

[Palabras clave] COVID-19, paridad, financiamiento, inmodificabilidad, elecciones internas.

[Title] Electoral reform in times of pandemic: the Peruvian case

[Abstract] The constitutional dissolution of Congress and the COVID-19 pandemic caused a delay in the continuity of the political and electoral reform process. A new Parliament with a considerable number of parliamentary groups and installed in the framework of a state of health emergency presented a bleak picture. However, it was possible to design a regulatory framework applicable to the 2021 General Elections and some progress was made in electoral reform. The article aims to give an account and reflect on the regulations that were approved by the new Congress with the intention of carrying out a national electoral process in the midst of a pandemic.

[Keyword] COVID-19, parity, financing, unchangeability, internal elections.

[Recibido] 30/09/20 & [Aceptado] 04/11/20

Naupari, José «Reforma electoral en tiempos de pandemia: el caso peruano» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 143-170

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

La pandemia por COVID-19 no solo ha tenido un impacto directo en el derecho a la salud, y en la economía de las personas y sociedades de distintos países, sino que también ha causado efectos en el ámbito electoral.

A nivel práctico, se tienen decisiones de postergaciones o aplazamientos en las realizaciones de procesos electorales y de consulta popular. A nivel normativo y abstracto, surge la interrogante sobre si las normas a aprobarse debían estar pensadas solo para hacer frente a elecciones en medio de una pandemia, o implementar medidas a mediano y largo plazo, pero que a su vez puedan resultar de aplicación para los procesos electorales en curso o por convocarse con la incertidumbre sobre si se tendrá una vacuna a tiempo.

¿Puede un Parlamento que debe colaborar en la lucha contra la pandemia por COVID-19 tomarse un tiempo para aprobar normas sobre reforma electoral y política? La experiencia peruana indica que sí. En las siguientes líneas se procurará dar cuenta de las normas emitidas por el Congreso peruano durante la pandemia por COVID-19, vinculadas a la reforma electoral.

2. La Ley N.° 31010: la prórroga del plazo de inmodificabilidad de las normas electorales

Hay un aspecto que no puede pasar desapercibido por el impacto que tuvo en la continuidad del proceso de aprobación e implementación de las reformas electorales: la disolución constitucional del Parlamento.

Mediante Decreto Supremo N.° 165-2020-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de setiembre de 2020, se disolvió el Congreso de la República y se convocó a elecciones para un nuevo Congreso[1] para el domingo 26 de enero de 2020.

¿Ello que implicó? Que durante el periodo del 1 de octubre de 2019 hasta la constitución del nuevo Congreso de la República resultaba materialmente imposible continuar con el proceso de reforma electoral, puesto que el artículo 31.° de la

1 La validez de dicha decisión fue confirmada por el Tribunal Constitucional mediante sentencia del 14 de enero de 2020 recaída en el Expediente N.° 0006-2019-PCC/TC.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Constitución Política de 1993 recuerda que los procedimientos para el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegidos se rigen por ley orgánica, siendo que el artículo 135.° de la Norma Fundamental[2] refiere que durante el interregno parlamentario la Comisión Permanente, único órgano subsistente luego de la disolución constitucional del Congreso, se circunscribe a evaluar los decretos de urgencia que se emitan en dicho periodo.

Al respecto, es preciso considerar que en el Auto 1 – Calificación del Tribunal Constitucional del 29 de octubre de 2019, recaído en el Expediente N.° 0006-2019-PCC/TC se indicó lo siguiente:

> 10. Ahora bien, de conformidad con la Constitución, la Comisión Permanente, durante el interregno parlamentario, continúa ejerciendo sus funciones. Esto no implica que la Comisión Permanente tenga las facultades del Pleno del Congreso y pueda hacer sus veces, sino que está limitada a lo dispuesto en el artículo 135.° de la Constitución. Efectivamente, la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso de la República son órganos diferentes y no tienen las mismas competencias; es decir, esta última no es un Pleno reducido, ni tiene sus mismas atribuciones.

A un proceso de reforma electoral en receso por causa de la disolución constitucional del Parlamento se sumó un hecho adicional: la pandemia por COVID-19 y el impacto que tuvo en nuestro país, lo que conllevó que los nuevos integrantes del Parlamento tomasen juramento e inicien funciones en medio de un estado de emergencia nacional que trajo consigo limitaciones al ejercicio del derecho a la reunión.

Ciertamente, mediante Resolución N.° 0134-2020-JNE de 9 de marzo de 2020, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de marzo de 2020, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones declaró concluido el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. No obstante, el nuevo Congreso de la República se instaló el 16 de marzo de 2020,[3] es decir, cuando el estado de emergencia nacional a causa de la pandemia por COVID-19 ya había sido declarado y se encontraba en vigencia.

2 El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política de 1993 prevé que «En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que este se instale».

3 Al respecto, se pueden consultar los documentos disponibles en http://www.congreso.gob.pe/diariodebates/primeralegislatura-complementar-periodoparlamentario-2016-2021 (Consultado el 23 de agosto de 2020 a las 13 horas).

En efecto, el Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo N.° 044-2020-PCM, «Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19», publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de marzo de 2020, estableció un régimen de excepción en el país que implicaba limitaciones a las libertades de reunión y tránsito.

Bajo ese escenario incierto sobre cómo hacer frente a la pandemia de COVID-19 y cómo evolucionaría en medio de un régimen de excepción en plena vigencia, y con un plazo sumamente corto para que entrase en vigencia de la denominada 'regla de inmodificabilidad' de las normas electorales para el proceso de Elecciones Generales 2021, asumió funciones el nuevo Congreso. Por ello, lo primero que hizo en la primera sesión, casi inmediatamente después de tomar juramento, fue impulsar una ley que prorrogase la entrada en vigencia de dicha regla de inmodificabilidad.

El 16 de marzo de 2020, el grupo parlamentario Acción Popular presentó el Proyecto de Ley 4851/2020-CR a iniciativa del congresista Luis Roel Alva, con la finalidad, entre otras, de incorporar una disposición complementaria transitoria en la Ley Orgánica de Elecciones para que se postergue, para el caso específico de las Elecciones Generales 2021, la entrada en vigencia de la denominada 'regla de inmodificabilidad' en sus dos dimensiones: a) modificaciones legislativas y b) reformas reglamentarias. Si se suspende la citada regla a efectos de no vaciar de contenido los principios de seguridad jurídica, preclusión y predictibilidad, resultaba imperativo que se fije un nuevo plazo ad hoc para las Elecciones Generales 2021.

Con una pandemia en pleno desarrollo y el tiempo en contra (menos de un mes para llevar a cabo todas las reformas legales con miras a las Elecciones Generales 2021), no existía duda respecto a la necesidad de suspender la vigencia, por lo menos, del segundo párrafo del artículo 4.° de la Ley Orgánica de Elecciones.[4] La cuestión pasaba por dilucidar sobre cuál debiera ser el plazo o,

4 El artículo 4.° de la Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece literalmente lo siguiente:
"Artículo 4.°. La interpretación de la presente ley, en lo pertinente, se realizará bajo la presunción de la validez del voto.
Todas las normas con rango de ley, relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde un (1) año antes del día de la elección o de la consulta popular, tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

para ser más precisos, el parámetro para que comience a regir la regla para el proceso electoral más próximo.

La salida por la que optó el Pleno del Congreso de la República fue utilizar como parámetro la entrada en vigencia de la ley. No solo se suspendió la vigencia el segundo párrafo del artículo 4.° de la Ley Orgánica de Elecciones, sino también el tercero, es decir, las reglas de inmodificabilidad de leyes y reglamentos electorales. A cambio de ello, se previó que se puedan modificar leyes y reglamentos hasta seis meses después de la publicación de la ley en el diario oficial *El Peruano*.

Expresado en otros términos, a la fecha en que se aprobó la iniciativa legislativa no existía certeza de hasta cuándo se podrían modificar las leyes y reglamentos electorales. ¿Por qué? Porque no se sabía si el presidente de la República iba a ejercer su potestad para observar la autógrafa de la Ley (facultad prevista en el artículo 108.° de la Constitución Política) ni porque, en el supuesto de que se fuese a publicar la norma, no se tenía conocimiento respecto a la fecha de su publicación.

El texto sustitutorio de la citada iniciativa legislativa fue aprobado en la madrugada del 17 de marzo de 2020. La autógrafa correspondiente fue remitida al Poder Ejecutivo el 18 de marzo de 2020.

Luego de dicho trámite, con fecha 27 de marzo de 2020, se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley 31010, Ley que incorpora la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Al respecto, habría que mencionar que el plazo de seis (6) meses previsto en la Ley 31010 habilitaba que se aprueben reformas legales en materia electoral con un proceso electoral en curso, lo cual generaba un riesgo de afectación a los principios de seguridad jurídica, preclusión y predictibilidad. Como se recordará, el artículo 82.° de la Ley Orgánica de Elecciones establece que la convocatoria a elecciones debe realizarse, como mínimo, doscientos setenta (270) días calendario antes de la fecha de realización del acto electoral, lo que para el caso de las Elecciones Generales 2021 representaba el 15 de julio de 2020. Por su parte,

Todas las normas reglamentarias relacionadas con procesos electorales o de consulta popular que se publican desde su convocatoria tienen vigencia el día siguiente de la publicación de la resolución que declara la culminación del proceso correspondiente".

considerando la fecha de publicación y el plazo fijado en la Ley 31010, este último —entiéndase, el plazo para realizar modificaciones— vencía el 28 de setiembre de 2020. Es decir, había un periodo de 2 meses y 13 días calendario luego del vencimiento del plazo para realizar la convocatoria y para que el Congreso de la República efectúe modificaciones a la legislación electoral.

Con la Ley 31010 ya publicada, solo quedaba invocar a la responsabilidad y celeridad del Parlamento para retomar el proceso de reforma electoral y emitir las normas que correspondan.

3. La ley N.° 31028: suspensión de las elecciones primarias

Mediante Ley N.° 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas, publicada en el diario oficial *El Peruano* el pasado 27 de agosto de 2019, se incorporaron en nuestro ordenamiento jurídico las denominadas "elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias" para, valga la redundancia, elegir candidatos de las distintas organizaciones políticas a cargos públicos representativos. ¿Ello que implicaba? Que los ciudadanos y ciudadanas ya no solo votaríamos para elegir a las autoridades —por ejemplo, presidente y vicepresidentes de la República o congresistas—, sino también a los candidatos que presentarían las organizaciones políticas a cargos públicos representativos. Y, desde luego, que dichas elecciones abiertas estarían a cargo de los organismos que integran el sistema electoral.

Ante una pandemia por COVID-19 en pleno desarrollo y sin una vacuna segura en un horizonte cercano se sumaba el hecho de que no se había modificado el plazo máximo de ciento diez (110) días calendario antes del día de realización del acto electoral para presentar solicitudes de inscripción de listas de candidatos a cargos públicos representativos para las Elecciones Generales 2021 (artículos 109.° y 115.° de la Ley Orgánica de Elecciones). Resultaba relativamente claro que era materialmente inviable y altamente riesgoso para preservación del derecho a la salud que se exija a la ciudadanía acudir a un acto electoral de manera presencial este año 2020.

Con dicha premisa, existían dos posibilidades: a) llevar a cabo las elecciones primarias, pero bajo la modalidad de voto electrónico no presencial,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

o b) suspender el proceso de elecciones primarias de candidatos con miras al proceso de Elecciones Generales 2021.

Contra la primera alternativa jugaban algunos elementos en contra. Más allá de la existencia de la Ley N.° 28581, Ley que establece normas que regirán para las Elecciones Generales del año 2006, y de la Ley N.° 29603, Ley que autoriza a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a emitir las normas reglamentarias para la implementación gradual y progresiva del voto electrónico, e independientemente de que se hubiese utilizado en más de catorce procesos electorales la modalidad de voto electrónico,[5] en ninguno de tales procesos se había cubierto todas las circunscripciones que comprende una elección de alcance nacional como lo significaría la realización de elecciones primarias. Dicho voto electrónico en ninguno de los procesos se había realizado bajo la modalidad no presencial, que era precisamente lo que se necesitaba si lo que se pretendía era evitar o mitigar el riesgo de contagio por COVID-19 en los trabajadores de los organismos del sistema electoral y de la ciudadanía en su conjunto.

Expresado en otros términos, incluir a todos los ciudadanos y ciudadanas que formasen parte del padrón electoral para el proceso de Elecciones Generales 2021 —la Ley 30998 no hizo referencia a un padrón electoral especial para la realización de elecciones primarias— e implementar en un proceso de elección de candidatos una modalidad que no se había previsto hasta la fecha para uno de elección de autoridades a cargos públicos representativos —entiéndase, el voto electrónico no presencial—, no podía considerarse como una implementación gradual y progresiva, sino más bien abrupta, repentina y anticipada.

Por tal motivo, el legislador optó que la salida idónea era la segunda: la suspensión de las elecciones primarias. Ante ello, surgían, a su vez, dos alternativas: a) la norma se limitaba a suspender las elecciones primarias, dejando para un segundo momento el establecimiento de reglas específicas para el proceso de democracia interna con miras a las Elecciones Generales 2021; o b) se emitía una única norma, que, además de suspender las elecciones primarias, estableciera las normas que regulasen la elección de candidatos de las organizaciones políticas para las Elecciones Generales 2021.

5 Al respecto puede revisarse https://www.onpe.gob.pe/modEducacion/voto-electronico/ (Consultado el 23 de agosto de 2020 a las 17.39 horas).

La revisión de la Ley N.° 31028, Ley que declara la inaplicabilidad de las disposiciones establecidas en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, referidas a las elecciones primarias para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 14 de julio de 2020, permite apreciar que el Pleno del Congreso de la República optó finalmente por la primera de las alternativas antes descritas.

Efectivamente, la citada Ley se limita a derogar la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N.° 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas, la cual estaba referida al tiempo de afiliación de candidatos en elecciones primarias para las Elecciones Generales del año 2021, así como a incorporar una cuarta disposición complementaria transitoria en la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, con la fórmula normativa siguiente: «Cuarta.- Las disposiciones establecidas en la presente ley relativas a las elecciones primarias no son de aplicación para las Elecciones Generales del año 2021, debiendo reactivarse su vigencia a partir de las elecciones regionales y municipales 2022».

Al respecto, habría que señalar que el hecho que se mantuviera vigente la segunda disposición transitoria de la Ley N.° 30998 antes mencionada no implica que subsistiera una norma que regule el proceso de democracia interna a nivel legal, puesto que dicha disposición transitoria estaba supeditada a que existieran, precisamente, las elecciones primarias que se estaban suspendiendo.

Efectivamente, la citada segunda disposición complementaria transitoria establece en su primer párrafo lo siguiente:

> SEGUNDA. Elecciones internas de candidatos para las Elecciones Generales del año 2021.
>
> Por única vez, antes de las elecciones primarias para las Elecciones Generales del año 2021, las organizaciones políticas inscritas antes de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley pueden realizar elecciones internas para la elección de sus candidatos a presidentes y a congresistas de acuerdo con las reglas siguientes:
>
> [...] [énfasis agregado].

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Como puede apreciarse, dicha segunda disposición complementaria transitoria de la Ley N.° 30998 no solo estaba supeditada a la existencia de las elecciones primarias, sino que también daba una potestad a las organizaciones políticas de llevar a cabo, previamente a estas —entiéndase, las elecciones primarias— unas elecciones internas. Es decir, preveía una potestad, no una obligación de las organizaciones políticas. Por tanto, la dación de la Ley N.° 31028 dejaba pendiente el cumplimiento por parte del legislador, al menos para las Elecciones Generales 2021, de emitir una ley que establezca disposiciones orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de las organizaciones políticas (artículo 35.° de la Constitución Política de 1993). Expresado en otros términos, tras la dación de la Ley N.° 31028 quedaba pendiente que se establezcan normas específicas destinadas a regular el proceso de democracia interna de elección de los candidatos a los cargos que serán sometidos a elección, valga la redundancia, en el proceso de Elecciones Generales 2021.

4. La ley N.° 31030: alternancia y paridad sin progresividad (pero con voto preferencial en el 2021)

La Ley N.° 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional, ya contemplaba la figura de la alternancia y paridad; sin embargo, estableció que la paridad sea implementada de manera progresiva. Por ello, para las Elecciones Generales 2021 solo se incrementaba de treinta a cuarenta por ciento el porcentaje de participación de las mujeres o varones en la conformación de la lista de candidatos.

Al prever cuarenta por ciento (40 %) y no paridad para las Elecciones Generales 2021, tampoco existía garantía de la eficacia de la alternancia, puesto que no se establecía que esta debía regir desde el primer lugar de la lista de candidatos y se disponía que para dicho proceso electoral se aplique por última vez el voto preferencial.[6]

Por ello, en este nuevo Congreso se dictaminaron iniciativas legislativas que tenían por objeto que la alternancia y paridad rija desde las Elecciones Generales 2021. En concreto, nos referimos a los dictámenes siguientes:

6 La Ley N.° 30996 establecía en su primera disposición complementaria transitoria lo siguiente:
PRIMERA. Aplicación del voto preferencial
En las Elecciones Generales del año 2021 es de aplicación el doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas. En este caso, hay solo un voto preferencial opcional.

- Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4626/2020-CR, 4962/2020-CR, 4988/2020-CR, 5034/2020-CR, 5036/2020-CR, 5054/2020-CR, 5124/2020-CR, 5275/2020-CR, 5298/2020-CR y 5338/2020-CR, referidos a la incorporación de los criterios de paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento en la sesión del 16 de junio de 2020.

- Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 5298/2020-CR y 5377/2020-CR, con un texto sustitutorio propone la Ley que garantiza la paridad horizontal y la alternancia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a cargos de elección popular, aprobado por la Comisión de Mujer y Familia en la sesión del 18 de junio de 2020.

Las principales diferencias entre un dictamen y otro eran que en el segundo de ellos se planteaba también la eliminación del voto preferencial aún desde las Elecciones Generales 2021, así como la incorporación de la figura de la paridad horizontal en las candidaturas a cargos ejecutivos de alcance regional y local, es decir, de gobernadores regionales y alcaldes.

El texto sustitutorio conjunto, suscrito por los presidentes de las Comisiones de Constitución y Reglamento, y de Mujer y Familia, incorporó la figura de la paridad horizontal para cargos regionales, mas no así la derogación de la primera disposición complementaria transitoria de la Ley N.° 30996. Aquel fue el texto que se aprobó en el Pleno del Congreso de la República y que finalmente se convirtió en la Ley N.° 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2020.

Dicha norma, efectivamente, establece de manera clara la paridad desde las Elecciones Generales 2021 e incorpora en el artículo 12 de la Ley N.° 27683, Ley de Elecciones Regionales, la denominada 'paridad horizontal'; no obstante, no incluyó la derogación, aun desde las Elecciones Generales 2021, del voto preferencial.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

5. La ley N.° 31032: la creación del distrito electoral especial de peruanos residentes en el exterior

La Ley N.° 31032, Ley que modifica el artículo 21.° de la Ley 26859, Ley orgánica para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de junio de 2020, tuvo una particularidad en su origen: no fue la primera alternativa que evaluó el Congreso de la República, al menos a nivel del procedimiento legislativo de estudio y dictamen de proyectos de ley.

Efectivamente, en un primer momento, específicamente en su sesión del 9 de junio de 2020, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó por mayoría el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4725/2019-CR, 4735/2019-CR, 4771/2019-CR, 4797/2019-CR, 4993/2020-CR y 5090/2020-CR, respecto del sufragio de los peruanos en el exterior, que proponía que los peruanos residentes en el exterior sean considerados como electores del distrito electoral de Lima, no así la creación de un distrito electoral especial para dicho grupo de peruanos. Ello era así porque se consideraba, al menos en ese momento, que la creación del distrito electoral especial de peruanos residentes en el exterior debía estar condicionada a una reforma constitucional que incrementase en cuatro (4) el número de congresistas, siendo que estos escaños adicionales sean los que se destinen al citado distrito electoral por crearse.[7]

Dicha percepción cambió a la semana siguiente, habida cuenta de que en su sesión del 16 de junio de 2020 la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 667/2016-CR, 4182/2019-CR, 4751/2019-CR, 5008/2020-CR, 5123/2020-CR y 5469/2020-CR, de modificación del artículo 21.° de la Ley Orgánica de Elecciones para la creación de la circunscripción de peruanos residentes en el extranjero, que proponía, precisamente, crear a nivel legal la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el exterior, al cual no se le asignaban ya cuatro (4) escaños. Tampoco se proponía que el número de escaños sea determinado en función del número de electores, sino que se le otorgaban, de manera fija, dos (2) escaños.

7 Al respecto, se recomienda revisar la página 4 del Acta de la Séptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, realizada el martes 9 de junio de 2020.

Es sobre la base de dichas iniciativas legislativas y dictamen que se aprobó la Ley N.° 31032, que creó el distrito electoral especial de peruanos residentes en el exterior.

6. La ley N.° 31038: definiendo el nuevo marco normativo para las Elecciones Generales 2021

La Ley N.° 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19, fue publicada en el diario oficial *El Peruano* sábado 22 de agosto de 2020.

Al haberse efectuado ya la convocatoria al proceso de Elecciones Generales 2021, quedaba claro que no se movería la fecha de realización de las elecciones, es decir, que no existiría postergación ni ampliación extraordinaria del mandato representativo, ni del Presidente de la República, ni de los congresistas elegidos en el marco del proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020. No obstante, la fecha de realización del acto electoral no era lo único que correspondería definir.

La pandemia de COVID-19 sigue vigente, por lo que se debían tomar las medidas sanitarias necesarias para evitar que el acto electoral no se convierta en un foco o fuente de riesgo de contagio del virus. Por tanto, no bastaba con regular un proceso *ad hoc* de democracia interna; era necesario también prever normas que apunten al proceso de elección de autoridades, a un proceso seguro no solo a nivel de resultados, sino también de la salud de las personas.

En las líneas siguientes se formulan comentarios respecto a algunas de las disposiciones contenidas en la Ley N.° 31038 para dilucidar si era la única alternativa viable y si la salida por la que se había optado cubría los vacíos o aparentes contradicciones que pudieran surgir a nivel legal.

- La cuarta disposición transitoria a la Ley N.° 26859, Ley de Orgánica de Elecciones. A través de esta disposición, lo que se procura es que la solicitud de licencia sin goce de haber establecida en el artículo 114.° de dicha Ley, deba serles concedida treinta (30) días antes de la fecha de realización del acto electoral.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Al respecto, es preciso indicar que el citado artículo 114.° de la Ley Orgánica de Elecciones, en un escenario de normalidad, prevé que la licencia sea otorgada sesenta (60) días calendarios antes de las elecciones; esto es, la Ley N.° 31038 reduce a la mitad dicho plazo. No obstante, es preciso resaltar un elemento, a nuestro juicio, no menor: dicho plazo no fue modificado con la dación de la Ley N.° 30673, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral.

¿Por qué es importante dicha Ley? Porque, hasta antes de su emisión, la Ley Orgánica de Elecciones preveía que el plazo para presentar solicitudes de inscripción de listas de candidatos al cargo de congresista de la República vencía sesenta (60) días calendario antes de la elección; es decir, dicho plazo era coincidente con el previsto en el artículo 114.° de la misma Ley.

En ese sentido, en un escenario de normalidad, la lógica indicaba que, en vez de reducirse, el plazo para que se haga efectiva la licencia se uniformizase con la finalidad de ampliarse. Y aquí viene la finalidad objetiva que perseguía la norma: optimizar el principio o deber de neutralidad estatal en el marco de procesos electorales. Se pretende evitar que se pueda hacer campaña durante el horario o dentro del centro de trabajo, o que se utilicen recursos humanos y logísticos de la entidad pública para hacer proselitismo político. Una alternativa era reforzar los mecanismos de fiscalización y sanción por parte del Jurado Nacional de Elecciones, pero ello tomaría la tramitación de un procedimiento sancionador que acarrease amonestaciones o multas que no desincentivarían las conductas, o sanciones que se impongan de manera tardía, cuando el daño o la perturbación al principio de equilibrio e igualdad que también debe regir en todo proceso electoral ya se hubiese producido.

Tomando como parámetro dicha finalidad objetiva que se persigue con las licencias, podría sostenerse que, para efectos de la situación extraordinaria generada por el COVID-19, desde una dimensión o perspectiva sanitaria, el impacto de la disposición contenida en la Ley N.° 31038

es mínimo, puesto que solo favorecería a aquellas personas que brinden servicios de salud en establecimientos públicos y que deseen ser candidatas, en el sentido de que estas podrían seguir trabajando durante el desarrollo del proceso electoral. ¿Existía otra alternativa? A nuestro juicio, sí: que se excluyese a los médicos y enfermeros que brindan servicios en el primer nivel de atención frente al COVID-19 de la exigencia de solicitar licencias sin goce de haber.

Ahora bien, desde una perspectiva económica, el impacto de la disposición contenida en la Ley N.° 31038 sí es mayor, habida cuenta de que al menos se asegura un mes más de ingresos a los trabajadores y servidores públicos. En escenario de escasez económica, de desempleo que genera la pandemia, contar con capacidad adquisitiva no se erige en algo superfluo. ¿Existía alguna alternativa? Aunque polémica, podría haberse pensado en que solo para efectos de las Elecciones Generales 2021 las licencias se otorguen con goce y no sin goce de remuneraciones, con cargo a compensación de las horas respectivas por parte de los funcionarios y servidores públicos que deseen ser candidatos. Con ello, se salvaguardaba la optimización del principio de neutralidad estatal y se aseguraba la continuidad de flujo de ingresos de los funcionarios, y servidores públicos y sus familias.

- La quinta disposición transitoria a la Ley N.° 26859, Ley de Orgánica de Elecciones. Con ello se amplía la hornada de votación de 7 a 19 horas, es decir, 12 horas de jornada efectiva.

  En un escenario de normalidad, dicha jornada se realiza, en un plano ideal, de 8 a 16 horas (artículo 249.° y 274.° de la Ley Orgánica de Elecciones), es decir, 8 horas. El COVID-19 ha ampliado cuatro horas dicha jornada efectiva con la finalidad de evitar las aglomeraciones y, con ello, el riesgo de contagio.

  En la medida en que la convocatoria al proceso de Elecciones Generales 2021 se consigna una fecha específica, se elimina la posibilidad de que se pudiera postergar o calendarizar el acto electoral, esto es, que el acto electoral se realice en más de un día, como medida no necesariamente alternativa, sino complementaria a la contenida en la Ley N.° 31038.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Ahora bien, independientemente de ello, particularmente consideramos que a nivel de elección de autoridades no hubiese resultado recomendable o viable que el acto electoral se realizase por más de un día, puesto que se generaba un riesgo en el principio de transparencia y en la propia autenticidad de los resultados electorales. El artículo 176.° de la Constitución Política de 1993 establece que «El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión autentica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa». Por su parte, el artículo 191.° de la Ley Orgánica de Elecciones prevé que «la publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los recursados de elecciones a través de los medios de comunicación puede efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones».

La realización de las elecciones de autoridades en más de un día, mediante un cronograma, hubiese conllevado que, para evitar el 'cálculo' o 'voto estratégico' de los electores, los organismos del sistema electoral (la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para ser más precisos) no difundan los avances de los resultados del procesamiento de las actas electorales, lo cual socavaría por su parte la transparencia y confiabilidad de los resultados, no solo los parciales, sino los finales; de ahí que se considerase prudente la disposición contenida en la Ley 31038.

- La quinta disposición complementaria transitoria de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Mediante dicha norma se permite participar en el proceso de Elecciones Generales 2021 a las organizaciones políticas que cuenten con inscripción vigente en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), como máximo hasta la fecha de inicio del plazo de inscripción de candidaturas.

  En un escenario de normalidad, el artículo 4.° de la Ley de Organizaciones Políticas dispone que solo pueden participar aquellos partidos políticos que se encuentren inscritos a la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso electoral correspondiente, es decir, doscientos setenta (270) días calendarios antes del día de realización del

acto electoral, lo que para el caso de las Elecciones Generales 2021 era el 15 de julio de 2020.

La particularidad de esta disposición es que el legislador utiliza un parámetro que no existe ni ha sido incorporado en la propia Ley N.° 31038: la fecha de inicio para la presentación de candidaturas.

Lo que actualmente se encuentra regulado en nuestro ordenamiento jurídico es la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de candidaturas en procesos de Elecciones Generales, no así la fecha de inicio.

- La sexta disposición complementaria transitoria de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Mediante dicha norma se otorgaba al Jurado Nacional de Elecciones un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario para implementar un Portal Electoral Digital (PED) para la realización de trámites de actos de manera virtual, tales como actualizaciones al padrón de afiliados (incorporaciones, exclusiones y renuncias), inscripción de modificaciones estatutarias y del reglamento electoral, y elección de dirigentes, representantes legales y personeros.

  Habiendo sido publicada la Ley N.° 31038 el 22 de agosto de 2020, el plazo para implementar dicha plataforma vencía el 6 de octubre, siendo que a partir de dicha fecha recién se hubieran podido realizar los actos pasibles de inscripción, debiendo considerar luego de producido el acto. Lo que correspondería es seguir el procedimiento de inscripción, lo cual toma tiempo. ¿Cómo resolver controversias sin un marco jurídico partidario claro? ¿Cómo llevar a cabo una elección interna sin un padrón definido? ¿Cómo evaluar si es que el órgano encargado para efectuar la designación directa tenía no solo la competencia sino el mandato vigente? Todo ello conllevaba que el plazo para la implementación de la citada plataforma digital no pudiera tomar tanto tiempo, más aún si el plazo de afiliación, como se verá más adelante, vencía el 30 de setiembre, esto es, incluso, antes de la implementación de la plataforma.

  Afortunadamente, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones no se tomó dicho periodo de tiempo que le facultaba la Ley, puesto que el 26 de agosto de 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

N.° 0275-2020-JNE de 25 de agosto de 2020, que modificó el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, aprobado mediante la Resolución N.° 0325-2019-JNE, el cual señala en su parte considerativa que:

> [...] y dado que los actuales procedimientos del Registro de Organizaciones Políticas se soportan, principalmente, en la presentación física de documentos impresos, resulta imprescindible modificar el Reglamento con la finalidad de adecuar las disposiciones reglamentarias para facilitar las actividades no presenciales que permitan a las organizaciones políticas no solo el acceso seguro al Jurado Nacional de Elecciones para la presentación de sus solicitudes, sino también la presentación de documentos bajo el formato de archivos electrónicos, en el caso de aquellos que debido a sus características les fuera aplicable [énfasis agregado].

- La sétima disposición complementaria transitoria de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Dicha disposición es la que pretende definir reglas específicas para los procesos de democracia interna de selección de candidatos para las Elecciones Generales 2021.

  Entre dichas reglas resalta que se prevea que los organismos del sistema electoral tengan una participación directa en las elecciones internas. Así, se tiene que la Oficina Nacional de Procesos Electorales las organizará, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil estará a cargo de la elaboración del padrón de electores, y el Jurado Nacional de Elecciones se encargará de la solución de controversias, la elaboración del cronograma de las elecciones internas y de la fiscalización de las mismas.

  Por su parte, el segundo numeral de dicha disposición establece que la organización política determina los requisitos, la modalidad de inscripción (que a nuestro juicio es distinta a la modalidad de candidatura) y el número de sus postulantes a candidatos de acuerdo a su normativa interna, pero también establece que 'las candidaturas' a elecciones internas se presentan ante la respectiva organización política. ¿Ello confirmaba que todas las candidaturas a las elecciones internas, incluidas las de candidatos a vicepresidentes de la República, serían individuales? A nuestro juicio, es lo que se desprende o infiere de la ley, mas esta no lo dejaba claro. Con ello, surgían, a nuestro juicio, tres alternativas: a) que solo haya candidaturas a la presidencia y el orden de la fórmula se determina en función del número de votos (respetando, desde luego, la alternancia);

b) que se postule de manera individual cada tipo de cargos, es decir, que haya candidatos a presidente, a primer vicepresidente y a segundo vicepresidente; y c) que interpretando que, como la organización política define 'la modalidad de inscripción', se permita la elección por fórmula y no de manera individual.[8] Lo que sí resulta meridianamente claro, al no haberse derogado o suspendido el artículo 24-B de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, es que solo pueden ser designados los candidatos al cargo de congresista de la República; los demás deben ser sometidos a elecciones internas.

Es el cuarto numeral el que prevé el establecimiento del requisito mínimo de afiliación, como máximo al 30 de setiembre de 2020, a todo aquel que desee participar en las elecciones internas. Se faculta a la organización política a establecer mayores requisitos, lo que podría ser entendido como un periodo mayor de afiliación. Dicho numeral establece materialmente un plazo para la presentación de solicitudes de inscripción de nuevas organizaciones políticas: el 30 de setiembre. Sobre el particular, personalmente consideramos que resulta desproporcionada e inconstitucional la exigencia tanto de antigüedad como de la propia afiliación, puesto que, en vez de poner énfasis en aquella, se pudo colocar en la 'representatividad'; es decir, en vez de exigir afiliación, pudo requerirse un mínimo de participación electoral y votos válidos de los militantes para ser candidato en representación de una determinada organización política. Si un porcentaje importante de militantes estima que un ciudadano no afiliado representa los principios, visión y valores de su partido político, no debiera existir mayor limitación para que aquel ciudadano se convierta en candidato.

El quinto numeral es el que contempla las modalidades de elección interna: a) elecciones cerradas (con voto universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto de los afiliados), y b) elección a través de delegados, que deberán ser elegidos bajo la modalidad de militante – un voto. Lo relevante de este numeral es que precisa y reafirma que la Oficina

8 La Oficina Nacional de Procesos Electorales opta por la tercera de las alternativas descritas, como se aprecia de la lectura del artículo 13.° del Reglamento de Elecciones Internas de las organizaciones políticas para la selección de sus candidatas y candidatos a las Elecciones Generales 2021, aprobado mediante Resolución Jefatural N.° 000310-2020-JN/ONPE, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de setiembre de 2020.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Nacional de Procesos Electorales estará a cargo de la reglamentación para la organización y ejecución de ambas elecciones internas de delegados por parte de los militantes, y de los candidatos por parte de los delegados, de ser el caso. Lamentablemente, una vez más no se otorga peso o importancia a la 'representatividad' de los resultados de dichas elecciones internas, puesto que no se exige un mínimo de participación electoral para que los resultados de dichas elecciones internas sean válidos, lo cual permite que elecciones de candidatos de organizaciones políticas con 100 000 o 10 000 militantes puedan ser definidas con la participación de 30, 50 o 100 afiliados.

Por su parte, en el numeral 7 se incluye la figura de las candidaturas accesitarias, las que operarán en caso los candidatos que fueran elegidos en las elecciones internas renuncien, se ausenten o, finalmente, se nieguen a integrar la lista definitiva de candidatos. La particularidad de dichas candidaturas accesitarias es que tales candidatos participaron en las elecciones internas, solo que no lograron ocupar el número de votos suficientes para obtener una candidatura titular. Es decir, no se trata de un candidato designado, sino de uno que participó en las elecciones internas y obtuvo votos pero no los necesarios para alcanzar la candidatura titular. ¿Se trata de un candidato que perdió? Sí, pero que no fue designado directamente al órgano que prevé el estatuto.

En el numeral 9 podría sostenerse que se establece una carga alta a los organismos del Sistema Electoral, en particular al Jurado Nacional de Elecciones, ya que establece que, en cuanto sea posible, será el citado organismo autónomo el que deberá extraer la información de las declaraciones juradas de hoja de vida de los candidatos de cualquier registro público. Ello tiene un impacto directo en la exclusión de candidatos, puesto que, al trasladarse la obligación al organismo electoral, se reducen los incentivos para la transparencia de los candidatos, habida cuenta de que ya no serían excluidos por no consignar información que se encuentre en un registro público o, incluso, por incluir información errada o inexacta.

La Ley N.° 31038 incorpora también una obligación que no resulta siendo tal. Nos referimos a la octava disposición complementaria transitoria de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas. Efectivamente, el primer párrafo dispone que aquellos partidos políticos cuyos directivos tengan su mandato vencido cuentan hasta el 31 de octubre para efectuar elecciones internas para la renovación de los mismos —entiéndase, de los cargos directivos—; sin embargo, el segundo párrafo dispone que, en caso no se lleven a cabo tales elecciones internas, se entenderán prorrogadas las representaciones legales y mandatos partidarios, excepcionalmente, a efectos de poder elegir y presentar sus listas de candidatos para las Elecciones Generales 2021. Es decir, la obligación prevista en el primer párrafo es anulada o materialmente dejada de lado con la cláusula habilitante expresa prevista en el segundo párrafo. El incumplimiento de dicha obligación no generará, por tanto, consecuencia jurídica alguna.

7. La ley N.° 31042: optimizando la idoneidad moral de los candidatos a cargos públicos representativos

Producto de la disolución constitucional del Parlamento, producida el 30 de setiembre de 2019, no se pudo materializar la segunda votación y, en consecuencia, promulgación de la denominada Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34-A y modifica el artículo 39.° de la Constitución Política del Perú, sobre impedimentos para ejercer la función pública, aprobada en primera votación el 23 de julio del referido año. El Poder Ejecutivo no optó por la alternativa que le proveía el propio artículo 206.° de la Constitución Política de 1993 para convocar a un proceso de consulta popular de referéndum que ratifique lo aprobado por el Parlamento disuelto, así que había que esperar la conformación del nuevo luego que se llevasen a cabo las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020.

Con la nueva conformación del Parlamento, la presentación de iniciativas de reforma constitucional que buscaban implementar dicha reforma constitucional no tardaron en llegar. El 17 de marzo de 2020, el grupo parlamentario del Partido Democrático Somos Perú, a iniciativa del señor congresista Rennan Espinoza Rosales, presentó el Proyecto de Ley N.° 4853/2020-CR; el 3 de abril de 2020, el grupo parlamentario del Partido Morado, a iniciativa de la señora congresista Carolina Lizárraga Houghton, presentó el Proyecto de Ley

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

N.° 5011/2020-CR; y el 11 de junio de 2020, nuevamente el grupo parlamentario del Partido Morado, esta vez a iniciativa del señor congresista Gino Costa Santolalla, presentó el Proyecto de Ley N.° 5496/2020-CR.

Tales iniciativas legislativas, sumadas a otras que se presentaron en el Congreso constitucionalmente disuelto, permitieron que la Comisión de Constitución y Reglamento aprobase un dictamen con fecha 30 de junio de 2020 que, luego de su debate y modificación (materializado en la presentación de un texto sustitutorio) durante la sesión del Pleno del Congreso de la República del 5 de julio de 2020, se convertiría en la Ley N.° 31042, Ley de reforma constitucional que incorpora el artículo 34-A y el artículo 39-A sobre impedimentos para postular a cargos de elección popular o ejercer función pública, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de setiembre de 2020.

Ciertamente, existía incertidumbre sobre si es que se iba a llegar a tiempo para que la reforma constitucional resultase aplicable al proceso de Elecciones Generales 2021, porque luego de que la primera votación se produjese el 5 de julio de 2020, transcurrían los meses y la segunda votación —necesaria, si es que no se quería seguir el camino de una consulta popular de referéndum de alcance nacional en medio de una pandemia, siendo algo que podía evitarse— no se producía. A ello se adicionaba el hecho de que, aunque no se alcanzaron los votos suficientes, la mayoría de los miembros del Tribunal Constitucional habían considerado inconstitucional el impedimento permanente relacionado con las sentencias por delitos contra la administración pública por presunta afectación del derecho a la participación política.[9] La segunda votación de la reforma constitucional que permitió que se apruebe la Ley N.° 31042 recién se produjo el 11 de setiembre de 2020.

La reforma constitucional aprobada contempla una norma más rígida o dura si se la compara con la que aprobase, en primera votación, el Congreso disuelto, ya que mientras la Ley N.° 31042 dispone que «están impedidas de postular a cargos de elección popular las personas sobre quienes recaiga una sentencia condenatoria emitida en primera instancia, en calidad de autoras o cómplices, por la comisión de delito doloso» (énfasis agregado), mientras que la fórmula normativa aprobada en el 2019 fue la siguiente:

9 Al respecto, se sugiere revisar la sentencia recaída en los Expedientes 0015-2018-PI/TC y 0024-2018-PI/TC (acumulados).

- Artículo 34-A. Están impedidos de postular a cargos de elección popular quienes cuentan con sentencia condenatoria en primera instancia por delito doloso, con los términos establecidos en la ley.

Como puede apreciarse, con la Ley N.° 31042 no es necesaria la aprobación de ley de desarrollo constitucional alguna para que resulte aplicable. ¿Ello qué implica? Que no importará la pena abstracta —mínima o máxima— o concreta, y que carecerá de relevancia la pena que se imponga —si es pena privativa de la libertad u otra, o si la pena es efectiva o suspendida—. Resultará suficiente que la sentencia en primera instancia se mantenga vigente y sea impuesta por cualquier delito doloso, para que el impedimento para ejercer el derecho a ser elegido surja.

8. La ley N.° 31046: desarrollando la reforma constitucional sobre financiamiento de organizaciones políticas

La última norma aprobada antes de que concluya el plazo para que se modifique el marco normativo electoral, valga la redundancia, con miras a las Elecciones Generales 2021, fue la Ley N.° 31046, Ley que modifica el Título VI 'Del financiamiento de los partidos políticos' de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de setiembre de 2020. Dicha norma era una cuenta pendiente que tenía el Parlamento desde la aprobación de modificación del artículo 35.° de la Constitución Política, en el extremo relativo al financiamiento de organizaciones políticas, en particular, en lo referente al financiamiento público directo, habida cuenta de que mediante dicha reforma constitucional publicada en enero de 2019 se prohibió la contratación directa, con recursos propios, de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos por parte de las organizaciones políticas.

De esa manera, se tiene que mediante la Ley N.° 31046 se reducen los topes de aportes y lo que pueda recaudarse en actividades proselitistas; se prevé a las personas condenadas o detenidas por presunta comisión de delitos de crimen organizado como fuente de financiamiento prohibida; se reduce el monto a partir del cual todo aporte debe ser bancarizado; se prevé la entrega de un informe de los ingresos y gastos durante el desarrollo de la campaña electoral; se fortalecen las atribuciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en materia de supervisión del financiamiento de organizaciones políticas (por ejemplo, se les

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

proporciona acceso a las cuentas de las organizaciones políticas y se les confiere potestad de cobro coactivo de las multas); se reducen los montos de sanciones que podrían imponerse a las organizaciones políticas por la presunta comisión de infracción de las normas; se faculta la utilización del financiamiento público directo para la realización de encuestas; se prevé que la propaganda electoral no puede contener mensajes sexistas, racistas ni basados en estereotipos de género que perjudiquen o menoscaben la participación política de las mujeres y otros colectivos; y se contempla la figura de la suspensión de la organización política por el periodo que esta no cumpla con el pago de las multas.[10]

Con relación a la modificación del artículo 30-A de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, particularmente se hubiera preferido su derogación o, por lo menos, su modificación en términos distintos. Con dicho artículo se mantiene la habilitación de que candidatos puedan recibir financiamiento de manera directa e individual, ello en un contexto en el que a lo que se apunta es a fortalecer la institucionalidad, a las organizaciones políticas, y no así fomentar los proyectos personales ni los caudillismos, ni nacionales ni locales. Mantener dicha posibilidad de aportes individuales, a nuestro juicio, no se condice con el fortalecimiento de la institucionalidad de las organizaciones políticas.

Ahora bien, dicho artículo 30-A comprende a los candidatos a congresistas en un escenario en el que no va a existir voto preferencial —solo resultará aplicable, por última vez, en el proceso de Elecciones Generales 2021—, lo que no tendría sentido en una contienda electoral congresal con listas cerradas y bloqueadas. Se alude, además, a elecciones regionales y municipales, mas no se precisa que solo los candidatos a gobernadores y alcaldes puedan recibir aportes —lo que sí se encontraba señalado expresamente en el párrafo 34.5 del artículo 34.°, antes de la dación de la Ley N.° 31046—, siendo que en elecciones

10 Literalmente, lo que se prevé con la modificación del artículo 36-C de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, es lo siguiente:
Artículo 36-C.- Efecto de las sanciones
Para que una organización política conforme una alianza electoral, cambie de denominación o realice cualquier acto que modifique su ficha de inscripción, debe acreditar previamente el cumplimiento de las sanciones impuestas. De verificarse la reincidencia en incumplimientos que constituyen infracciones muy graves, o la imposibilidad de cobrar las multas por insolvencia económica, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) notifica la pérdida del financiamiento público directo e indirecto correspondiente a las siguientes elecciones generales a la organización política y le otorga un plazo de doce (12) meses para subsanarlas.
Vencido el plazo sin que haya realizado la subsanación correspondiente, el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) suspende la inscripción de la organización política hasta que las observaciones sean levantadas.

regionales y municipales también hay candidatos a consejeros regionales y a regidores municipales. Con la falta de dicha precisión a nivel legal, se permitiría que los candidatos a regidores, por ejemplo, reciban financiamiento de manera individual.

Con relación al artículo 36-D de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas, particularmente consideramos que la norma es importante, pero que faltó regulación en lo relativo a competencia para sancionar, procedimiento para sancionar, sanciones a aplicar, entre otros aspectos. Es decir, se tipifican infracciones graves, mas no se precisa si el órgano sancionador será la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones u otro organismo; si las sanciones serán las previstas en el artículo 36-A y que están pensadas para organizaciones políticas; tampoco se indica cuál será el plazo de prescripción de las mismas, puesto que las infracciones no están asociadas a un periodo específico de investigación; ni se está previendo el procedimiento sancionador a ser tramitado. ¿Podría ser regulado todo ello a nivel reglamentario? A nuestro juicio, no, porque los parámetros y competencias deben preverse en norma con rango de ley, al menos las sanciones y la determinación de quién sanciona.

9. Reflexión Final

Llevar a cabo una reforma electoral sin tener certeza de hasta cuando se extenderá la pandemia ni cuándo llegará la vacuna no es una tarea sencilla; tampoco aprobar normas con un Parlamento compuesto por un considerable número de grupos parlamentarios y limitaciones a la libertad de reunión.

Luego de idas y vueltas, luego de deliberaciones sobre cómo implementar un sistema de votaciones compatible con la Constitución Política, el Congreso de la República[11] demostró que sí era factible continuar con el proceso de reforma política en medio de la pandemia, que la reforma política y electoral, en estos últimos cinco (5) años, con el Congreso anterior y este, había llegado para quedarse.

11 Al respecto, se sugiere revisar del fundamento jurídico 8 al 29 de la sentencia recaída en el Expediente N.° 0006-2020-PI/TC (caso de la ley que suspende el cobro de peajes), en los que se aborda o desarrolla el análisis de validez de la aprobación de leyes mediante sesiones virtuales.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Muestra de que era posible implementar reformas atemporales que trasciendan a la pandemia y las coyunturas lo constituyen la ley de reforma constitucional sobre impedimentos para ser candidatos a cargos públicos representativos, la ley de desarrollo constitucional de la reforma sobre financiamiento a las organizaciones políticas; la ley sobre alternancia y paridad, así como de paridad horizontal en cargos ejecutivos regionales; y la ley que crea la circunscripción electoral especial de peruanos residentes en el exterior. Estas modificaciones continuarán con o sin pandemia; es decir, no son reformas coyunturales, acotadas a contar con unas elecciones seguras, con medidas y protocolos sanitarios para reducir el riesgo de contagio de COVID-19.

Desde luego, la pandemia no podía resultar ajena al proceso de reforma electoral. Por ello, se emitieron las leyes de suspensión de la denominada 'regla de inmodificabilidad de normas electorales' y de las elecciones primarias, y la ley que estableció reglas específicas para el proceso de Elecciones Generales 2021.

Las leyes aprobadas durante la vigencia del estado de emergencia nacional a causa de la pandemia por COVID-19 permitirán mejorar la legitimidad democrática y social de las autoridades y de la democracia en sí, porque apuntan a la optimización del principio representativo y del principio – derecho de igualdad material. Efectivamente, el distrito electoral especial de peruanos residentes en el exterior mejora la representatividad del Parlamento, porque dicho grupo de peruanos contará con representantes directo en dicho poder público. Se optimiza el principio – derecho de igualdad material, porque se asegura la aplicación de la alternancia y paridad en la conformación de listas de candidatos al Congreso de la República desde las Elecciones Generales 2021, sin tener que esperar al año 2031.

Se mejorará también la calidad de la democracia porque se tendrán candidatos idóneos desde una dimensión ética, porque no podrán postular a cargos públicos personas con sentencia en primera instancia por la comisión de delitos dolosos mientras dicha sentencia esté vigente, ello con la finalidad de que no se cuente con autoridades que deben defender la ley y que a la vez hayan sido cuestionados por haberla transgredido. Asimismo, al materializarse la prohibición de la contratación directa de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos, se apunta a una campaña basada más en ideas que

en dinero, con el consecuente incentivo perverso a obtener financiamiento de fuente prohibida.

Las últimas reformas electorales no se circunscriben a elecciones de cargos nacionales, sino que tienen un alcance transversal. Muestra de ello lo constituye la figura de la paridad horizontal en cargos ejecutivos regionales, y la alternancia y paridad en cargos legislativos regionales y locales. Y, desde luego, con un proceso de elecciones generales, primero a la vuelta de la esquina y, luego, convocados con una pandemia y un futuro incierto, las reformas aprobadas por este nuevo Congreso resultaban no solo pertinentes sino también necesarias, en particular las que implementaron normas especiales —sobre todo las relativas a los procesos de democracia interna— para las Elecciones Generales 2021.

Si bien quedaron algunas iniciativas legislativas pendientes de ser debatidas, dictaminadas y aprobadas por el Pleno del Congreso de la República, tales como la eliminación, aún desde las Elecciones Generales 2021, del voto preferencial,[12] o la modificación del cronograma electoral con miras a las elecciones antes mencionadas a causa del COVID-19,[13] el avance en el proceso de reforma electoral ha sido importante; prueba de ello son las normas descritas en los párrafos anteriores.

Referencias bibliográficas

Constitución Política de 1993

Ley N.° 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Ley N.° 31028, Suspensión de las Elecciones Primarias

12 Al respecto, se sugiere revisar los Proyectos de Ley 5652/2020-CR (Multipartidario), 5655/2020-CR (Frente Popular Agrícola del Perú- FREPAP) y 5656/2020-CR (Partido Democrático Somos Perú).

13 Sobre el particular, se sugiere consultar el Proyecto de Ley 6205/2020-JNE, presentado el 14 de setiembre de 2020, mediante el cual se pretendía la aprobación de la Ley que modifica transitoriamente algunos plazos establecidos en la Ley Orgánica de Elecciones para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia sanitaria.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales

Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales

Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Ley N.° 27683, Ley de Elecciones Regionales, la denominada "paridad horizontal"

Ley N.° 31038, Ley que establece normas transitorias en la legislación electoral para las Elecciones Generales 2021, en el marco de la emergencia nacional sanitaria ocasionada por la COVID-19

Ley N.° 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional

Ley N.° 31030, Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos

Ley N.° 31032, Ley que modifica el artículo 21.° de la Ley 26859, Ley orgánica para la creación de la circunscripción de electores peruanos residentes en el extranjero

Ley N.° 30673, Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Ley N.° 31046, Ley que modifica el Título VI del financiamiento de los partidos políticos de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas

Resolución N.° 0275-2020-JNE, que modifica el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, aprobado mediante la Resolución N.° 0325-2019-JNE

[Sobre el autor]

José Rodolfo Naupari Wong

Peruano. Licenciado en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Egresado de la Maestría de Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asesor de despacho congresal en el Parlamento peruano. Se ha desempeñado como asesor de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República en los periodos anuales de sesiones 2016-2017 y 2017-2018. Asimismo, fue abogado de la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones en el periodo 2009-2014.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

El financiamiento público directo en el interregno parlamentario

Carlo Alvarado Aldave
<carlo.alvarado.abogado@gmail.com>
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Perú
ORCID: 0000-0002-5209-0250

[Resumen] El financiamiento público directo es una subvención multianual proveniente de fondos públicos dirigido a las organizaciones políticas con una finalidad pública: garantizar el funcionamiento de dichas instituciones como un mecanismo de nivelación económica entre partidos políticos. En ese sentido, se encuentra regulado en la legislación peruana, otorgando la subvención a aquellos partidos políticos que logren representantes en el Congreso; sin embargo, dicho mecanismo se ha enfrentado a una situación no regulada: la disolución del Congreso de la República, no habiéndose previsto cómo continuar con el financiamiento público directo durante el interregno parlamentario, si debe asignárseles montos a los partidos políticos entrantes y si debe continuar el financiamiento a los partidos políticos del Congreso disuelto. Por tanto, este artículo pretende analizar cómo la disolución del Congreso de la República afecta el financiamiento público directo.

[Palabras clave] Financiamiento público directo, subvenciones con fondos públicos, interregno parlamentario; disolución del Congreso.

[Title] Direct public funding in parliamentary interregnum.

[Abstract] Direct public financing is a multi-year subsidy from public funds directed to political organizations with a public purpose: to guarantee the functioning of these institutions as a mechanism for economic equalization between political parties. In this sense, it is regulated in Peruvian legislation, granting the subsidy to those political parties that achieve representatives in Congress; however, this mechanism has faced an unregulated situation: the dissolution of the Congress of the Republic, not having foreseen how to continue with direct public financing during the parliamentary interregnum, if amounts should be assigned to the incoming political parties and if it should continue financing the political parties of the dissolved Congress. Therefore, this article aims to analyze how the dissolution of the Congress of the Republic affects direct public financing.

[Keyword] Direct public financing, subsidies with public funds, parliamentary interregnum, dissolution of Congress

[Recibido] 30/09/20 & [Aceptado] 04/11/20

Alvarado, Carlo «El financiamiento público directo en el interregno parlamentario» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 171-197

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

I. Finalidad pública del financiamiento público directo

Conforme lo establece la doctrina, el financiamiento público directo:

> [...] ocurre cuando el Estado otorga subsidios o subvenciones a los partidos. En el caso peruano [...], está previsto el financiamiento público de tipo institucional, el cual es directo, ya que el Estado debe entregar a los partidos sumas de dinero para sus actividades de formación, capacitación e investigación, así como para sus gastos de funcionamiento ordinario de los partidos políticos (Blancas, 2016, p. 268).

El artículo 29.° del Título VI de la Ley de Organizaciones Políticas establece que «dichos fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos para ser utilizados en actividades de formación, capacitación e investigación durante el quinquenio posterior a la mencionada elección».

1.1 El FPD como subvención

Pero ¿qué es una subvención? Las subvenciones o subsidios son definidas en el numeral 3 de la Norma Internacional de Contabilidad N.º 20, Tratamiento contable de los subsidios gubernamentales y revelaciones referentes a la asistencia gubernamental, como "ayudas procedentes del sector público en forma de transferencias de recursos a una entidad, en contrapartida del cumplimiento, futuro o pasado de ciertas condiciones relativas a sus actividades de operación".

A las subvenciones o los subsidios se les denomina también transferencias o primas, conforme al numeral 6 de la citada norma.

Es necesario recordar que las subvenciones no deben ser reconocidas hasta que exista una prudente seguridad de que el beneficiario cumplirá las condiciones asociadas a su disfrute y que las subvenciones serán recibidas.

En el caso del financiamiento público directo, aunque no son señaladas como subvenciones en la LOP, sí son reconocidas en una norma presupuestaria específica: la 27.° Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N.° 014-2019 (Año Fiscal 2020) posterior a la disolución del Congreso, que autoriza:

> [...] a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), en el Año Fiscal 2020, a pagar la totalidad de la subvención que le correspondió en el año 2019, en el marco de la Octogésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, a cada partido político y

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> alianza de partidos políticos beneficiarios comprendidos en el marco de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y normas modificatorias.

El mismo texto se señala en la vigésima sexta disposición complementaria final de la Ley N.° 30879, que además indica que "las subvenciones se aprueban mediante resolución del titular de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)", en normas idénticas a las dispuestas por la octogésima novena disposición complementaria final de la Ley N.° 30879, Ley de Presupuesto del año fiscal 2019, así como en la centésima disposición complementaria y final de la Ley N.° 30693, norma correspondiente al año fiscal 2018.

Téngase presente que una disposición similar, que señala como "subvención" al financiamiento público directo, se utiliza en los mismos términos en la vigésima sétima disposición complementaria final de la Ley N.° 30879, Ley de Presupuesto del año fiscal 2019, en la cual se indica que «[...] la ONPE queda autorizada a otorgar [...] un doceavo de la totalidad de la subvención que le corresponde a cada partido político y alianza de partidos políticos beneficiarios, comprendidos en el marco de la citada Ley 28094», norma que proviene de la trigésima sétima disposición complementaria final de la Ley N.º 30693 correspondiente al año fiscal 2018, y de la nonagésima quinta disposición complementaria final de la Ley N.º 30518 del año fiscal 2017. Todas estas disposiciones señalan también que «dichas subvenciones se aprueban mediante resolución del titular de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)».

Podría pensarse que el otorgamiento de un subsidio o subvención corresponde a un "derecho" de los partidos políticos; sin embargo, debemos recordar que las subvenciones, al otorgarse con fondos públicos, son otorgadas con una finalidad pública. Es decir, si no se cumple dicha finalidad, esta puede suspenderse o incluso retirarse.

Sobre este punto, puede percatarse que la redacción del artículo 29.° del Título VI de la LOP, además de establecer que los «[...] fondos se otorgan con cargo al Presupuesto General de la República y son recibidos por los partidos políticos [...] durante el quinquenio posterior a la mencionada elección [...]. La transferencia de los fondos a cada partido político se realiza a razón de un quinto por año [...]». Esta información podría dar a entender que el financiamiento se otorga al comienzo de los cinco años en cuotas anuales de manera invariable e independiente de las condiciones presupuestarias.

No obstante, la tercera disposición transitoria de la LOP menciona que «la distribución de fondos públicos prevista por el artículo 29.° se inicia a partir del ejercicio presupuestal del año 2017, para cuyo efecto el Ministerio de Economía y Finanzas adoptará la previsión y acciones necesarias para su cumplimiento». Es decir, no fue considerado antes de dicho año, habiendo sido elegido el anterior Congreso, desde el ejercicio fiscal 2016 y el financiamiento público directo previsto en una norma desde el 2003. Esto, sin embargo, obedece a que se trata de una subvención a ser contemplada en el presupuesto anual, sujeta a resultados por el respectivo ejercicio presupuestal y con una finalidad pública, por tanto, sujeta a los objetivos, metas y resultados del ejercicio presupuestal previsto, lo que impide considerarlo fuera de dicho periodo.

En ese sentido, es necesario tener presente que, de acuerdo a la normativa antes señalada, el financiamiento público directo (FPD) constituye una subvención otorgada a las organizaciones políticas, en su calidad de personas jurídicas que cumplen una función de intermediarios entre el representante elegido y la ciudadanía y, por tanto, opera en tanto se cumple dicha función.

1.2 Otorgamiento del FPD

La regla para recibir el financiamiento público directo es que la organización política cuente con representantes en el Congreso. En ese sentido, el artículo 29.° del Título VI de la Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), y sus modificatorias, menciona que «solo los partidos políticos que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo. Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0.1 % de la unidad impositiva tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso». Es necesario mencionar que, a la fecha de elaboración de este artículo, se había promulgado la Ley 31046, que introduce modificaciones a la LOP respecto al financiamiento público directo; sin embargo, el párrafo señalado precedentemente se mantiene intacto.

La representación política se materializa con el sufragio conforme lo señala Aragón Reyes, quien indica que la primera función del sufragio es:

> [...] la de producir representación, esto es, garantizar jurídicamente, procedimentalmente, la representación política. La democracia representativa solo es posible [...]

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> gracias a las votaciones democráticas, es decir, gracias al derecho de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La mediación de los partidos en la articulación de esta representación ni la desvirtúa ni la anula; al contrario, la hace posible en cuanto la racionaliza, la organiza (Aragón, 2000, p. 55).

Adicionalmente, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado con Resolución Jefatural N.° 000025-2018-JN/ONPE, establece otros requisitos de carácter formal para entregar el financiamiento público directo. En ese sentido, el artículo 15.° del citado reglamento señala que las organizaciones políticas para solicitar el financiamiento público directo deben presentar al inicio del año fiscal ante la ONPE una solicitud suscrita por el representante legal y su tesorero. Es evidente que en tanto no se cumplan dichos requisitos, la organización política no contará con el financiamiento público directo. Se requiere adjuntar la siguiente documentación:

1) «Plan anual de actividades y presupuesto anual del financiamiento público directo, así como el acta de aprobación por el órgano partidario correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.° del Reglamento.

2) Declaración jurada que utilizará los recursos del financiamiento público directo que se le asignan conforme a Ley y el presente Reglamento, y de cumplir con presentar la rendición de cuentas mensual sustentada con la documentación de los gastos en los plazos establecidos.

3) Número de la cuenta bancaria abierta en el Banco de la Nación a nombre de la organización política destinada a recibir exclusivamente los depósitos del financiamiento público directo, de conformidad con el artículo 10.° del Reglamento» (art. 15°)

1.3 La finalidad pública

Estamos ante una medida que, en primera instancia podría ser cuestionada por cualquier ciudadano en razón de las desatendidas y múltiples demandas de presupuesto público, por lo que es indispensable tener claro que justifica asignar fondos públicos a los partidos políticos que normalmente sufren del cuestionamiento de la población en general. En ese sentido, según Gutiérrez y Zovatto, la

finalidad pública del financiamiento público se encuentra en otorgar «nivelación de las oportunidades políticas bajo el supuesto de que un financiamiento predominantemente privado introduciría situaciones de desigualdad entre los contendientes» (Gutiérrez & Zovatto, 2011, p. 7). Dicha posición es tomada por la ONPE, que considera que el financiamiento público directo genera «equidad en la competencia electoral y balancea la integración de los espacios de representación política» (ONPE, 2018, p. 26).

Para Jardim, dicha finalidad pública está en buscar un mecanismo que tiene como ventaja lo siguiente:

> [...] además de ser transparente y de fácil acceso para la investigación de la prensa y de la sociedad civil, también proporcione a los partidos políticos la oportunidad de financiar sus actividades esenciales desvinculadas de las presiones propias de un sistema dependiente de donaciones privadas intrínsecamente condicionadas (2011, p. 122).

En todo caso, estamos ante mecanismos que, al romper la dependencia de aportantes privados, finalmente cumplen con cautelar la voluntad popular, donde «cada voluntad es un ciudadano y cada ciudadano es un elector» (Jardim, 2011, p. 122), situación que se perturba y desnaturaliza por el control o condicionamiento del sistema democrático, por la vía de la cooptación de sus mandatarios (Gutiérrez & Zovatto, 2011).

Podríamos resumir dichas posiciones en la idea de que el financiamiento privado puede estar condicionado a los intereses particulares de los aportantes, y si el partido político es totalmente dependiente de dichos aportantes, se encontrará indiscutiblemente condicionado a la atención de dichos intereses particulares. Asimismo, dicha situación fuerza a que los partidos políticos mejor financiados sean precisamente aquellos más permeables a la atención de dichos intereses particulares. Esto desnaturaliza la función de los partidos políticos, que deberían servir como un mecanismo de canalización de la opinión pública y de representación, pero por este condicionamiento económico dejan de representar a la ciudadanía y pasan a representar los intereses particulares de unos pocos aportantes, ello, además, en razón del valor del aporte.

Al otorgarse el financiamiento público directo a los partidos políticos, lo que ocurre es que se rompe la dependencia de los aportantes, pudiendo negarse a recibir los aportes sin que ello perjudique el funcionamiento del

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

partido político, y sin dejar de difundir sus ideas, posiciones e ideología, lo que fortalece su institucionalidad. En ese sentido, Ocampo y Sparrow señalan que este tipo de medidas son parte de una serie de «políticas destinadas a promover la institucionalización de los partidos políticos» que sirve, además, para «transparentar las fuentes de financiamiento de los partidos políticos» y esto «generaría confianza en los electores» (Ocampo & Sparrow, 2012, p. 37); es decir, fortalece la legitimidad de los partidos políticos.

Debe tenerse presente que el financiamiento público directo se regula en la Ley N.° 28094, Ley de Partidos Políticos, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2016, en la que también se desarrolla el marco para la constitución y reconocimiento de las organizaciones políticas, dejando en manos de la Oficina Nacional de Procesos Electorales la fiscalización del cumplimiento de sus disposiciones. En dicha Ley también se establece que el Registro de Organizaciones Políticas se encuentra a cargo del Jurado Nacional de Elecciones (en adelante, JNE).

Es necesario hacer una acotación, dado que, en la legislación peruana, mediante Ley N.° 30414, se modificó el título de la Ley N.° 28094, de Ley de Partidos Políticos a Ley de Organizaciones Políticas. Dicha modificación obedece a que se denomina como tales no solo a los partidos políticos, sino también a los movimientos regionales, entendidos como organizaciones políticas de alcance regional.

2. Disolución del Congreso de la República

El artículo 134.° de la Constitución Política del Estado faculta al presidente de la República a disolver el Congreso en los casos en que este haya censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. La misma norma establece que el decreto de disolución debe contener la convocatoria a un proceso electoral para elegir al nuevo Congreso, la misma que deberá llevarse a cabo dentro de los cuatro (4) meses siguientes de la fecha de la disolución y sin que se altere el sistema electoral preexistente.

En concordancia con ello, se emitió el Decreto Supremo N.° 165-2019-PCM, suscrito el 30 de diciembre de 2019, que disuelve el Congreso de la República, revoca el mandato de los congresistas que no integran la Comisión

Permanente y convoca a elecciones para el nuevo Congreso. Bajo dicha coyuntura, corresponde determinar cómo la disolución del Congreso de la República puede afectar el financiamiento público directo.

Tengamos presente que la citada norma revoca el mandato de los congresistas que no integraban la Comisión Permanente, siendo de 28 titulares[1] durante el año 2019; es decir, se revocó el mandato de 102 congresistas. Dicho punto es importante, dado que la disolución del Congreso implica la revocación de los 102 congresistas citados y, por ende, el fin de sus funciones congresales, no pudiendo ser considerados más como parlamentarios, perdiendo, además, todas las prerrogativas inherentes al cargo y, por ende, la función de representantes, que es la función que resulta de interés para el otorgamiento del financiamiento público directo.

En tal sentido, el artículo 29.º de la Ley de Organizaciones Políticas establece lo siguiente:

> Artículo 29.- Financiamiento público directo
>
> Solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.
>
> Con tal fin, el Estado destinará el equivalente al 0,1 % de la unidad impositiva tributaria por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.

Es decir, si el financiamiento público directo se encuentra directamente relacionado con el total de votos obtenidos para la elección de los representantes, entonces resulta inevitable establecer una correlación directa entre la cantidad de representantes ejerciendo dichas funciones y el monto final de la subvención a otorgarse a los partidos políticos por los cuales fueron elegidos los citados congresistas. Como consecuencia de la disolución, cada organización política inevitablemente va a ver reducido el monto del financiamiento público directo. Queda por ver si dicha reducción es total o parcial.

Por su parte, el artículo 135.º de la Constitución Política del Perú establece que durante el interregno se mantiene en funciones únicamente la Comisión Permanente del Congreso. El Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de

1 http://www.congreso.gob.pe/integrantescomisionespermanentes?=undefined&m21_idP=97

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

urgencia, dando cuenta a la Comisión Permanente del Congreso para que los examine y, en su oportunidad, lo eleve al nuevo Congreso una vez que este se instale. La Comisión Permanente tiene otras funciones referentes al levantamiento de la inmunidad parlamentaria (art. 93.°), recibir los descargos de funcionarios por antejuicio constitucional (art. 100.° de la Constitución) y designación de algunos funcionarios (art. 101.° de la Constitución), sobre las que no es necesario ahondar a efectos de no desviar el tema de la investigación.

Siendo así, Robinson Urtecho señala que en la coyuntura del interregno parlamentario, la Comisión Permanente continúa ejerciendo «sus funciones constitucionales durante el funcionamiento ordinario del Congreso, durante su receso e inclusive en el interregno parlamentario derivado de la disolución del Congreso» (Urtecho, 2012, p. 190). Es decir, el Poder Legislativo subsiste en funcionamiento únicamente por medio de su órgano indisoluble, con atribuciones legislativas, de control normativo, control político y moral (Ortiz de Zevallos, Delgado & Aljovín, 1995, pp. 24-25), pero restringidas conforme a la Constitución, transfiriéndose la función legislativa al Ejecutivo durante el interregno mediante decretos de urgencia (García, 2011, p. 210). Analizaremos con mayor profundidad dicho punto en las siguientes páginas.

3. La Comisión Permanente y el financiamiento público directo

El artículo 29.° de la Ley N.° 28094, LOP, establece que «solo los partidos políticos y alianzas electorales que obtienen representación en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo», por lo que la disolución del Congreso tiene efectos directos en la asignación del financiamiento público directo, función que se encuentra a cargo de la ONPE.

En efecto, mediante Resolución Jefatural N.° 000078-2019-JN/ONPE para el ejercicio fiscal 2019, la ONPE aprobó la transferencia mensual del financiamiento público directo a las respectivas organizaciones beneficiarias, el cual se ha venido otorgando hasta el mes de septiembre del citado año, debiéndose determinar si se prosigue o no con las transferencias mensuales del financiamiento público directo del presente ejercicio anual, incluyendo los montos correspondientes al mes de enero de 2020.

Recordemos que la representación política en la actualidad se encuentra con la intermediación de los partidos políticos, en lo que Blancas denomina 'Estado de partidos' (Blancas, 2016, p. 45), donde los electores votan por candidatos presentados por partidos, que están subordinados a las orientaciones del partido, que ejercen la representación del pueblo actuando en consonancia con la posición del partido, y se organizan en el Congreso en grupos parlamentarios según la pertenencia al partido.

La representación política se consagra como un derecho constitucional que abarca el derecho al sufragio activo (derecho a votar para elegir representantes) como el sufragio pasivo (derecho a ser elegido) (Blancas, 2016) conforme lo reconoce el artículo 35.° de la Constitución Política del Perú; sin embargo, el artículo 31.° de la Constitución reconoce los mecanismos de participación directa (referéndum, iniciativa legislativa, revocación y remoción de autoridades, y rendición de cuentas), por lo que se reconoce el derecho a la participación popular como un derecho «que va más allá del derecho de sufragio, integrando, al lado de este, otros derechos de participación y control que concurren a fortalecer la legitimidad del sistema democrático» (Blancas, 2016, p. 49).

En ese sentido, la regla establecida por el artículo 29.° de la LOP establece que es requisito para el financiamiento tener representantes en el Congreso, quedando como confirmación fáctica de esta regla, el hecho de que aunque existan 24 partidos políticos inscritos en el ROP —mediante Resolución Jefatural N.° 000165-2017-JN/ONPE, N.° 000046-2018-JN/ONPE y N.° 000078-2019-JN/ONPE, y sobre la base de lo señalado en la LOP y los resultados oficiales de las Elecciones Generales 2016, proclamados por el JNE— se autorizó el financiamiento a solo diez partidos políticos, que son precisamente los que tuvieron representación en el Congreso de la República durante el periodo 2016-2019.

Teniendo en cuenta que contar con representantes en el Poder Legislativo es el criterio para recibir financiamiento público directo, debemos recordar que el artículo 101.° de la Constitución establece que los miembros de la Comisión Permanente se encuentran en la misma proporción al de los representantes de cada grupo parlamentario, sin exceder el 25 % del número total de congresistas (32 congresistas), por lo que las organizaciones políticas siguen representadas

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

en la Comisión Permanente que poseían con el funcionamiento del Pleno del Congreso; sin embargo, Marcial Rubio señala que la Comisión Permanente «no tiene otra atribución que guardar los decretos de urgencia para someterlos al nuevo Congreso. Se respeta, así, el principio de que ella no sustituye al Congreso disuelto en el ejercicio de sus funciones es simplemente un órgano de enlace entre el antiguo y el nuevo Congreso» (Rubio, 1999, p. 151).

Incluso, lo llega a denominar 'representantes de representantes' (Rubio, 1999) y cuestiona que pueda ejercitar la delegación de facultades legislativas del Pleno durante su funcionamiento, debido a que:

> El texto no dice si la delegación sería hecha en receso del Pleno o también cuando este funciona. Si pudiera ser lo último, en realidad se estaría produciendo una peligrosa situación en la que los congresistas renuncian a uno de sus poderes esenciales, que es dar las leyes, y la entregan a representantes suyos. Hacer esto sería una grave alteración del principio de que es el Congreso (y no una parte de él, por importante que sea) la que legisla.
>
> Aun cuando a delegación fuera para épocas de receso del Pleno, es inconveniente que una parte de los congresistas vote por el total. Siempre puede haber manipulación que haga complicada la vida política, sobre todo desconociendo derechos a la oposición cuando es minoría.
>
> De otro lado, la práctica parlamentaria aconseja que cuando hay receso y es necesario dictar alguna norma se recurra a la legislatura extraordinaria, que es perfectamente posible en nuestro país [...] (Rubio, 1999, p. 149).

Es decir, no se considera que la Comisión Permanente realmente pueda reemplazar la labor del Pleno del Congreso, o algunas de sus funciones derivarse de este, sino que apenas se trata de un órgano derivado de este, con la mera función de servir de auxiliar al Congreso durante el receso parlamentario o, como en este caso, durante la disolución del mismo.

> Como mecanismo que asegura la continuidad legislativa y de fiscalización del Congreso durante sus periodos anuales de receso, la existencia de este organismo es plenamente justificable. La cuestión radica en establecer con prudencia su composición y atribuciones, de tal manera que sea un auxiliar adecuado del Congreso bicameral o unicameral, y no un mini-Congreso [...] (Bernales, 1999, p. 464).

Para dilucidar ello, tenemos la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 29 de octubre de 2019, Expediente N.° 0006-2019-CC/TC, así como el Auto N.º 1 de calificación de la demanda de conflicto competencial interpuesta con fecha 10 de octubre de 2019 por el señor Pedro Carlos Olaechea

Álvarez-Calderón, quien invoca la condición de presidente del Congreso de la República, contra el Poder Ejecutivo.

En el citado Auto N.º 1, el Tribunal Constitucional (TC) señala en su parágrafo 10 que «[...] efectivamente, la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso de la República son órganos diferentes y no tienen las mismas competencias, es decir, esta última no es un Pleno reducido ni tiene sus mismas atribuciones» [el subrayado es nuestro]. Así, no considerar a la Comisión Permanente como una fracción del Congreso de la República, sino como un órgano administrativo en el cual precisamente no ejerce las funciones legislativas, demuestra que carece de las facultades y características propias del Congreso en sí.

> [...] no queda claro, a nuestro juicio, si entre las atribuciones de la Comisión Permanente estará la de ocuparse de materias legislativas. Sostenemos que no, porque ese atributo es esencial al plenario parlamentario. Quedarían entonces las llamadas funciones de administración y de gobierno del Congreso, así como el mantenimiento de relaciones con los otros órganos del Estado (Rubio & Bernales, 1988, p. 335).

Recordemos que la función legislativa es la razón principal del Congreso de la República y, en general, de cualquier Parlamento. Sobre el particular, Enrique Bernales señala que:

La ley es un acto parlamentario, entendido como un acto jurídico a través del cual se expresa la voluntad política de la representación nacional. Constituye la principal expresión de la voluntad del Parlamento, y sus efectos, en la mayoría de los casos, son generales y abstractos (Bernales, 2001, p. 91).

A todo esto, la primera preocupación radica en que, si se trata de un órgano que no comparte las funciones del Pleno del Congreso y que carece de las facultades legislativas, la representación de esta pueda carecer del mismo nivel o valor, que amerite la permanencia del financiamiento público directo. En ese sentido, Bernales afirma que «[...] quienes son miembros de ella, a pesar de emanar del Congreso y con un encargo transitorio, en los hechos tendrían atribuciones y funciones de prelación respecto de sus pares, que en tal virtud dejarían de serlo para convertirse en representantes de segundo nivel» (Bernales, 1999, p. 468).

Téngase en cuenta que, al momento de la disolución del Congreso de la República, solo queda en funciones la Comisión Permanente, la cual, a su vez,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

no tiene el mismo número de representantes que el Pleno del Congreso y que, según lo que hemos visto, sus funciones están restringidas a labores administrativas del Congreso. En tal sentido, siendo que los partidos políticos deberían servir como un mecanismo de canalización de la opinión pública y de representación, cautelando la voluntad popular, y que esta se expresa precisamente para la promulgación de leyes, al carecer de dicha facultad resulta cuestionable que la finalidad pública perseguida por el financiamiento público directo pueda cumplirse después de finalizadas las labores legislativas del Congreso disuelto.

Es difícil entender que la menor cantidad de representantes y la pérdida de las facultades legislativas del Congreso no pueda tener mella en el financiamiento público directo derivado precisamente de la representación que ejercen los congresistas en el cuerpo legislativo. En tal sentido, el constitucionalista Enrique Bernales señala que los congresistas, si bien representan a la Nación en su conjunto y no propiamente a sus electores, entonces no están sujetos al mandato imperativo ni pueden ser interpelados ni siquiera por los partidos políticos a los cuales pertenecen; sin embargo, establece la siguiente acotación:

> Debe entenderse, por tanto, que la representación parlamentaria no significa atomización. Los parlamentarios representan a la Nación, pero ejercen tal representación en nombre de los partidos y organizaciones políticas que facilitaron su elección. El que no estén sujetos a mandato imperativo no debe interpretarse como independencia absoluta y deslealtad partidaria. Al contrario, son voceros y expresan el punto de vista de sus movimientos, coordinando con ellos a través de sus respectivas estructuras y defendiendo sus propuestas programáticas (Bernales, 1999, pp. 440-441)

En ese sentido, existe una interdependencia entre el parlamentario y su organización política, destinada a servir de representante de la voluntad popular, precisamente para ejercer una labor legislativa. Siendo así, la disolución constitucional del Congreso, al reducir el total de representantes, priva a la Comisión Permanente de la labor legislativa, y con esto le quita quorum para resolver cualquier otra materia o función, que además se encuentran restringidas por la misma Constitución. Ello muestra claramente que, aunque las fuerzas políticas se encuentren proporcionalmente representadas en su composición, esto no es suficiente para asumir que se mantiene la representación que requiere el financiamiento público directo para otorgarse, dado que la Comisión Permanente no tiene una naturaleza parlamentaria plena.

> En razón de la disminución de competencias de la Comisión Permanente, puede advertirse, y confirmarse, que la naturaleza parlamentaria de este órgano no es

> plena, y que durante el periodo de disolución, el Gobierno carece de los controles ordinarios y normales en el desarrollo de su gestión (Delgado, 2003, p. 14).

Con base en lo antes señalado, podemos percatarnos de que el elemento que altera la transferencia de los fondos por financiamiento público directo es la decisión contenida en el Decreto Supremo N.° 165-2019-PCM, dado que convocó a elecciones para un nuevo Congreso para el día domingo 26 de enero de 2020. Bajo ese orden de ideas, el financiamiento público directo se reiniciaría con la instalación del nuevo Congreso elegido como sucesor del Congreso disuelto.

Corrobora lo señalado en el párrafo precedente que la Constitución Política del Perú establece en su artículo 136.° que el «[...] Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el periodo constitucional del Congreso disuelto». Por tanto, la sustitución del Congreso extraordinario se hace en todos sus aspectos, incluidos también la distribución de la representación y el financiamiento público directo a sus respectivos partidos políticos. Todo ello significa que la suspensión del financiamiento público directo a los partidos políticos del Congreso disuelto tiene que ser forzosamente total.

Por otro lado, es necesario tener presente que la figura de la disolución constitucional del Congreso de la República por parte del Ejecutivo por haber negado la confianza al Consejo de Ministros no tiene un equivalente en las constituciones latinoamericanas,[2] todas presidencialistas o semipresidencialistas. Existen casos sobre los que se puede hacer algún paralelismo, pero no son iguales como para ser utilizados como referentes en este análisis.

El primer referente semejante de esta figura —más propia de regímenes parlamentarios— es la 'disolución' de las Cámaras del Congreso de la Unión, contemplado en el artículo 66.º de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, dicha facultad constituye en realidad una función mediadora del presidente de la República frente al conflicto entre las Cámaras para la terminación anticipada del periodo de sesiones ordinarias (Gamboa & Valdés, 2007), algo completamente diferente a lo contemplado en la legislación peruana.

2 Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Disolución del Congreso Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: https://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Congreso/disolucion.html visitado el 05/11/2020

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

El otro referente, un poco más cercano, es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo artículo 240.º establece la disolución de la Asamblea Nacional, en caso se haya producido la remoción del vicepresidente ejecutivo en tres oportunidades dentro del mismo periodo constitucional como consecuencia de la moción de censura. Por las funciones asignadas al vicepresidente ejecutivo, podría quizás establecerse un paralelismo con el Presidente del Consejo de Ministros en el Perú, pero solo en tanto comparten la función de proponer el nombramiento y designación de los ministros. No obstante, resulta claro que el presidente del Consejo de Ministros no puede asumir la presidencia en caso de ausencia de este, como sí ocurre en el caso venezolano, pese a no ser un cargo de elección popular. Asimismo, resulta cuestionable establecer comparaciones, dado que el vicepresidente ejecutivo es definido como un 'colaborador' del presidente, siendo este último quien preside el Consejo de Ministros y siendo, por tanto, la cabeza visible del Estado y del Gobierno, situación que no se da con el cargo del primer ministro peruano respecto al presidente de la República del Perú.

Como podemos apreciar, no existe un equivalente perfecto en legislaciones latinoamericanas, que, al igual que la peruana, son semipresidencialistas, lo que implica que las consecuencias de la disolución del Congreso peruano deben analizarse *a posteriori*, al representar la primera experiencia de su aplicación constitucional en la región.

4. Pronunciamiento del Ministerio de Justicia

Mediante Oficio N.° 000068-2019-JN/ONPE se realizó la consulta al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y mediante Oficio N.° 000069-2019-JN/ONPE se realizó la consulta al Ministerio de Economía y Finanzas, ambos documentos de fecha 28 de octubre de 2019.

El artículo 6.º de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ley N.º 29809, establece entre sus funciones las siguientes:

a) Velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto de la Constitución Política del Perú y la legalidad, brindando la

> orientación y asesoría jurídica que garantice la vigencia de un Estado constitucional de derecho y contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

De la misma manera, el artículo 7.º de la citada Ley establece que entre las funciones específicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos está la de "promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, siempre que no corresponda a materias propias de otros sistemas administrativos o funciones".

Asimismo, conviene recordar lo que señala el Decreto Legislativo N.° 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en cuyo artículo 5.º establece que:

> 5.1 La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Ejerce la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público, manteniendo relaciones técnico-funcionales con la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el pliego o en la entidad pública, según corresponda, y con el responsable del programa presupuestal.

Siendo la Oficina Nacional de Procesos Electorales un organismo constitucionalmente autónomo, podría pensarse que, al encontrarse el financiamiento público directo dentro del marco de competencias de esta, las opiniones de los entes rectores no deberían ser vinculantes. Esta apreciación resulta incorrecta, puesto que los organismos constitucionalmente autónomos también son entidades que invariablemente se encuentran sujetas a la normatividad de la materia. También manejan un presupuesto que está regido por los mismos principios aplicables a todas las entidades públicas y forman parte del Estado peruano.

Sobre dicho punto, el citado Decreto Legislativo N.° 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público establece con absoluta claridad en su artículo 6.º que se definen como entidades públicas las siguientes:

> 6.1 Constituye entidad pública (en adelante, Entidad, única y exclusivamente para efectos del presente Decreto Legislativo) todo organismo o entidad con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos organismos públicos y empresas, creados o por crearse; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los organismos constitucionalmente autónomos a los que hace referencia el inciso 2 del párrafo 3.1 del artículo 3.º.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

El artículo 3.º al que hace referencia el numeral 6.1 antes citado es precisamente el que determina el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Presupuesto Público, considerando que es de aplicación a las siguientes entidades del sector público:

> 2. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional y Contraloría General de la República.

En tal sentido, dado que el financiamiento público directo constituye una subvención, y todas las subvenciones son reguladas y otorgadas por el Poder Ejecutivo, resultaba necesario contar con la opinión del ente rector en materia presupuestaria, así como del ente rector en interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico para el funcionamiento de los sistemas administrativos, como lo es el Sistema Nacional de Presupuesto Público, materia que ya fue analizada al tratar el financiamiento público directo como una subvención.

Las exigencias establecidas por el Decreto Legislativo N.° 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público —cuyo artículo 71.°, en sus numerales 71.1 y 71.2, para el caso de las subvenciones, tales como contar con el financiamiento respectivo y el informe técnico sustentatorio de la Oficina de Presupuesto de la Entidad, debiéndose establecer mediante resolución del titular los mecanismos para la rendición de cuentas, así como para la evaluación de los resultados alcanzados y los beneficios generados— hacen que sea indispensable contar con la opinión del ente rector.

Asimismo, el numeral 71.4 del citado decreto Legislativo N.° 1440 establece que los documentos sustentatorios de las subvenciones con cargo a cualquier fuente de financiamiento a favor de personas jurídicas nacionales del sector privado, debe ser presentada anualmente al Ministerio de Economía y Finanzas. Entre estos se incluyen declaración jurada de las subvenciones que recibe, la rendición de cuenta, metas y presupuestos de gastos, y evaluación y análisis costo – beneficio de la subvención. Como puede apreciarse, esto implica una serie de requisitos y evaluación de resultados que tienen necesariamente que ser reportados al Ministerio de Economía y Finanzas, por exigencia de la Ley, precisamente por ser este el ente rector en materia presupuestaria.

No obstante, como la duda central es determinar cómo deben otorgarse las subvenciones para situaciones no reguladas en la norma especial —en este caso, la Ley de Organizaciones Políticas—, y este análisis debe realizarse sobre la base de la interpretación del conjunto de las normas sobre la materia, es que era necesario solicitar la opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En ese sentido, con Oficio N.º 216-2020-JUS-SG ingresado como Expediente N.º 6148-2020 se remite el Informe 005-2020-JUS/GA, el cual atiende las consultas formuladas por la ONPE, indicando, además, que mediante Informe N.º 001-2020-EF/42.02 el Ministerio de Economía y Finanzas se declara incompetente para absolver las consultas formuladas por la ONPE, haciendo referencia a que se le trasladaron las consultas mediante Oficio N.º 053-2020-EF/13.01, por considerar que son competencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Por su parte el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió el Informe 005-2020-JUS/GA, el cual atiende las consultas formuladas por la ONPE, las cuales versan respecto a lo siguiente:

> ¿Se debe continuar con la transferencia de financiamiento público directo a las organizaciones políticas que obtuvieron representación en el Congreso de la República, pese a que este fue disuelto por el Poder Ejecutivo, siendo su consecuencia inmediata el cese de las funciones de sus representantes, a excepción de los integrantes de la Comisión Permanente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 165-2019-PCM?
>
> ¿Hasta qué momento debe efectuarse dicha distribución? ¿Cierre del año fiscal en el que fue disuelto el Congreso de la República o la instalación del nuevo Congreso?
>
> ¿Cómo debe proceder el Estado con las organizaciones políticas que logren representantes en el nuevo Congreso de la República respecto del financiamiento público directo?

Sobre el particular, el citado Informe N.º 005-2020-JUS/GA indica:

> Al respecto, la disposición del artículo 29.º de la Ley de Organizaciones Políticas no puede ser leída de manera literal, sino que debe ser interpretada en estrecha vinculación con el ejercicio de la función representativa de los miembros del Parlamento. En ese sentido, el financiamiento público directo debe otorgarse en la medida en que los congresistas estén en ejercicio de sus funciones, pues ello es lo que justifica que sus partidos reciban los fondos necesarios para dar continuidad a sus actividades y fortalecer su institución, la misma que ha acreditado, a través del voto, reconocimiento y arraigo entre la población.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> De esta manera, en el actual interregno parlamentario, los miembros de la Comisión Permanente no están ejerciendo función parlamentaria, ya que su mandado fue revocado al momento de disolverse el Congreso. En ese sentido, la participación de algunos de ellos como miembros de la Comisión Permanente solo se remite al cumplimiento estricto de las funciones que la Constitución le confiere, sin el cariz representativo propio de la función congresal. Por tanto, al no existir función congresal en actividad, el financiamiento público directo a las organizaciones políticas no resulta razonable.

Como puede apreciarse, esta interpretación resulta acorde con la finalidad pública que tiene toda subvención proveniente de fondos públicos y acorde con la finalidad que la doctrina establece para el financiamiento público directo.

Adicionalmente, el citado informe del Ministerio de Justicia señala que la entrega del FPD debe ser proporcional al tiempo que dura el periodo parlamentario.

> Entonces, tomando en cuenta las disposiciones vigentes, podemos señalar, por un lado, que la entrega de financiamiento público directo a organizaciones políticas debe ser proporcional al tiempo que dura el periodo parlamentario, es decir, al tiempo en que los congresistas ejercen efectivamente su función parlamentaria (un quinquenio, regularmente, o un tiempo menor ante casos previstos en nuestra Constitución, como la disolución del Congreso); por otro lado, que la ONPE dicta las normas sobre la ejecución de la entrega de financiamiento público directo y que estas establecen una transferencia mensual que es supervisada y sujeta a una rendición de cuentas.

Es necesario tener en cuenta que la conclusión 2 del Informe N.º 005-2020-JUS/GA del MINJUS expresamente establece que corresponde el cese del FPD en el mes de disolución del Congreso. Al respecto, se señala lo siguiente:

> El momento exacto en que debe cesar el financiamiento público directo depende de las normas que regulan su ejecución. Así, teniendo en cuenta que el artículo 9.° del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios aprobado por Resolución Jefatural N.° 000025-2018-JN/ONPE establece una entrega mensual, el momento de cese del financiamiento público directo DEBE ser el mes en el que se disolvió el Congreso (septiembre de 2019).

Como hemos visto, dicha interpretación coincide con el análisis señalado en los párrafos anteriores.

5. Acciones adoptadas por la ONPE

Cabe señalar que al haberse otorgado el financiamiento público directo para las organizaciones políticas mediante Resolución Jefatural N.° 000165-2017-JN/ONPE; con Resolución Jefatural N.° 000046-2018-JN/ONPE; y Resolución Jefatural N.° 000078-2019-JN/ONPE para los ejercicios fiscales 2017, 2018 y 2019, respectivamente, entonces correspondía emitir una resolución jefatural para la asignación correspondiente del año 2020, una vez conocidos los resultados electorales y definido el presupuesto general de la República, mediante norma de rango legal.

Efectivamente, la ONPE emitió no solo la resolución del titular que aprobaba el otorgamiento de la subvención del financiamiento público directo mediante la Resolución Jefatural N.º 157-2020-JN de fecha 13 de julio de 2020, sino que, además, emitió la Resolución Jefatural N.º 154-2020-JN del 10 de julio de 2020, en la cual reajusta el monto total del financiamiento público directo para el ejercicio fiscal 2019 y señala la imposibilidad de seguir otorgando la citada subvención a las organizaciones políticas beneficiarias que tenían representantes en el Congreso disuelto.

Llegado este punto, cabe preguntarse si la suspensión de la subvención podría ser considerada un acto inmotivado, injustificado y, por ende, arbitrario; es decir, ¿podía adoptarse una decisión distinta por parte de los funcionarios de la ONPE? Sobre dicho punto, es necesario tener en cuenta que la justificación de la medida tiene como base precisamente la promulgación del citado Decreto Supremo N.° 165-2019-PCM, cuya constitucionalidad fue avalada por el supremo intérprete de la Constitución mediante la sentencia del Expediente N.º 0006/2019-CC/TC antes citada, la misma que generó una situación jurídica distinta a la que se presenta tras cada elección general que inicia el proceso de otorgamiento del financiamiento público directo a favor de las organizaciones políticas; es decir, difícilmente podría ser considerado arbitrario o injustificado.

Conviene detenerse sobre dicho punto, dado que al ser el Tribunal Constitucional el supremo intérprete de la constitucionalidad de las normas en el Perú se cuenta con la jurisprudencia suficiente respecto a la constitucionalidad de la

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

disolución del Congreso de la República, haciendo innecesario un mayor análisis sobre dicho punto, algo que no es tampoco materia de análisis en este artículo.

Por otro lado, debe recordarse que el artículo 4.° la Ley N.° 28716, "Ley de control interno de las entidades del Estado", establece que uno de los objetivos es "cuidar y resguardar los recursos y bienes del Estado contra cualquier forma de pérdida, deterioro, uso indebido y actos ilegales [...]", así como "promover el cumplimiento de los funcionarios o servidores públicos de rendir cuenta por los fondos y bienes públicos a su cargo [...]". Por tanto, hay que tener especial cuidado de que los fondos públicos a ser transferidos a los partidos políticos cuenten con el respectivo sustento legal.

Es necesario recordar que el artículo 7.° numeral 5 de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N.° 27815, establece que entre los deberes de los empleados públicos se encuentra el uso adecuado de los bienes del Estado, debiendo proteger y conservar los bienes del Estado y utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento, sin emplear o permitir que otros empleen los bienes del Estado para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados. En tal sentido, son obligaciones del titular y de los funcionarios de una entidad, conforme al artículo 6.° literal d) de la Ley N.° 28716 relativas a la implantación y funcionamiento del control interno, el documentar y divulgar internamente las políticas, normas y procedimientos de gestión y control interno, referidas, entre otros aspectos, a "[...] la ejecución y sustentación de gastos, inversiones, contrataciones y todo tipo de egreso económico en general".

Conforme señala el artículo 4.° de la Ley N.° 27785, "Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República", "las entidades que, en uso de sus facultades, destinen recursos y bienes del Estado a entidades no gubernamentales nacionales se encuentran obligadas a informar a la Contraloría General sobre la inversión y sus resultados".

Asimismo, es necesario tener en cuenta que incurren en responsabilidad administrativa funcional y en responsabilidad civil los funcionarios y servidores que contravengan el ordenamiento jurídico administrativo y por los daños

económicos causados al Estado, conforme lo establece la novena disposición final de la citada Ley N.° 27785.

Recordemos también que, de acuerdo al artículo 42.° del Decreto Legislativo N.° 1440, "Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público":

> El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, luego del cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos por un importe determinado o determinable, afectando los créditos presupuestarios en el marco de los presupuestos aprobados [...]. Las acciones que contravengan lo antes establecido generan las responsabilidades correspondientes.

Como puede apreciarse, la normativa peruana señala con claridad las responsabilidades administrativas y civiles en las que incurre todo funcionario que maneja fondos públicos, quien debe asegurarse de que estos sean utilizados para los fines para los que fueron previstos.

En esa línea de ideas, si existe alguna duda respecto a que el uso de los fondos públicos pudiera no ser acorde con la finalidad establecida por ley, la sola existencia de esta probabilidad impone al funcionario público la obligación de no entregarlos. Esta situación se aplica perfectamente a los fondos provenientes del financiamiento público directo que no deberían ser entregados a las organizaciones políticas que perdieron representación en el Congreso disuelto. Además, existe el pronunciamiento expreso del órgano rector en ese sentido, mediante el Informe N.° 005-2020-JUS/GA del MINJUS.

6. Conclusiones

La naturaleza del financiamiento público directo se encuentra ligada a los fines públicos que esta persigue, los cuales son asegurar que la independencia económica de los partidos políticos de los aportantes privados mejore la institucionalidad y promueva que dichas personas jurídicas sean los vehículos portadores de la voluntad popular. En ese sentido, el financiamiento público directo constituye una subvención o subsidio otorgado a las organizaciones políticas, en su calidad de personas jurídicas que cumplen una función de intermediarios entre el representante elegido y la ciudadanía. Por tanto, se entrega únicamente en tanto se tiene previsto el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados del respectivo ejercicio presupuestal en el cual se otorga.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

La disolución constitucional del Congreso de la República ocurrida en el año 2019, al revocar el mandato de los congresistas que no formaban parte de la Comisión Permanente, interrumpió el supuesto de la norma que requiere que las organizaciones políticas beneficiarias cuenten con representación en el Congreso y que los congresistas continúen en el ejercicio de sus funciones. Ello hacía imposible el cumplimiento de su finalidad pública y obligaba a su inmediata suspensión.

Referencias bibliográficas

Aragón, Manuel

2000 «Democracia y representación. dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio». *Anuario de Derecho Parlamentario*, N.° 9, 36-60. Recuperado de <https://bit.ly/3pVvDvN>

Bernales, Enrique

1999 *La Constitución de 1993, análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad/ICS/RAO Editora. Recuperado de <https://bit.ly/3pXDSaT>

2001 *Parlamento y ciudadanía: problemas y alternativas*. Serie Democracia N.º 3. Lima: Comisión Andina de Juristas. Recuperado de <https://bit.ly/2UWFnYk>

Bermúdez, Jorge

1998 «Elementos para definir las sanciones administrativas». En *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial, 323-334.

Blancas, Carlos

2016 *Derecho electoral peruano*. Lima: Palestra.

Delgado, César

2003 «Las competencias de la Comisión Permanente en el Congreso peruano». *Gaceta Constitucional* N.º 53, 341-367.

Gamboa, Claudia & Valdés, S.
2007 *Análisis del segundo párrafo del artículo 66.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (SPI-ISS-08-07). México D.F.: Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <https://bit.ly/3lYCPVL>

García, Víctor
2011 *Legislativo y Ejecutivo en el Perú*. Arequipa: ADRUS.

Jardim, Torquato
2011 «Las finanzas electorales en Brasil». En Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coordinadores), *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (pp. 119-134). Recuperado de <https://bit.ly/375dGSL>

Ocampo, Diego & Sparrow B.
2012 *Institucionalidad y partidos políticos en el Perú ¿Qué factores influyen sobre la probabilidad de la elección local de partidos institucionalizados?* Lima: GRADE; CIES. Recuperado de <https://bit.ly/3fxVRjr>

Oficina Nacional de Procesos Electorales
2018 *El financiamiento de los partidos políticos en el Perú*. Serie: Documentos de trabajo N.° 43. Lima: ONPE.

Delgado-Guembes, Cesar & Aljovín, C.
1995 *Congreso Procedimientos Internos*. Lima: Instituto Apoyo.

Rubio, Marcial & Bernales, E.
1988 *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores.

Rubio, Marcial
1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993* (tomo IV). Lima: Fondo Editorial PUCP.

Urtecho, Robinson
2012 *Manual del Proceso Legislativo*. Lima: Congreso de la República.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 29 de octubre de 2019, Expediente N.° 0006-2019-CC/TC; y Auto N.º 1 del Expediente N.° 0006-2019-CC/TC de calificación de la demanda de conflicto competencial interpuesta con fecha 10 de octubre de 2019 por el señor Pedro Carlos Olaechea Álvarez-Calderón.

Legislación nacional

- Ley N.° 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP)
- Ley N.° 28859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE)
- Ley N.° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado
- Ley N.° 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública
- Ley N.° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
- Decreto Legislativo N.° 1440, Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público
- Ley N.° 30879, Ley de Presupuesto del año fiscal 2019
- Ley N.º 30693, Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2018
- Ley N.º 30518, Ley de Presupuesto del Año Fiscal 2017
- Decreto de Urgencia N.° 014-2019 Decreto Urgencia de Presupuesto del Año Fiscal 2020
- Decreto Supremo N.° 165-2019-PCM
- Resolución Jefatural N.° 000165-2017-JN/ONPE

- Resolución Jefatural N.° 000025-2018-JN/ONPE Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios
- Resolución Jefatural N.° 000046-2018-JN/ONPE
- Resolución Jefatural N.° 000078-2019-JN/ONPE
- Resolución Jefatural N.º 157-2020-JN/ONPE
- Resolución Jefatural N.º 154-2020-JN/ONPE

Legislación extrangera

Norma Internacional de Contabilidad N.º 20: "Tratamiento contable de los subsidios gubernamentales y revelaciones referentes a la asistencia gubernamental"

Páginas web

Miembros de la Comisión Permanente del año 2019 del Congreso de la República En: <http://www.congreso.gob.pe/integrantescomisionespermanentes?=undefined&m21_idP=97>

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

[Sobre el autor]

Carlo Alvarado Aldave

Abogado. Titulado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, especialista en Derecho Administrativo y Cooperación Técnica Internacional. Con estudios de Maestría en Ciencias Políticas y Gobierno y diversos estudios de posgrado en Ciencia Política y Gobierno (PUCP), en Derecho Administrativo e Instrumentos de Gestión (CAL), Contrataciones del Estado (USIL), Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia (ACCEDE-MINJUS), y Gobernabilidad Democrática, Económica y Social (USMP-AECID). Con experiencia de 12 años en el sector público en diversas entidades, en materia de Derecho Administrativo, Convenios de Cooperación Internacional y Convenios de diverso tipo, Contrataciones del Estado, Administración Municipal, Sistema Nacional de Control y Elaboración de normas legales y documentos de gestión (TUPA, ROF, CAP, MOF, MAPRO).

Historia Electoral, Política y Social

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Movimientos golpistas, poder político y la subordinación militar en el Perú: un intento de golpe de Estado en 1909

Jaime Taype Castillo
<jmtc2012@hotmail.com>
Ejército del Perú
Perú
ORCID: 0000-0002-3402-1147

[Resumen] Los movimientos de carácter insurreccional o golpistas organizados en contra de un gobierno legítimamente establecido no han sido protagonizados exclusivamente por los militares durante el siglo XX en el Perú. Una prueba de ello fue el asalto efectuado por un grupo de civiles contra el Palacio de Gobierno, quienes lograron ingresar y sacar por la fuerza al entonces presidente de la República Augusto B. Leguía el 29 de mayo de 1909. A diferencia de los golpes de Estado, aquella vez en la sede de Gobierno ocurrió una suerte de golpe atípico, ya que no eran militares los que pretendían deponer al presidente, sino un grupo de pierolistas con antecedentes insurreccionales. Lejos de aquellos que debían brindarle seguridad por la investidura que ostentaba, por el contrario, esa tarde, Leguía recorrió las calles siendo maltratado y presionado por sus captores para que firmara la renuncia a la presidencia. Este peculiar acontecimiento culminó con el rescate del mandatario a cargo de un grupo de militares liderados por un joven oficial, quienes luego, acompañados por los demás jefes militares, repusieron al presidente Leguía en Palacio de Gobierno.

[Palabras clave] Palacio de Gobierno, Augusto B. Leguía, golpe de Estado civil, rescate militar.

[Title] Coup movements, political power and military subordination in Peru: an attempted coup in 1909.

[Abstract] The insurrectional or coup movements organized against a legitimately established government have not been carried out exclusively by the military during the 20th century in Peru. Proof of this was the assault carried out by a group of civilians against the Government Palace, who managed to enter and remove by force the, at the time, President of the Republic, Augusto B. Leguía, with the insurgents taking power on the afternoon of May 29, 1909. Unlike other coups d'état, in that occasion a kind of atypical coup occurred at the seat of government, since it was not the military who tried to depose the president, but rather a group of Pierolists with insurrectionary antecedents. Far from those who should provide security for the investiture he held, on the contrary, that afternoon, Leguía walked the streets being mistreated and pressured by his captors to sign his resignation to the presidency. This peculiar event culminated in the rescue of the president by a group of soldiers led by a young officer, who then, accompanied by the other military leaders, replaced President Leguía in the Government Palace.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

[Keyword] Government Palace, Augusto B. Leguía, Coup d'etat, Military rescue.

[Recibido] 28/07/20 & [Aceptado] 04/11/20

Taype, Jaime « Movimientos golpistas, poder político y la subordinación militar en el Perú: un intento de golpe de Estado en 1909» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 201-229

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

Uno de los hechos que puso en riesgo la investidura y la integridad del presidente de la República del Perú a comienzos del siglo XX fue la incursión de un reducido pero intrépido grupo de civiles a Palacio de Gobierno, sede del Poder Ejecutivo. Probablemente este hecho sea comparable con el asalto protagonizado por una docena de almagristas ocurrido a finales de junio de 1541, quienes, tras salir de una de las calles vecinas y cruzar la plaza Mayor, penetraron sorpresivamente en el Palacio del gobernador, donde dieron muerte a Francisco Pizarro con una estocada en el cuello (Del Busto, 1988, p. 185).

Casi cuatro siglos después de ese hecho, la técnica de incursión sorpresiva a la sede de Gobierno nuevamente sería empleada, aunque esta vez el desenlace no fue trágico, pero sí vergonzoso para quien ejercía por entonces la presidencia del Perú.

En efecto, la referida sede de Gobierno se caracteriza por ser uno de los lugares más seguros del país, a razón de tener como principal ocupante al presidente de la República. No obstante, antes de que culminara la primera década del siglo XX, los sistemas de seguridad del referido inmueble fueron burlados por un grupo de individuos que pusieron en aprietos no solo al mandatario, a quien hicieron prisionero y pasearon bajo esa condición por las calles de Lima, sino también a quienes debían garantizar su seguridad: los efectivos militares.

Es por ello que este artículo tiene por objetivo analizar la actuación de los militares durante los sucesos ocurridos la tarde del 29 de mayo de 1909, fecha en que el presidente Augusto B. Leguía fue tomado prisionero al ser asaltado Palacio de Gobierno por un grupo de pierolistas, cuyo cautiverio finalizó al ser rescatado por un grupo de militares a unas cuadras de la otrora Casa de Pizarro.

Para el desarrollo de este trabajo se ha recurrido necesariamente a la descripción del acontecimiento, sin dejar de lado el análisis de determinados puntos, a razón de ser limitadas las investigaciones sobre el mismo y porque en esta oportunidad se incluyen fuentes documentales de origen militar.

2. La coyuntura política

Los acontecimientos ocurridos la tarde del sábado 29 de mayo de 1909 marcaron no solo la vida del entonces presidente Augusto Bernardino Leguía y Salcedo, sino que también influyeron en su manera de gobernar durante el resto de su primer mandato (1908-1912), así como en el segundo, conocido como el Oncenio (1919-1930), particularmente en su relación con el Ejército, que estuvo marcada por la desconfianza y cuyo origen fue el hecho que motiva este trabajo.

Por esos años, en el Perú predominaba la denominada 'República aristocrática' (1895-1919), periodo donde la oligarquía estableció un dominio casi absoluto sobre la sociedad, excluyendo de la vida política a la mayoría de la población. De esta manera, el país era controlado por una elite terrateniente, comercial y financiera.

> La oligarquía fue una clase social numéricamente reducida, compuesta por un conjunto de familias cuyo poder reposaba en la propiedad de la tierra (rasgo inevitable), las propiedades mineras, el gran comercio de importación-exportación y la banca. [...] La oligarquía se constituyó al interior de un país dependiente, con un mercado escasamente desarrollado y desempeñando el papel de nexo entre el país y las metrópolis imperialistas (Inglaterra y Estados Unidos, principalmente) [...]. Aunque los orígenes de las familias oligárquicas, en la mayoría de los casos, se remontaban apenas a la época del guano, la pertenencia a la clase se definía, además, por el apellido, lazos de parentesco, cierto estilo de vida [...]. La oligarquía ejerció directamente el poder político [a excepción de los gobiernos de Billinghurst y Benavides]. Este ejercicio se caracterizó [...] por una fuerte tendencia a monopolizar el poder, con la consiguiente neutralización de las capas medias y la marginación casi completa de las clases populares (Flores - Galindo, 1979, p. 88).

Respecto a la participación de los sectores populares en las elecciones para elegir a las autoridades, se podían observar las marcadas restricciones que hoy atentarían contra el derecho de ser elegidos y de elegir libremente.

> La Constitución de 1860 mantuvo, en esencia, las mismas normas que la Constitución de 1856, pero la ley modificatoria de la Constitución del 12 de noviembre de 1895 estableció una regla que viviría durante los 85 años siguientes: votaban los que sabían leer y escribir, y no los analfabetos [...]. El efecto práctico fue que los más pobres dejaran de votar, porque solo un pobre se mantiene analfabeto (Rubio, 2004, p. 133).

Así, la vida política peruana estuvo marcada por la aspiración presidencial del Partido Demócrata, liderado por Nicolás de Piérola, quien a pesar de sus años y de haber ya ejercido el mando del país, buscaba esta vez reunir fuerzas contra

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

su tradicional rival, el civilismo. No obstante, 'el Califa' no logró consolidar su objetivo político, a pesar de establecer alianzas con los liberales liderados por Augusto Durand, el mismo que protagonizó un fracasado alzamiento en Huánuco y Cerro de Pasco. Durante la contienda electoral para elegir al sucesor de José Pardo y Barreda (1904-1908) solo concurrieron los civilistas, alcanzando estos la mayoría electoral (Cayo, 2009, p. 267).

La victoria electoral del civilismo, que contó con el apoyo del Partido Constitucional, permitió a Augusto B. Leguía llegar a la presidencia, el mismo que anteriormente había formado parte de los gabinetes de su antecesor José Pardo. Leguía y Salcedo asumía su primer mandato presidencial el 24 de setiembre de 1908 (Capuñay, 1951, p. 65).

> Leguía fue el tercer presidente gracias al pacto civil-constitucional. Cabe añadirse que su candidatura fue única, al negarse a intervenir en el proceso electoral los demócratas y liberales en protesta por la detención de buena parte de su dirigencia, acusada de colaborar en la intentona revolucionaria liderada por Augusto Durand, que no llegó a estallar nunca. A pesar de ser liberados días después de concluir el sufragio, el resentimiento que los pierolistas guardaban hacia los civilistas fue tal que uno de sus presos políticos liberados intentó agredir al presidente (Peralta, 2005, p. 90).

La victoria de Leguía resintió al Partido Demócrata, provocando la oposición del pierolismo al nuevo Gobierno (Del Busto, 1988, p. 517). Aquella postura política llevó meses después a una de sus facciones más radicales (pierolistas-demócratas) a embarcarse en una empresa revolucionaria contra el gobierno leguiísta con la intención de apartarlo del poder (Cayo, 2009, p. 268).

3. Los Preparativos

Los hechos acaecidos la tarde del 29 de mayo de 1909 han sido calificados en ocasiones como 'la Revolución del 29 de mayo' tanto por la prensa de la época (Mundial, 2 de junio de 1922) como en posteriores investigaciones (Álvarez, 2014, p. 63). No obstante, es menester precisar algunos de los conceptos empleados.

Como define Bobbio, revolución es aquella tentativa acompañada del uso de la violencia para derribar a las autoridades políticas existentes y sustituirlas con el fin de efectuar profundos cambios en las relaciones políticas, en el ordenamiento jurídico constitucional y en la esfera socioeconómica (Bobbio, 2002).

Otra definición de revolución alude a las acciones violentas destinadas a producir cambios drásticos de la estructura social y económica (Payne, 2011).

Al contrastar aquellas definiciones con los sucesos de este trabajo notaremos elementos coincidentes, como el empleo de la violencia y el intento por apartar al gobernarte del poder. Además, una revolución o golpe se caracteriza por delinear planes que permitan tanto alcanzar el éxito en las acciones como evadir la persecución de la justicia en caso esta fracase. «Los conspiradores, pues, han de tener muy en cuenta todos los riesgos que corren al practicar su peligrosa profesión o deporte. Poco a poco se irán viendo las precauciones que es necesario tomar y la forma de eludir los ardiles de la policía [...]» (Villanueva, 1963, pp. 16-17).

A pesar de la existencia de aquellas coincidencias, estas no son suficientes para que los hechos del 29 de mayo de 1909 sean considerados como una revolución propiamente dicha, ya que el derribo y/o sustitución de la autoridad —el presidente Leguía— no llegó a consumarse y mucho menos generó cambios radicales en el sistema político del país.

Probablemente, el concepto más acorde a los sucesos en cuestión sería la insurrección. Este hace referencia a un movimiento generalizado de un grupo de individuos contra el poder dominante que detenta el Gobierno. Se caracteriza por el uso de la violencia y casi siempre coincide con una rebelión de masas.

La insurrección es una especie de premisa de la revolución y su distintivo está dado por su corta duración. En efecto, o da origen a una revolución y, por lo mismo, la preparación táctica y los objetivos estratégicos forman parte de un discurso más amplio sobre la revolución, o bien desaparecen por sí mismas. La principal actitud táctica de la insurrección no debe ser defensiva, pues la condenaría a una inevitable derrota; debe, en cambio, tener una posición ofensiva, en donde las actitudes basadas en voluntades y espontaneidades que las hayan generado lo superen por medio de la organización revolucionaria, que constituye su máximo desarrollo y el punto de desaparición de la insurrección (Bobbio, 2002).

Además, podría señalarse que los sucesos del 29 de mayo corresponden a un intento de 'golpe civil o político' —teniéndose en cuenta la procedencia

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

de los asaltantes de Palacio de Gobierno—, en contraposición del mismo acto pero protagonizado casi siempre por los militares —este último término hace referencia a quienes integran el ejército—. No obstante, este tipo de conceptos y acciones es cuestionado por el mayor del Ejército Víctor Villanueva, quien fue partícipe de conspiraciones e intentonas revolucionarias impulsadas por el Partido Aprista Peruano a finales de la década de 1940 (Villanueva, 1973).

Todo golpe contra un Gobierno está antecedido por una conspiración. Al respecto, Villanueva señala que la conspiración —desde el punto de vista teórico— puede ser militar o civil, según intervengan elementos con uniforme o sin él, pero:

> En la práctica, toda conspiración es mixta. Los civiles no se sienten seguros sino cuando hay militares en el grupo, seguridad que está en razón directa de la cantidad de galones que conspiran, y los oficiales no vacilan en buscar a los civiles para que den 'calor popular' al golpe y redacten manifiestos (Villanueva, 1963, pp. 15-16).

Asimismo señala:

> Conspiración es un proceso mediante el cual se reúnen varias personas con el exclusivo fin de deliberar sobre la mejor manera de dar un golpe, derrocar al Gobierno y salvar a la patria. También se puede conspirar para hacer una revolución, pero en el Perú [...] las revoluciones están prohibidas; solo son permitidos los golpes militares (Villanueva, 1963, p. 14).

Siguiendo con la definición hecha por Villanueva y sustentada por su experiencia en movimientos revolucionarios, «la conspiración civil no tiene otro objetivo que dar un golpe, y como el golpe es un acto militar [...], los golpes civiles no existen como tales y sí, únicamente, como apéndice de las militares» (Villanueva, 1963, p. 55).

Respecto a la dependencia de la conspiración y del propio golpe a la participación de los militares, observamos que «[...] dicho movimiento político se sostiene en la necesidad de esperar que el ejército o una parte de este los lleve al poder. No obstante, raramente estos llegan a tener éxito sin la desintegración, abstención o el apoyo parcial de las fuerzas armadas» (Hobsbawm, 1978, p. 268). Esta última definición reflejaría el porqué del fracaso de los atacantes contra la casa de Gobierno en 1909 al no contar con el apoyo —al parecer— al menos de un sector de los institutos armados, particularmente del Ejército.

> [...] solo un súbito golpe de audacia —como el del 29 de mayo de 1909— podía imponerse por el desconcierto, si no se tenía la adhesión por lo menos de una parte apreciable de la fuerza armada. La revolución de 1914 contra Billinghurst, la de 1919 contra Pardo y la de 1930 contra Leguía no hubieran podido lograr éxito sin la cooperación del Ejército, de la Policía, de la Marina (Ulloa, 1950, pp. 367-368).

Al observar otros hechos posteriores que tuvieron por objetivo tomar el poder a la fuerza, notaremos que los conspiradores civiles casi siempre han recurrido al estamento militar para garantizar el éxito de su empresa revolucionaria. Ejemplo de ello son las insurrecciones protagonizadas por el APRA en el Callao (1932 y 1948), donde el propio Víctor Raúl Haya de la Torre buscó comprometer a determinados sectores del Ejército y la Marina para desencadenar la tan ansiada revolución. Si bien estos no tuvieron éxito, causaron conmoción en la sociedad y, particularmente, en las fuerzas armadas de nuestro país (Taype, 2018).

Volviendo a los sucesos del 29 de mayo de 1909, no fue ajena en ellos la planificación entre los líderes del movimiento, más aún cuando el lugar a incursionar era —y continúa siendo— uno de los más resguardados del país. Además del presidente de la República, por entonces la sede de Gobierno también albergaba algunos despachos ministeriales, incluyendo la presencia permanente del personal militar y gendarmería, quienes eran responsables de mantener su seguridad.

A pesar de los riesgos, los conspiradores no dudaron en llevar adelante su atrevida irrupción palaciega. «Hay que atenerse a la táctica, operar con poca gente en un terreno limitado, concentrar sus esfuerzos sobre los objetivos principales, dar directa y duramente [...]. Las cosas peligrosas son siempre extraordinariamente sencillas [...]» (Malaparte, 1965, p. 22).

> [...] organizaron un golpe político [...]. Se contaba con la decisión incondicional de algunos afiliados que cumplirían las órdenes que les fueran dictadas, aun cuando en el cumplimiento estuviera en juego su vida. No existía ningún elemento propiamente militar a disposición de los rebeldes, ni tampoco medios materiales capaces de enfrentar a la fuerza armada que el Gobierno podía hacer funcionar en su servicio. [...] el movimiento tenía poderosas conexiones de complicidad y de auxilio (Ulloa, 1950, p. 375).

Sobre los acontecimientos, Juan Pedro Paz-Soldán, en su obra *El golpe de Estado del 29 de mayo de 1909,* describe algunos hechos ocurridos antes, durante y después del asalto a Palacio de Gobierno.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Al respecto, a pocas horas de la irrupción, los principales conjurados integrados por pierolistas —por estar emparentados con Nicolás de Piérola— ultimaban detalles a pocas cuadras de la plaza Mayor en las oficinas de la entonces sociedad 'La Colmena' localizada frente a la iglesia La Merced. «De 1899 a 1909, Piérola se mantuvo al frente de la empresa de construcciones y ahorros denominada La Colmena, la misma que participó en la construcción de la avenida de ese nombre y que —curiosamente— hoy lleva el nombre de Nicolás de Piérola» (Ulloa, 1950, p. 356).

En la referida reunión participaron más de veinte complotados, «[...] destacando entre ellos Carlos, Isaías y Amadeo de Piérola, el periodista Octavio Espinoza, Enrique Llosa, Leoncio Lanfranco, el señor Lanfranco (hijo) y los hermanos Roedel» (Paz-Soldán, 1914, pp. 4-5). Simultáneamente, otro grupo de veinticinco conspiradores se reunía en casa de Orestes Ferro en la calle Sagástegui (Paz-Soldán, 1914, pp. 4-5), que actualmente es la sexta cuadra de la avenida Abancay ubicada entre los jirones Cuzco y Puno (Herrera, 2003).

En este último también estuvo presente el teniente Sánchez Morón, quien tras salir de la casa de Ferro se dirigió inmediatamente a la intendencia de la policía con la intención de denunciar el complot. ¿Espía o simplemente buscó no verse comprometido el referido teniente al notar que el ataque pierolista contra Palacio iba en serio?

Al llegar a la intendencia, Sánchez no encontró al subprefecto ni a otro funcionario, creyendo conveniente ir al Ministerio de Gobierno, donde extrañamente no dieron crédito a sus palabras. «Se perdió en todo esto un tiempo precioso, de tal suerte que, al sonar las 2:30 de la tarde, se oyeron unos disparos» (Paz-Soldán, 1914, pp. 4-5).

> [...] la aventura insurreccional del 29 de mayo de 1909, encabezada por su hermano Carlos y sus hijos [de Nicolás] Isaías y Amadeo Piérola, apoyada por Orestes Ferro y Enrique Llosa, casi le costaron a Leguía la presidencia y la vida. Estos acontecimientos inyectaron un nuevo matiz en su decisión personal de seguir y afirmar metas autoritarias durante su primer Gobierno. La subsiguiente represión y el endurecimiento de su régimen esbozaron una estrategia política y económica formal e informal que caracterizó no solo los restantes años de su primer Gobierno (1908-1912), sino también sus once años de dictadura (1919-1930) (Quiroz, 2013, pp. 231-232).

Curiosamente, Isaías de Piérola hasta entonces había permanecido oculto a razón de haber abofeteado un año antes al presidente José Pardo cuando este se dirigía a almorzar a su domicilio (Sánchez, 1993, p. 33). No obstante, Amadeo, también hijo del 'Califa' —sobrenombre con que también era conocido Nicolás de Piérola— tampoco era nuevo en este tipo de acciones. «Amadeo Piérola tuvo su primera acción destacada cuando ayudó a su padre a fugarse de la Intendencia de Policía el 5 de octubre de 1890. Posteriormente formó parte de la 'Coalición' y acompañó al Califa en la toma de Lima el 17 de marzo de 1895» (Ulloa, 1950, p. 298).

Si bien el movimiento insurreccional contra Leguía fue dirigido por civiles 'pierolistas', también se percibe la participación de algunos uniformados de manera individual, a los que se sumaron ciertas actitudes de algunos jefes y oficiales militares que provocaron posteriores sospechas por parte del presidente.

En efecto, la tarde del día anterior al asalto contra la Casa de Gobierno, el presidente Leguía le manifestó al general Paul Clément, Jefe del Estado Mayor —actual cargo de Comandante General del Ejército— lo siguiente: «General, tengo denuncia de persona que me merece toda fe, en que se me afirma que el oficial que debe mañana montar la guardia en Palacio está en tratos infidentes con quienes conspiran contra mí; le agradeceré cambiar el rol de guarda» (Ulloa, 1933, p. 67). El referido general francés escuchó y ofreció hacer el cambio solicitado, pero casi inmediatamente, Clément se rectificó aduciendo:

> Señor, [...] en las prácticas militares el paso que usted me pide es excesivamente duro; dictado el rol de un servicio, mucho más el de Palacio, en una variación está de por medio la dignidad del asignado; le ruego no exigirme este paso. Convenido General —fue la respuesta inmediata de Leguía—, aunque la denuncia que he recibido debe merecerme toda fe (Ulloa, 1933, p. 67).

Las sospechas del presidente Leguía quedaron confirmadas al día siguiente. Sobre la cita anterior, esta se refuerza con el rumor de que circuló posteriormente a los hechos. «En vísperas del 29 de mayo de 1909, alguien hizo a Leguía algunas observaciones sobre el estado anímico del general Paul Clément, oficial francés y jefe del Ejército, y de un miembro de la Casa Militar de Palacio de Gobierno [...]. Leguía no recogió la observación» (Sánchez, 1993, p. 31).

La aproximación de los atacantes a Palacio fue rápida y contundente la tarde del 29 de mayo, abriéndose paso con disparos hasta conseguir penetrar

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

en la sede de gobierno y ante la sorpresa de los efectivos militares que apenas trataron de detener su avance. «El señor Guillermo Basombrío exclama '¡se sienten tiros!', por lo que Leguía se asoma por el balcón que colindaba con la entonces plazuela de Desamparados y no percibe nada anormal [...]» (Reaño, 2009, pp. 10-11).

Los golpistas aplicaron hábilmente la técnica del ataque mediante el tumulto, aprovechando que el número de efectivos militares en esos momentos era menor, logrando que los custodios no tuviesen tiempo para repeler la incursión.

> La técnica seguida en este golpe de Estado no tiene paralelo en los anales de las turbulencias del siglo XIX y del siglo XX. Basó su éxito inicial en la simplicidad: adueñarse de la persona del primer magistrado de la República en un acto de tan loco arrojo que su misma audacia lo hacía inverosímil y obligarle a firmar su renuncia con una orden de transferencia en el mando del Ejército. Seguramente contaban con la aquiescencia o la tolerancia del jefe de Estado Mayor, que era el mismo oficial francés llegado al país durante la administración de Piérola. [...] se cuenta que Leguía sospechó más tarde de la lealtad de uno de sus ministros. Pero ocurrió algo que los facciosos no habían previsto: Leguía se negó a firmar (Basadre, 2014, xii: 214).

La sorpresa y rapidez del ataque permitieron a los insurrectos comenzar con éxito su empresa revolucionaria, al lograr tomar como rehén a la máxima autoridad del país, situación que, con el pasar de las horas, fue revirtiéndose ante la reacción de Leguía y de las fuerzas militares que lograron su posterior rescate.

4. Sabatino asalto palaciego

Cuando los relojes marcaban las 14:30 horas del 29 de mayo de 1909, un grupo de civiles asaltaban sorpresivamente la sede de Gobierno en un atrevido intento por sacar del poder a Leguía (Capuñay, 1951). «[...] la acción más violenta de los demócratas contra el régimen político electoral diseñado en 1896 se produjo el 29 de mayo de 1909 durante el primer gobierno de Augusto B. Leguía [...]» (JNE, USIL, 2015, p. 104).

Los pierolistas irrumpieron y sacaron a la fuerza al presidente a la calle, vejándolo con la intención de hacerlo renunciar al cargo y conduciéndolo en calidad de prisionero por distintos puntos de la ciudad. «[...] un grupo de miembros del Partido Demócrata, dirigidos por un hermano y dos hijos de Nicolás de Piérola, atacaron violentamente el Palacio de Gobierno poco

después de las 2 de la tarde. [...] el asalto fue por demás sorpresivo y la fuerza pública tardó más de dos horas en actuar [...]» (Pons, 1982, p. 188).

> No fue Nicolás de Piérola, sino su hijo Isaías, quien capitaneó esta vez a los audaces grupos que invadieron Palacio el 29 de mayo de 1909, para deponer a un presidente que había inaugurado su Gobierno solo ocho meses antes. Pero sus planes se vieron frustrados por la reacción de las tropas y la indiferencia del pueblo (Revoredo, 1974, p. 153).

Los protagonistas del asalto irrumpieron por la calle de Palacio, que es actualmente la primera cuadra del jirón de La Unión, entre «los jirones Polvos Azules y Lima (hoy Conde de Superunda)» (Herrera, 2003, p. 23).

> [...] momento en que en la esquina de la plaza de Armas, de lado de la puerta de honor del Palacio de Gobierno, se presenta una persona que agita un pañuelo colorado. Momentos después, un grupo de paisanos se precipita sobre la guardia, toma posesión del armero, después de dar muerte al soldado que la custodiaba, el valiente Choquehuanca [...] (Mundial, 2 de junio de 1922).

En esos instantes y de manera simultánea, Orestes Ferro, seguido por dos golpistas, atacaron la guardia de la intendencia de la policía, dominando a los custodios y adueñándose de la Prefectura y del Ministerio de Gobierno (Paz-Soldán, 1914). «Por tres puertas, el Palacio fue atacado, siendo el grupo más decidido el que lo hizo —precisamente— por la calle Palacio» (Cayo, 2009, p. 268).

La entonces arquitectura de la Casa de Gobierno, como era citada en los documentos oficiales de la época (OGE, 5 de junio 1909, pp. 1-2), distaba mucho del actual (Martín-Pastor, 1938). La sede que fue escenario de los hechos de mayo de 1909 se asemejaba a una 'casona' (reconstruida en 1895), cuya fachada e ingreso principal lindaban directamente con la plaza de Armas (Martín-Pastor, 1938), a diferencia del actual, que lo antecede el patio de honor, donde cumple su servicio de resguardo el Regimiento Escolta del Presidente de la República 'Mariscal Domingo Nieto'. A este antiguo ingreso se sumaban los accesos laterales (actuales jirones de La Unión y Carabaya), cuya inmediatez entre la vía pública y el interior de la otrora Casa de Pizarro favoreció a los pierolistas (Rubio, 2004).

Los conjurados salieron de La Colmena y siguieron a Isaías de Piérola hasta la puerta de honor. Allí los alcanzó un coronel de apellido Tirado, quien los había esperado en un hotel cercano. El primero en caer en la trifulca fue el centinela de

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Palacio, derribado, al parecer, por el disparo hecho por Tirado (Paz-Soldán, 1914, p. 5), «considerando que el soldado Pedro Potenciano Choquehuanca, centinela del armero en la Puerta de honor de Palacio de Gobierno, rindió la vida heroicamente, defendiendo su puesto al ser asaltado por los facciosos en 29 de mayo último» (OGE, 26 de junio 1909).

> A la cabeza de los golpistas iba Carlos [hermano del califa], Isaías y Amadeo de Piérola [hijos del otrora caudillo y expresidente del Perú], siguiéndolos el coronel Tirado, Enrique Llosa, Pedro Vidaurre, los señores Lanfranco, capitán Heck, Octavio Espinoza, el comerciante Magan, etc. [...]. Algunos de los soldados alcanzaron a empuñar su rifle y, subiendo las gradas que conducen a las oficinas de la presidencia, trataron de impedir el avance de los revolucionarios. Estos se abrieron paso a balazos, procediendo con la mayor resolución y rapidez. En esos momentos la guardia de la puerta que da sobre la plaza de Armas rechazaba el ataque, llevado a cabo por ese lado, y obligaba al coronel David Flores, al comandante Román, etc. a retirarse. Estos jefes entraron después a la casa de Gobierno por la puerta de la intendencia. En el trayecto, el Cnel. D. Flores hizo una buena presa, deteniendo al intendente de policía Cnel. Rivera, que se dirigía a su despacho. Los revolucionarios tuvieron la desgracia de perder, apenas atacaron la puerta de honor, a un auxiliar valeroso, el comerciante Magan [...] (Paz-Soldán, 1914, pp. 4-5).

Los golpistas lograron penetrar los interiores de Palacio de Gobierno, dando muerte e hiriendo en su desplazamiento a varios militares, incluyendo al edecán del presidente el sargento mayor —hoy mayor— Eulogio Eléspuru Deustua, quien fue asesinado por los insurrectos.

> [...] Bien lo comprendieron los conjurados que en un vuelo subieron las gradas que conducen hasta el salón de espera, anterior a la secretaría del presidente. Por allí se precipitaron en tropel, alcanzando a divisar en el fondo del oscuro pasadizo, en que iban a penetrar, a un oficial sin gorra que cruzaba velozmente del Salón Dorado a la secretaría presidencial. Ese oficial era el mayor Eulogio Eléspuru. Iba, tal vez, en busca de su revólver. Cuando los conjurados llegaron a la segunda puerta de la secretaría, que daba sobre el pasadizo, el mayor Eléspuru, que regresaba, pretendió detenerlos. El pundonoroso oficial, único defensor del señor Leguía, pagó su lealtad con su vida, derribado allí mismo por un balazo disparado [...] (Paz-Soldán, 1914, pp. 5-6).

Mientras tanto, en esos momentos, el presidente conferenciaba con su ministro de Hacienda. Ante el alboroto, Leguía tomó su abrigo, sombrero, bastón y abrió la puerta de su despacho, buscando a los asaltantes, de cuya acción ya sospechaba y había hecho saber —según Ulloa— al general Clément.

> —¿Qué significa esto?—, preguntó impávido Leguía.
>
> —Significa que ha dejado Ud. de ser presidente de la República—, repuso Isaías

> Piérola, registrándole rápidamente y extrayéndole del bolsillo del pantalón un enorme revólver. Isaías Piérola tomaría de un brazo al presidente, diciéndole:
>
> —Es usted mi prisionero [...]. Cuando lo sacaban a viva fuerza por dicho corredor, vio hacia su derecha, delante de la puerta de entrada a la secretaría, tendido en el suelo y de espaldas al que era su ayudante, sargento mayor Eulogio Eléspuro, a quien los facciosos habían victimado en esos momentos [...] (Paz-Soldán, 1914, p. 6).

Hasta aquí llama la atención la relativa 'facilidad' con que los golpistas lograron penetrar y tomar prisionero a Leguía. ¿Existió algún colaborador de los golpistas dentro de Palacio de Gobierno? ¿Alguien rebeló dónde estaría el mandatario a la hora del ataque? Futuras investigaciones postpandemia podrían aclarar aquellos cuestionamientos.

Otro detalle que llama la atención es ¿por qué asaltar la Casa de Gobierno el día sábado? Aquella elección del día hecha por los asaltantes obedecería a la intención de no tener que enfrentar a un mayor número de efectivos militares y gendarmería, a razón de que los fines de semana parte del referido personal sale de paseo o 'de franco'. Esos pormenores revelados favorecieron a los golpistas.

Con respecto al horario en que se inició la incursión, podría deducirse que los 'pierolistas' aprovecharon hábilmente los momentos posteriores al horario de almuerzo del personal militar, donde puede disminuir la atención de la seguridad y más aun siendo fin de semana. ¿Quién o quiénes brindaron los detalles antes mencionados?

Leguía, en su condición de presidente cautivo, por más de dos horas fue víctima de toda clase de vejámenes contra su persona e investidura, siendo sacado de Palacio y obligado a recorrer contra su voluntad las principales calles del hoy centro histórico de Lima, en cuyo trayecto sus captores trataron de obligarlo a firmar su dimisión y que pusiera al Ejército a órdenes de los revoltosos. El presidente simplemente los rechazó.

> [...] Prosigue, sin embargo, la lucha entre defensores y asaltantes del Palacio: permanecer allí es imposible, y el jefe de los conjurados, en vez de avanzar hacia el despacho de Leguía, toma a este por el brazo y lo obliga a salir, con él y con los siete pierolistas que, rodeándolo, primero hacia la puerta de honor y, luego, atravesando los dos patios hacia la puerta principal. La guardia, en tanto, se ha replegado hacia los techos y azoteas, y desde allí hace fuego sobre los revolucionarios, quienes acababan por salir llevándose a Leguía hacia la plaza. Larga y penosa va a ser la peregrinación del apresado presidente por las calles de la ciudad. Pero no todos los revolucionarios han partido con él, y dentro de la Casa de Gobierno queda un grupo de ellos que, encabezado por

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> Amadeo de Piérola, y con el refuerzo de los que ya se han abierto paso por la puerta de la Prefectura, sostiene el combate con la tropa que sigue disparando desde las azoteas, retiene en su poder al ministro Romero y trata de arrancarle el que, a nombre del Gobierno, imparta órdenes a los cuarteles a fin de que el Ejército se ponga bajo el comando de los pierolistas. [...] no tardan en presentarse fuerzas de gendarmería y policía que, avanzando por el rastro de San Francisco y el puente del Marqués de Montesclaros, tratan de recobrar la Casa de Pizarro, y logran, al fin, entrar en ella por la puerta de la Prefectura. Quedan entonces libre el Palacio y prisioneros los atrevidos revolucionarios pierolistas (Martín-Pastor, 1938, pp. 285-286).

Durante la azarosa caminata de Leguía como rehén, no faltaron aquellos que desde las esquinas y balcones lanzaron insultos contra el mandatario, quien impávido observaba cómo la actitud de la población podía cambiar rápidamente por influencia de los acontecimientos, personajes que luego fueron detectados, amedrentados y puestos bajo vigilancia cuando el gobernante fue rescatado y repuesto en Palacio.

> En muchos balcones había curiosos y curiosas asomados. Algunos aplaudían al ver pasar la comitiva. Esos mismos volvieron a aplaudir dos horas después cuando el presidente rescatado por las tropas recorrió triunfalmente a caballo, a la cabeza de su escolta, el camino que recorrió antes prisionero (Paz-Soldán, 1914, p. 15).

Una de las actitudes de los golpistas que es resaltada en las investigaciones existentes es que «en realidad, los revolucionarios no sabían qué hacer con el presidente. No eran más de 30, a los que se habían juntado algunos hombres del pueblo entusiasta y algunos cuantos curiosos imprudentes» (Ulloa, 1950, p. 376).

5. Reacción de las Fuerzas Militares

Mientras el presidente era llevado a empellones por las calles vecinas hasta llegar finalmente a la hoy plaza Bolívar, ¿qué ocurría con las fuerzas militares y policiales? Parte de las tropas emplazadas en la sede de Gobierno combatía a un grupo de los asaltantes que permanecían en el lugar, mientras en otro punto de la ciudad, un oficial del Ejército, al percatarse de lo que acontecía, se dirigió inmediatamente al cuartel más cercano para dar aviso a sus superiores y solicitar que lo acompañasen a cumplir con el deber de proteger al presidente.

> En ese momento, un oficial de caballería que había pasado casualmente por la plaza, llegaba al cuartel Santa Catalina, donde encontró a un oficial superior hablando a voz en cuello ante la comunicación recién llegada, dando cuenta de que el presidente había sido capturado y sacado de Palacio de Gobierno por una turba enardecida y que lo conducía por las calles sin destino conocido (Dargent, 2015, p. 78).

Durante el trayecto del presidente cautivo hubo efectivos policiales, quienes extrañamente contemplaron impasibles aquel cuadro, sin reaccionar frente al maltrato que recibía Leguía, porque —según los rumores— la policía simpatizaba con la revolución (Paz-Soldán, 1914). «El cortejo era tan pequeño que alguien llevó a una oficina esta noticia: 'Leguía se ha 'pasado' y ahí viene con un grupo de gente dando vivas a Piérola'. [...] El paseo duró más de una hora sin que la policía interviniese» (Basadre, 2014, p. 214).

> El plan revolucionario estuvo perfectamente trazado y estribó en arrancarle la dimisión de su cargo al presidente de la República, a la vez que una orden firmada por él y dirigida al Estado Mayor, para que el jefe de ese establecimiento —general Clément, militar francés al servicio del Perú— pusiera las tropas bajo las órdenes del cabecilla revolucionario [...]. Por esa calle —Jirón de La Unión—, que tantas veces recorrió triunfante, lo conducen ahora a empujones al señor Leguía [...]. Van por el medio de la calle en medio de unos cincuenta sujetos exaltados que acaban de aparecer revolver en mano y que no cesan de hacer disparos al aire [...] (Paz-Soldán, 1914, pp. 13-15).

A pesar de que los pierolistas llevaban la ventaja, aquel éxito fue transformándose en confusión, mientras Leguía se preguntaba insistentemente ¿por qué no vienen a rescatar al presidente? ¿Dónde están aquellos que deberían garantizar la integridad del mandatario?.

> El presidente escuchaba claramente todas las palabras, que eran acogidas entre aplausos, y comprendió que los instantes de su vida estaban contados. Se resignó a morir. Su resignación era más firme, cuanto que no se veía llegar a nadie en su socorro. En Lima había más de 4000 hombres armados, entre policía y tropa. ¿A dónde estaba toda esa gente que no corrió en defensa del jefe de Estado, víctimas de tan viles atropellos? [...]. Los que componían la turba que lo llevó prisionero no alcanzaban los cincuenta hombres, casi en su totalidad desarmados [...] (Paz-Soldán, 1914, p. 24).

Asimismo, a pesar de que la turba amenazaba al presidente cautivo con armas de fuego y punzocortantes, no lograron que este firmara su dimisión. «Brevemente, el señor Leguía, con un tono de voz que sorprendía en aquel fantasma que sudaba a torrentes, respondió: ¡No firmo!» (Paz-Soldán, 1914, p. 26). Esa fecha sería conocida como el Día del Carácter (Durand, 2005), en señal del respeto que Leguía imprimió a la investidura presidencial (Álvarez, 2014).

Paradójicamente, y a diferencia de otros episodios donde los militares depusieron por diferentes razones a un mandatario, en esta oportunidad, por el contrario, fueron ellos quienes repondrían al gobernante en Palacio.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> [...] Ganaba tiempo para que la guarnición de Lima pudiese ir a su rescate. Le correspondió al General Paul Clément, jefe de la misión militar francesa y fundador de la Escuela Militar de Chorrillos, el privilegio de reunir a dos escuadrones de la caballería militar y salvar al mandatario [...] (Thorndike, 1979, p. 6).

No obstante, aquella reposición de Leguía en la Casa de Gobierno —luego de ser rescatado por un grupo de militares— se realizó con cierta demora. Al respecto, Paz-Soldán relata un episodio ocurrido en las instalaciones que albergó por esos años al Estado Mayor General del Ejército, ubicado a casi dos cuadras de la plaza de la Inquisición.

> A cuadra y media de allí está el Estado Mayor. Allá se dirigió. Las puertas estaban abiertas y en el vestíbulo divisó un grupo numeroso de jefes y oficiales, en cuyo centro se destacaba la viril figura del general Clément, jefe del Estado Mayor y la del coronel Varela. Todos esos jefes sabían que la revolución había estallado, y presos de una especie de estupor rodeaban al veterano general Clément.
>
> —General [...], allá en medio de la plaza de la Inquisición, ¡el presidente Leguía prisionero en poder del populacho! ¡Solo diez hay armados! Un piquete de veinte puede rescatarle. ¡Pronto, salvar al presidente! El general Clément contempló atónito aquel aturdido y le ordenó retirarse.
>
> Insistió Corbacho:
>
> —Veinte hombres bastan. ¡El presidente está a una cuadra de aquí! El general se disgustó, llamó a un oficial y le dijo:
>
> —Haga salir a este hombre [...] (Paz-Soldán, 1914, pp. 26-27).

Al parecer, nadie hacía caso hasta ese momento al solitario anticuario que reclamaba rescatar a Leguía, que permanecía retenido bajo el monumento de Simón Bolívar.

> En la forma más expeditiva y cumpliendo una orden superior, el oficial de guardia expulsa del local al pobre señor Corbacho y cierra violentamente la puerta [...]. Que desesperación la del anticuario, que se lanza entonces a recorrer las calles buscando quién lo ayude en su empresa de salvar al presidente. Divisa un piquete de soldados de la escolta y, moviendo los brazos y gesticulando como un loco, se acerca al oficial que los manda, avisándole dónde está el presidente [...]. El oficial y los soldados miran al anticuario, creen que no está en su razón y sueltan la carcajada. El oficial que mandaba a los incrédulos jinetes militares era el alférez Gómez, homónimo del que salvó después al presidente (Paz-Soldán, 1914, p. 30).

En efecto, antes del rescate, un piquete de caballería comandado por el primer alférez Gómez atravesó la plaza de la Inquisición, se detuvo un momento

frente al grupo de revolucionarios con quienes conferenció, prosiguiendo luego su camino, sin hacer nada en defensa del presidente.

> —Allí tiene usted a su Ejército, le dijeron entonces los facciosos al señor Leguía. Ya ve usted cómo está con nosotros. Lo ven a usted aquí y no acuden en su defensa. Firme usted [...]. Hubo luego un momento de silencio, que fue de pronto interrumpido por una descarga cerrada, que echó por tierra a más de veinte de los revolucionarios. Era el alférez Gómez —Gómez el bueno— que llegaba (Paz-Soldán, 1914, p. 35).

A pesar del posterior rescate y reposición del mandatario en Palacio de Gobierno, no dejaba de causar extrañeza la tardía reacción de las fuerzas del orden ante la aprehensión de Leguía por los golpistas. Al ocurrir los hechos un día sábado y estando parte de efectivos militares fuera de su horario servicio, ¿aquello también influyó en la parsimoniosa reacción de los cuarteles cercanos? O ¿acaso obedecía a una incomodidad por parte del Ejército hacia el presidente?

> [...] tropa de caballería al mando del coronel Tapia asomaba por una de las esquinas de la plaza de la Inquisición, contemplaba impasible el cuadro formado por el presidente prisionero y sus guardianes y curiosos, y después de mantenerse inmóvil un momento, sin preocuparse de los revoltosos, que en frente mismo echaban a vuelo las campanas de la iglesia de la Caridad, volvía grupas y se alejaba de ese paraje. No cabía duda. No inspiraba a las tropas el menor entusiasmo la idea de salvar al presidente. La impresión era que el presidente no quería al Ejército, ni a la Policía. La víspera justamente dio un decreto, mandando reducir en más de 600 hombres el efectivo de los cuerpos, y ese decreto que no llegó a cumplirse, pero que fue conocido por todos, tuvo que serle fatal. Además, el Ejército carecía de calzado, de abrigo y hasta de vestuario interior. Batallones enteros vestían los uniformes pegados al cuerpo, sin camisetas ni camisas. Al anunciarse la revolución y el plagio del señor Leguía, todos se encogieron de hombros. El mismo Batallón N.º 7 —que fue a atacar Palacio— lo hizo con un retraso, que solo se explica conociendo los datos anteriores. Tampoco en la Policía gozaba de simpatía el señor Leguía. Los inspectores estaban mal pagados, y los únicos que merecían la atención y el apoyo del presidente eran los soplones [...] (Paz-Soldán, 1914, p. 31).

Otro elemento que pudo haber jugado en contra del inmediato rescate de Leguía era la particular actitud que tenían los militares franceses de no intervenir en asuntos políticos. No olvidemos que el momento en que ocurren los hechos, que es materia de este trabajo, el máximo jefe de nuestro Ejército era un oficial de origen galo y que luego obtuvo la nacionalidad peruana.

Además, debemos recordar que, tras la guerra con Chile (1879-1883), el Gobierno peruano contrató en París los servicios de una misión militar francesa

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

con el propósito de reorganizar y profesionalizar al Ejército del Perú, llegando a nuestro país la primera comisión de oficiales francos para dichos propósitos en noviembre de 1896, presencia que se prolongó por varias décadas (CPHEP, 2001, p. 271).

No obstante, tras dicha intención se habría ocultado también el interés de Nicolás de Piérola por 'alejar a los oficiales peruanos de la tentación del poder político' (Camacho, 2016, p. 106). Paradójicamente, fue durante el Gobierno de Piérola (1895-1899) que llegó la primera misión francesa liderada por el entonces capitán Paul Clément, el mismo que casi una década después convenció a Leguía de no cambiar al oficial de guardia un día antes del asalto de Palacio en 1909, incursión que tuvo como cabecillas a los hijos y hermano del 'Califa'.

Con respecto a la reducción del personal militar, a comienzos de 1909 y mientras el Perú enfrentaba problemas limítrofes con los países vecinos, extrañamente Leguía firmó un decreto que disponía disminuir los efectivos del Ejército aduciendo razones económicas; sin embargo, la opinión pública se opuso, obligando al mandatario a dejar sin efecto la referida norma (Arbulú, 1988, p. 32). Por su parte, la Marina había permanecido expectante a los sucesos del 29 de mayo.

> En el mes de mayo de 1909 estábamos ya fondeados en el Callao, y el 29 de dicho mes, encontrándome de servicio, se recibió la noticia del descabellado intento de deponer del mando al señor Augusto B. Leguía, el que fue sacado del Palacio de Gobierno por un grupo de revoltosos [...]. Se presentó en el lugar de esos sucesos un piquete de caballería al mando del alférez Gómez, quien dispersó a la multitud, recuperó al primer mandatario [...] (Pizarro, 2017, p. 79).

6. Rescate, reposición y ascenso

Finalmente, la misión de rescatar a Leguía, ordenada por Clément, recayó en el segundo alférez Gómez. '¡Monten, carajo!' fue la orden del joven oficial a su veintena de jinetes, quienes salieron a toda prisa. Estos se detuvieron a una distancia prudente, cargaron sus armas y apuntaron sobre la turba que se negaba a liberar al presidente a pesar de las advertencias de Gómez, disparando sobre los revoltosos (Dargent, 2015).

> [...] un grupo de soldados de caballería apareció en la plaza disparando sus armas. Algunos amotinados cayeron heridos. Leguía estaba echado sobre el piso. La gente

> y los amotinados que lo rodeaban abandonaron la plaza corriendo. Los soldados se acercaron y reconocieron al presidente. El oficial al mando de la tropa se presentó y saludó: "Alférez Gómez, a sus órdenes, señor presidente", Leguía contestó "Gracias, capitán Gómez". Acababa de ascenderlo (Bendezú, 2014, p. 37).

Leguía resultó herido en una de sus orejas producto del disparo hecho por uno de sus captores, lo que pudo causarle la muerte. Inmediatamente los militares lo ayudaron a levantarse y, al observar que el presidente sangraba, Gómez preguntó: «'¿Está usted herido, señor presidente?', a lo que Leguía, irguiéndose y sonriendo, respondió: 'No es sino un rasguño. ¿Con quién tengo el honor?'. El joven oficial, cuadrándose y haciendo el correspondiente saludo militar, contesto: 'Alférez Gómez'. Leguía, extendiendo su mano y estrechando la de quien lo rescató, respondió nuevamente: 'Gracias, capitán'» (Leguía, 2006, p. 40).

En la Orden General del Ejército (OGE) del 3 de junio del mismo año, que son documentos que registran las principales ocurrencias al interior de la referida institución castrense, se detalla la relación del personal militar que participó en la "defensa y recuperación de Palacio de Gobierno" y rescate del presidente de la República. Una decena de militares (incluyendo un comandante de la intendencia de la policía) perdieron la vida, así como más de una docena resultaron heridos, reflejando que los sucesos del 29 de mayo no fueron un mero incidente palaciego (OGE, 3 de junio 1909, p. 1).

Al revisar algunos detalles sobre el oficial de apellido Gómez entre la documentación producida por el Ejército, se creyó en un primer momento que era el alférez de caballería Leoncio Gómez C. (EMP, 1962, p. 335) quien en ese momento «prestaba servicios en el Escuadrón Escolta del Presidente y tomó parte en el ataque a la Prefectura y cooperó en la plaza de la Inquisición a liberar a Su Excelencia» (OGE, 5 de junio 1909, p. 2). El término 'Su Excelencia' hacía referencia al presidente Augusto B. Leguía.

No obstante, aquel oficial mencionado era otro Gómez que solo 'cooperó' en la plaza Bolívar. ¿Equivocación causada por homonimia en los apellidos? ¿Fue Leoncio Gómez a quien Leguía ascendió al grado de capitán? Todo parece indicar que quien rescató realmente al presidente fue el también alférez de caballería Enrique V. Gómez (EMP, 1962, p. 334).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Al respecto, es menester señalar que, en la carrera militar:

> El ascenso es el paso al grado inmediato superior [...], para lo cual deberá cumplir ciertas condiciones necesarias, como poseer una correcta hoja de servicios, contar con los años de efectividad y servicios que se determinen para cada empleo [grado], haber superado satisfactoriamente los cursos requeridos para la siguiente clase, entre otros (Cabanellas, 2000, pp. 363-365).

Para el caso del alférez Enrique V. Gómez, quien fue ascendido dos grados superiores de manera inmediata por decisión del presidente Augusto B. Leguía, primero tuvo que ser promovido a la clase de teniente —que al parecer ocurrió poco después de los sucesos del 29 de mayo— (OGE, 6 de agosto 1909, p. 1), y a finales del mismo año fue finalmente ascendido a capitán. «Gómez fue ascendido de inmediato a la clase de teniente y el Congreso de 1909 autorizó luego al Ejecutivo para que le otorgase los despachos de capitán con dispensa de los requisitos señalados por la ley de ascensos de 1901 (Ley N.° 1143 de 6 de noviembre de 1909)» (Basadre, 2014, p. 214).

De esta manera se hacía efectiva la palabra empeñada por el mandatario al oficial que lo libró de sus captores, aunque el vínculo entre Gómez y Leguía se prolongó en el plano familiar, cuando el mandatario se convirtió en mayo de 1917 en el padrino de bautismo de una de las hijas del referido oficial.[1]

> El Congreso de la República peruano ha dado la ley siguiente. Art. 1. Autorícese al Poder Ejecutivo para que, dispensando los requisitos exigidos en el art. 7 de la Ley de Ascensos del 22 de noviembre de 1901, confiera la clase de capitán de caballería del Ejército al teniente de la misma arma Enrique V. Gómez, por su valeroso comportamiento el 29 de mayo último, al rescatar a S.E. el presidente de la República, en la plaza Bolívar. Comuníquese al Poder Ejecutivo para que disponga lo necesario para el cumplimiento. Dada en la sala de sesiones del Congreso, en Lima, el 6 de noviembre de 1909 [...] El presidente de la República peruana, por cuanto, el Congreso ha dado la Ley siguiente: por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dada en la Casa de Gobierno, Lima, 6 de noviembre de 1909. Rúbrica de S.E. Zapata (OGE, 11 de noviembre 1909, p. 1).

Rescatado Leguía y puesto en fuga sus captores, Gómez y sus soldados llevaron al mandatario al Estado Mayor General del Ejército (antigua sede del Colegio Real). Allí el presidente llamó acaloradamente la atención a los jefes militares. «En el Estado Mayor, Leguía encontró a muchos comandantes y coroneles. Visiblemente indignado mira a todos, les enrostra su negligencia frente a los

1 Archivo Central del Ejército. Legajo personal del coronel Enrique V. Gómez Cobas, fol. 115.

acontecimientos producidos. 'Por todas partes no veo sino entorchados. Ninguno de ustedes ha sabido cumplir con su deber' [...]» (Capuñay, 1951, p. 73).

> El viejo edificio del Colegio Real es escenario de otro episodio ocurrido el 29 de mayo de 1909. El presidente Leguía, que había sido rescatado de la plazuela de la Inquisición en circunstancias por demás dramáticas [...] llega al Colegio Real y, ante la expectación de jefes, oficiales y empleados civiles del Estado Mayor General, pide con energía un caballo para, jinete en él, exhibir su autoridad por todas las calles que hasta poco antes había recorrido en vía crucis pagana. Así lo hace recibiendo en su recorrido aplausos, que sinceros o interesados, ante el cambio de situación [...] (De la Barra, 1966, p. 5).

Posteriormente, en su mensaje de 1909 ante el Congreso, Leguía se refirió a los hechos ocurridos a finales de mayo.

> El 29 de mayo último, la Nación fue sorprendida por un atentado sin precedentes en su historia. Un grupo de individuos armados asaltó alevosamente la residencia de Gobierno y, asesinando a sus centinelas, victimando a sus guardias y ultimando a uno de mis ayudantes que cumplía con el deber de defender la entrada del despacho presidencial, logró apoderarse de mi persona. Sin respeto a la alta investidura que me está confiada por la Nación, pretendieron imponerme primero la dimisión del mando supremo, y arrancarme, después, el comando del Ejército, salvaguardia y sostén del orden constitucional [...]. Fiel a mi deber, hice el propósito de ofrendar cien veces la vida, antes que defraudar el mandato de los pueblos y prostituir la insignia suprema que sabré devolver sin mancha, antes de consentir en que fuesen vulneradas la Constitución y las Leyes de la República que he jurado cumplir y hacer cumplir (De la Barra, 1967, p. 127).

Después del 29 de mayo, Leguía decidió oponerse a los «quebrantos que viene sufriendo el Perú con los reiterados movimientos subversivos [de] unos cuantos logreros afanados en adueñarse del poder» (Quiroz, 2013, p. 231). Pasados los hechos, Leguía inició la represión mediante el nuevo gabinete presidido por Rafael Villanueva, quien —según Basadre— expresó el 12 de agosto de 1909 las siguientes palabras:

> El orden público es la suprema necesidad nacional, pues la Constitución misma del Estado exige para su cumplimiento la existencia imperturbable del orden, de donde se deduce que este es la base de la ejecución de las leyes y del imperio de la carta fundamental, así es que "el orden público prima aún sobe la Constitución" [...]. El vocal de la Corte Suprema (aludiendo a su persona) sostiene, pues, y sostendrá siempre que el orden público prima sobre la Constitución, porque sin orden público no viven las instituciones, no se realiza el derecho, no se cumplen las leyes ni rigen los principios constitucionales (Arbulú, 1988, p. 29).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

En el ámbito castrense y a manera de honrar a los militares caídos, se dispuso la colocación en Palacio de Gobierno de los bustos del mayor Eulogio Eléspuru y el soldado Pedro Potenciano Choquehuanca, quienes perdieron la vida al tratar de defender ese día Palacio de Gobierno y al presidente de la República. Además, se ordenó que Eléspuru y Choquehuanca pasaran lista de revista de presencia en la Casa Militar (dentro de Palacio) y en el entonces Batallón de Infantería de Selva N.° 3, con la anotación 'Muerto en cumplimiento de su deber' (RS. Del 22 de julio de 1909) (CPHEP, 2006, p. 71).

De esa manera culminaba uno de los atípicos intentos por deponer a un gobernante del poder en el Perú. No fue el único episodio durante el siglo XX, pero los sucesos del 29 de mayo de 1909 marcaron un precedente, al ser protagonizados por un grupo de civiles.

7. A manera de conclusiones

En primer lugar, los hechos acaecidos el 29 de mayo de 1909 no alcanzan el calificativo de revolución, sino de insurrección o intento de golpe político, al ser protagonizados por un grupo de civiles y cuyas acciones no consumaron la separación de Augusto B. Leguía de la presidencia del Perú, que, por el contrario, se vio fortalecido políticamente.

El golpe contra Leguía fracasó, ya que por un lado no logró que este renunciara a la presidencia, y porque los golpistas no contaron con el apoyo militar que hubiera garantizado el éxito de su movimiento. Si bien el Ejército —al parecer— no veía con buenos ojos algunas medidas dictadas por Leguía en el ámbito militar y la defensa nacional, ello no subvirtió su subordinación a la investidura presidencial y cuyo representante había sido elegido mediante elecciones.

Por otro lado, la sospechosa reacción tardía de los militares para rescatar al mandatario de sus captores pudo haber obedecido, además, a la percepción que tenían los militares franceses respecto de la política: no intervenir en ella. Esto último se vería con mayor claridad durante el Oncenio de Leguía, cuando los militares galos invitados a las festividades por los centenarios nacionales expresaban en sus alocuciones que el Ejército no debía intervenir en política.

Finalmente, los sucesos del 29 de mayo de 1909 rompen aquella percepción generalizada que cree que los movimientos golpistas en el Perú han sido protagonizados exclusivamente por militares. Para este caso, fueron civiles los que intentaron tomar el poder político por la fuerza, mientras el Ejército fue el encargado de detener esta acción en favor de un Gobierno electo por votación, y que culminó con el rescate y reposición del mandatario en Palacio de Gobierno.

Referencias bibliográficas

Álvarez, María
2014 *El saqueo olvidado. Asalto a la casa de Augusto B. Leguía: 1930*. Lima: Titanium.

Arbulú, Guillermo
1988 *El Ejército y la ingeniería militar en el siglo XX, 1900-1980* (tomo I). Lima: Imprenta del Ejército.

Archivo Central Del Ejército
S/F Legajo personal del Cnel. Enrique V. Gómez Cobas.

Basadre, Jorge
2014 *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, (tomo XII). Lima: *El Comercio*-Producciones Cantabria SAC.

Bendezú, Edmundo
2014 *Caudillos y dictadores: Piérola y Haya de la Torre; Leguía, Sánchez Cerro, Benavides, Odría*. Lima: Alborada.

Bobbio, Norberto & Nicolás Matteucci
2002 *Diccionario de política* (tomo I y II) [13ª edición]. México DF: Siglo XXI.

Cabanellas, Guillermo
2000 *Diccionario militar: aeronáutico, naval y terrestre* (tomo I). Buenos Aires: Claridad.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Camacho, Carlos
2016 «Relaciones entre civiles y militares durante el Oncenio de Augusto B. Leguía (Perú, 1919-1930)». En *Historia Crítica*, 60 (60). Lima: Universidad de los Andes.

Capuñay, Manuel
1951 *Leguía: Vida y obra del constructor del gran Perú*. Lima: Compañía de impresiones y publicidad Enrique Bustamante y Ballivian.

Cayo, Percy
2009 *Historia Marítima del Perú: La República 1906-1919* (tomo XIII). Lima: Instituto de Estudios Históricos Marítimos del Perú.

Comisión Permanente De Historia Del Ejército Del Perú
2001 *Compendio de Historia General del Ejército del Perú, 3000 años de historia* (tomo II). Lima: Oficina de Información del Ejército; CPHEP.

2006 *Apuntes históricos de héroes y personajes militares en el Perú* (tomo II). Lima: CPHEP.

Dargent, Carlos
2015 *Historias de un olvido*. Lima: Editorial San Marcos.

De la Barra, Felipe
1966 «El histórico edificio del Colegio Real». *Actualidad Militar*, 28 febrero, pp. 4-5, 12.

1967 *Objetivo: Palacio de Gobierno*. Lima: Librería-Editorial Juan Mejía Baca.

Del Busto, José
1988 *Compendio de Historia del Perú*. Lima: Librería Studium.

Durand, Luís
2005 *Perú histórico: Milla Batres 8. Siglo XX: Nuevo siglo, nuevos retos.* Lima: Q.W. Editores SAC; Grupo La República.

Flores-Galindo, Alberto
1979 *Apogeo y crisis de la república aristocrática (Oligarquía, Aprismo y Comunismo en el Perú, 1895-1932)*. Lima: Rikchay Perú-N.° 8.

Herrera, Andrés
2003 *Antiguas calles de Lima: Origen de los nombres* (tomo I). Lima: Talleres gráficos Novecientos Seis SA.

Hobsbawm, Eric
1978 Revolucionarios: ensayos contemporáneos. Barcelona: Ariel.

Jurado Nacional de Elecciones, Universidad San Ignacio de Loyola
2015 *El voto en la historia del Perú: Construyendo ciudadanía*. Lima: JNE Fondo Editorial, USIL.

Leguía, Enriqueta
2006 *Un simple acto de justicia. La verdad desnuda sobre los gobiernos y obras de Leguía*. Lima: Horizonte.

Martín-Pastor, Eduardo
1938 *De la vieja Casa de Pizarro al nuevo Palacio de Gobierno*. Lima: Ministerio de Fomento y Obras Públicas del Perú.

Malaparte, Curzio
1965 *Técnica del Golpe de Estado.* Barcelona: Plaza & Jánes SA.

Orden General del Ejército (OGE). Estado Mayor General del Ejército. Lima, 3 de junio de 1909, p. 1.

OGE. Estado Mayor General del Ejército. Lima, 05 de junio de 1909, p. 2.

OGE, Estado Mayor General del Ejército, Lima, 26 de junio de 1909, p.1.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

OGE, Estado Mayor General del Ejército, Lima 06 de agosto 1909, p.1.

OGE, Estado Mayor General del Ejército, Lima 11 de noviembre 1909, p.1.

Payne, Stanley
2011 *La Europa revolucionaria*. Madrid: Planta Madrid SA.

Paz-Soldán, Juan
1914 *El golpe de estado del 29 de mayo de 1909*. Lima: Imprenta del Estado.

Peralta, Víctor
2005 «Los vicios del voto: el proceso electoral en el Perú, 1895-1929». En Aljovín de Lozada y López (editores), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo* (pp. 75-108). Lima: IEP; JNE.

Pizarro, Tomás
2017 *El resurgir de la Armada Peruana. Memorias del señor contralmirante don Tomás M. Pizarro Rojas, 1884-1971*. Lima: IEHMP.

Pons, Gustavo
1982 *Compendio de Historia del Perú*. Lima: Librería distribuidora San Miguel EIRL Ltda.

Quiroz, Alfonso
2013 *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP; IDL.

Reaño, José
2009 *Historia del Leguiísmo, sus hombres y sus obras* (2da ed.). Lima: Editorial San Marcos.

Revista Mundial
1922 «La revolución del 29 de mayo». *Mundial,* 2 de junio, N.° 107.

Revoredo, Alejandro
1974 *Apuntes de historia política y financiera II. Recopilación de artículos publicados en El Comercio y La Prensa*. Lima.

Rubio, Marcial
2004 *Enciclopedia temática del Perú: Organización del Estado* (tomo IV). Lima: Editora *El Comercio* S.A.

Sánchez, Luís
1993 *Leguía, el dictador*. Lima: Pachacútec.

Taype, Jaime
2018 *Insurrección de la Armada: Callao, 3 de octubre de 1948*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Thorndike, Guillermo
1979 *La República Militar: Perú 1930-1930*. Lima: Universo SA.

Ulloa, Abel
1933 *Leguía. Apuntes de cartera*. Lima: CIP.

1950 *Don Nicolás de Piérola, una época de la historia del Perú*. Lima: Imprenta Santa María.

Villanueva, Víctor
1963 *Manual del conspirador*. Lima: Empresa gráfica T. Scheuch.

1973 *La sublevación aprista del 48: Tragedia de un pueblo y un partido*. Lima: Milla Batres.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

[Sobre el autor]

Jaime Taype Castillo

Oficial de Ejército del Perú y licenciado en Historia por la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV), con maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Obtuvo el primer puesto en el Concurso Nacional de Tesis en Historia 2013, organizado por la Asamblea Nacional de Rectores (ANR) y CONCYTEC. Publica artículos de historia militar y naval en las revistas de las Fuerzas Armadas del Perú, Universidad Nacional Jorge Basadre G., Asociación de Historia Marítima y Naval Iberoamericana y fue articulista invitado en el diario *La República* en los años 2017-2018. Promotor de las "Clases gratuitas de Historia Militar" en las instituciones educativas (2016-2019), creador de las revistas de historia militar ilustrada publicadas por la Comisión Permanente de Historia del Ejército del Perú (CPHEP) e Instituto de Estudios Históricos del Ejército del Perú (IEHEP). Es autor de los libros *Insurrección de la Armada: Callao, 3 de octubre de 1948* y *Vida y obra del General de División José del Carmen Marín Arista*, editados por el Fondo Editorial del Congreso del Perú y el CAEN, respectivamente.

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Sufragio femenino en el Perú en las Juntas Municipales Transitorias de 1945

Carlos Alonso Bedoya Bonelli
<bedoyabonelli@gmail.com>
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú
ORCID: 0000-0003-1850-2466

[Resumen] Existe evidencia normativa, administrativa y hemerográfica para afirmar que en 1945 se ejerció el derecho al sufragio femenino en el Perú, en la instalación de las Juntas Municipales Transitorias promovidas por el Partido Aprista Peruano (APRA) desde el Congreso. Entre septiembre y octubre de 1945 hubo mujeres peruanas que votaron y fueron votadas en elecciones indirectas de dos grados reguladas por la Ley N.° 10233, aplicándose por primera vez el derecho al sufragio femenino municipal, contenido en el artículo 86.° de la Constitución de 1933. En este artículo se abordan las condiciones políticas y jurídicas que viabilizaron tales hechos, la dinámica de las elecciones y el sufragio de las mujeres en 1945, y su acceso a la función pública con énfasis en el caso de Dora Madueño, la primera alcaldesa del Perú, todo ello como parte de los hitos en la lucha de las mujeres peruanas por sus derechos civiles y políticos.

[Palabras clave] Sufragio Femenino de 1945 en el Perú; Elecciones Municipales de 1945; Ley N° 10233; Juntas Municipales Transitorias; Dora Madueño.

[Title] The 1945 women's suffrage in the Transitory Municipal Boards of Peru

[Abstract] There is normative, administrative and hemerographic evidence regarding 1945 woman´s suffrage in Peru, to install Transitory Municipal Boards. The Boards were promoted by the Peruvian Aprista Party (APRA) from the Congress. Between September and October 1945, there were Peruvian women who voted and were elected. This happened in indirect elections of two degrees according to the Law N.° 10233. The right to municipal women's suffrage, contained in article 86 of the 1933 Constitution, was applied for the first time in 1945. This article addresses the political and legal conditions that allowed such events. Likewise, the dynamics of elections and women's suffrage in, and their access to public service, with emphasis on the case of Dora Madueño, Peru's first mayor in 1945, all this within the framework of the milestones in the Peruvian women's struggle for their civil and political rights.

[Keyword] 1945 woman´s suffrage in Peru, Municipal Elections of 1945, Law N.° 10233, Transitory Municipal Boards, Dora Madueño.

[Recibido] 23/08/20 & [Aceptado] 04/11/20

Bedoya, Carlos «Sufragio femenino en el Perú en las Juntas Municipales Transitorias de 1945» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 231-262

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción[1]

En 1945, un conjunto de mujeres, la mayoría pertenecientes al Partido Aprista Peruano (APRA), accedió por primera vez a la función pública mediante asambleas electorales para la conformación de Juntas Municipales Transitorias. Entre septiembre y octubre de 1945 hubo elecciones municipales indirectas de dos grados, y en ese proceso electoral se produjo el primer sufragio femenino en Perú, en aplicación del artículo 86.° de la Constitución de 1933 —antes de su reforma en 1955— y de la Ley N.° 10233 del 4 de septiembre de 1945.

Al dar cuenta del sufragio femenino de 1945, este artículo constituye un aporte en tanto las elecciones municipales de ese año recién se están registrando en la historia de las elecciones en Perú. Investigaciones previas (Miloslavich, 2015; Bernedo, 2018) hicieron el importante aporte de sacar a la luz algunas de las primeras concejalas en 1945, dejando pendiente abordar la manera cómo estas y otras mujeres alcanzaron la función pública en ese año. En trabajo reciente (Bedoya, 2019) comencé a abordar las elecciones municipales de 1945 a propósito de dar a conocer a las primeras alcaldesas y tenientes alcaldesas allí elegidas. En este artículo profundizo su estudio con nuevos hallazgos y con énfasis en el sufragio femenino allí ejercido.

En la literatura especializada sobre la historia de las elecciones en general he encontrado tres posiciones sobre las Elecciones Municipales de 1945. Una primera señala que no hubo elecciones municipales antes de 1963 (Tuesta, 1998; Vargas 2002); una segunda precisa que no las hubo entre 1912 y 1963 (Paniagua, 2003); y, finalmente, una tercera no afirma ni niega su existencia (Aljovín & López, 2018).

En esa misma línea, estudios sobre el sufragio femenino —en particular el de Muñoz y Barrientos (2019) o el de Poulsen (2018)— han afirmado que, si bien el Congreso Constituyente de 1931-1933 luego de un intenso debate otorgó a las mujeres peruanas (mayores de edad casadas o que lo hayan estado,

1 El autor agradece a la Municipalidad Provincial de Huancané por haber proporcionado copia certificada de una serie de documentos sobre el nombramiento y gestión de la alcaldesa Dora Madueño de Bedoya en 1945; de igual modo, al Archivo Regional de Puno. Este artículo se inscribe en una investigación más amplia del autor sobre las elecciones municipales y el sufragio femenino de 1945, para la Maestría de Género y Desarrollo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

y a las madres de familia incluso menores de edad) el derecho de sufragar en elecciones municipales, en la práctica no hubo procesos electorales de ese ámbito para ejercerlo sino hasta 1963.[2]

> Se reconocía, entonces, que el casarse o ser madre de familia era equivalente a conseguir la mayoría de edad, pero no se reconocía —como lo había pedido el dictamen en minoría— la capacidad laboral de la mujer; el hecho de que fuera trabajadora dependiente o independiente, solo mantenerse en el statu quo de la familia y los hijos podían hacerla «mayor de edad». El voto municipal, sin embargo, recién fue ejercido en 1963, pues ningún Gobierno lo puso en práctica (Muñoz & Barrientos, 2019, p. 465).

> El 5 de diciembre de 1946 se expidió la Ley N.° 10733 y se emitieron las libretas electorales municipales para dar cumplimiento al sufragio femenino que había sido decretado en la Constitución de 1933. A pesar de estos preparativos, las mujeres fueron facultadas a medias para ejercer este derecho, uno, porque al no redactarse el reglamento correspondiente, no se pudo implementar esta modalidad de sufragio; dos, porque en la práctica no hubo elecciones municipales. Se mantuvo la voluntad del Ejecutivo para el nombramiento de alcaldes, desde que el presidente Augusto B. Leguía suprimiera las elecciones municipales y la designación de alcaldes quedara en manos del Ejecutivo (Poulsen, 2018, p. 128).

En estos y otros estudios (Aguilar, 2002, 2006 y 2011) se hacen abundantes aportes sobre la historia de la lucha de las mujeres por el sufragio femenino en el Perú, en especial en el análisis de los debates del Congreso Constituyente 1931-1933, donde se aprobó el voto femenino municipal; y en la reforma constitucional de 1954-1955, que otorgó ciudadanía y sufragio general a las mujeres. En todas estas investigaciones, se parte de la idea de que las mujeres peruanas sufragaron por primera vez en las Elecciones Generales de 1956, y, en efecto, fue la primera vez que las mujeres letradas mayores de edad sufragaron masivamente para elegir al Gobierno y a sus representantes en el Congreso. Además, se eligieron ocho diputadas y una senadora.

No obstante, en el entendido de que la historia se va construyendo con cada nueva investigación y que los estudios sobre el sufragio femenino en el Perú son relativamente recientes, este artículo pretende contribuir a la cartografía de la lucha de las mujeres peruanas por sus derechos políticos y civiles, ubicando en

2 Ocho años antes de las elecciones municipales de 1963, la Constitución de 1933, aún vigente, fue reformada ampliando el derecho de sufragio femenino a elecciones generales y reconociendo plena ciudadanía a las mujeres. Esa modificación permitió a las mujeres peruanas votar en las elecciones presidenciales y congresales de 1956. Esta reforma constitucional fue promovida por el Gobierno del general Manuel A. Odría. En esas elecciones se eligieron diputadas y senadoras por primera vez. Así, 1956 es considerado el año icónico del sufragio femenino en el Perú.

la línea de tiempo un momento excepcional de ejercicio de la ciudadanía y del sufragio femeninos.

Abordaré las condiciones políticas y jurídicas que posibilitaron el sufragio femenino en las Elecciones Municipales de 1945, ambas vinculadas a la acción del Partido Aprista Peruano (APRA). Asimismo, explicaré la dinámica de estas elecciones indirectas y de dos grados, muy distinta a la de los comicios actuales. Las elecciones municipales de 1945 se parecen más bien a la mayoría de procesos electorales ocurridos en el Perú en el S. XIX, legado de las Cortes de Cádiz hasta antes de la ley electoral de 1896 (Aljovín, 2018, p. 46); sin embargo, también estableceré una diferencia de fondo con aquellas. Daré cuenta de algunas de las mujeres que accedieron a la función pública municipal en 1945 y que he podido identificar hasta la fecha (Tabla 2), con énfasis en la elección de Dora Madueño de Bedoya[3] como primera alcaldesa del Perú en la Junta Municipal Transitoria de la Provincia de Huancané. Finalmente, a modo de reflexión, trataré de colocar algunas consideraciones sobre cómo estas mujeres pudieron ejercer derechos plenos inherentes a la ciudadanía en lo referente al sufragio femenino municipal en 1945.

Para hacer este análisis, cuento —entre otros documentos— con archivos periodísticos del diario La Tribuna, documentos administrativos certificados de la Municipalidad Provincial de Huancané, y el discurso de la primera alcaldesa del Perú, Dora Madueño de Bedoya, que nos acercan a la medida en que surtió efectos la Ley N.° 10233, disponiendo el establecimiento de Juntas Municipales Transitorias, elegidas por Asambleas Electorales Municipales, norma que reguló las Elecciones Municipales de 1945.

Tomo como premisa que el derecho al sufragio femenino no se otorgó de una vez por todas, sino que ha sido parte de un proceso gradual de lucha de las mujeres por la adquisición de derechos civiles y políticos (Aguilar, 2011), que va desde la participación parcial y cualificada hasta la ciudadanía y el sufragio universal (Tabla 1).

3 Según Dona Haraway (1995), todo conocimiento es situado y, para construir cierta objetividad en la investigación, es necesario hacer explícito desde dónde señala: "Dora Madueño (1916-2013) fue mi abuela paterna; de allí surgió la motivación inicial para investigar sobre su experiencia como alcaldesa en 1945 que me llevó a las elecciones municipales de aquel año y luego al sufragio femenino allí ejercido".

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Tabla 1

Algunos hitos en la historia del sufragio femenino en el Perú

1931-1933	Debate en el Congreso Constituyente sobre el sufragio femenino. Se aprueba de manera calificada y solo en el ámbito municipal (Art. 86 de la Constitución de 1933). No se otorga ciudadanía.
1945	Primer sufragio municipal en elecciones indirectas y de dos grados (Ley N° 10233). Primeras concejalas, alcaldesas, tenientes alcaldesas e inspectoras elegidas.
1955	Reforma constitucional otorga ciudadanía y sufragio femenino en elecciones generales para mujeres letradas (Ley N° 12391).
1956	Materialización del sufragio femenino en elecciones generales. Primeras congresistas.
1963	Materialización del sufragio femenino municipal en elecciones directas.
1978-1979	Se aprueba el sufragio universal de hombres y mujeres, se incluye a personas analfabetas (Art. 65 de la Constitución de 1979).

Fuente: elaboración propia

2. El APRA y la ley N.° 10233

El 10 de junio de 1945 se habían realizado elecciones generales en el Perú. El presidente electo fue el abogado arequipeño José Luis Bustamante y Rivero, candidato por el Frente Democrático Nacional (FDN), agrupación integrada por varias organizaciones políticas, entre ellas el Partido Aprista Peruano (APRA)[4] que, si bien se encontraba proscrito desde 1933, tenía una fuerte organización de masas que garantizaban una considerable votación. El APRA había vuelto a la legalidad en mayo de 1945 con el nombre de "partido del pueblo",

4 APRA significa Alianza Popular Revolucionaria Americana. Esta organización fue fundada en 1924 por Víctor Raúl Haya De La Torre en México junto a otros políticos. Su programa máximo inicial se componía de: 1) acción contra el imperialismo yanqui; 2) por la unidad política de América Latina; 3) por la nacionalización de tierras e industrias; 4) por la internacionalización del canal de Panamá; y 5) por la solidaridad con todos los pueblos y clases oprimidas del mundo (Haya de la Torre, 2010, pp. 97-98). El APRA ha pasado por muchos momentos, y a lo largo de los años ha cambiado su fisonomía; sin embargo, el periodo que va desde su fundación en 1924 hasta 1945 situaron al APRA como "una de las primeras encarnaciones de los llamados «populismos clásicos» en América Latina" (BERGEL, 2019, p. 19). Luego de este periodo, el APRA, en palabras de Magda Portal: "para conquistar su legalidad y formar alianza con otras agrupaciones de derecha y centro [...] debió camuflarse, disfrazándose de «partido de orden», mesurado, morigerado, incapaz de lesionar en sus viejos y abusivos privilegios a la oligarquía feudal del Perú con la que en 1945 se dio la mano. Desgraciadamente, el mendaz disfraz vino a convertirse en traje normal y obligatorio para los dirigentes apristas [...]" (Portal, 1950).

tras un acuerdo político con el expresidente Mariscal Oscar R. Benavides, que derivó en la formación del FDN (Townsend, 1989, p. 78-79).

El ambiente de las Elecciones Generales de 1945 fue el de una especie de primavera democrática. Bustamante había enfrentado y vencido al mariscal Eloy G. Ureta, candidato del Partido Unión Revolucionaria (PUR), planteando en campaña un gobierno de libertades políticas y justicia social.

> El triunfo del FDN fue contundente. La candidatura de Bustamante logró cerca de 300 000 votos y su oponente, el Gral. Ureta, solo 150 000. El Apra [sic] y sus aliados lograban controlar la mayoría del Poder Legislativo. El precio pagado por el Apra [sic] había sido alto: había renunciado al Ejecutivo y apoyado con su prestigio a políticos que de otra forma no tenían posibilidad de ser elegidos para una curul parlamentaria. Igualmente, debió poner en suspenso su programa y transigir en una versión muy moderada de los cambios que auspiciaba [...] (Portocarrero, 1983, p. 68).

Después de varios años de proscripción legal, conocidos como 'la gran clandestinidad' (1933-1945), el APRA pasó a tener una importante representación parlamentaria tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Con esa fuerza política institucional viabilizaron la elección de Juntas Municipales Transitorias como preludio a lo que esperaban sería una elección municipal directa en 1946, algo que no ocurrió sino hasta 1963. Las Juntas Municipales Transitorias de 1945 significaron un espacio de gran influencia aprista «con personal en su mayoría aprista y simpatizante» (Portal, 1959, p. 5). Esto fue el resultado colateral de las elecciones de junio de ese año. El acuerdo alcanzado al interior del FDN permitía al Apra adquirir «la capacidad para participar con un poder propio en el proceso político que se abría el 28 de julio de 1945» (Portocarrero, 1983, p. 68).

En esa línea, la Célula Parlamentaria Aprista promovió la LEY N.° 10233, Disponiendo el establecimiento de Juntas Municipales Transitorias, elegidas por Asambleas Electorales Municipales del 4 de septiembre de 1945. Entre sus principales artículos tenemos:

> Artículo 1.° La administración comunal se ejercerá por Juntas Municipales Transitorias, en tanto se establecen las bases para la democrática implantación de los nuevos concejos municipales.
>
> Artículo 3.° Las Juntas Municipales Transitorias serán designadas por una asamblea electoral en la forma que esta ley determina.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> Artículo 4°- Dentro de diez días de promulgada la presente ley, el fiscal más antiguo de la Corte Superior [...] convocará en cada capital de departamento una asamblea electoral formada por el siguiente personal: un delegado del Colegio de Abogados [...]; un delegado de la Sociedad de Beneficencia Pública; un delegado del cuerpo médico; un delegado de los odontólogos y farmacéuticos; un delegado de los estudiantes de la universidad [...]; un delegado del cuerpo de ingenieros; el jefe militar provincial; la más alta autoridad eclesiástica o su representante; el director y la directora de los dos colegios nacionales de mayor antigüedad; dos delegados de la Asociación de Maestros de Instrucción Primaria [...]; un delegado de la Cámara de Comercio Mayorista y otro de la Asociación de Comerciantes Minoristas [...]; seis delegados de las organizaciones de empleados de comercio e industrias; seis delegados de las organizaciones de obreros y artesanos; dos delegados de la Asociación de Agricultores y Ganaderos; el delegado de las comunidades indígenas, donde estas existan.
>
> Artículo 6.° En el caso de existir varias centrales obreras o artesanales, o más de una organización representativa de cualquiera de los grupos funcionales, el representante del Ministerio Público cuidará de que todas ellas tengan representación, sin sobrepasar el número de delegados establecidos para cada grupo.
>
> Artículo 7.° Reunida la Asamblea Electoral, presidida por el representante del Ministerio Fiscal, procederá a elegir entre los vecinos legalmente capacitados para la función edilicia las Juntas Municipales Transitorias de todas las provincias y distritos [...].
>
> Artículo 9.° La elección será por cédulas, en votación secreta y en sesión permanente. Las designaciones se decidirán por mayoría de votos de los asistentes [...].
>
> Artículo 12.° Constituidas las Juntas Municipales Transitorias, procederán a su inmediata instalación y designarán de entre sus integrantes al alcalde, síndicos e inspectores [sic].
>
> Artículo 13.° Tanto en la Asamblea Electoral como en las juntas municipales podrán intervenir las mujeres mayores de veintiún años que sepan leer y escribir, y que tengan la aptitud señalada en el artículo 86.° de la Constitución [...].

El artículo 13.° de la Ley N.° 10233 contribuyó «significativamente a incorporar a las mujeres en cargos públicos» (Poulsen, 2018, p. 126). Nótese que para que las mujeres participen en las Juntas Municipales Transitorias se recurre al artículo 86.° de la Constitución peruana de 1933, que establece los requisitos para el sufragio femenino municipal.

La Ley N.° 10233 reguló un proceso electoral indirecto y de dos grados: primero, las asambleas electorales departamentales, conformadas por representantes de diversos sectores de la sociedad (Art. 4.°) y convocadas por el fiscal más antiguo de la Corte Superior respectiva. Debían elegir concejales

mediante voto secreto [primer grado de la elección] para integrar las Juntas Municipales Transitorias provinciales y distritales en cada departamento. Posteriormente, los concejales elegidos, tras instalar la junta, debían elegir —de entre ellos— al alcalde, al teniente alcalde, a los síndicos (de rentas y de gasto) y a los varios inspectores [segundo grado de la elección].

En el acta del 26 de septiembre de 1945, donde consta la elección de Dora Madueño como alcaldesa de la provincia Huancané (Imagen 5), se aprecia el segundo grado de esta elección. Dora Madueño venció por ocho (8) votos contra dos (2) al concejal Manuel Triveño al interior de la junta municipal transitoria de Huancané en el departamento de Puno.

Es importante tener en cuenta que la propia ley consigna algunas veces el término «elecciones» (sumilla y Arts. 7.° y 9.°) y otras veces «designaciones» (Arts. 3.° y 12.°). Esto puede resultar engañoso porque el proceso de instalación de las Juntas Municipales Transitorias de 1945 puede ser confundido con las designaciones directas de alcaldes y concejales hechas por los Gobiernos de turno desde que el presidente Augusto B. Leguía suprimiera las elecciones municipales en la década del veinte. Por el contrario, las Juntas Municipales Transitorias de 1945 tuvieron un procedimiento de elección de autoridades ediles donde el ejecutivo no intervino. Esa es una diferencia clave.

El principal líder del APRA, Víctor Raúl Haya De La Torre, fue uno de los oradores junto a Magda Portal, Manuel Seoane y Virginia de Izaguirre en 'La Gran Concentración Femenina', acto realizado por el APRA en el Teatro 28 de Julio, el 17 de noviembre de 1945 para dar cuenta y saludar a las mujeres apristas que habían entrado a la función pública en el marco de las Juntas Municipales Transitorias. En aquella ocasión Haya afirmó que habían sido seleccionadas y no elegidas.

> [...] hemos reincorporado a la mujer a la vida nacional desde 1931, reconociéndole sus derechos plenos de mujer. Esto ha quedado afirmado en su participación municipal, función obtenida no por elección, sino por selección. Participaron para demostrar que la mujer debe y puede participar en la vida parlamentaria y diplomática [...] (La Tribuna, 18 de noviembre de 1945).

Antes de contar con el acta de la instalación de la junta municipal transitoria de Huancané del 26 de septiembre de 1945, donde eligen a la alcaldesa mediante voto secreto, así como antes de sistematizar las votaciones alcanzadas

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

en la asamblea electoral por las concejalas en la provincia y distritos de Lima que figuran en el diario La Tribuna, me era difícil afirmar con seguridad que se habían producido elecciones municipales indirectas de dos grados en 1945, pero luego de acercarme al mecanismo realmente utilizado para la instalación de estas juntas, coligo que cuando Haya De La Torre se refiere a 'selección' está indicando precisamente el carácter indirecto de las Elecciones Municipales de 1945. Precisamente, la elección indirecta —muy usada en el siglo XIX— se basaba en un proceso complejo donde se debía depurar no solo a los elegidos, sino también a los electores, con la finalidad de «contrarrestar la fuerza electoral de los sectores populares y crear a la vez un mecanismo de selección que favorecía a los más capaces, y en especial a los más destacados» (Aljovín, 2018, p. 46). Lógicamente, los requisitos debían ser más exigentes al transitar de un grado al otro.

Sin embargo, en el caso de la Ley N.° 10233, la Célula Parlamentaria Aprista diseñó una elección municipal indirecta que no buscaba establecer "juntas de notables" que al fin al cabo concentraban en las élites los cargos públicos de elección. Por el contrario, la ley estableció como electores a cuerpos colegiados de la sociedad civil (Artículo 4.°), incluyendo a gremios de obreros, artesanos y a otras organizaciones de trabajadores y del mundo popular. En el informe presentado por el dirigente aprista Manuel Seoane ante el III Congreso Nacional del APRA el 30 de julio de 1957, se refiere a este tema, señalando que en el trabajo de las municipalidades durante los años 1945-1948 su partido acabó con el poder a las juntas de notables, promoviendo en su lugar Juntas Transitorias 'representativas' con el fin de que «el poder municipal se ejerza por el pueblo y no por personas designadas a dedo» (Seoane, 1984, p. 58). Dora Madueño, que tenía 29 años cuando fue elegida alcaldesa, leyó un discurso de toma de mando donde expresó una demanda que se relaciona con lo informado por Seoane.

> Recogiendo las sobras de la propaganda naszi-fascista —en la que los conceptos de "élite" i de grupos de casta eran primordiales— se nos ha motejado, a todos los que hemos sido designados para formar esta Junta, como mozalbetes, gentes sin ninguna significación social i se han hecho comentarios peyorativos acerca de nuestras personas" olvidando que la democracia, como decía Abraham Lincoln es el gobierno del pueblo, por el pueblo i para el pueblo, que el "demos" está constituido justamente por los hombres obscuros i que el edificio social tiene que ser levantado con la arcilla del hombre común, con la gleba de los anónimos, signatarios de la verdadera i auténtica representación social (Madueño, 1945, 26 de septiembre).

Sin duda, la acción política del APRA fue decisiva para que las mujeres accedan por primera vez a la función pública municipal. Magda Portal, en el artículo *La mujer en los municipios* —publicado el viernes 19 de octubre de 1945 en la página 5 del diario aprista La Tribuna—, apuntó que «el Aprismo ha sido para la mujer acicate y trampolín para escalar los puestos de responsabilidad antes solo concedidos a los hombres», resaltando que dos alcaldesas y numerosas concejales formaban 'el nuevo equipo femenino' (Portal, 1945, 19 de octubre).

El APRA tenía una militancia femenina nutrida y a la política Magda Portal como una importante dirigente que influenció en el ingreso de más mujeres a la política partidaria. En su autobiografía, Portal, refiriéndose a los primeros años de la década del treinta, señala:

> Tengo vivos recuerdos del efecto que produjo mi presencia y mi actitud ante la masa popular peruana. El caso era inusado [sic]. Nunca antes una mujer había asumido una conducta semejante. Iniciaba el ingreso de la mujer en la acción política sin antecedentes de este tipo, cuando las mujeres pertenecían a otra categoría de personas [...]. Vi incrementarse el partido con buen número de mujeres, sin mayores pretensiones, solo ganadas por la palabra de esperanza que les traía otra mujer [...] (Portal, 2017, p. 106).

3. Las mujeres y los municipios

Una de las mujeres más representativas que integraron las Juntas Municipales Transitorias en 1945 fue la intelectual y feminista peruana María Jesús Alvarado (1878-1971), referente en la lucha por la ciudadanía y el sufragio. Entre otras publicaciones y artículos, fue autora del manifiesto *El feminismo* (1911), en el que demandó derechos civiles y políticos para las mujeres y más aspectos de igualdad de género como empleo y educación. María Jesús Alvarado fue elegida el 6 de octubre por 22 votos de los delegados de la Asamblea Electoral de Lima, concejala de la Junta Municipal Provincial Transitoria de Lima (Miloslavich, 2015). Dicha asamblea estuvo presidida por el doctor Julio Villegas, el fiscal decano de la Corte Superior de Lima en aquel entonces (La Tribuna, 1945, 7 de octubre, p. 5). Posteriormente, en sesión del 11 de octubre, los concejales eligieron a Alvarado como inspectora de ornato público, y el alcalde de Lima Augusto Benavides Canseco la nombró integrante de dos comisiones: parques populares y deportes; y campos de recreo infantil y deportes (La Tribuna, 1945, 12 de octubre).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Días después, el 16 de octubre de 1945, María Jesús Alvarado publicó el artículo *Las mujeres y los municipios* en el diario La Tribuna, donde reconoció como hecho histórico la participación de las mujeres en las Juntas Municipales Transitorias.

> La participación de las mujeres en las asambleas electorales para la designación de las Juntas Municipales Transitorias, y su incorporación en estas Juntas, marca un hecho histórico iniciando la hora de las reivindicaciones femeninas en la legislación del país, pues ejerce así la mujer uno de los derechos inherentes a la ciudadanía.
>
> Si bien es cierto que no estaba excluída [sic] de los cargos edilicios, por la Constitución vigente [Const. 1933], no se le designó nunca para desempeñarlos ni tomó parte en las elecciones municipales porque hace años que no se efectuaban. Fue [sic] en el proyecto de ley presentado por la Célula Parlamentaria Aprista y aprobado el 4 de septiembre del año en curso, que se las consideró en el artículo 13.° para que "pudieran intervenir tanto en la Asamblea Electoral, como en las Juntas Municipales Transitorias las mujeres mayores de 21 años [...]".
>
> En cumplimiento de esta ley, tenemos hoy a varias mujeres incorporadas a las municipalidades de la República [...] (Alvarado, 1945, 16 de octubre)

Junto con María Jesús Alvarado fueron elegidas concejalas por Lima: por 22 votos Virginia de Izaguirre, por 21 votos Susana Solano y por 17 votos Beatriz Cisneros. Ellas fueron cuatro concejalas entre cuarenta personas elegidas para el municipio de Lima, exactamente el diez por ciento. La nota de La Tribuna *Será elegido hoy a las seis el alcalde de Lima* lo señala expresamente: «Entre las cuarenta personas designadas para desempeñar los cargos concejiles, fueron por primera vez cuatro mujeres» (La Tribuna, 1945, 9 de octubre, p. 9).

Imagen 1

Nota periodísticas sobre la Asamblea Electoral de Lima que eligió a las Juntas Municipales Transitorias de Lima y los Balnearios del Sur

"LA TRIBUNA" Pág 5

Eligiéronse las Juntas Municipales de Lima y los Balnearios del Sur

Bajo la presidencia del doctor Julio Villegas, continuó la sesión permanente, con la concurrencia de la totalidad de los miembros de la Asamblea. Se eligió las Juntas Municipales Distritales que faltaban para completar las 19 de la Provincia de Lima, con el siguiente resultado:

Miraflores: Don Pedro Vesturo, 21 votos, Don Clemente Palma (hijo) 21, Don Humberto Aguilar 19, Doña Alicia Cox de Lareo 21, Doña Luisa Benavides de Porras 20, Don Guillermo Ureta del Solar 21, Don Enrique Cipriani 21, Don Fausto Posadas 20, Don Armando Lecaros 18 y Don Fernando Cerpa 19. Diversos 12 votos; en blanco 4.

Pachacamac: Don Francisco García C. 21 votos, Don Hilario Lescano G. 21, Don Ricardo Chaca 22, Don Ricardo Rendón Mendoza 21 y Don Isaías Arias Mendoza 21. En blanco 5 votos.

Pueblo Libre: Don Honorio Vega A. 20 votos, Don César Incháustegui 20, Don Máximo Araujo 20, Don Eugenio Aguilar 20, Don Germán Borja 20, Don José A. Pezo 20, Don Mario Arruz 20, Don Oscar Aranda 20, Don José B. Vélez 20 y Don Luis Atencio 20. Diversos 2 votos; en blanco 8.

Puente Piedra: Fueron elegidos por 20 votos: Don Ricardo Guerrero, Don Augusto Inostroza, Don Pedro Giraldo, Don Baltazar Alor y Don José Morales. En blanco 8 votos.

Rímac: Don Tomás Vidal por 20 votos, Don Augusto Hinostroza 20, Don Vicente Sánchez Pachas 20, Don Antonio Destéfano 16, Don Guillermo Urbina 19, Doña Corina Vargas 20, Don Oscar Molina 19, Don Manuel Casadó 20, Don José Hurtado 20 y Don Andrés Chávez Ch. 18. Diversos 21 votos; en blanco 3.

San Isidro: Fueron elegidos Don Miguel Dammert Huelle por 22 votos, Don Julio Vargas D. C. 24, Don Kuroki Riva 24, Don Enrique Dibós 24, Doña Carolina Lizardo Rueda 23, Don Donald Thurner 24, Don Numa León de Vivero 24, Don Oscar Pérez Velasco 24, Don Fernando Rodríguez Soto 24 y Don Augusto Pancorvo 24. Diversos 2 votos; en blanco 4.

San José de Surco (Barranco): Fueron elegios por 25 votos Don Manuel Montero Bernales, Don Manuel C. Piérola, Don Augusto Puertas Negrón, Don Javier Lanfranco, Don Manuel R. Laynes, Don Ricardo Pigatti V., Don René Sánchez Pachas y Doña Haydée Bahamonde, y por 16 votos Doña Ana Chiappe de Mariátegui y Don Pedro Lescano. Diversos 18 votos; en blanco 3.

San Miguel: Fueron elegidos por 20 votos: Don Juan Clímaco Espinoza, Don Godofredo García R., Don Hugo Vega Arredondo, Don Fabio Figueroa Garagate, Don Domingo Godoy Ayala, Don Juan Vargas Quintanilla, Don Mario Herrera Grev y Don Leopoldo Sáchez Gonzáles; por 18 votos Don Oscar Morales y por 21 Don Victorio Macho, Diversos 6 votos; en blanco 4.

Santiago de Surco: Fueron elegidos por 20 votos: Don Alejandro de Jesús Castro, Don Luis Cuya Herrera, Don Teodoro Espinoza A., Don Luis Camoretti Velásquez y Don Guillermo Hari Blas. En blanco 8 votos.

Junta Provincial de Lima: Fueron elegidos por 23 votos: Don Jorge Fort, Don Juan E. Capurro, Don Miguel D. González y Don Rodrigo Franco; por 22 votos: Don Augusto Benavides Canseco, Don Alex Belmont, Don Alfonso Mc Cubin, Doña María Alvarado Rivera, Don Miguel Estremadoyro, Doña Virginia de Izaguirre, Don Miguel Angel Venero, Don Alberto Barton, Don Antonio Pérez Rangel, Don José Soyer, Don José La Torre, Don Enrique J. Roggero, Don Carlos Herencia y Don Guillermo Vargas; por 21 votos: Don Pedro Enrique Prado, Don Carlos Alberto Protzel, Don Samuel Vásquez, Doña Susana Solano, Don Guillermo Morón Ayllón, Don Oswaldo Marquina, Don Adolfo Dammer Tode, Don José A. Univazo, Don Alberto Carnovich y Don Pedro Millán; por 20 votos: Don José Antonio Gemit, Don Emilio Luna Vegas, Don César Espinoza, Don Ernesto Blacker y Don Hilebrando Sotelo; por 19 votos: Don José Bolívar, y Don Oscar Casas; por 18 votos: Don Alejandro Leónde Vivero, Don Félix Lucho y Don Ricardo Vizcardo; por 17 votos Doña Beatriz Cisneros y por 15, Don Ernesto Velarde Aizcorbe.

Proclamado el resultado de la elección para la Junta Municipal Provincial Transitoria de Lima, el Delegado de la Sociedad Nacional Agraria, doctor Nicolini, hizo uso de la palabra y expresó su franca aprobación a la labor realizada por el Presidente de la Asamblea, quien dijo, había procedido con la corrección y austeridad que le son características como Magistrado de rectitud intachable, por lo que pedía a los Delegalos le acompañarán a tributar un justiciero voto de aplauso al doctor Villegas. Después que varios Delegados expresaron iguales conceptos que el de la Sociedad Nacional Agraria, todos permaneciendo de pie durante varios minutos, tributando un caluroso aplauso al Presidente de la Asamblea, quien dijo que estimaba la generosa actitud de las señoritas y señores Delegados, no como homenaje a su modesta persona desprovista de merecimientos, sino a la institución tutelar de la sociedad, el Poder Judicial, a quien representaba por mandato de la ley.

A pedido del señor doctor Nicolini, al que se adhirieron todos los demás Delegados, a Asamblea dejó constancia de su complacencia por la labor extraordinaria, que con tanta eficiencia, habían realizado todos los empleados de la Municipalidad de Lima, prestando su solícita cooperación durante el tiempo de funcionamiento de la Asamblea para que ésta llenara sus fines.

Fuente: Hemeroteca Nacional del Perú. Diario La Tribuna, octubre de 1945

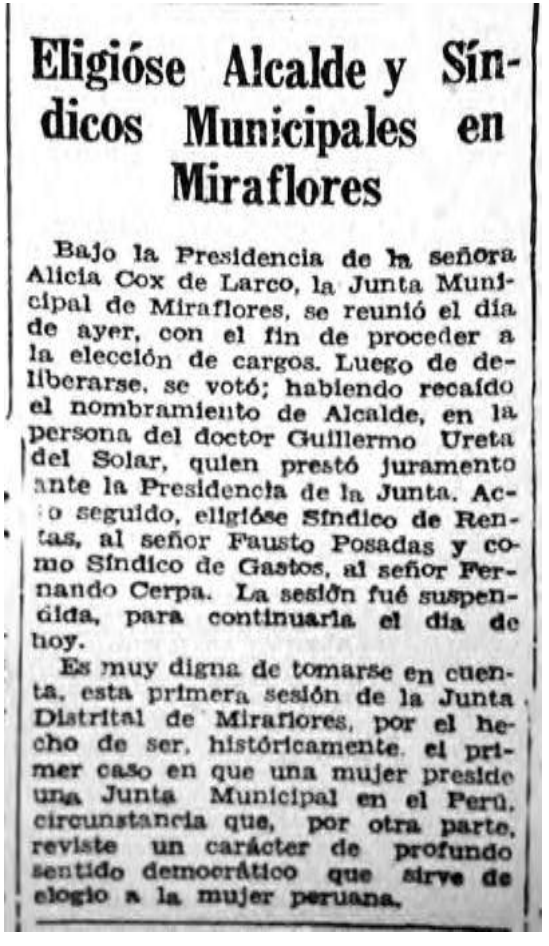
© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Asimismo, según consta en la nota periodística, «eligiéronse las Juntas Municipales de Lima y los balnearios del sur» (La Tribuna, 1945, 7 de octubre, p. 5), la misma asamblea electoral que eligió a Alvarado, Izaguirre, Solano y Cisneros para la junta de Lima eligió a Alicia Cox de Larco (21 votos) y a Luisa Benavides de Porras (20 votos) concejalas del Municipio de Miraflores; a Carolina Liendo Rueda (23 votos) en San Isidro; y a Haydée Bahamonde (25 votos) y a Ana Chiappe de Mariátegui (16 votos) en San José de Surco, hoy Barranco.

Cabe destacar que Alicia Cox de Larco presidió la instalación y primera sesión de la Junta Municipal Transitoria de Miraflores el 7 de octubre de 1945, donde se eligió como alcalde a Guillermo Ureta Del Solar. En la práctica, Alicia Cox hizo las veces de presidenta de mesa del proceso de elección de Ureta del Solar como alcalde: dirigió la votación y el escrutinio. En la nota de La Tribuna *Eligióse alcalde y síndicos municipales en Miraflores* del 8 de octubre de 1945 se señala: «Bajo la presidencia de la señora Alicia Cox de Larco, la Junta Municipal de Miraflores se reunió el día de ayer con el fin de proceder a la elección de cargos. Luego de deliberarse se votó» (La Tribuna, 1945, 8 de octubre, p. 10).

Imagen 2

Alicia Cox de Larco presidió la primera sesión de la Junta Municipal Transitoria de Miraflores en la que se eligió al alcalde



Eligióse Alcalde y Síndicos Municipales en Miraflores

Bajo la Presidencia de la señora Alicia Cox de Larco, la Junta Municipal de Miraflores, se reunió el día de ayer, con el fin de proceder a la elección de cargos. Luego de deliberarse, se votó; habiendo recaído el nombramiento de Alcalde, en la persona del doctor Guillermo Ureta del Solar, quien prestó juramento ante la Presidencia de la Junta. Acto seguido, eligióse Síndico de Rentas, al señor Fausto Posadas y como Síndico de Gastos, al señor Fernando Cerpa. La sesión fué suspendida, para continuarla el día de hoy.

Es muy digna de tomarse en cuenta, esta primera sesión de la Junta Distrital de Miraflores, por el hecho de ser, históricamente, el primer caso en que una mujer preside una Junta Municipal en el Perú, circunstancia que, por otra parte, reviste un carácter de profundo sentido democrático que sirve de elogio a la mujer peruana.

Pág. 10 "LA TRIBUNA"

EL NUEVO MUNICIPIO DE MIRAFLORES

El doctor Guillermo Ureta del Solar, elegido ayer Alcalde de Miraflores, presidiendo la primera sesión del nuevo Concejo de ese importante distrito.

AYER SE ELIGIÓ EL MUNICIPIO DE BARRANCO

Fuente: Hemeroteca Nacional del Perú. Diario La Tribuna, octubre de 1945.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Todas estas mujeres, una vez instalada las juntas, votaron para elegir al alcalde, al teniente alcalde, a los síndicos de rentas y gastos, y a todos los inspectores municipales. Este voto se ejerció de manera secreta (Art. 9.° y 12.°, Ley N.° 10233), como se puede observar en el acta de la instalación y juramento de la Junta Municipal Transitoria de Huancané (Imagen 5).

María Jesús Alvarado diría sobre este proceso: «Hubo vivo interés en los centros intelectuales femeninos cultos de la capital, o indudablemente de todo el país, porque fueran elegidas las más capacitadas, intelectual y moralmente» (Alvarado, 1945, 16 de octubre). Efectivamente, mujeres de todo el país participaron como concejalas en las Juntas Transitorias Municipales. Sobre esto han dado cuenta inicialmente Diana Miloslavich (2015) y Karen Bernedo (2018). Miloslavich, en el artículo *Feminismo y sufragio*, nos mostró por primera vez a las concejalas de Lima. Bernedo, en la exposición *Las primeras, mujeres al encuentro de la historia*, incluyó a las concejalas de otras ciudades del país. La fuente primaria de ambas fue el diario aprista La Tribuna, entre otros diarios de la época como El Comercio y La Prensa.

Siguiendo esas pistas, en el artículo *Dora Madueño y las primeras alcaldesas peruanas de 1945* (Bedoya, 2019) di cuenta de la elección de dos alcaldesas, Dora Madueño en la Junta de Huancané y Angélica Zambrano en la de Urubamba; y dos tenientes alcaldesas, Eva Morales en la Junta de Arequipa y Susana León en la de Matucana.

Imagen 3

Dora Madueño de Bedoya, primera alcaldesa del Perú en 1945

"LA TRIBUNA"

ALCALDESA

Compañera Dora Madueño de Bedoya, Alcaldesa de Huancané. La c. Bedoya es una entusiasta militante del Partido del Pueblo, y es la primera mujer que ha llegado a este alto puesto municipal en la historia del Perú.

"LA TRIBUNA" Lima, Miércoles 24 de Octubre de 1945

ALCALDESA

EL APRISMO FELICITA AL NUEVO GOBIERNO DEMOCRATICO VENEZOLANO

En respuesta al telegrama enviado a los líderes parlamentarios por Rómulo Betancourt, Presidente de la Junta de Gobierno de Venezuela, salió ayer para Caracas el siguiente mensaje radiográfico:

Presidente Rómulo Betancourt.—Caracas.

En nombre del Partido del Pueblo pedimos hoy, en ambas Cámaras, el pronto reconocimiento del nuevo gobierno venezolano. Felicitamos a los dirigentes civiles y militares por el prometedor triunfo, que es segura garantía del afianzamiento de la Democracia y la Justicia Social en la Patria de Bolívar. Fraternalmente.

Compañera Dora Madueño de Bedoya, Alcaldesa de Huancané. La c. Bedoya es una entusiasta militante del Partido del Pueblo, y es la primera mujer que ha llegado a este alto puesto municipal en la historia del Perú.

Fuente: Hemeroteca Nacional del Perú. Diario La Tribuna, octubre de 1945.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Tomando como fuentes diversas ediciones del diario La Tribuna entre septiembre y noviembre de 1945, y las investigaciones de Miloslavich (2015) y Bernedo (2018), he podido identificar hasta ahora veintisiete (27) mujeres que resultaron electas en este proceso (Tabla 2). No son todas. Hay muchas fuentes que revisar aún y en algunos casos, como en la Junta Municipal Transitoria de Lircay, Angaraes, la nota de prensa de la época solo consigna que fueron electas como concejalas "dos señoras de prestigio".

Tabla 2

Algunas mujeres que llegaron a la función pública municipal en 1945

En las Juntas Municipales Transitorias de Lima (capital y distritos):
1. María Jesús Alvarado, concejala de Lima, inspectora de ornato público, de deportes e integrante de la comisión de creación de campos de recreo infantil y de deportes de Lima
2. Susana Solano, concejala, concejala de Lima, inspectora de anuncios
3. Virginia de Izaguirre, concejala de Lima, inspectora de urbanizaciones, terrenos sin construir y fincas ruinosas
4. Beatriz Cisneros, concejala de Lima
5. Alicia Cox de Larco, concejala de Miraflores, Lima. Primera mujer política en presidir una sesión de Junta Municipal para elegir alcalde.
6. Luisa Benavides de Porras, concejala de Miraflores, Lima
7. Ana Chiappo de Mariátegui, concejala de San José de Surco (hoy Barranco)
8. Haydeé Bahamonde, concejala de San José de Surco (hoy Barranco)
9. Teodolinda de Camuzzo, concejala de La Victoria, Lima. Inspectora de subsistencias.
10. Carolina Liendo Rueda, concejala de San Isidro, Lima. Inspectora de higiene, pesas, medidas y subsistencias.
11. Emma Billinghurst, concejala de Chorrillos, Lima
12. Corina Vargas, concejala del Rímac, Lima

. . .

En las Juntas Municipales Transitorias de otras provincias y distritos:

13. María Alicia Yépes de Fernán Zegarra, concejala de El Cercado, Cusco
14. Junia Rodríguez, concejala de San Jerónimo, Cusco
15. Angélica Zambrano, alcaldesa de Urubamba, Cusco
16. Elda del Águila, concejala de Maynas, Loreto. Inspectora de espectáculos.
17. Eva Morales, teniente alcaldesa de Arequipa
18. Dora Madueño de Bedoya, alcaldesa de Huancané, Puno
19. Armida E. de González, concejala de Huancané, Puno
20. Susana León de Dávila, teniente alcaldesa de Matucana, Huarochirí
21. Teresa de Claros, concejala del Callao
22. María de Silva, concejala de Bellavista, Callao
23. Otilia Astorne, concejala del Callao. Inspectora de biblioteca y espectáculos públicos.
24. Angélica Hoyle, concejala de Trujillo. Inspectora de jardines y casas de préstamo.
25. Elvira Cornejo, concejala de Trujillo. Inspectora de teléfonos.
26. Amelia Santillán, concejala de Trujillo. Inspectora de bibliotecas populares.
27. Julia Seminario de Ortiz, concejala del Santa

4. Dora Madueño de Bedoya, elegida alcaldesa en 1945, votó y fue votada

Tal como mandó imperativamente la Ley N.° 10233, el fiscal con mayor antigüedad en el cargo de cada departamento debía convocar y presidir una asamblea electoral municipal. En el caso del departamento de Puno, el presidente de la Asamblea Electoral Municipal fue el fiscal decano de la Corte Superior de Justicia, Emilio Frisancho Smith, quien instaló la Asamblea Electoral Departamental el 12 de septiembre de 1945. Ese día la asamblea se declaró en sesión permanente hasta designar por mayoría de votos a cada concejal de provincia y distrito de Puno. No cuento con las actas de dicha asamblea ni con el registro hemerográfico del diario puneño Los Andes; sin embargo, cuento con una copia certificada del Oficio N.° 86-45 del 20 de septiembre de 1945 (Imagen 4),

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

firmado por el fiscal Frisancho y dirigida a Simeón Choquehuanca, vecino de Huancané, también elegido concejal. Frisancho le pide que convoque a los concejales nombrados y así instalar la Junta Municipal Transitoria de Huancané a fin de elegir a las autoridades ediles.

> Me dirijo a Ud. a efectos de que, en cuanto reciba la presente comunicación, se sirva convocar a los señores concejales titulares i [sic] suplentes, para que se instale el nuevo Concejo i se elija al Alcalde i [sic] Síndicos para que pueda entrar en funciones cuanto antes (Of. N.° 86-45).

En el mismo Oficio consta que los concejales de Huancané fueron elegidos el 17 de septiembre. Dora Madueño de Bedoya y Armida Eduardo de Gonzáles fueron las dos únicas mujeres en integrar esta lista de un total de doce personas titulares y cuatro suplentes. Choquehuanca comunicó al alcalde de Huancané Aurelio Peñaloza, aún en funciones, la decisión de la Asamblea Electoral e hizo los arreglos para la instalación el 26 de septiembre de la Junta Municipal Transitoria mediante oficios y circulares convocando a otras autoridades y personalidades de Huancané como el subprefecto, el juez instructor, autoridades militares de la zona, etc.

Imagen 4

Transcripción del Oficio N° 86-45 de la Asamblea Electoral de Puno

Huancané, 25 de Setiembre de 1945.

Señor Víctor Casanova

Presente.-

Of.N° 1.-

Procedente del señor Fiscal Decano de la Corte Superior de Justicia del Departamento i Presidente de la Asamblea Electoral Municipal de Puno, he recibido con fecha de antier el Of.N° 86-45 que dice lo siguiente:-

"a 20 de Setiembre de 1945.-Of.N° 86-45.-Señor Simeón Choquehuanca.-Huancané.-Al Asamblea Electoral creada por Ley N° 10433, instalada el 12 del mes en curso, bajo mi presidencia en sesión de 17 del actual, ha elegido el siguiente personal para el Concejo de esa Provincia:-

Titulares:-
Sr. Manuel Trivaño
" Simeón Choquehuanca
" José Bernal
" Samuel Zúñiga
" Antonio Vargas Machicao
" Mariano Alvarez
" Víctor Casanova
" Carlos E. Viveros
" Julio C. Pera
" Héctor Vargas

Suplentes:-
Sr. Emilio Carpio Ochoa
" Antonio Portillo
" Sebastián Mendoza
" Arturo Zúñiga

Sra. Dora de Bedoya
" Armida Eduardo de Gonzáles

Me dirijo a Ud.a efecto de que en cuanto reciba la presente comunicación se sirva convocar a los señores concejales titulares i suplentes, para que se instale el nuevo Concejo i se elija el Alcalde i Síndicos, para que pueda entrar en funciones cuanto antes.-Felicitándole por haber sido Ud. elegido, muy merecidamente miembro del nuevo Concejo de esa importante Provincia.-Dios guarde a Ud.-Un sello de la Fiscalía.-Fdo.-Emilio Frisancho S., Fiscal Decano de la C.S.de Justicia i Presidente de la Asamblea".-

Que tengo el agrado de trascribir a Ud. para su conocimiento, invitándolo para el día de mañana a hs. 2.30 p.m. al local del Salón de Sesiones del Municipio, a efecto de dar cumplimiento a lo manifestado por el señor Fiscal oficiante.-

Dios guarde a Ud.

F. Simeón Choquehuanca S.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE HUANCANÉ
27 NOV 2019

El fiscal Emilio Frisancho comunica la relación de las personas elegidas que integrarán la Junta Municipal Transitoria de Huancané en 1945. Fuente: Archivo de la Municipalidad Provincial de Huancané, Puno

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Según el acta *Sesión extraordinaria de fecha 26 de septiembre de 1945 con motivo de la instalación y juramento de la nueva Junta Municipal Transitoria designada de conformidad con la Ley N.° 10233 de cuatro de los corrientes* (Imagen 5), abrió la sesión el subprefecto accidental José Elías Morillo con presencia de los concejales titulares recientemente nombrados, los jueces Miguel Cortez y Manuel Quiroga, el inspector de educación, Julio Arce, otras autoridades y el pueblo de Huancané en general. Se trató de un cabildo abierto. De inmediato se procedió a la elección del alcalde, teniente alcalde, síndicos e inspectores mediante voto secreto. Se nombró como escrutadores a Víctor Casanova y Mariano Álvarez, ambos concejales. La elección se hizo cargo por cargo empezando por el de alcalde.

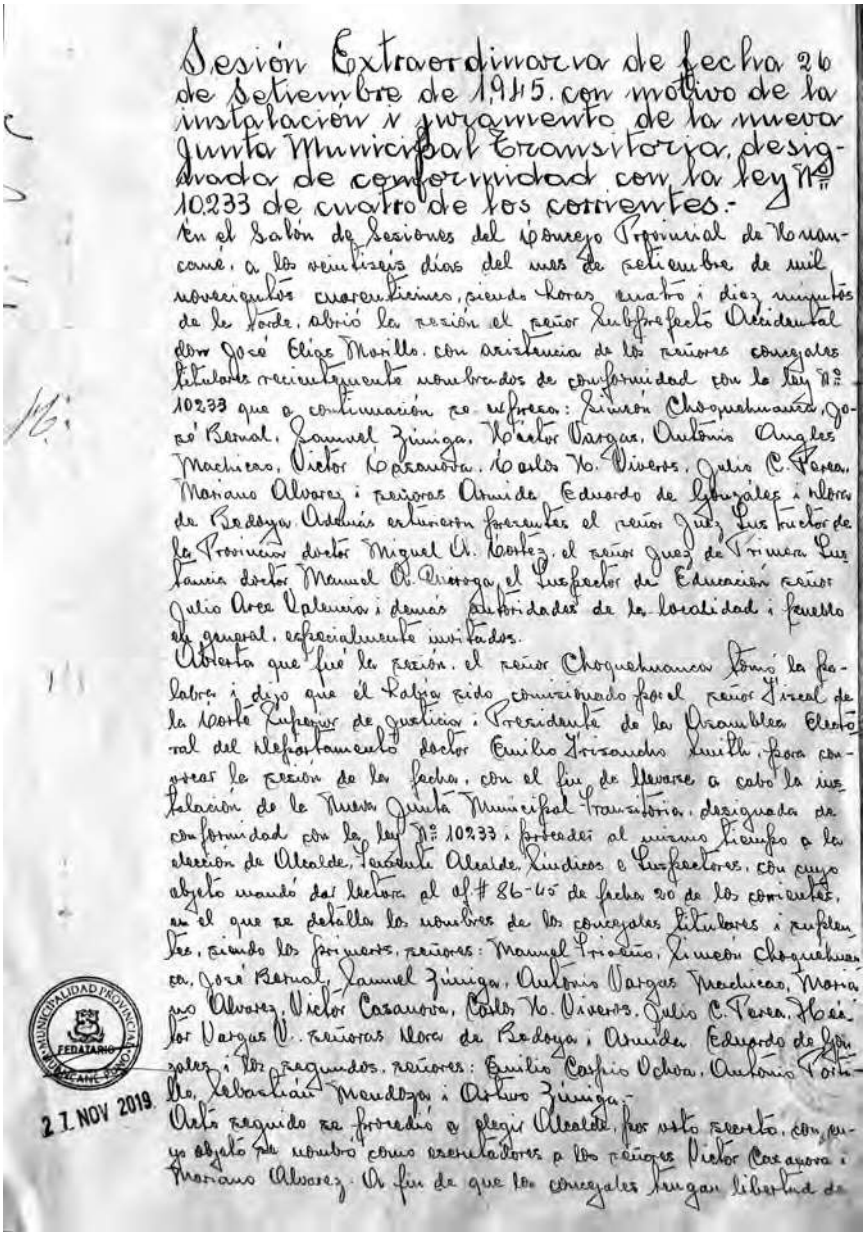
> [...] Acto seguido se procedió a elegir alcalde [sic], por voto secreto, con cuyo objeto se nombró escrutadores a los señores Víctor Casanova i Mariano Álvarez. A fin de que los concejales tengan la libertad de pensar i preparar sus cédulas, se suspendió la sesión por breves minutos [...]. Practicado el escrutinio conforme a ley, se obtuvo el siguiente resultado: señora Dora de Bedoya [Dora Madueño], ocho votos; señor Manuel Triveño, dos votos; en blanco, un voto; total, once votos. En vista del escrutinio practicado, fue proclamada alcaldesa [sic] la señora Dora de Bedoya, a quien la ovacionaron frenéticamente [...] (Acta del 26 de septiembre de 1945, Imagen 5).

Manuel Triveño fue elegido posteriormente como teniente alcalde por ocho votos; José Bernal como síndico de rentas por ocho votos; y Víctor Casanova como síndico de gastos por nueve votos. La sesión continuó con la elección de las inspectorías. Armida Eduardo de Gonzáles fue elegida por unanimidad como inspectora de Biblioteca y por mayoría absoluta como inspectora de Espectáculos.

Según esta acta, tanto Dora Madueño de Bedoya como Armida Eduardo de Gonzáles sufragaron el 26 de septiembre de 1945 para elegir a las autoridades ediles en Huancané, en el segundo grado de una elección indirecta. Como ellas, varias mujeres concejalas hicieron lo mismo en diversas provincias y distritos de la República.

Imagen 5

Copia certificada del acta municipal donde consta el voto de Dora Madueño de Bedoya y Armida Eduardo de Gonzáles en 1945



Sesión Extraordinaria de fecha 26 de Setiembre de 1945. con motivo de la instalacion y juramento de la nueva Junta Municipal Transitoria, designada de conformidad con la ley Nº 10233 de cuatro de los corrientes.-

En el Salón de Sesiones del Concejo Provincial de Huancané, a los veintiseis días del mes de setiembre de mil novecientos cuarentaicinco, siendo horas cuatro i diez minutos de la tarde, abrió la sesión el señor Subprefecto Occidental don José Eliaz Morillo, con asistencia de los señores concejales titulares recientemente nombrados de conformidad con la ley Nº 10233 que a continuación se expresa: Simeón Choquehuanca, José Bernal, Samuel Zuniga, Héctor Vargas, Antonio Angles Machicao, Victor Casanova, Carlos N. Riveros, Julio C. Perea, Mariano Alvarez i señoras Armida Eduardo de Gonzales i Elora de Bedoya. Además estuvieron presentes el señor Juez Instructor de la Provincia doctor Miguel A. Cortez, el señor Juez de Primera Instancia doctor Manuel A. Quiroga, el Subprefecto de Educación señor Julio Arca Valencia i demás autoridades de la localidad i pueblo en general, especialmente invitados.

Abierta que fué la sesión, el señor Choquehuanca tomó la palabra i dijo que él había sido comisionado por el señor Fiscal de la Corte Superior de Justicia i Presidente de la Asamblea Electoral del Departamento doctor Emilio Irigoyen Smith, para convocar la sesión de la fecha, con el fin de llevarse a cabo la instalación de la Nueva Junta Municipal Transitoria, designada de conformidad con la ley Nº 10233, procediendo al mismo tiempo a la elección de Alcalde, Teniente Alcalde, Síndicos e Subfectores, con cuyo objeto mandó dar lectura al Of. # 86-45 de fecha 20 de los corrientes, en el que se detalla los nombres de los concejales titulares i suplentes, siendo los primeros, señores: Manuel Trigoso, Simeón Choquehuanca, José Bernal, Samuel Zuniga, Antonio Vargas Machicao, Mariano Alvarez, Victor Casanova, Carlos N. Riveros, Julio C. Perea, Héctor Vargas V., señoras Elora de Bedoya, Armida Eduardo de Gonzales i los segundos, señores: Emilio Coaguila Ochoa, Antonio Portella, Sebastián Mendoza i Arturo Zuniga.

Acto seguido se procedió a elegir Alcalde, por voto secreto, con cuyo objeto se nombró como escrutadores a los señores Victor Casanova i Mariano Alvarez. A fin de que los concejales tengan libertad de

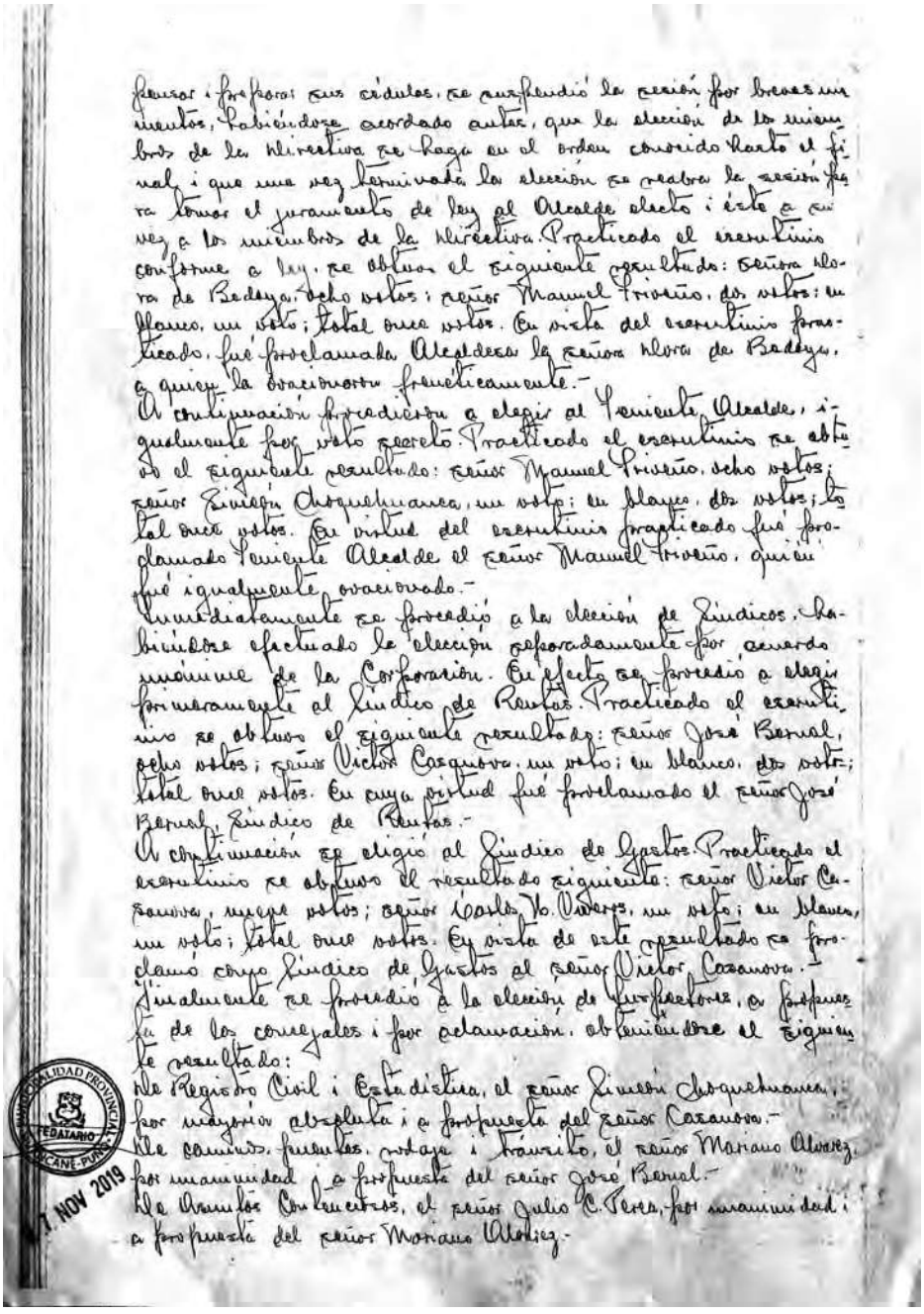
FEDATARIO MUNICIPALIDAD PROVINCIAL HUANCANÉ

27 NOV 2019

...

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

...



fianzas i fos fianzas sus cédulas, se suspendió la sesión por breves momentos, habiéndose acordado antes, que la elección de los miembros de la Mesa Directiva se haga en el orden convenido hasta el final; i que una vez terminada la elección se reabra la sesión para tomar el juramento de ley al Alcalde electo i éste a su vez a los miembros de la Mesa Directiva. Practicado el escrutinio conforme a ley, se obtuvo el siguiente resultado: señora Elvira de Bedoya, ocho votos; señor Manuel Trivelio, dos votos; en blanco, un voto; total once votos. En vista del escrutinio practicado, fué proclamada Alcaldesa la señora Elvira de Bedoya, a quien la concurrencia aplaudió entusiastamente.-

A continuación procedióse a elegir al Teniente Alcalde, igualmente por voto secreto. Practicado el escrutinio se obtuvo el siguiente resultado: señor Manuel Trivelio, ocho votos; señor Eusebio Choquehuanca, un voto; en blanco, dos votos; total once votos. En virtud del escrutinio practicado fué proclamado Teniente Alcalde el señor Manuel Trivelio, quien fué igualmente ovacionado.-

Inmediatamente se procedió a la elección de Síndicos, habiéndose efectuado la elección separadamente por acuerdo unánime de la Corporación. En efecto se procedió a elegir primeramente al Síndico de Rentas. Practicado el escrutinio se obtuvo el siguiente resultado: señor José Bernal, ocho votos; señor Víctor Casanova, un voto; en blanco, dos votos; total once votos. En cuya virtud fué proclamado el señor José Bernal, Síndico de Rentas.-

A continuación se eligió al Síndico de Gastos. Practicado el escrutinio se obtuvo el resultado siguiente: señor Víctor Casanova, nueve votos; señor Carlos V. Vivanco, un voto; en blanco, un voto; total once votos. En vista de este resultado se proclamó como Síndico de Gastos al señor Víctor Casanova.-

Finalmente se procedió a la elección de Fiscalizadores, o Fiscales de los concejales i por aclamación, obteniéndose el siguiente resultado:

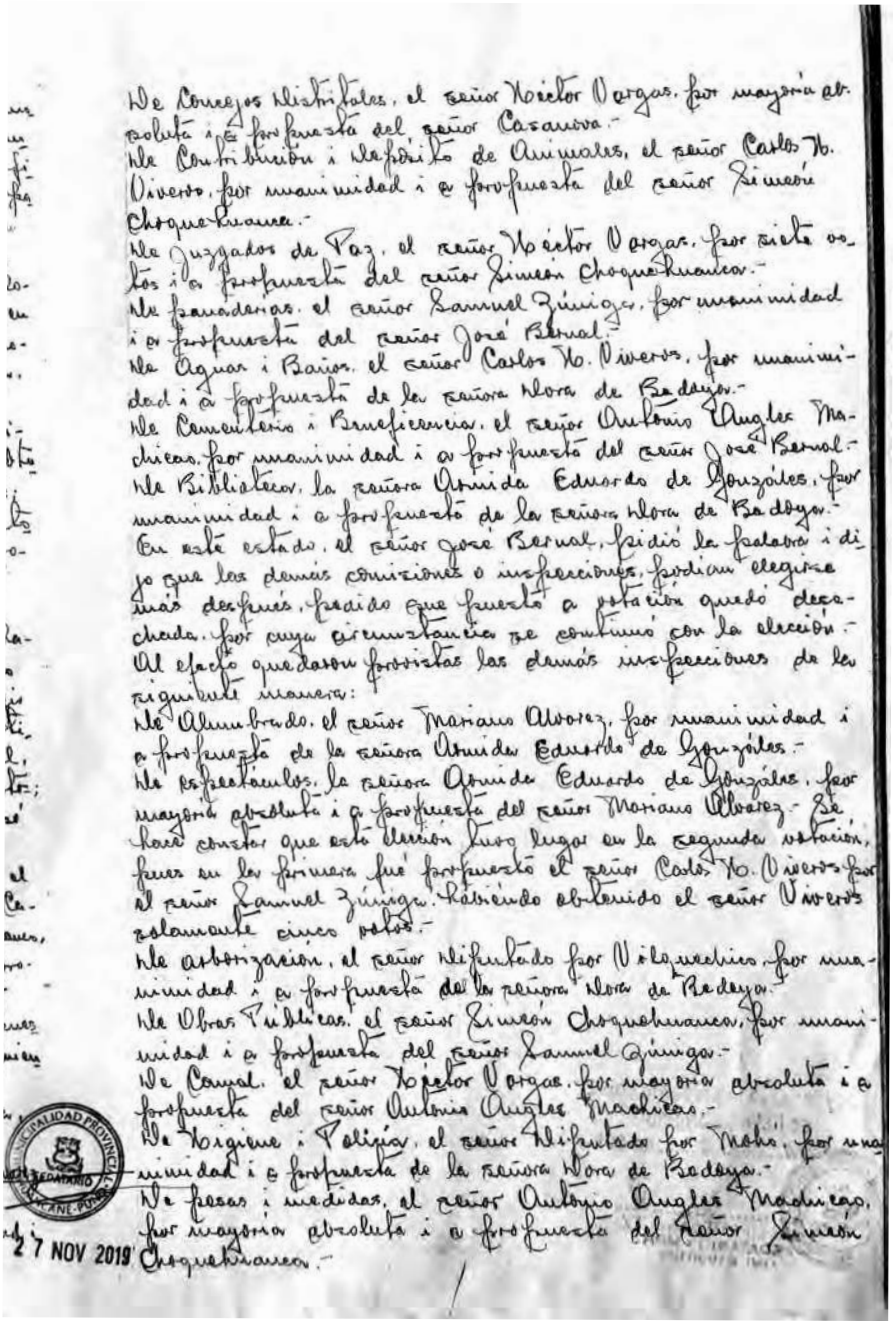
De Registro Civil i Estadística, el señor Eusebio Choquehuanca, por mayoría absoluta i a propuesta del señor Casanova.-

De Caminos, Puentes, Cortaje i Tránsito, el señor Mariano Alvarez, por unanimidad i a propuesta del señor José Bernal.-

De Asuntos Concejiles, el señor Julio C. Pérez, por unanimidad i a propuesta del señor Mariano Alvarez.-

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CANETE-PUNO
FEDATARIO
07 NOV 2019

...

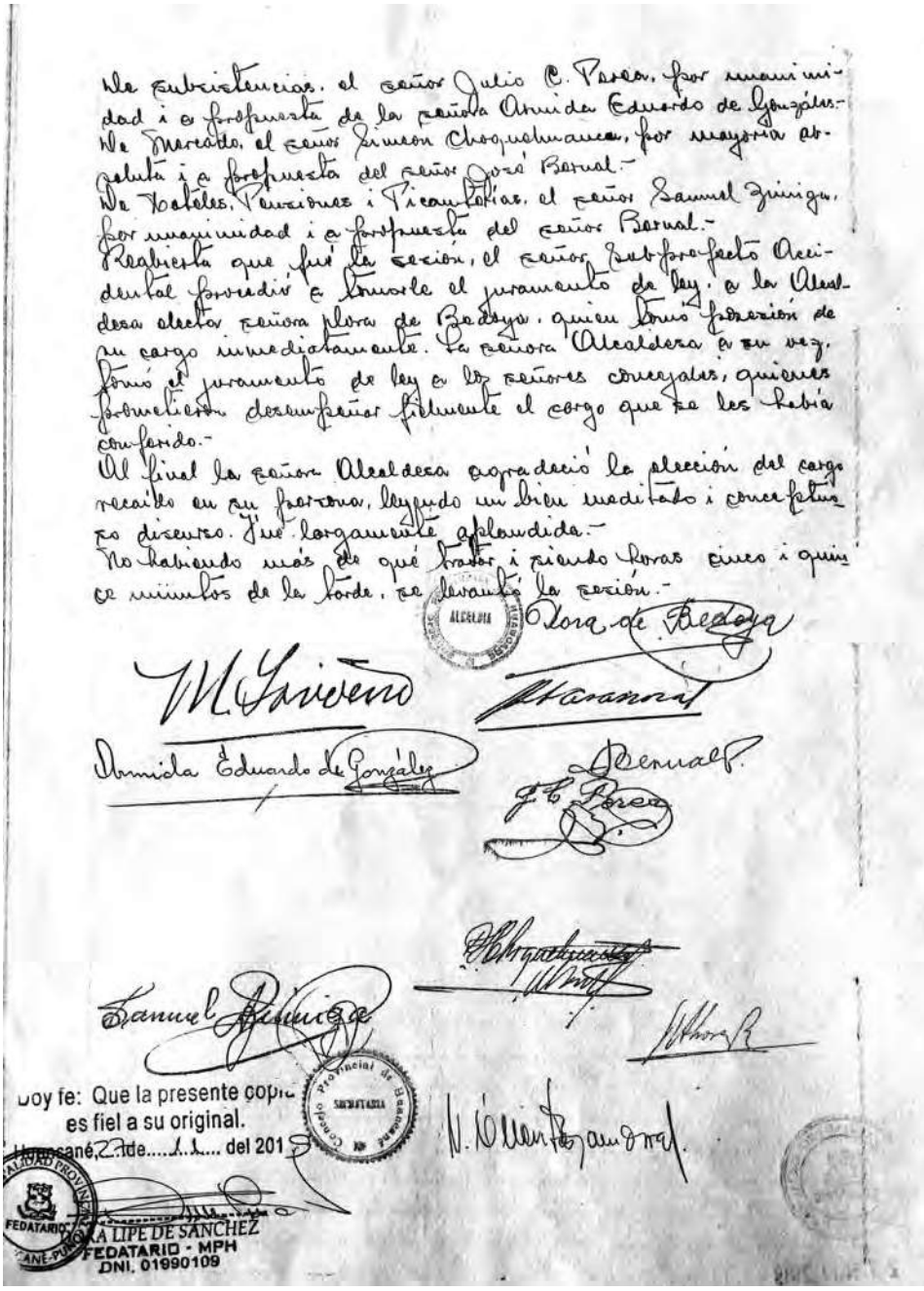


De Consejos Distritales, el señor Nestor Vargas, por mayoría absoluta a favorecida del señor Casanova.-
De Contribución a Beneficio de Animales, el señor Carlos N. Vivero, por unanimidad a favorecida del señor Simeón Choquehuanca.-
De Juzgados de Paz, el señor Nestor Vargas, por siete votos a favorecida del señor Simeón Choquehuanca.-
De Panaderías, el señor Samuel Zúñiga, por unanimidad a favorecida del señor José Bernal.-
De Aguas y Baños, el señor Carlos N. Vivero, por unanimidad a favorecida de la señora Nora de Bedoya.-
De Cementerio y Beneficencia, el señor Antonio Angles Machicao, por unanimidad a favorecida del señor José Bernal.-
De Bibliotecas, la señora Aminda Eduardo de Gonzáles, por unanimidad a favorecida de la señora Nora de Bedoya.-
En este estado, el señor José Bernal, pidió la palabra y dijo que las demás comisiones o inspecciones, podían elegirse más después, pedido que fuesta a votación quedó desechada, por cuya circunstancia se continuó con la elección.-
Al efecto quedaron favoritas las demás inspecciones de la siguiente manera:
De Alumbrado, el señor Mariano Alvarez, por unanimidad a favorecida de la señora Aminda Eduardo de Gonzáles.-
De espectaculos, la señora Aminda Eduardo de Gonzáles, por mayoría absoluta a favorecida del señor Mariano Alvarez.- Se hace constar que estas elecciones fueron en la segunda votación, pues en la primera fué favorecido el señor Carlos N. Vivero por el señor Samuel Zúñiga, habiendo obtenido el señor Vivero solamente cinco votos.-
De Abastos, el señor Nicefuelo fue Villavicencio por unanimidad a favorecida de la señora Nora de Bedoya.-
De Obras Públicas, el señor Simeón Choquehuanca, por unanimidad a favorecida del señor Samuel Zúñiga.-
De Canal, el señor Nestor Vargas, por mayoría absoluta a favorecida del señor Antonio Angles Machicao.-
De Higiene y Policía, el señor Nicefuelo fue Mollo, por unanimidad a favorecida de la señora Nora de Bedoya.-
De Pesas y Medidas, el señor Antonio Angles Machicao, por mayoría absoluta a favorecida del señor Simeón Choquehuanca.-

27 NOV 2019

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

...



"Practicado el escrutinio conforme a ley, se obtuvo el siguiente resultado: señora Dora de Bedoya, ocho votos; señor Manuel Triveño, dos votos". Fuente: Archivo de la Municipalidad Provincial de Huancané, Puno.

5. Reflexiones Finales

El carácter de las elecciones municipales de 1945 fue excepcional, indirecto y de dos grados. Mujeres peruanas votaron y fueron electas. Entre ellas destaca la intelectual feminista María Jesús Alvarado como concejala en la Junta Municipal Transitoria de Lima, las alcaldesas Dora Madueño y Angélica Zambrano; y las tenientes alcaldesas Eva Morales y Susana León. Todas ellas llegaron a la función pública debido a la aplicación por primera vez del artículo 86.° de la Constitución de 1933.

Sin perjuicio de la capacidad de agencia de cada una de todas las que participaron en las Juntas Municipales Transitorias de 1945, es importante tomar en cuenta el contexto político y social de la época a fin de «no asumir que los sujetos estudiados son entes unitarios y autocontenidos e imbuidos de innatas cualidades» (Denegri, 2004, p.22), sino que hay un escenario propicio para el surgimiento de estas mujeres como actoras políticas.

No se trata de una concejala o una alcaldesa aislada; son diversas mujeres en distintas provincias que ingresan a la función municipal en un contexto de inclusión política con la llegada al Gobierno del FDN, integrado por el APRA. Esta victoria electoral de 1945 trajo promesas de democratización de la vida política y de justicia social, aunque dos años más tarde entraría —por diversas razones— en una profunda crisis, preludio del golpe de Estado de 1948 que pusiera punto final al intento de «reconstruir el Estado sobre bases más democráticas y representativas, sobre una participación política ampliada», mediando en los conflictos sociales con «negociaciones y compromisos» para evitar que se repitan «las sangrientas luchas que habían caracterizado la vida política peruana de los primeros años de la década del 30» (Portocarrero,1983 p. 13).

En 1945, y por un corto periodo, se abrió un proceso de democratización que en el caso de este estudio se aprecia en la dación de la Ley N.° 10233. Al asumir el cargo de alcaldesa, Dora Madueño aludió en su discurso pronunciado ante el público presente este proceso de apertura democrática.

> Nuestra querida Patria ha comenzado a vivir una nueva vida como consecuencia de la rotunda afirmación democrática expresada por el pueblo peruano en los comicios del 10 de junio último. Vivimos ahora una era de democracia i todos queremos el

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> imperio de la justicia social [...]. Las Juntas Municipales Transitorias no son sino un trasunto de ese clima democrático, una proyección de las normas de dignidad i honradez ciudadanas que el Supremo Gobierno ha impuesto como norma de conducta social. Quizá por eso cierto sector de Huancané ha atacado con tanto encono a esta Junta que tiene apenas unos cuantos minutos de nacida (Madueño, 1945, 26 de septiembre).

Pero, además, este mismo proceso de democratización nacía influido por la lucha de feministas precursoras como Zoila Aurora Cáceres, María Jesús Alvarado, Blanca Adelma Ladrón de Guevara, Magda Portal, Dora Mayer, Elisa Rodríguez Parra, entre otras (Aguilar, 2011), en torno a la promoción de la ciudadanía y el sufragio femenino. Ellas tuvieron un papel público importante en la disputa de ideas acerca de los derechos civiles y políticos de las mujeres durante la primera mitad del siglo XX.

La inclusión política de 1945, junto al legado de la lucha de estas feministas, fue el 'caldo de cultivo' para el sufragio femenino de 1945 y la aparición de las primeras concejalas, inspectoras y alcaldesas en el Perú.

No me es posible afirmar que en estas elecciones haya habido una participación masiva de las mujeres letradas del país; sin embargo, se trata del antecedente directo de las elecciones generales de 1956 en términos de sufragio femenino.

Quedan numerosas fuentes primarias que revisar, en especial, las actas de las Asambleas Electorales Departamentales de 1945, y las actas y actos administrativos de las propias Juntas Municipales Transitorias. La tarea de compilar y estudiar archivos públicos y privados en todo el territorio nacional sobre esta primera experiencia de voto y gestión pública de las mujeres nos permitirá tener una memoria más amplia y detallada sobre la historia de la participación política de las mujeres peruanas.

Referencias bibliográficas

Aguilar, Roisida
2002 «El Sufragio de la Mujer. Debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932». En *Elecciones*, 1, (1), noviembre de 2002, pp. 123-164. Lima: ONPE.

2006 "La «aurora» del Sufragio Femenino en el Perú: Zoila A. Cáceres, 1924-1933" En O´Phelan & Zegarra (eds.), *Mujeres, Familia y Sociedad en la Historia de América Latina, Siglos XVIII-XXI* (pp. 517-535). Lima: ONPE.

2011 «Las mujeres peruanas y la lucha por sus derechos legítimos: el sufragio y la ciudadanía». En Barry, (comp.), *Sufragio femenino: prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en Argentina y América*, pp. 309-320. Buenos Aires: Eduntref.

Aljovín, Cristóbal
2018 «Sufragio y participación política; Perú 1808-1896». En Aljovín & López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú* (pp. 29-87). Segunda edición aumentada. Lima: IEP y JNE.

Aljovín, Cristóbal & Sinesio López (eds.)
2018 *Historia de las elecciones en el Perú. Segunda edición aumentada*. Lima: IEP y JNE.

Alvarado, María Jesús
1945 «Las mujeres y los municipios». Lima: Diario *La Tribuna* 16 de octubre.

2012 *El Feminismo. Reimpresión de la edición de 1912*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

Bedoya, Carlos Alonso
2019 «Dora Madueño y las primeras alcaldesas peruanas en 1945. Notas

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

históricas sobre género y ciudadanía». En *Discursos del Sur N° 4, pp. 79-107.* Lima: UNMSM.

Bergel, Martín
2019 *La Desmesura Revolucionaria. Cultura y política en los orígenes del APRA*. Lima: La Siniestra Ensayos.

Bernedo, Karen
2018 «Las primeras, mujeres al encuentro de la historia». *Exposición visual*. Lima: Universidad del Pacífico.

Denegri, Francesca
2004 *El abanico y la cigarrera, la primera generación de mujeres ilustradas en el Perú* (2da edición). Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán e IEP.

Haraway, Donna
1995 «Conocimientos situados: la cuestión científica en el feminismo y el privilegio de la perspectiva parcial». En *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinvención de la naturaleza* (pp. 313-346). Madrid: Ediciones Cátedra.

Haya de la Torre, Víctor Raúl
2010 *El antiimperialismo y el APRA*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Miloslávich, Diana
2015 «Feminismo y sufragio 1931-1955». En *Elecciones* 14, *(*15). Enero-diciembre del 2015, pp. 109-143. Lima: ONPE.

Muñoz, Fanni & Violeta Barrientos
2019 «Un bosquejo de feminismo(s) peruano(s): los múltiples desafíos». En Claudia Rosas Lauro (ed.), *Género y Mujeres en la historia del Perú, del hogar al espacio público Lima: PUCP.*

Paniagua, Valentín
2003 «El derecho de sufragio en el Perú». *Elecciones 2*, 61-89. Recuperado de Recuperado de <https://bit.ly/3m1mQ9l>

Portal, Magda
1945 La Mujer en los Municipios. Lima: Diario *La Tribuna*, 19 de octubre.

1950 *¿Quiénes traicionaron al pueblo?* Lima: Editorial Salas. Recuperado de <https://bit.ly/3qv1aVKZ

2017 *La vida que yo viví... Autobiografía de Magda Portal*. Lima: Casa de la Literatura Peruana.

Poulsen, Karen
2018 *¡Somos ciudadanas! Ciudadanía y sufragio femenino en el Perú*. Lima: JNE y PUCP.

Seoane, Manuel
1984 *Izquierda Aprista. El verbo vigoroso de Manuel Seoane marca con fuego una posición política*. Lima: OKURA.

Townsend, Andrés
1989 *50 años de aprismo: memorias, ensayos y discursos de un militante*. Lima: Editorial DESA.

Tuesta, Fernando
1998 «Las elecciones municipales de la década del 60». En *Polítika*, blog de Fernando Tuesta Soldevilla. Recuperado de <https://bit.ly/372qEkh>

Vargas, Carlos
2002 *Las organizaciones políticas en las elecciones municipales de 1998 y 2002: un análisis comparativo*. Lima: ONPE.

Archivos:

- Archivo Regional de Puno. Documentación correspondiente a los años 1944-1946.

- Unidad de Control Patrimonial y Archivo Central de la Municipalidad Provincial de Huancané. Oficios y circulares remitidos por la alcaldía

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

y algunas actas de Concejo Municipal correspondiente a los meses de septiembre de 1945 a enero de 1946.

- Hemeroteca Nacional de la Biblioteca Nacional del Perú. Ediciones de septiembre, octubre y noviembre de 1945 del diario La Tribuna.

Fuentes primarias

- Copia certificada del Acta Extraordinaria de fecha 26 de septiembre de 1945 del Concejo Municipal Provincial de Huancané.

- Copia certificada de la Circular N.° 1 del 25 de septiembre de 1945, que contiene la transcripción del Oficio N.° 86-45 remitido por el fiscal Emilio Frisancho Smith, presidente de la Asamblea Electoral Municipal de Puno, al concejal Simeón Choquehuanca.

- Diario *La Tribuna*. Ediciones de septiembre, octubre y noviembre de 1945.

- Madueño, D. (1945, 26 de septiembre). Discurso de asunción de la alcaldía de Huancané.

[Sobre el autor]

Carlos Alonso Bedoya Bonelli

Candidato a magíster en Género y Desarrollo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, con la tesis Dora Madueño, la primera alcaldesa del Perú en 1945. Licenciado en Derecho por la Universidad de San Martín de Porres, Lima. Sus temas principales de investigación se han relacionado con la economía política y desde 2015 con el género, donde destacan los artículos *Dora Madueño y las primeras alcaldesas peruanas en 1945, notas históricas sobre género y ciudadanía* (Discursos del Sur, 2019) y *¿Quiénes son #ConMisHijosNoTeMetas?* (ALAI, 2017). Es autor del libro *Poder e Inversión en el Perú 2011 - 2016, actores prioridades e intereses* (Red GE, 2016) y coautor del estudio *Derechos laborales y responsabilidad social* (CEDAL, 2004), entre otras publicaciones.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Las renovaciones del registro electoral de 1931: la convocatoria, el nuevo ciudadano, el registro permanente y la entrega de la primera libreta electoral

Cristian Enrique Padilla Zárate
<padillazarate@gmail.com>
Grupo de investigación Historia y Ciudadanía Activa
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú
ORCID: 0000-0002-7723-787X

Miguel Ángel Ccasani Condo
<miguelangelccasanicondo@gmail.com>
Grupo de investigación Historia y Ciudadanía Activa
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú
ORCID: 0000-0003-3221-6570

[Resumen] Para las elecciones generales de 1931 se dio un inusitado apoyo durante el registro público de votantes. Estos fueron impulsados por el Gobierno a través de la prensa y apoyados por partidos políticos que, aunque siguieron sus intereses, revelaron mutuo ánimo frente a las nuevas reformas electorales. Como la coyuntura política implicó una sociedad desconfiada de las elecciones —entre políticos leguiístas, autoridades militares y nuevos partidos de masas—, su participación en la práctica dio valor práctico al nuevo estatuto, que hizo posible las propuestas modernas para sus provechos privados. Las propuestas de aquellas reformas incluyeron la convocatoria masiva, una nueva masa de votantes, el registro permanente y la presentación de la libreta electoral. Esto último fue importante, pues simbolizó el poder electoral entregado personalmente, el primer documento personal de registro votante moderno.

[Palabras clave] Elecciones generales de 1931, ciudadanía, libreta electoral, convocatoria, registro cívico y participación electoral.

[Title] The renewals of the electoral registry of 1931: the call, the new citizen, the permanent registry and the delivery of the first electoral card.

[Abstract] For the general elections of 1931 there was unusual support during the public voter registration. These were promoted by the Government through the press and supported by political parties that, although they followed their interests, revealed mutual encouragement in the face of the new electoral reforms. As the political conjuncture implied a society distrustful of the elections —among Leguia's political followers, military authorities, and new mass parties—, their participation in practice gave practical value to the new statute, which made modern proposals for their private gain possible. Proposals for

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

those reforms included a mass call, a new mass of voters, permanent registration, and the presentation of the electoral book. The latter was important, as it symbolized personally-handed electoral power , the first modern personal voter registration document.

[Keyword] General elections of 1931, Citizenship, Electoral Book, Call, Civic Registry and Electoral Participation.

[Recibido] 06/07/20 & [Aceptado] 04/11/20

Padilla, Cristian & Miguel Ángel Ccasani « Las renovaciones del registro electoral de 1931: la convocatoria, el nuevo ciudadano, el registro permanente y la entrega de la primera libreta electoral» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 263-296

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

Las elecciones generales de 1931 significaron un importante paso para la modernización del sufragio peruano, pues, luego de décadas de votaciones conflictivas y cerradas, se incentivó una participación ciudadana más masiva y directa de la vista hasta entonces. Este desarrollo del proceso electoral no permaneció indiferente al juego de las fuerzas políticas, quienes las condicionaron o apoyaron según el contexto. Esto fue más notorio en los primeros años del siglo XX, cuando los nuevos actores políticos buscaron influenciar el aparato electoral a distintos niveles.[1] Estas fuerzas políticas se venían desplegando desde el Oncenio y reuniendo apoyo popular, por lo que su interés por las elecciones generales de 1931 fue decisivo.

El registro electoral para estos comicios tuvo, entonces, un nuevo valor. La tecnificación que tuvo este proceso reveló el interés que suscitó la representación ciudadana para las votaciones. Un ejemplo fue la emisión de la libreta electoral como un concepto moderno y masivo que acreditó al votante a nivel personal. La entrega de este documento durante el registro electoral implicó un proceso de modernización, tanto de conceptos como de instrumentos electorales, para reconocer al votante.

El desarrollo de los instrumentos electorales reveló el interés social por la sistematización de este proceso. Esto llama la atención, pues en aquel año la sociedad peruana había vivido con desconfianza los procesos electorales, conviviendo con fuerzas políticas leguiístas, autoridades militares y los inevitables partidos de masas. Considerando este contexto, la pregunta es: ¿cómo se desarrollaron los aspectos modernos del registro electoral para los comicios de 1931?

Los estudios sobre los procesos electorales suelen dejar de lado el desarrollo de sus registros, y prefieren enfocarse en la contienda política y sus resultados. Aun así, y lejos de desmerecer aquellas investigaciones, pueden rescatarse algunos aportes sobre este tema.

Una base teórica se puede obtener del *Diccionario electoral*, publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. De aquí se obtiene una definición básica del registro electoral, el cual se entiende como un proceso donde

1 Para encontrar este tipo de desarrollo electoral durante aquellos años, véase, E*l sistema electoral durante la Republica Aristocrática* (1895-1919), de Luna Jacobs.

se determina a los ciudadanos que pueden votar. En su desarrollo se inscribe al ciudadano políticamente activo, se desprenden los no votantes, se influye del registro civil y se presenta a los participantes activos de los sufragios. Estas condiciones la vuelven un soporte importante para el sistema democrático.

Jorge Basadre, en su libro *Elecciones y centralismo en el Perú: apuntes para un esquema histórico*, rescata el valor del trabajo electoral previo a las votaciones y la necesidad de su modernización para resultados más fiables. De hecho, reconoce las elecciones de 1931 como el hecho inicial para un registro votante moderno y sistemático. Las decisiones políticas que la condicionaron están mencionadas en su obra *Historia de la República del Perú*; sin embargo, y a pesar de seguir a las fuerzas políticas involucradas, no se adentra en la importancia de los documentos de presentación votante sino hasta más adelante.

Las elecciones de 1931 también son rescatadas en las publicaciones oficiales del Jurado Nacional de Elecciones. *Elecciones presidenciales en el Perú (1931 – 2016)* presenta datos necesarios para tener un panorama amplio y estadístico sobre aquellos comicios. Se presentan como elecciones de medidas personalizadas (rezago del conservadorismo electoral previo) con ejecuciones modernas. Mayor detalle sobre las especificaciones legales se obtiene en el libro *Elecciones parlamentarias en el Perú (1931 – 2011).*

A modo de comparación, existen trabajos que revelan las influencias para la ejecución del registro electoral. Sin alejarse demasiado de 1931, en *La "ciudadanía corporativa" en el Perú republicano (1834-1896)*, Alicia del Águila[2] aprovecha aquellos años para revelar a las políticas electorales como medidas de control ciudadano, vigilando su participación y supervisando el concepto de elector. Se evidencia la necesidad de un registro cívico determinado por el acuerdo de los partidos políticos dominantes. Su estudio puede continuarse con *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*, de Roisida Aguilar Gil, donde se agregan mayores detalles de la organización electoral fuera de Lima. En ambos textos se resalta que la representación ciudadana se desarrolló por la búsqueda del dominio político. Se amplían más claramente estas ideas en *El sistema electoral durante la República Aristocrática (1895-1919)* de Luna Jacobs. Mientras explica el sistema de sufragio de

2 En *Revista de Historia Iberoamericana*, Vol. 4. N.°2, pp. 59-83.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

aquellos años, muestra a la dinámica de fuerzas políticas influyentes entre sí que no se limitan al desarrollo institucional o intenciones partidistas. El juego de estas variables fue lo que mantuvo el centralismo electoral en la llamada República Aristocrática.

Así, se puede plantear que este registro electoral fue parte de un lento proceso de modernización, determinado por su nivel de desarrollo, intereses y coyuntura política. A manera de hipótesis, este trabajo afirma que el registro reformado tuvo torpezas en sus primeros días por los rezagos centralistas de los partidos políticos. No obstante, los aspectos modernos que planteó el nuevo estatuto hicieron que más adelante se adapten y terminen recuperando la confianza para las elecciones, como en las generales de 1931.

2. Antecedentes del registro electoral

Desde los inicios de la República peruana, los registros cívicos fueron instrumentos políticos necesarios para mantener en el poder a ciertos grupos.[3] Mientras la representación ciudadana en la política tuvo su lenta evolución, el país desarrolló sus aparatos de control social. Uno de ellos fue el electoral, de crecimiento dependiente y enajenado por su coyuntura, sobre todo en los primeros años republicanos. Las herramientas primitivas que designaron, como medio de identificación, al nuevo ciudadano republicano fueron las partidas de bautizo y la *Carta de ciudadanía*.

Uno de los hitos importantes del progreso electoral fue la aparición de la Junta Electoral Nacional, primer organismo independiente que reunió tras de sí todas las juntas, organismos e instrumentos del escenario electoral.[4] Se creó en 1896 bajo el gobierno de Nicolás de Piérola con la intención de reformar diversas instituciones y mejorar su propio panorama político. Luego de casi un año de debate, el 20 de noviembre de 1896, se emitió la Ley Electoral de 1896, dedicándole todo el título IV a la conformación de la Junta Electoral Nacional,

3 La práctica de controlar el acceso de votos fue un fenómeno que se asentó con normas legales y acciones prácticas por diversos grupos políticos. Caracterizó el primer siglo republicano del país e impulsó indirectamente la presencia de partidos populares. Para mayor información véase *La "ciudadanía corporativa" en el Perú republicano (1834 - 1896)*, de Alicia del Águila.

4 Piérola vio que el proceso electoral estuvo fragmentado entre municipios, colegios electorales y juntas, frecuentemente guiados por la tradición o el partidismo territorial. De este modo decidió crear una junta nacional como un aparato alejado que reúna tras de sí tantas autoridades electorales. Para mayores detalles de sus reformas véase *Las elecciones de hace un siglo 1896 -1912*, de Roisida Aguilar Gil.

desde sus integrantes hasta sus funciones. Así, se definieron sus responsabilidades, desde dirigir a las demás juntas (regionales, departamentales, etc.) hasta encargarse de los registros civiles.

Piérola reveló el uso práctico de la modernización electoral, pues quiso mantenerlo como una autoridad libre de influencias políticas, aunque conservando su propio control sobre los votantes. Sobre ellos fueron valorados mientras fuesen parte de los mayores contribuyentes (ciudadanos alfabetizados de grandes ingresos).[5] Fue importante para Piérola tenerlos en un registro cívico, pues le serviría contar con su respaldo político influyente, además de deshacerse de grupos menores como los analfabetos. Además de excluir a la población provincial del registro —para centrarse en potenciales aliados limeños—, generó unos inconstantes documentos personales de representación votante: los títulos electorales.[6]

La idea de este título fue importante, pues simbólicamente fue el primer intento de entregar el poder de representación política al ciudadano. La propuesta fue tenerlos en cuestiones nacionales y relacionarlos con los candidatos, aunque solo incluyesen a los mayores contribuyentes. No obstante, los futuros cambios en la junta electoral, variación de enfoques, poca obligatoriedad del documento y mínima utilidad hizo que quedase rezagado en el registro. Cabe mencionar que en la normativa para estos títulos, Ley Electoral de 1896, los analfabetos perdieron su condición de votantes y su participación política para futuras elecciones.

De hecho, los demás cambios electorales fueron replanteados luego del gobierno de Piérola. Entre futuras reformas, cambio de autoridades y ejecuciones imprácticas se estancó la modernización electoral durante la llamada República Aristocrática y el Oncenio de Leguía.[7] Aun así, la posibilidad de los instrumentos electorales modernizados fue una idea presente en diversos proyectos sufragistas. Por ejemplo, siguiendo con el ejemplo de la libreta electoral,

5 La figura de los mayores contribuyentes fue muy determinante para Piérola, que decidió incluirlos también como dirigentes de registro y candidatos. Ibid.

6 Estos títulos se habían creado con la Ley Municipal de 1892 como certificados comunes de registro. Su utilidad a nivel local hizo que con la Junta Electoral Nacional regresen como títulos electorales oficiales, actualizables cada cinco años.

7 Un ejemplo claro de esto fueron las elecciones nacionales de 1899. Para mayor información véase *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896 – 1912*, de Roisida Aguilar Gil.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

se mantuvo la idea de que exista algo que acredite ser un ciudadano votante, ser emitidas por la mayor entidad electoral, entregadas en las mesas de registro y con la inversión directa del Tesoro Nacional.

Los cambios en la práctica del registro electoral ocasionaron demasiados problemas para las elecciones. Se sabe que durante las elecciones hubo confusión, ausencia de votantes, anulación de votos y falsificaciones. Además, el título electoral, llamado *Libreta de conscripción militar* desde 1915,[8] estuvo concentrado en pocos votantes y en poco uso frente a la más necesaria lista de contribuyentes.[9] Es decir, la entrega del poder electoral al votante no fue la prioridad, sino el registro de todos los candidatos posibles para el gobernante. Todo esto, sumado a los resultados poco fiables de las elecciones, terminó depreciando la práctica electoral.

En 1930 se dio la revolución de Arequipa con Luis M. Sánchez Cerro, lo que terminó con el largo régimen autoritario de Augusto B. Leguía. Como aquel presidente continuó el estancamiento de la modernización electoral,[10] las fuerzas políticas populares —que se vinieron gestando en aquellos años— aprovecharon el golpe de Estado con intensos debates, intentos y reformas electorales. Aquello culminó con la renuncia de Luis M. Sánchez Cerro y la anulación de un proceso electoral en marcha y con supuestos aires de reforma.[11]

Cabe detallar las condiciones electorales de estos últimos meses, pues en ellos se gestaría la máxima normatividad para los comicios: el Estatuto Electoral.

8 Hubo un ligero cambio electoral en 1915 por el general Oscar R. Benavides, presidente provisorio del país luego de dar un golpe de estado a Guillermo Billinghurst. Entre sus reformas estuvo la ley de Elecciones Políticas (N° 2108) publicada en el 4 de febrero de 1915, donde se cambiaron las convocatorias de registro civil por las de registro militar. Con ello se trasladó el poder electoral hacia el Estado Mayor de Ejército, cambiando en el proceso el documento de acreditación votante. Así aparece la boleta de excepción, también llamada libreta de conscripción militar. Lejos del cambio de responsabilidades este nuevo documento no presentó mayores modificaciones. Además de ser emitidos por las Fuerzas Armadas, siguieron teniendo las mismas funciones. El registro militar en la práctica continuó de forma similar al anterior registro cívico. Se evidenció que el principal motivo de estos cambios fue trasladar el poder de las juntas electorales a los militares, lo que revela la importancia creciente de estos instrumentos para el control ciudadano y el mantenimiento del régimen.

9 Para mayor información sobre el interés hacia el mayor contribuyente para asuntos electorales, véase *El padrón electoral desde el debate en la ley de elecciones de 1896 hasta las elecciones presidenciales de 1899*, de Miguel Ccasani.

10 Sólo se realizó una única reforma electoral en 1924, sin alteraciones a la práctica del registro militar.

11 Para mayor información sobre estas elecciones anuladas y las insinuaciones de reforma, véase *El registro electoral durante 1931*: El último registro elaborado antes de la creación del Jurado Nacional de Elecciones, de Cristian Padilla.

3. La búsqueda de un estatuto electoral

Luego del Oncenio se instaló la Junta Militar de Gobierno en 1930, presidida por el comandante Luis M. Sánchez Cerro, el cual se comprometió a convocar a nuevas elecciones para un pronto regreso a la constitucionalidad con una nueva Asamblea Constituyente. Por este motivo se aprobó un nuevo reglamento electoral para reformar lo establecido en la Constitución de 1920.

La duración de este reglamento fue fugaz debido, en gran medida, a las inquietudes políticas del contexto. La creciente inestabilidad del Gobierno de Sánchez Cerro, junto a la presión opositora y su poca aceptación pública, hizo que termine el año 1930 con poco apoyo público. La confirmación de su candidatura a la presidencia, conservando la dirigencia de las instituciones electorales, solo aumentó la desconfianza en su figura.

La crisis obligó a Sánchez Cerro a anular aquel proceso electoral y renunciar a la presidencia de la Junta Militar de Gobierno el 1 de marzo de 1931. Se instaló una nueva junta compuesta ahora por civiles. La nueva Junta Nacional de Gobierno la presidió David Samanez Ocampo quien, entre otras medidas, convocó de inmediato a una comisión de jóvenes académicos que elaborasen el anteproyecto de una nueva ley electoral. Los integrantes de la comisión fueron José Antonio Encinas, César Antonio Ugarte, Luis E. Valcárcel, Jorge Basadre, Federico More, Luis Alberto Sánchez, Alberto Arca Parró, Carlos Manuel Cox y Carlos Enrique Telaya.[12] Cabe destacar que lejos de las simpatías políticas y posturas posteriores, las ideas debatidas por la comisión incentivaron propuestas importantes como el poder electoral autónomo, la representación de las minorías, el voto secreto y obligatorio, y la organización científica de los registros electorales.

El proyecto terminado fue presentado a la junta de civiles, la cual lo observó y le agregó algunos cambios. Así, el 26 de mayo de 1931 se publicó el definitivo Estatuto Electoral con el Decreto Ley N.° 7177 y con gran atención de la prensa, pues inmediatamente también se convocaron a elecciones generales para presidente de la República y a un Congreso Constituyente.

12 De entre todas estas personalidades Jorge Basadre resalta la colaboración de Arca Parró, cuya influencia prácticamente organizó el sistema elector para los comicios de 1931. Su aporte a tantos niveles Lo hizo partícipe en procesos similares más adelante, como en el censo nacional de 1939. Para mayor información véase *Elecciones y centralismo en el Perú: Apuntes para un esquema histórico*, de Jorge Basadre Grohmann.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Con la promulgación de la nueva ley electoral se estableció el Jurado Nacional de Elecciones, máximo ente fiscalizador y arbitrario, encargado del desarrollo transparente de los comicios. A partir de él se abrió paso a la participación colectiva: En todas las capitales de país debían instalarse los Jurados Departamentales de Elecciones como entidades descentralizadas, para encargarse durante semanas del registro de cada votante disponible. La vigilancia del registro electoral, los mismos comicios, el escrutinio y la proclamación de resultados recayó en los respectivos Jurados Departamentales antes del cómputo final del Jurado Nacional de Elecciones. De entre todas estas instituciones electorales una de las mayores modernidades técnicas se vio con el Registro Electoral Nacional.

4. El moderno Registro Electoral Nacional

Entre las primeras prioridades de la Junta Nacional de Elecciones estuvo la de enlistar a los ciudadanos y reconocerlos votantes. Para ello se fundó una institución llamada el Registro Electoral Nacional, encargado el proceso práctico de forma metódica para garantizar el orden.

Según el Estatuto Electoral, se señalaron primero los servicios a cargo de la nueva institución.[13] Fueron, entre otros, la identidad personal, el desarrollo de la inscripción y el recojo de datos para el estudio estadístico (art. 1.°). Se ejecutarían mediante oficinas en la capital de cada provincia para la inscripción ciudadana y la entrega de libretas (art. 2.°). Para ello, distribuiría a cada despacho estos instrumentos modernos para el registro (art. 4.°): libros de inscripción, partidas duplicadas, otros documentos para la identidad nacional como fichas individuales dactiloscópicas y solicitudes, libretas electorales, libros y demás documentos auxiliares según se necesite.

Entre ellos, la libreta electoral fue definida como "el único título de sufragio del ciudadano a cuyo favor ha sido otorgado, y, al mismo tiempo, su cédula de identidad personal" (art. 5.°). Se puede considerar que el registro cívico y electoral se hicieron casi simultáneamente en aquellas oficinas, confirmando el acto con la entrega de la libreta. La importancia de este documento se extendió

13 Los artículos que describen detallan sus funciones más adelante se obtienen del Estatuto Electoral, publicando con el Decreto Ley N.° 7177.

también en otras responsabilidades cívicas, lo que la colocó por encima de los demás instrumentos.[14]

Para obtener el derecho de sufragio se debían cumplir los siguientes requisitos (tabla N.° 1):

Tabla 1

Criterios para obtener el derecho de sufragio

Estatuto Electoral	
Podía ser elector (art. 6.°)	**No podía ser elector (arts. 7.° y 8.°)**
Pueden inscribirse en el registro (art. 6.°). • Estar inscritos en el Registro Electoral Nacional. • Los peruanos varones mayores de 21 años. • Que sepan leer y escribir. • Se hallen en ejercicio de sus derechos civiles. • Los mayores de 60 años tendrán el voto voluntario	No pueden inscribirse en el registro (art. 7.°). • No estar inscritos en el Registro Electoral Nacional. • Los miembros de las Fuerzas Armadas. • Los miembros del clero regular y secular. Carecen de la capacidad de inscripción (art. 8.°) • Los que han perdido la capacidad civil. • Los que cumplen penas de suspensión de sus derechos civiles. • Los encausados por responsabilidades nacionales.

Fuente: Estatuto Electoral de 1931

14 Se menciona que los ciudadanos registrados deberían presentar su libreta electoral (o algún certificado de despensa) para desempeñar otras actividades ajenas al tema electoral como (art. 11):
- Desempeñar o seguir desempeñando funciones o empleos públicos,
- acreditar la identidad en todos los casos en que por leyes, decretos o reglamentos fuera requerido como: retiro de fondos, sociedades comerciales e industriales,
- recepción de correspondencia postal certificada, etc.,
- matricularse en las universidades o institutos nacionales,
- optar grados académicos o títulos profesionales,
- ejercer las diversas profesiones,
- celebrar contratos por escritura pública,
- ejercitar acciones y derechos propios o en representación de terceros ante los poderes públicos,
- participar en cualquier acto de registro de Estado Civil,
- recurrir al registro de la propiedad inmueble y prenda agrícola y mercantil,
- prestar finanzas carcelarias, acogerse a los beneficios de las leyes de accidentes de trabajo, del empleado y cualquier otra de carácter social,
- obtener patentes industriales, pasaportes, licencias municipales o policiales
- y, en general, para todos los actos civiles, comerciales y administrativos en los que se acredite la identidad personal. Si algún ciudadano que cumpla todos los requisitos no se ha podido inscribir a tiempo, podría justificar su falta con una dispensa judicial ante un juez de primera instancia cerca de su domicilio (art. 9). La dispensa judicial debería ser presentada junto a un certificado de depósito de la Caja de Depósitos y Consignaciones, equivalente a una multa de dos días de la renta del ciudadano (art. 10).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Otro instrumento de inscripción electoral modernizado fue la lista de registro. Se estableció que deban ser distribuidos de manera obligatoria en todas las oficinas con la nómina de "libros de inscripción" (art. 24.°), siendo un documento público y con posibilidad de entrega a los ciudadanos mediante copia certificada (art. 25.°). Las partidas de inscripción tendrían dos ejemplares, una para la oficina de registro y otra para el Jurado Departamental respectivo (art. 26.°). Cada partida de inscripción debía contener los siguientes datos (art. 27.°): nombre y apellidos, nombre de los padres, lugar de nacimiento y residencia, edad, estado civil, ocupación, estatura, impresión digital, firma del inscrito y retrato fotográfico. Como se ve, el registro de los datos importantes de electos se mantiene en la lista como en elecciones anteriores.[15]

Una vez definido al elector, la ley se encargó de normar a los funcionarios encargados del registro. Existirían dos tipos de oficinas: provinciales y comisionados (art. 13.°). Para ser un registrador provincial era necesario ser notario público o abogado en ejercicio. Para ser un registrador comisionado, podían serlo también un notario y un abogado, pero, ante su ausencia, podrían ser reemplazarlos por un juez de paz (art. 14.°). Ese personal se regía bajo la ley de Notariado, además de ser elegido por las Cortes Superiores de Justicia con un salario estable por dos meses de funciones (arts. 16.° y 18.°). Luego de haber terminado con sus funciones, los registradores provinciales trasladarían el registro electoral al archivo (art. 21.°). En cuanto al material utilizado por los registradores comisionados, se enviarían a las oficinas de los registradores provinciales respectivamente (art. 22.°). Los registradores provinciales ejercieron sus funciones mayormente en las provincias de las capitales, y los comisionados, en los distritos y localidades.

En las oficinas de registro, estas debían permanecer abiertas al público por lo menos unas ocho horas al día y, para inscribirse, el votante debía acreditar su derecho (arts. 31.° y 32.°). Como elementos de prueba, la persona podía entrar a ellas y acreditar su identidad con los siguientes elementos (art. 33.°): partida de registro civil, de nacimiento o de matrimonio, partida parroquial de bautismo o matrimonio, certificado de trabajo, carnet profesional o de matrícula de instituciones docentes, título profesional, auto judicial de emancipación,

15 Se agrega que al final del registro la libreta debía ser entregada y firmada por el inscrito y el registrador, con una foja electoral con las fechas electorales en las que ha participado y un timbre electoral (art. 28).

certificado de identidad judicial municipal o policial, certificado domiciliario, pasaporte nacional, libreta de conscripción militar y carta de nacionalización. Para aquellas personas que pudieran tener analfabetismo, los registradores podían someter exámenes de lectura y escritura (art. 34.°).[16]

Con los actores del registro definidos, la prensa publicó posteriormente el inicio de la fecha de inscripción, el 15 de agosto (art. 30.°), para durar entre 30 y 45 días hasta el mes de agosto. En la práctica, y debido a problemas como la emisión del registro, la demora de los registradores y la instalación de algunas oficinas provinciales, se extendió la fecha límite a nivel nacional. Mediante el Decreto Ley N.° 7266 se aplazó hasta el 31 de agosto, además de establecer el día de las elecciones el domingo 11 de octubre.

5. La ejecución del Registro Electoral Nacional

5.1 Preparaciones previas y partidos políticos

Debido a que la instalación de estas nuevas instituciones tomaría tiempo, y por la premura por nuevos comicios, el Gobierno había instalado la Sección Electoral como un mecanismo inicial de respaldo.[17] A su vez, instaló la oficina de Servicio de Estadística y Censo Electoral para la elaboración de un registro electoral científico con la información obtenida. Mientras tanto, durante junio y agosto se instalaron los Jurados Departamentales en toda la República, y el Jurado Nacional de Elecciones propiamente en funciones terminó de establecerse en setiembre.

A pesar de estos avances por parte del nuevo estatuto, la opinión pública mantuvo inicialmente cierta desconfianza.[18] Más interesados en los alcances

16 Si se desea conocer los procesos finales del registro electoral estos son: Los registradores debían firmar la partida original, el duplicado de los registros y la libreta electoral en presencia del ciudadano (art. 37). Para el siguiente día los registradores deberían publicar, por medio de carteles al público, la lista alfabética de electores inscritos indicando sus números de inscripción y domicilios (art. 44). También debía comunicar al Jurado Nacional de Elecciones el número de ciudadanos inscritos en el registro, al igual que la primera y última libreta otorgada en los distritos y provincias. Esta información sería entregada por telegrama o correo (art. 46). Finalmente, el Jurado Nacional de Elecciones a base de la información recibida formulaba la base estadística de electores, clasificándola y agrupándola por departamentos, provincias y distritos, para luego hacerlas conocer al público (art. 47).

17 El gobierno creó la Sección Electoral el 5 de mayo, y sus labores se centraron en aspectos administrativos y técnicos del desarrollo de las elecciones. Debió funcionar hasta terminado el proceso electoral y comunicar por medio de la prensa los detalles del registro y las elecciones.

18 Se revisó para ejemplificar este hecho las críticas desde al anteproyecto electoral por Zoila Aurora Cáceres en *La Crónica* el 8 de mayo de 1931, pasando por la columna oficial de La Autonomía en el 4 de agosto de 1931, hasta

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

del anterior anteproyecto no se concentraron en el registro electoral sino hasta ya empezada la convocatoria, aproximadamente en quince días. Esto se obtuvo por los primeros comentarios políticos, apocados y reservados con la inscripción abierta.

Para las elecciones generales de 1931 se presentaron cuatro candidatos a la presidencia:

- Unión Revolucionaria – Luis Miguel Sánchez Cerro
- Partido Aprista Peruano – Víctor Raúl Haya de la Torre
- Partido Descentralista – José María de la Jara y Ureta
- Coalición Nacional – Arturo Osores Cabrera

A pesar de las diferencias políticas, todos reaccionaron de similar manera frente al registro cívico como una fuerza política de función intermediaria. También se sabe que en sí participaron ocho partidos políticos, quienes colaboraron con estos candidatos a distintos niveles. Por ejemplo, el Partido Acción Republicana apoyó libremente a José María de la Jara y Ureta, del Partido Descentralista.

Cabe mencionar que el registro en Lima y Callao tuvo un despliegue extenso e ininterrumpido. Unos días antes de las Fiestas Patrias, el Gobierno garantizó por decreto sus labores continuas.

> Que es indispensable intensificar el funcionamiento del Registro Electoral Nacional a fin de que queden inscritos, a su término, el mayor número posible de ciudadanos. Que el periodo de inscripción de sí reducido, acortaríase más aún si el funcionamiento del Registro se suspendiese durante las próximas Fiestas Patrias.[19]

El Estado declaró hábiles para el registro los días 28, 29 y 30 de julio. En estos días las oficinas debían estar abiertas y funcionar durante cinco horas. El comunicado fue estricto en su difusión: "Conforme al Decreto Supremo del 24 del presente, las oficinas del Registro Electoral funcionarán en Lima, Callao y

la noticia central de *El Hombre de la Calle* el 10 de octubre de 1931. En este lapso se mantuvo la incertidumbre al estatuto por el riesgo de renovación manteniendo la dependencia a los funcionarios públicos.

19 Diario *La Crónica*, 25 de julio de 1931.

balnearios los días 28, 29 y 30 de julio, de 8 y 30 a. m. a 1 y 30 p. m." [20]Aquello demuestra la importancia que se dio en el proceso a la convocatoria ciudadana.

5.2 Convocatoria abierta: la Sección Electoral y la prensa partidista

Dado el interés de participación masiva para estas elecciones, los periódicos fueron una prensa activa durante todo el proceso por la publicación de notas oficiales y comentarios editoriales. Por ejemplo, la Sección Electoral informó sobre las oficinas de registro ya listas en la capital tempranamente y, de esta manera: "LA VICTORIA: Registradores Dr. C. Gandolfo y L. Espejo: local del Consejo Distrital, de 8 a 12 m. y de 5 a 9 p. m.". También se avisó constantemente que las inscripciones eran gratuitas y que llevasen algunos elementos.

> LA INSCRIPCIÓN ES GRATUITA, previa presentación del retrato, en cuatro copias tipo carnet y ALGUNO de los siguientes elementos: partida de nacimiento o matrimonio, auto judicial de emancipación, título profesional, carnet o certificado de trabajo o de identidad personal, o libreta de conscripción militar.[21]

La Sección Electoral informó también sobre las oficinas que podrían estar a punto de abrir manteniendo el interés: "En el curso de la semana ya ha empezado a funcionar el Registro en los distritos del Rímac y La Victoria, y el lunes iniciarían su labor los registradores de Chorrillos, Miraflores, Barranco, Magdalena y San Miguel". De la misma manera, le aseguró al público el orden en conjunto con otras entidades públicas: "[...] tiene conocimiento de que los Juzgados y Consejos Municipales de provincias cooperan eficazmente a la pronta organización del Registro Electoral, el que ha de funcionar en cuanto libros y documentos electorales han sido recibidos".[22]

La información brindada por la Sección Electoral continuó evolucionando con los días. Llegó a dar alcances cuantitativos de los electores inscritos y su entrega de libretas, por ejemplo: "Hasta la fecha se han remitido 'documentos electorales' a 94 provincias, en las que se calcula una inscripción de 430 000 electores sobre un total de 550 000". Se hizo también un seguimiento de la entrega de libretas para el trabajo censal: "La remisión de documentos electorales se hace con un estricto control tendiente de asegurar la efectividad del

20 Diario *La Tribuna*, 26 de julio de 1931.

21 Diario *El Comercio*, 19 de junio de 1931.

22 Diario *La Crónica*, 21 de junio de 1931.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

censo electoral. Cada libro de inscripción lleva una numeración única correlativa con la de las libretas electorales".[23] Además, avisó de modernizaciones prácticas, como la importación de máquinas tabuladoras de marca Hollerith, las cuales se usaron en los censos de Estados Unidos.

Dada la disponibilidad de estos avisos, se lograron resolver algunos problemas de iniciales en el registro. La falta de espacios iniciales, tanto para la entrega de recursos como para el registro mismo, tuvo apoyo gracias a algunas entidades que se manifestaron a los registradores por medio de la Sección Electoral. Algunos de ellos fueron la Casa Nacional de Moneda, Aduana del Callao, Superintendencia General de Aduanas, Fábrica Nacional de Tejidos de Santa Catalina, Banco Alemán Transatlántico y el Terminal Marítimo del Callao.[24] Cabe mencionar que las intervenciones de terceros en estas publicaciones no eran comunes, pues usualmente la sección encontraba asuntos importantes para difundir:

> La Sección Electoral suplica a los personeros de las entidades que hayan remitido las listas de su personal se sirvan informar por correo acerca de la labor que los registradores electorales comisionados realizan. Las quejas que fueren presentadas serán oportunamente atendidas.[25]

Por su lado, los partidos políticos dejaron publicar abierta y libremente los avisos de la Sección Electoral en su prensa. Se tiene el ejemplo del diario La Tribuna, de afiliación al Partido Aprista Peruano, que le brindó un espacio para informar de algunos detalles necesarios.

> Todo ciudadano, para inscribirse en el Registro Electoral, conforme a las disposiciones del Estatuto Electoral, debe presentar para acreditar su identidad personal cuatro retratos tipo carnet, de frente, y alguno de los siguientes documentos: partida de registro civil, de nacimiento o matrimonio, [...]. El precio del timbre queda compensado con el del retrato (S/ 0.20).[26]

De todos los periódicos políticos disponibles, los que más intervinieron en esta inscripción fueron el mencionado *La Tribuna* del Partido Aprista Peruano y *El Perú: diario de la mañana* de Acción Republicana. Otros como *El Peruano*, del partido Unión Revolucionaria, participaron con simples avisos formales.

23 Diario *La Crónica*, 30 de junio de 1931.

24 Ibid.

25 Diario *La Crónica*, 9 de agosto de 1931.

26 Diario *La Tribuna*, 2 de julio de 1931.

De hecho, inicialmente todos los partidos políticos intervinieron con pequeños informes. Publicaron referencias pasivas que respaldaron el proceso y resolvieron algunas dudas comunes para el ciudadano. Entre estas dudas estaban la obligatoriedad de la libreta, la necesidad de los timbres y la obtención de fotos, todas relacionadas con las nuevas reformas de estatuto. Cabe señalar que los partidos se enfocaron particularmente en algunos detalles técnicos, como el valor de la libreta militar para *La Tribuna*[27] o el costo económico del timbre electoral para *El Perú*.[28]

Un paso importante para la aceptación pública de este estatuto se vio en *El Perú* el 19 de junio. En esta publicación se respaldó abiertamente la inscripción ciudadana y se apoyó la constitucionalidad del proceso, mostrando gran confianza en el estatuto y prometiendo mayor divulgación. Se detalló lo moderno del registro, incluyendo gráficos de cédulas de registro, modelos de ánforas, ejemplos de publicación de inscritos, pliegos de impugnación, etc.[29]

Por otro lado, otros partidos como la Unión Revolucionaria siguieron insistiendo mediante cortos avisos hasta el último día: "A los sanchecerristas que no se hayan inscrito en los registros electorales se les avisa que solo están pocos días para el cierre de las inscripciones".[30] En ambos casos se mantuvo el interés por el registro, además de encontrar en el desarrollo formas de obtener nuevos partidarios.

5.3 El nuevo ciudadano votante: posible afiliado político

Los partidos involucrados, de base popular y con necesidad de crecimiento, aprovecharon este contacto directo con tantos electores masivos para realizar actividades proselitistas. Y dado que el estatuto ya definió gran parte del proceso de registro, se enfocaron en ser los mediadores de asuntos prácticos.

Un ejemplo de esto fue un problema que tuvieron los primeros registrados: la necesidad de fotos tamaño pasaporte a 20 centavos. Este detalle resultó

27 Diario *La Tribuna*, 3 de julio de 1931.
28 Diario *El Perú*, 27 de junio de 1931.
29 Diario *El Perú,* 19 de junio de 1931.
30 Diario *La Opinión*, 30 de agosto de 1931.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

moderno para una población no acostumbrada al registro o la participación política, por lo que su obtención fue muy valorada. Ante esto, en junio el APRA ofreció constantemente establecimientos formales de fotografías[31] para acercarlos posteriormente a sus propios gabinetes. De hecho, en algunos lugares —como en Belén N.° 1065— se ofreció un servicio especial para los apristas, dejando abierta la posibilidad de inscripción para nuevos miembros: "Los compañeros que no puedan pagar el valor del retrato, se servirán entrevistarse con el compañero secretario de organización del comité departamental".[32]

Algo similar hizo el partido Acción Republicana, el cual, a través de El Perú notificó que en una de sus oficinas (Filipinas N.° 597) los partidarios podrían "recabar GRATUITAMENTE la orden para el fotógrafo que los retratará, con el objeto de que lleven al registro las fotografías indispensables".[33] Como se ve, en ambos casos se comprometió abiertamente la afiliación política con el registro cívico, transformando el trámite de reconocimiento ciudadano a publicidad para su partido.

Es necesario agregar que mientras la prensa partidista realizaba estos actos, el jefe de Sección Electoral no dependió de ellos ni los referenció, concentrado en impulsar la participación al registro. Se continuó avisando de la inscripción en los feriados de las Fiestas Patrias,[34] la prórroga hasta el 31 de agosto[35] y la fecha de las elecciones.[36]

Con todo esto dicho se puede ver que el nuevo rol de los partidos como intermediarios hizo que tuvieran mayor presencia para las elecciones, contacto directo con los electores y posibles nuevos miembros. Se pudieron resumir sus intervenciones partidistas de dos maneras formales:

- Resolviendo las dudas de la inscripción
- Instalando gabinetes fotográficos

31 Diario *La Tribuna*, 26 de junio de 1931.
32 Diario *La Tribuna*, 26 de julio de 1931.
33 Diario *El Perú,* 12 de julio de 1931.
34 Diario *La Tribuna*, 26 de julio de 1931.
35 Diario *La Tribuna*, 21 de agosto de 1931.
36 Diario *La Tribuna*, 24 de agosto de 1931.

Por otro lado, existieron extrañas dificultades en el registro que podrían interpretarse como intervenciones políticas informales.

5.4 El registro permanente: las dificultades y rezagos centralistas

Dado que el Estatuto Electoral planteó un registro permanente para futuros comicios, centrado en estas únicas fechas, fue evidente el creciente interés de cada ciudadano por participar. Llegó al punto en que esta masividad hizo que los problemas usuales de procesos anteriores se volvieran dificultades preocupantes. A pesar del apoyo popular, fue inevitable reconocer el poco cuidado de los trabajadores encargados de la inscripción: los registradores. Luego de habérselos escogido en los Consejos Municipales, se les entregó el material para su trabajo,[37] para pedirles que tuviesen tiempo para ensayar la inscripción con los primeros electores.[38]

Después del 15 de junio, la Sección Electoral continuó llamando a los registradores que no recogieron su documentación (o ni se presentaron). Si bien estas quejas desaparecieron con los días, fue la antesala del descuido común de los registradores en la primera mitad del proceso: registros desordenados, fatigosos e innecesariamente largos, falta de celeridad, incumplimiento de los horarios, etc. Por ejemplo, en la Municipalidad de Lima el registro llegó a demorar media hora por persona, desanimando a los asistentes en espera. En la oficina de la Avenida Uruguay muchos ciudadanos abandonaron la espera por este motivo, a pesar de que sus registradores argumentaron cumplir con las normas establecidas.[39]

Hubo ocasiones en que el horario establecido no fue cumplido por sus funcionarios. Se acusó al registrador de la Municipalidad de Lima de atender dos horas tarde con excusas inciertas.[40] Las condiciones de algunos locales hicieron innecesariamente incómoda la espera, provocando quejas públicas como en el Concejo Provincial del Callao.[41] Otras oficinas no cumplieron en trabajar

37 Diario *La Crónica*, 18 de junio de 1931.
38 Diario *La Crónica*, 17 de mayo de 1931.
39 Diario *La Crónica*, 13 de agosto de 1931.
40 Diario *La Tribuna*, 24 de junio de 1931.
41 Diario *La Crónica,* 19 de julio de 1931.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

todos los días disponibles para el registro. El caso más grave fue el de la comunidad obrera de Vitarte, donde el registrador trabajó solo los primeros dos días. Los interesados ante la oficina cerrada tuvieron que esperar o irse innecesariamente a otros locales de registro. En Vitarte, la gran masa de trabajadores no tuvo facilidades para registrarse por parte de las fábricas —facilidades como horas o días libres— y se sospecha que tampoco fueron razonables frente a la jefatura electoral.[42] Muchas de estas deficiencias se reportaron junto con la defensa de los registradores. El juez decano de la provincia de Lima informó que sus oficinas de inscripción, a pesar de las quejas, cumplían con todo lo que dictaba el Decreto Ley N.° 7132.[43] Igualmente, Rodríguez Sarmiento, registrador de Magdalena del Mar, avisó que sus funciones las cumplía en estricto seguimiento de los horarios fijados.[44] Ya desde fines de junio la prensa propuso como solución el aumento de personal o de días de registro, pues el proceso no parecía cumplir con las expectativas.

Estos problemas fueron usuales en la capital y en las zonas urbanas, donde la inscripción de ciudadanos era un proceso conocido y no había mucha sensación de urgencia. El tedio y aburrimiento se hizo común con la espera; sin embargo, en las zonas provinciales, donde un registro permanente otorgaría un futuro poder político a una gran masa silenciada por décadas, las limitaciones fueron más graves.

Se dieron muchas negaciones de registro. Algunos se excusaron con la limitación de las personas analfabetas, rezago que se mantuvo de leyes electorales anteriores. Aun así, resaltó la insistencia de estos grupos en provincia: "... muchos de los quejosos, al ser sometidos a prueba de lectura y escritura, han resultado analfabetos y, por lo tanto, incapacitados para ser inscritos".[45] Su presencia demostró una masa analfabeta presente con interés de formar parte del registro permanente. Pero en provincias el registro se concentró en pocas oficinas urbanas, descuidando a los ciudadanos de las zonas alejadas. Por ejemplo, en Cajamarca hubo protestas contra los funcionarios registrales, a quienes se les pedía que recorrieran los distritos faltantes para inscribir a sus ciudadanos

42 Diario *La Tribuna*, 26 de agosto de 1931.
43 Diario *La Crónica*, 11 de junio de 1931.
44 Diario *La Tribuna*, 5 de julio de 1931.
45 Diario *El Perú*, 25 de julio de 1931.

en vez de esperarlos. La falta de gastos para movilidad y transportes disponibles dificultaron inicialmente la representación ciudadana.[46] Otras negaciones de registro tenían motivos sospechosos. Desde Pallasca se informó que el notario Jesús León, obedeciendo al juez letrado Vallejo, se negó a inscribir a ciertos ciudadanos a fines de junio por razones aleatorias.[47] Similar situación ocurrió en agosto en Carampoma y Casta, ambas provincias de Huarochirí.[48] Si bien en estos casos no se acusó directamente a partidos políticos concretos, sí se mostraron acusaciones a las autoridades locales.

También aparecieron algunos negocios informales. Desde Yungay se informó que su oficina pedía cincuenta centavos por la entrega de cada timbre electoral. Esto complicaba a los interesados, pues la siguiente oficina más cercana, la de Sayán, se encontraba a tres días de viaje.[49] Otros problemas fueron las oficinas que, a pesar de contar con registrador, auxiliares y ciudadanos interesados, no comenzaron su registro. El caso más grave estuvo en Huarochirí, donde a fines de agosto algunos de sus pueblos aún no pudieron inscribirse a pesar de contar con el personal necesario. Este problema fue interpretado por algunos como el resultado de una intervención política ilícita, sin mayores detalles dados por la prensa.[50]

No obstante, fue notorio el gran ánimo constante de la población analfabeta para el registro electoral. A pesar del sesgo contra los analfabetos, se recuperó con este hecho la importancia de las corrientes descentralistas y su replanteamiento frente al Estado.

> Los movimientos cívicos de las provincias se hallan animados de un hondo anhelo descentralista, que, por supuesto, proclamados por unos cuantos elementos de tendencia extremista, los quieren y esperan el mejoramiento de sus actividades culturales, administrativas, económicas, pero dentro de un nacionalismo que sea o pueda ser fecundo para todos.[51]

Cabe mencionar que algunos de estos problemas se presentaron en la capital en menor medida. Hubo venta de tarjetas enumeradas para ser atendidos

46 Diario *La Protesta*, 1 de agosto de 1931.
47 Diario *La Tribuna*, 30 de junio de 1931.
48 Diario *La Tribuna,* 5 de agosto de 1931.
49 Diario *La Tribuna*, 20 de agosto de 1931.
50 Diario *La Tribuna,* 24 de agosto de 1931.
51 Diario *La Crónica*, 31 de julio de 1931.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

primero en La Victoria[52] y un escándalo registro selectivo con el registrador provincial de Lima, Julio Teves, con atención preferencial a "...las personas afiliadas a determinados partidos políticos".[53] Arca Parró, jefe de Sección Electoral, terminó por publicar cartas dirigidas directamente a los registradores del país pidiendo orden.

A pesar de todos estos casos reportados, el registro ciudadano fue considerado un avance por el creciente interés de los ciudadanos a nivel nacional. Se resaltó que la frialdad de procesos electorales anteriores desaparecía frente al entusiasmo común por recibir la libreta electoral.

5.5 La libreta electoral: el poder elector a nivel personal

Todo el desarrollo del registro culminó con la entrega de la libreta electoral (o con un certificado de su futura dispensa). El efímero título votante de años anteriores evolucionó en un documento principal de identidad personal, único permitido para participar en los comicios. La idea fue que el elector tuviese una libreta electoral efectiva y disponible para que lo represente en cualquier acción pública importante, como las elecciones (Decreto Ley N.° 7177 de 1931).

Cada libreta adjuntaba los datos importantes que aseguraban su poder político. El ciudadano dio sus datos, como sus apellidos y su filiación política, además de demostrar su nivel educativo, si lo deseaba el registrador. Estos datos se apuntaron en una libreta electoral confeccionada después o simultáneamente, según la prisa de los funcionarios. En el registro electoral quedaron la información del ciudadano, como su firma y su impresión digital, mientras que en la libreta electoral quedaron su firma, su impresión digital, su fotografía y la estampilla electoral.

La mayoría de oficinas entregaron sus libretas electorales a tiempo, por lo que puede considerarse a los primeros en el registro como los dueños de las primeras libretas electorales por local. Así, por ejemplo, el Concejo Provincial de Lima tuvo como primer ciudadano inscrito a Augusto Ramos Llontop y Ballesteros, un abogado natural de Trujillo de 51 años.[54] En las oficinas del

52 Diario *La Tribuna,* 19 de agosto de 1931.

53 Diario *El Perú*, 17 de julio de 1931.

54 Diario *La Crónica*, 21 de julio de 1931.

Cuartel del Sexto, el primer inscrito fue Leoncio Rivera de Lafuente, natural de Mollendo, de 24 años.[55] En el Edificio Fabri de la calle La Rifa, el primer inscrito fue el señor Alfonso Vila Acuña, empleado de 24 años natural del Callao.[56] En la Municipalidad del Rímac, el primer inscrito fue don Domingo Pacheco Latorre, un empleado natural de Palpa.[57] En el local de la Cámara de Diputados, el primer inscrito fue don Abel N. Rodríguez Ramírez, abogado limeño de 40 años.[58]

Una vez terminado el registro, la entrega de cada libreta electoral se dio sin mayores inconvenientes. Por lo tanto, y luego de una larga espera, el ciudadano terminaba la jornada siendo reconocido por su capacidad de votar. Es decir, la persona común tuvo un paso importante para dejar de ser una masa desigual detrás de sus representantes y ser actores activos individuales, con decisión más directa por los candidatos y con una acreditación física útil. De ahora en adelante, la preocupación por su pérdida, como se dio un mes después del registro,[59] cobró mayor significado.

A grandes rasgos, todo el registro electoral se pudo caracterizar como un proceso de accidentado inicio e interés inestable hasta un definitivo entusiasmo. Esto demuestra la influencia que tuvo en el proceso la constante convocatoria, la publicidad, el apoyo partidista y el interés por los asuntos electorales en la población. El Jurado Nacional de Elecciones realizó este primer proceso electoral de manera ordenada, en comparación con anteriores casos. Más adelante, las elecciones generales de 1931 se dieron sin mayor problema, resultando ganador el comandante Luis M. Sánchez Cerro. Este asumió el mando como presidente de la República el 8 de diciembre de aquel año.

6. Conclusiones

El Registro Nacional ha sido, desde su origen, un proceso imprescindible para el control ciudadano, y desarrollar sus instrumentos, como el documento personal de voto, fue necesario para su mejor ejecución. Su evolución hacia la

55 Diario *La Crónica*, 22 de julio de 1931.
56 Diario *La Crónica*, 24 de julio de 1931.
57 Diario *La Crónica*, 28 de julio de 1931.
58 Diario *La Crónica*, 13 de agosto de 1931.
59 Diario *La Crónica*, 19 de setiembre de 1931.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

libreta electoral moderna es un recorrido que muestra cómo la evolución de la representación ciudadana ha estado determinada por la coyuntura, la presión social y los intereses políticos. El Estatuto Electoral de 1931 fue una normativa clave, pues estableció el procedimiento para el Registro Electoral Nacional en un contexto favorable para su realización.

El registro electoral desplegó la modernidad de su estatuto mediante la convocatoria masiva, un nuevo ciudadano votante, un registro permanente y una nueva libreta electoral. Cada aspecto tuvo problemas tanto por su ejecución como por las intervenciones partidistas. Estos últimos apoyaron el registro y algunos influyeron indirectamente, siendo no tan determinantes por los resultados posteriores de las elecciones. El rezago centralista se mantuvo, pero es notorio el interés de las zonas no urbanas por ser reconocidas como votantes. Por otro lado, la libreta electoral, aunque sea como planteamiento, fue el instrumento elector mejor recibido y que no causó mayores problemas.

Anexos

Imagen 1

Oficina del Registro Electoral en el local del Concejo Provincial de Lima. Se ve al doctor Julio Teves registrando a un ciudadano

Fuente: *La Crónica*, martes 21 de julio de 1931

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Imagen 2

Oficina del Registro Electoral en el Portal de Escribanos

Fuente: *La Crónica*, viernes 31 de julio de 1931

Imagen 3

Oficina del Registro Electoral en la Avenida Uruguay

Fuente: *La Crónica*, jueves 8 de julio de 1931

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Imagen 4

Timbre electoral

Fuente: *El Perú*, viernes 19 de junio de 1931

Imagen 5

Modelo de pliego de remisión de documentos electorales

PLIEGO DE REMISION DE DOCUMENTOS ELECTORALES

Ministerio de Gobierno — GUIA Nº [illegible]

Sección Electoral — Lima, [illegible] de 1931

Señor Jefe de Almacén:

Remita al Sr. Juez de 1ª Instancia de la Provincia de [illegible] Dr. [illegible] los siguientes documentos electorales (para el Registro) para las Mesas de Sufragio.

1) 00 Libros del Registro Electoral, del folio No 1 al folio No [illegible]
2) 0.000 Libretas electorales, del No [illegible] al No [illegible]
3) 400 Listas Prov. de electores.
4) 400 Formularios para (impugnación.)
5) ——— Formularios para padrones.
6) ——— Utiles de escritorio para 4 oficinas (cada oficina debe tener un sello, un tampon, 2 lapiceros; 25 hs. papel sellante; 10 plumas)
7) 10 Ejemplares del texto oficial del S. E.
8) ——— Anforas de sufragio.
9) ——— Actas para las mesas de sufragio.
10) 0 Sellos y tampones.
11) ——— Pliegos de Instrucciones.
12) 24 paquetes de [illegible]

Señor Jefe de la Sección Electoral:

En la fecha se han entregado a la Oficina Postal 18 paquetes que contienen los documentos electorales especificados.

Lima, 16 de junio de 1931

FIRMA

Juzgado de 1ª Instancia de

Señor Jefe de la Sección Electoral.

He recibido en la fecha los documentos electorales arriba indicados, cuyo número de paquetes postales y contenido se hallan conformes, los mismos que han sido entregados al Registrador Provincial de mi jurisdicción para que éste, a su vez, los distribuya entre los registradores comisionados conforme a las instrucciones que le he impartido. Por correo próximo le remitiré el recibo del Reg. Prov. y la planilla de distribución de los documentos electorales.

Ciudad

FIRMA DEL JUEZ

Pliego de Remisión que controla los documentos enviados

Fuente: *El Perú*, viernes 19 de junio de 1931

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Imagen 6

Modelo de pliego de impugnación que los ciudadanos usaban para sus reclamaciones

REGISTRO ELECTORAL NACIONAL

Formulario n° 1

PLIEGO DE IMPUGNACION

(ESTATUTO ELECTORAL ART 38)

SEÑOR REGISTRADOR ELECTORAL

..... (nombre y apellido)

ciudadano elector — Libreta Electoral N° ..... a usted digo.

El ciudadano que dice llamarse ..... no reune los requisitos que el Art. 6 del E. E. exige para la inscripción en el Registro, o, está comprendido en las restricciones de los artículos 7 y 8 del mismo Estatuto.

Conforme al art. 38 del E. E., impugno la inscripción solicitada ofreciendo probar los siguientes hechos:

.....

Por tanto:

Suplico a usted resolver conforme al art. 40 del E.

Ciudad de ..... (fecha)

..... (firma)

El Registrador que suscribe.

Declara: fundada — o infundada — o — aplazada esta impugnación, por las siguientes razones:

.....

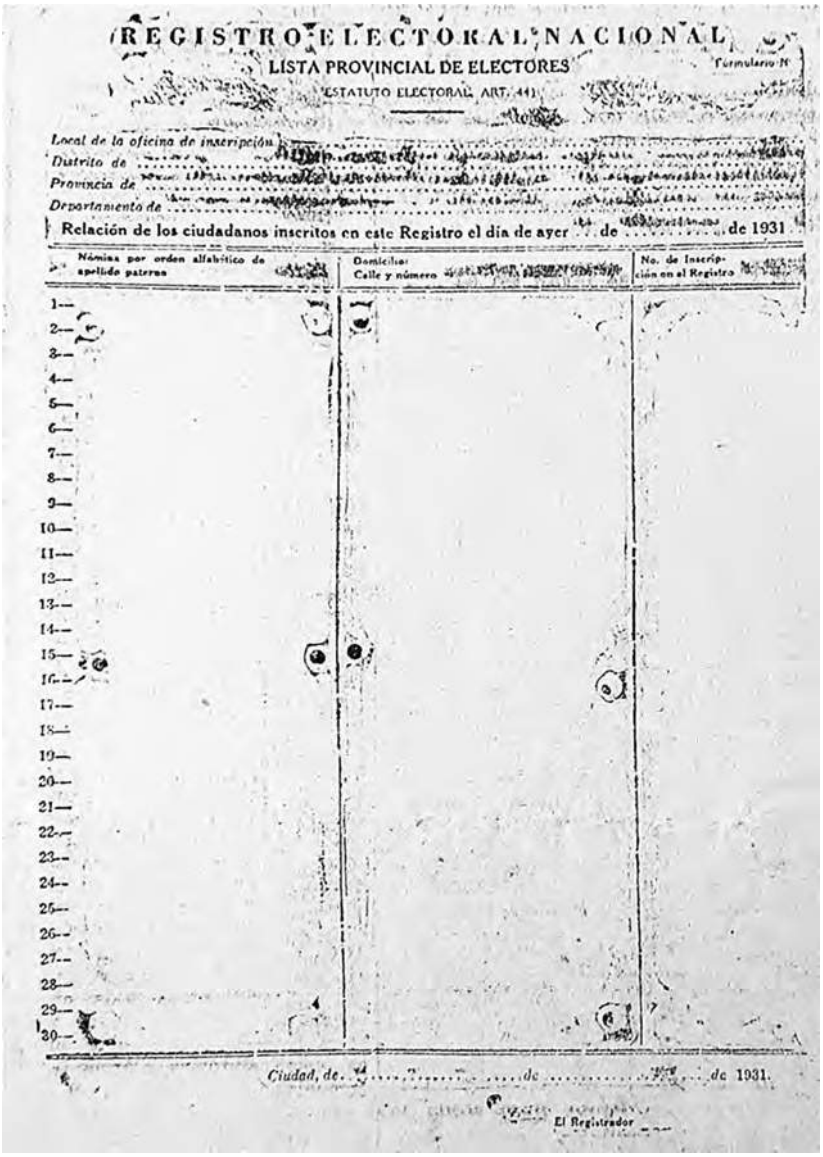
NOTA.—Táchese las frases del form. que no convengan al caso

..... (firma)

Fuente: *El Perú*, viernes 19 de junio de 1931

Imagen 7

Modelo de la lista de inscritos



REGISTRO ELECTORAL NACIONAL

LISTA PROVINCIAL DE ELECTORES

Formulario N

ESTATUTO ELECTORAL ART. 441

Local de la oficina de inscripción .....

Distrito de .....

Provincia de .....

Departamento de .....

Relación de los ciudadanos inscritos en este Registro el día de ayer ... de ..... de 1931

	Nómina por orden alfabético de apellido paterno	Domicilio: Calle y número	No. de Inscripción en el Registro
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			
16			
17			
18			
19			
20			
21			
22			
23			
24			
25			
26			
27			
28			
29			
30			

Ciudad, de ..... de ..... de 1931.

El Registrador

Fuente: *El Perú*, viernes 19 de junio de 1931

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Imagen 8

Modelo de libreta electoral

Fuente: *El Perú*, viernes 19 de junio de 1931

Referencias bibliográficas

Aguilar Gil, Roisida
2002 *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896 – 1912*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales; Centro de Investigación Electoral.

Basadre Grohmann, Jorge
1980 *Elecciones y centralismo en el Perú: Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

Basadre Grohmann, Jorge
1983. *Historia de la República del Perú 1822-1933* (11 tomos). Lima: Editorial Universitaria.

Ccasani Condo, Miguel
2019 El padrón electoral desde el debate en la ley de elecciones de 1896 hasta las elecciones presidenciales de 1899. En Roisida Aguilar Gil (editora), *El padrón electoral en el Perú: Hitos, tecnologías e itinerarios* (1812-2019) [pp. 57 - 81].

Del Águila, Alicia
2011 La "ciudadanía corporativa" en el Perú republicano (1834 - 1896). *HIB Revista de Historia Iberoamericana*, 4 (2), 59-83. Recuperado de https://bit.ly/39b6es5

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
2017 *Diccionario electoral*. Costa Rica: IIDH.

Jurado Nacional de Elecciones
2015a *El voto en la historia del Perú: construyendo ciudadanía*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones; Universidad San Ignacio de Loyola.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2015b *Elecciones parlamentarias en el Perú (1931-2011)* [2 tomos]. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.

2017 *Elecciones presidenciales en el Perú (1931-2016)*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.

Luna Jacobs, Erich
2014 *El sistema electoral durante la República Aristocrática (1895-1919)*. Lima: Fondo de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Padilla Zárate, Cristian
2019 El registro electoral durante 1931. El último registro elaborado antes de la creación del Jurado Nacional de Elecciones. En *El padrón electoral en el Perú: hitos, tecnologías e itinerarios (1812-2019)* [pp. 115 - 141].

Diarios

- *El Comercio* (junio a agosto de 1931)
- *La Crónica* (junio a agosto de 1931)
- *La Tribuna* (junio a agosto de 1931)
- *La Opinión* (junio a agosto de 1931)
- *El Perú* (junio a agosto de 1931)

Legislación

- Decreto Ley N.° 6951 (1930)
- Decreto Ley N.° 7177 (1931)

- Decreto Ley N.° 7266 (1931)
- Ley Electoral del 20 de noviembre de 1896
- Ley N.° 2108 - Ley de Elecciones Políticas (1915)

[Sobre los autores]

Cristian Enrique Padilla Zárate

Licenciado en historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro del Grupo de Investigación Historia y Ciudadanía Activa (GIHCA) de la misma Universidad. Ha colaborado para la publicación de la RENIEC sobre la historia del padrón electoral en el Perú (2019). Sus áreas temáticas son: cultura política, historia electoral e institucional y representación política y social del siglo XX.

Miguel Ángel Ccasani Condo

Licenciado en historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro del Grupo de Investigación Historia y Ciudadanía Activa de la misma universidad. Sus áreas de concentración son: los procesos electorales, la representación política y social del siglo XX.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Algunas constantes en la conducta electoral de los pobladores rurales del Perú

Alfredo Quintanilla Ponce
<leoaqp14@gmail.com>
Oficina Nacional de Procesos Electorales
Perú
ORCID: 0000-0002-7296-9692

[Resumen] Este artículo establece algunas constantes en el comportamiento electoral de ciudadanos de 75 distritos rurales del Perú a partir de los resultados de elecciones nacionales y subnacionales. En particular, se aproxima a los fenómenos de la abstención o ausentismo electoral, trashumancia, afiliación partidaria, las franquicias políticas y el transfuguismo. Toma como objeto de estudio el comportamiento de los electores de 75 distritos, en 25 de los cuales han ocurrido actos de violencia en dos o más elecciones municipales, 25 que han sido partícipes de tres o más consultas de revocatorias de autoridades, así como 25 que en el mapa político del Perú de 2012 figuran con muy bajo índice de participación.

[Palabras clave] Abstención, elector rural, franquicias electorales, transfuguismo, trashumancia.

[Title] Some constants in the electoral behavior of rural inhabitants of Peru

[Abstract] This article establishes some constants in the electoral behavior of citizens of 75 rural districts of Peru based on the results of national and subnational elections. In particular, it approaches the phenomena of electoral abstention or absenteeism, transhumance, party affiliation, political franchises, and political turncoatism. It takes as an object of study the behavior of voters from 75 districts, in 25 of which acts of violence have occurred in two or more municipal elections, 25 who have participated in three or more consultations to recall authorities, as well as 25 who on the 2012 political map of Peru they appear with a very low participation rate.

[Keyword] abstention, rural voter, electoral franchises, turncoat behavior, transhumance.

[Recibido] 28/09/20 & [Aceptado] 04/11/20

Quintanilla, Alfredo «Algunas constantes en la conducta electoral de los pobladores rurales del Perú» *Elecciones*, 2020, enero-diciembre, 19 (20), pp. 297-326

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción

El mundo rural peruano es el de las pequeñas aldeas donde las familias establecen relaciones cara a cara, se ocupan de la agricultura, la ganadería, la producción de artesanías y el comercio de pequeña escala con la ciudad. Tienen muy bajos ingresos monetarios que perfilan su pobreza, esto es, necesidades básicas insatisfechas, analfabetismo funcional y escaso interés por la política. Si bien, distinto del mundo urbano, el mundo rural no permanece aislado, el flujo de mercancías y de personas, y, sobre todo, la amplia cobertura de los medios de comunicación, radio, televisión y teléfonos celulares, a partir del siglo XXI, han consolidado un mercado, una cultura y un escenario político nacionales.

En el pasado, en las comunidades campesinas de aquí, alejadas de la modernidad que trajeron la reforma religiosa, la Ilustración y la Revolución industrial, el individuo no existía y su decisión tenía que seguir a la colectividad. En el Perú, en donde no hubo una experiencia como la Revolución francesa o la mexicana, el arribo de la modernidad fue muy lento y no ha terminado de abarcar al conjunto nacional, cuando ya comienza la era de la información. Como la política ha cambiado —casi sin transición— de los caudillos y los partidos ideológicos a la videocracia y la mercantilización de la política, las corrientes cruzadas dejan gente en los dos extremos: unos que creen que algunos han nacido para gobernar y votan por ellos, y en el otro, los que creen que el Estado y las políticas públicas no les afectan y pueden prescindir de los políticos e inclusive de su derecho al voto.

La conducta electoral se explica por la cultura política, aunque solo sea una fracción de ella. Se refiere a la voluntad de acudir a votar y de elegir entre distintos candidatos, lo que presupone haberse informado y hallado una preferencia o, de lo contrario, haber optado por votar en blanco o anular el voto. Significa la adhesión a determinada opción a lo largo del tiempo o el cambio repentino; también el haber participado en actos públicos, haber hecho o no trabajo proselitista, ser candidato/a o ser personero de la lista ante la mesa de sufragio.

Las encuestas sobre actitudes y preferencias políticas no llegan al mundo rural debido a su lejanía, mayores costos y a que su población representa una cuarta parte del total nacional, de manera que los resultados de las elecciones

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

nacionales y subnacionales, así como el Índice de Participación Electoral,[1] son indicadores más seguros para aproximarse a un conocimiento de lo político en los pobladores rurales.

2. Ciudadanía, capital social y vida política en el mundo rural

La conducta ciudadana no es una emanación directa de la edad, el nivel de ingresos económicos o de instrucción escolar, ni tampoco una actuación del guion que dicten los líderes de opinión a través de los medios. Como autorreferencia de la libertad de conciencia y de la igualdad de derechos y de obligaciones, la ciudadanía democrática es un producto complejo de la crianza hogareña, el tipo de socialización temprana, la autoestima, las prácticas religiosas, la capacidad de resistencia a la adversidad, la vocación transgresora de la adolescencia, pero también de la influencia de los medios de comunicación, las lecturas, las opiniones de los líderes colectivos, factores todos que forman la cultura política del medio en el que se desenvuelve el individuo.

El ejercicio de la ciudadanía política es la participación en el proceso de toma de decisiones sobre los asuntos que interesan a una comunidad. Supone la conciencia de los derechos a elegir y ser elegido, a formar partidos, a pedir que las autoridades rindan cuentas, a revocar el mandato de los elegidos, a la información, etc. No se reduce al ejercicio del derecho al sufragio, sino que abarca actos como vigilar la gestión de las autoridades, proponer soluciones que mejoren su gestión, formar parte de las comisiones encargadas por las autoridades, etc.

Si bien el ejercicio de la participación política no se reduce a las elecciones, se puede decir que ellas son un momento privilegiado para medir el grado de ejercicio ciudadano político. No obstante, «el acto de votar o la orientación de un voto emitido puede no tener nada que ver con las ideas que el votante tenga sobre candidatos, partidos y valores políticos, sino con amenazas, engaños o regalos» (Winocur, 2002) o no ser reflexivo cuando es una decisión

1 El IPE (Índice de Participación Electoral) ha sido desarrollado por investigadores del Jurado Nacional de Elecciones. Combina datos de asistencia a votar, asistencia de miembros de mesa, número de listas de candidatos presentadas, nivel de respeto de las reglas electorales, el cumplimiento de las cuotas electorales, el nivel de participación femenina, el nivel de participación juvenil y el número de afiliados a organizaciones políticas

de última hora, como señala el estudio de 2016 que afirma que el 22 % de los electores peruanos deciden su voto el día de las elecciones y el 17 %, la semana anterior (JNE, 2019).

En los distritos rurales, sus vecinos conocen más o menos la vida privada de los demás, con todas las consecuencias que ello puede traer. De ahí que la sabiduría popular formuló el adagio aquel de 'pueblo chico, infierno grande'. No obstante, el hecho de que la vida privada sea poco o muy ventilada no debe confundirse con que haya vida pública. En efecto, la vida pública se refiere a las ocasiones, los espacios o la participación de los adultos de un pueblo o una ciudad en el conocimiento, debate, desacuerdos y acuerdos sobre asuntos de interés general.

En los pueblos del Perú no hay comités ni de partidos ni de movimientos regionales; los alcaldes no hacen asambleas de rendición de cuentas y casi no hay sesiones del Concejo Municipal. No hay consejos de coordinación local ni se eligen juntas vecinales comunales, y el proceso del presupuesto participativo se cumple de manera más formal que real, pues el ciudadano común y corriente no sabe cuál es el presupuesto de su municipalidad ni cómo se gasta, ni parece interesarse en ese asunto. Tampoco se conoce ni usa el mecanismo de la rendición de cuentas.

Donde hay comunidades campesinas o donde existen los comités de regantes se reúnen de tanto en tanto para repartir las faenas de trabajo colectivo, pero nada más. Los comités del vaso de leche se reúnen para recibir los alimentos y las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), un par de veces al año, en las que la asistencia queda garantizada por la amenaza de la multa sobreviniente a los ausentes. No hay vida pública. El interés por la política es mínimo (Zevallos, 2002; Torres, 2010) y los simpatizantes de partidos nacionales son escasos. No existe una prensa local y las emisoras radiales no fomentan un debate entre representantes de distintas opiniones en torno a algún asunto de interés público.

En medio de una cultura patriarcal y autoritaria, sedimentada en siglos, a la que se agrega esa carencia de vida pública, no puede surgir una ciudadanía democrática robusta, sino un precario ejercicio de derechos y la búsqueda del favor del poderoso, donde el destino pesa más en sus vidas que las políticas públicas de un Estado lejano, casi inexistente, aunque como fuerza y amenaza.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Cuando llega la temporada electoral, dado que no ir a votar puede acarrear una multa, se desata la lucha por el poder local y se abre la transacción de franquicias de partidos-marcas electorales, desde el momento en que un grupo de interés se traza el objetivo de conquistar la alcaldía. La política toma la forma de un fuego cruzado de rumores —que, por definición, son distorsiones o invenciones de la palabra del adversario— y tal vez de algunas pintas en las paredes y volantes o 'mosquitos' anónimos. No hay debate público, y cuando la ONPE y el JNE invitan a los dos grupos enfrentados a talleres para que expongan sus propuestas, en muchos distritos brillan por su ausencia.

Por tanto, se puede asumir que la cultura política de la mayoría de los ciudadanos de los distritos rurales se aproxima a los dos tipos ideales señalados por Almond y Verba (1963), es decir, la 'cultura política parroquial', aquella en que los individuos tienen poca o ninguna conciencia del sistema político nacional, no lo conocen, no se consideran afectados por él, no demandan nada y tampoco esperan ninguna respuesta del sistema a sus necesidades. Por otro lado, está la 'cultura política de súbdito', aquella en que el ciudadano tiene conocimientos acerca del sistema político pero lo ve como un todo del que, fundamentalmente, recibe ayuda para atender sus necesidades. Las relaciones con el sistema son pasivas, pendientes sobre todo de sus decisiones —programas sociales de ayuda, seguro de desempleo, pensión de jubilación...— y la ciudadanía es obediente a la autoridad, pero con muy poca o ninguna disposición a participar.

Los estudios de Carrión, Zárate, Boidi y Zeichmeister (2020) basados en encuestas aplicadas en sectores urbanos y rurales, muestran un incipiente y frágil aprecio de la democracia como forma de gobierno —55,4 % de apoyo como promedio de siete mediciones y solo 44 % en zonas rurales—, así como desconfianza en las instituciones, particularmente en los partidos políticos, por la incapacidad que mostraron y muestran para resolver sus necesidades básicas, en medio de un periodo de crecimiento económico pocas veces visto en la historia del Perú.

Tenemos una cultura política autoritaria dominante en la mente de la mayoría de peruanas y peruanos, en la que prima la figura fantasmagórica del siervo-ciudadano que cuando adquiere poder se transforma en el deseo de ser patrón-autoridad (Portocarrero, 2010). Es la misma que reclama mano dura y apoyaría un golpe de Estado contra autoridades legítimas, en caso de alta incidencia delincuencial. Es la misma que tiene al caudillo como el actor

central de la vida política. Esta cultura ve el abuso de poder como natural y no como algo que debe ser rechazado y castigado y que se resume en la frase 'roba pero hace obra' con la que se juzga la gestión de algunos representantes. Esta cultura educa electores sumisos que buscan un salvador, un enviado desde lo alto a hacer milagros, electores sumisos que no se ven iguales a los gobernantes, y que viven sometidos al destino, al racismo, al machismo que los clasifica, separa y mantiene divididos en un proceso trunco de construcción de la Nación, cultura autoritaria cimentada por instituciones de carácter vertical como la Iglesia y el Ejército (Nugent, 2010).

3. Pobreza económica y participación electoral

La pobreza es una situación social compleja que supone no solo carencias materiales por los bajos ingresos monetarios; es también una situación subjetiva de baja autoestima condicionada por la falta de capacidades para hacer de una vida productiva, una vida que fructifique en logros que gane el reconocimiento social y el acceso a los bienes culturales producidos socialmente. Existe un consenso en la economía política que define que el modo de producción capitalista ha ensanchado la brecha económica, social y cultural entre la ciudad y el campo debido a que la primera extrae los excedentes del segundo por los desiguales términos de intercambio entre sus productos.

En la sociedad peruana, los sectores agrarios son subalternizados siendo sometidos intrínsecamente a condiciones de marginalidad. Solo el 25 % de la población vive en distritos con menos de diez mil habitantes. Allí, el grado de ausentismo el día de las elecciones es mayor que en las ciudades, por las distancias entre los hogares y los centros de votación, o porque el transporte es escaso y de costos elevados, en otros casos por el número de indocumentados. Como son pocos y están dispersos la oferta electoral de las organizaciones políticas es distante.

En el mundo, los que más acuden a votar son los ciudadanos de mayores ingresos económicos, los de mayor nivel educativo y mayores inquietudes políticas. El voto obligatorio cumple la función de equilibrar la balanza política buscando la participación de los más pobres, los menos educados y menos interesados en política, haciendo realidad el principio democrático de un ciudadano - un voto. En América, los 15 países que tienen voto voluntario tienen una

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

participación ciudadana promedio del 60,6 %, mientras que los 12 países con voto obligatorio registran un promedio de 73,4 % (Hernández, 2019).

En los estudios del comportamiento electoral, la concurrencia al acto electoral es un indicador fundamental. Así, los politólogos denominan abstención al acto de no presentarse en el centro de votación en los Estados donde el sufragio es facultativo. Esa abstención se debe a múltiples factores y puede interpretarse de distintas maneras, ya sea como un acto libre y consciente de protesta contra el sistema político, de simple abulia del elector, de indiferencia frente a las candidaturas o porque factores ajenos a su voluntad determinaron su ausencia (Nohlen, 2004).

No obstante, en aquellos países en los que la asistencia a votar es obligatoria y, por tanto, una sanción económica, existe una compulsión a concurrir que, en el caso de los ciudadanos pobres o extremadamente pobres, resulta significativa. La estadística del ausentismo en el Perú no puede determinar las causas que lo motivaron, por lo que puede tener el mismo abanico de posibilidades que las de países con voto voluntario; sin embargo, pueden pesar más factores externos, tales como distancia del centro de votación, carencia de medios de transporte, mal clima, enfermedad, discapacidad o viaje fuera de la localidad. En un estudio de la ONPE se llegó a determinar que la insatisfacción frente a la política explicaba la omisión del voto en apenas el 2,1 % de los electores (ONPE, 2003).

En el Perú, hasta las elecciones generales de 2006, la multa por no votar era significativa y equivalía al 4 % de la unidad impositiva tributaria (UIT), que en ese año estuvo fijada en 3300 soles. Es decir, los que no votaban debían pagar una multa de 132 soles, equivalente al 26,4 % del sueldo mínimo vital de 500 soles (US$ 155.27) de ese año. El Congreso aprobó la Ley N.° 28859 que condonó las multas anteriores a esa fecha y rebajó el monto de estas.[2]

Un reciente estudio sobre el ausentismo ha encontrado que la reducción de las multas en los distritos más pobres, si bien ha reducido los costos para acceder a los servicios estatales:

2 Desde esa fecha, las multas a los omisos al sufragio en los distritos considerados no pobres son el 2 % de la UIT; en los distritos considerados pobres no extremos, el 1 % de la UIT; y para los distritos considerados "pobres extremos", el 0,5 % de la UIT vigente. Las equivalencias para enero de 2020 eran S/ 86,00, S/ 43.00 y S/ 21,50, o el 9,25 %, 4,62 % y 2,3 % de la remuneración mínima vital, respectivamente (o US$ 25,9, US$ 13,0 y US$ 6,5, respectivamente).

> Puede alentar el ausentismo y, con ello, aumentar la desigualdad en la participación política de estos sectores [...]. Otro indicador que confirmaría dicha tendencia es que desde el 2006 la participación electoral de los grupos con menor nivel educativo ha caído sostenidamente, mientras que la de los grupos con más educación se ha mantenido (Julcarima, Tuñón & Feierherd, 2019, p. 173).

Como puede observarse en los cuadros que siguen, ha sido mayor el ausentismo en los distritos rurales bajo estudio que el promedio nacional en los seis últimos procesos electorales nacionales y subnacionales, y con una tendencia creciente sostenida. Hay que anotar que la tendencia se ha mantenido pese a los siguientes factores: la disminución de las multas a partir de 2006, la incorporación de locales de votación de centros poblados que no son capitales distritales, la mejora de las vías de comunicación y la ampliación de la cobertura de medios de comunicación y redes de las TIC.

Tabla 1

Ausentismo en elecciones municipales

Proceso	ERM 2010		ERM 2014		ERM 2018	
	Rural	Nacional	Rural	Nacional	Rural	Nacional
Promedio	14,3%	13,5%	17,7%	16,2%	23,9%	19,0%

Fuente: ONPE - Elaboración propia

Tabla 2

Ausentismo en elecciones presidenciales

Proceso	EE. GG. 2006		EE. GG. 2011		EE. GG. 2016	
	Rural	Nacional	Rural	Nacional	Rural	Nacional
Promedio	14,7%	11,3%	25,3%	16,3%	29,7%	18,2%

Fuente: ONPE - Elaboración propia

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Se puede comprobar, además, que conforme se baja en la pirámide de ingresos de las familias, el ausentismo crece. Así, por ejemplo, en las elecciones presidenciales y congresales de 2016, en los 25 distritos con mayor cantidad de familias pobres[3] (todos de población rural), el nivel de asistencia al acto electoral fue más bajo que el promedio nacional en quince puntos porcentuales (67 % frente al 81,8 %). En otras palabras, mientras en el territorio y el extranjero hubo 18,2 % de ausencia, entre los más pobres del Perú no fue a votar el 33 %.

4. Ciudadanía rural y participación electoral

La ciudadanía supone un nivel mínimo de satisfacción de necesidades básicas, de independencia y autonomía. Supone tiempo libre para informarse de las propuestas de los candidatos y, en consecuencia, decidir el voto. Si el elector vive desinformado porque está concentrado en buscar el sustento diario, estará a merced de las simpatías o antipatías de los más informados de su entorno. Por eso, Sinesio López afirma que «[...] se puede señalar que la pobreza constituye un límite al desarrollo de la ciudadanía [...]. A medida que la pobreza aumenta, la ciudadanía disminuye» (López, 1997, p. 273).

Resulta más o menos evidente que la pobreza es contraria al desarrollo de la ciudadanía social, pero es menos claro que limite o frene el ejercicio de la ciudadanía política. Al contrario, en muchos casos la pobreza es un incentivo para la participación y para exigir que los derechos sean reconocidos. Este ensayo asume la perspectiva de que el ejercicio de la ciudadanía puede modificar la distribución social de los bienes, así como las diferencias de status (Turner, 1993). Debía esperarse que en los distritos de extrema pobreza la participación ciudadana, medida en indicadores electorales, fuera muy baja, pero, como se verá, esto no ha resultado así en todos los casos.

El mapa de la pobreza usado por el BCRP, FONCODES e INEI evalúa solo los factores externos de la pobreza, pero no dice nada de la cultura asociada a necesidades básicas insatisfechas o ingresos monetarios esporádicos, el *stress* permanente que genera la escasez, las metas vitales y el comportamiento

3 Según el PNUD, los que tienen menor índice de desarrollo humano son Río Santiago, de Amazonas; Quillo de Áncash; Chalhuahuacho y Tambobamba de Apurímac; Puyca de Arequipa; Coronel Castañeda de Ayacucho; Omacha de Cusco; Huanca-Huanca, Rosario y Santo Tomás de Pata de Huancavelica; Colpas, San Pedro de Chaullán, San Buenaventura y Umari de Huánuco; Ongón y Sanagorán de La Libertad; Cañaris e Incahuasi de Lambayeque; Andoas, Balsapuerto, Cahuapanas y Morona de Loreto; Lagunas, Pacaipampa y Sapillica de Ayabaca de Piura.

para alcanzarlas. El factor educativo —que es el mejor reflejado en el Índice de Desarrollo Humano— no parece influir de manera decisiva en el desempeño de los ciudadanos a la hora de elegir a sus autoridades o representantes.

Otro indicador, como es el Índice de Participación Electoral (IPE), muestra que no hay un reflejo del nivel de bienestar socioeconómico de los electores en su nivel de participación electoral —como indicaría la falacia 'a más bienestar, más ciudadanía'—. Tampoco se constata relación entre el aporte del Estado a la infraestructura —las 'obras' municipales— con esa participación, pues la lógica diría 'a más obras, más satisfacción y participación de los vecinos'. Menos aún revela la relación entre el monto de canon recibido por las municipalidades de los distritos mineros y el desarrollo ciudadano de sus habitantes —'a más inversión minera, más canon y más democracia', sería una conclusión mecánica—. Los datos más bien contradicen esas inferencias.

Por ejemplo, el distrito de San Isidro de Lima, cuyos habitantes son catalogados en el nivel A de ingresos económicos, y que en el 2010 tuvo un presupuesto municipal de 3311 soles por habitante, figuró en el puesto 649 por su nivel de IPE entre los 1639 distritos del país, que era el total ese año. Por su parte, Echarate, un distrito cusqueño de la selva de La Convención, famoso por las ingentes cantidades de ingresos que tiene su municipalidad por el canon del gas y que da un promedio de 6754 soles por habitante, figuró en el puesto 1547 del IPE. En cambio, el distrito de Carabayllo, en Lima, que figura en el estrato V de desnutrición crónica infantil, como muchos distritos de la sierra, y que tuvo un presupuesto municipal de 232 soles por habitante, figura en el segundo puesto nacional por su alto IPE.

Otro dato sorprendente es el de los electores del distrito minero de Santa Bárbara de Carhuacayán, en la provincia de Yauli, que solo tienen un IPE de 2,05, cuando el promedio nacional es de 8,02, y figura en el puesto 1634, pese a que su municipalidad tuvo un presupuesto de 3897 soles para cada uno de sus dos mil habitantes, cifra capaz de satisfacer todas las necesidades básicas de los hogares. Otra municipalidad que se supone ya solucionó las necesidades básicas de su capital distrital, así como las de sus anexos y caseríos, es la de San Marcos, en Huari, Áncash, pues recibe el canon de Antamina. Con sus 31 707 soles per cápita de presupuesto municipal debe haber erradicado la pobreza

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

material, pero el nivel del IPE es inferior al promedio nacional y figura en el puesto 934 del ranking.

En el caso de la participación manifiesta en el pedido de revocatoria del mandato de alcaldes, no ha sido la pobreza que padecen las familias la principal motivadora de la solicitud —pues, entonces, debería haber más pedidos en Huancavelica, Ayacucho, Huánuco o Apurímac—, sino, al parecer, el contraste que grupos de interés locales perciben entre su realidad y la riqueza de posibilidades que ofrece la administración por los alcaldes del canon minero —programas sociales, empleos, etcetera. —. De ahí que hayan sido los distritos de los departamentos de Áncash y Cajamarca los que encabecen el número de distritos en consulta.

En otros casos, particularmente en el sur andino y en zonas de la selva, dado el proceso de descentralización frustrado por la escasez de recursos verdaderamente disponibles, se ha creado un clima de desesperanza por el futuro, en donde la confrontación estalla a cada rato, y en donde hay desconfianza en el Estado y en el sistema democrático.

5. Los votos en blanco y nulos en el mundo rural

No se conoce de otros estudios que hayan confirmado o ampliado la conclusión de la indagación de la ONPE realizada en el 2003 arriba señalada, que registró que apenas un 2 % del ausentismo se debía a una insatisfacción con la política y los políticos; sin embargo, los siguientes datos pueden indicar una respuesta.

En los distritos rurales estudiados, en las elecciones de Gobiernos locales, a diferencia del promedio nacional, se registran mayores porcentajes de votos en blanco que votos nulos, exactamente lo contrario de lo que ocurre con el promedio nacional, como se puede apreciar en el cuadro 3. Además, mientras la cantidad relativa de votos nulos es mayor, no se aparta mucho del promedio nacional, lo que sí sucede con los votos en blanco que duplican, y más, los promedios nacionales. Aunque ambos no entran en el cómputo para determinar la formación de una mayoría, interesa saber que el voto en blanco puede expresar desinterés, desinformación o duda frente a las opciones de candidaturas que tiene el elector. En cambio, los votos nulos —que constituyen la mayor parte de ellos— pueden deberse a errores al momento de marcar la cédula o

a una forma de protestar, ya sea contra uno de los candidatos, contra todos o contra el mismo proceso electoral.

Tabla 3

Votos en blanco y nulos en Elecciones Regionales y Municipales

Proceso	ERM 2010		ERM 2014		ERM 2018	
Promedio	Rural	Nacional	Rural	Nacional	Rural	Nacional
Votos en blanco	9,0%	3,4%	6,1%	2,3%	7,4%	2,7%
Votos Nulos	7,7%	7,1%	7,1%	6,7%	6,0%	9,3%
Total	16,7%	10,5%	13,2%	9,0%	13,4%	12,0%

Fuente: ONPE - Elaboración propia

Para el caso de las Elecciones Generales, en los distritos rurales, los votos en blanco son relativamente más numerosos que en las elecciones municipales, pero no así los votos nulos. Se interpreta aquí que los votos en blanco expresarían más la desinformación y la duda frente a candidatos que no han visto —o tal vez por el descontento con el sistema político ineficaz frente a la resolución de sus carencias—, mientras que los votos nulos se deberían básicamente a errores en el marcado de la cédula. Y, como en el caso de las elecciones locales, los votos en blanco casi duplican al promedio nacional (ver tabla 4).

Tabla 4

Votos en blanco y nulos en Elecciones Generales

Proceso	EE. GG. 2006		EE. GG. 2011		EE. GG. 2016	
Promedio	Rural	Nacional	Rural	Nacional	Rural	Nacional
Votos en blanco	21,7%	11,8%	17,6%	8,8%	19,9%	11,9%
Votos Nulos	4,8%	4,2%	3,8%	3,4%	6,2%	5,6%
Total	26,5%	16,0%	21,4%	12,2%	26,1%	17,5%

Fuente: ONPE - Elaboración propia

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Ahora bien, en los 25 distritos más pobres del país —arriba señalados—, en las Elecciones Generales de 2016 los votos en blanco y nulos se dieron en mayor cantidad que el promedio nacional: 35,9 % frente al 17,5 %. Las cifras señalan que, mientras más bajos son los ingresos de las familias, más baja es la participación política y, cuando se da, la poca información a la que acceden motivaría su abstención a la hora de marcar la boleta cuando desconocen a los candidatos.

6. Variación en la participación electoral según proceso

El régimen de voto obligatorio no homogeniza el comportamiento de los electores. En cada elección se pueden apreciar diversas actitudes y comportamientos, según sea la coyuntura política, o el objeto del acto electoral o del nivel de la autoridad o representante que vaya a ser elegido, lo que se expresa en distintos matices estadísticos.

Así, por ejemplo, entre los habitantes del campo, la mayor asistencia de electores en 13 años fue para elegir a los alcaldes; luego, al presidente de la República y los representantes al Congreso; y, por último, a la consulta de revocatoria de mandato de autoridades municipales. Nótese las diferencias de la asistencia a votar con el promedio nacional de electores en la tabla 5.

Tabla 5

Participación electoral de peruanos residentes en el territorio nacional

	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PROM
Elecciones generales (primera vuelta)	89,4%			84,9%					83,0%				85,7%
EE. GG. (distritos rurales)	85,3%			74,7%					70,3%				76,7%
Elecciones municipales			86,1%				83,9%				80,4%		83,5%
EE. MM. (distritos rurales)			85,7%				82,3%				76,1%		81,3%
Consulta popular de revocatoria		72,5%			71,0%	70,6%				58,8%			68,0%
Nuevas elecciones municipales		77,7%	72,4%	78,0%		77,7%	72,5%	74,0%		82,3%		68,8%	75,4%

Fuente: ONPE - Elaboración del autor

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

La tabla permite apreciar la diferencia significativa que existe en la concurrencia a las urnas entre los electores rurales y el promedio nacional, tanto en las elecciones presidenciales como en la elección de alcaldes. En el grupo de 75 distritos estudiado, teniendo las mismas multas, hay una distancia de nueve puntos porcentuales de mayor ausentismo rural en las primeras y tan solo de 1,2 % en el caso de las elecciones municipales. En cambio, en las elecciones municipales complementarias —que se hacen tras haberse anulado el proceso— o en la elección de alcaldes tras una revocatoria, o de creación de un nuevo distrito, la concurrencia es ligeramente menor (-1,3 %) que en el caso de las elecciones municipales.

Hay, también, una diferencia, a la baja, de 13,3 % en la asistencia a la consulta de revocatoria de alcaldes, probablemente porque se dan en un contexto de mayor tensión y enfrentamiento que en el de una elección y porque las autoridades sometidas a la consulta activamente tratan de influir en sus simpatizantes y ciudadanos en general para que desistan de emitir su voto.

Finalmente, la realización de las Elecciones Congresales Extraordinarias en enero de 2020, separadas de una elección presidencial, por primera vez desde que se tenga noticia, ha permitido apreciar que el desprestigio del Congreso de la República desincentiva la participación ciudadana, a tal punto que en los distritos rurales bajo estudio solo concurrió a votar el 56,7 % de los electores, comparado con el promedio de 73,0 % de asistencia de los electores residentes en el territorio nacional.

Otra explicación del ausentismo en las consultas de revocatoria es que, a partir de la realizada en 2008, las autoridades cuestionadas echaron mano de la mala información para lograr el ausentismo de más de la mitad de los electores para mantenerse en sus puestos. Esa táctica no es antisistémica ni pura reacción emocional ante el cuestionamiento del grupo revocador, pues se basa en considerar que, según el artículo 23.° de la Ley 28421 de diciembre de 2004, «para que proceda la revocatoria deberá haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50 %) de los electores hábiles del padrón».

7. Movilidad de electores y participación electoral

Es interesante anotar que, pese a la presión de la multa, los electores rurales manifiestan sus preferencias y eso ha quedado registrado en las variaciones del padrón. En el examen de lo que sucedió en 30 distritos en los que se realizaron consultas populares de revocatorias entre 2001 y 2013 se puede apreciar que es más notorio el interés por participar en la definición de quién será alcalde, que en concurrir a elegir al presidente de la República, pues el flujo de electores que migran de las ciudades hacia los distritos rurales es mayor en los meses previos a las elecciones municipales que antes de las elecciones generales o las consultas de revocatorias.

Así, estos resultados se pueden confirmar observando los promedios de la evolución del padrón en otros distritos que se muestran en la tabla 6.

Tabla 6

Variación de padrón de electores en 30 distritos rurales (2001- 2013)

Provincia	Distrito	% Variación EE. GG. 2001 CPR 2001	% Variación EE. GG. 2001 ERM 2002 (4.4 %)	% Variación ERM 2002 CPR 2004	% Variación EE. GG. 2006 ERM 2006 (3.5 %)	% Variación ERM 2006 CPR 2008-09 (7.0 %)	% Variación ERM 2010 EE. GG. 2011	% Variación EE. GG. 2011 CPR 2012-13
Luya	S. Jerónimo	- 1,2	2,1		34,5	4,8	0,5	3,5
Aija	Huacllán	0,0	6,8	-13,1	22,4	-2,6	1,0	0,5
Bolognesi	La Primavera		11,6	-21,4	47,3	8,6	-1,5	-4,3
Ocros	Cochas		660	-2,1	19,3	0	-0,1	-0,1
	S. Cristóbal Raján	-0,3	67,5	-25,9	14,9	-17,8	-0,2	-4,1
Camaná	Mariano N. Valcárcel		21,3	-11,3	51,3	3,7	0,3	

...

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

...

Caravelí	Atico	0,7	7,8	-2,1	2,9	8,8	1,1	
	Cahuacho		9,6	-16,2	11,7	2,7	1,2	
	Lomas		34,5	-3,6	20,4	-4,7	1,5	14,7
Huamanga	S. José de Ticllas	-0,5	20,1	-3,5	30,6	15,5	0,9	
San Miguel	La Florida	0,2	-0,9	-23,6	-0,5	0,6	-0,3	1,3
	S. Silvestre Cochán	2,0	2,3	-11,3	1,3	8,9	1,5	4,2
	S. Gregorio	- 0,7	0,9		23,0	- 3,4	1,8	7,7
	Unión Agua Blanca	0,2	12,4		15,0	2,4	3,2	4,5
Huancavelica	Pilchaca	0,6	22,9		26,2	- 2,6	2,0	
Nazca	Changuillo	0,9	3,1	-1,8	4,7	3,4	1,3	1,5
Pisco	Paracas		7,7	-2,8	7,9	3,6	2,4	
Huarochirí	Antioquía		12,8	-9,8	13,0	-0,8	-0,7	
Yauyos	Azángaro	0,8	49,6		19,1	-14,6	-1,4	-5,7
	Cacra	- 1,2	21,5	-23,9	72,7	- 12,5	0,8	-1,7
	Catahuasi	0,2	17,6		19,6	-2,5	0,4	-2,2
	Huampará	6,2	111,8		12,3	-0,9	5,2	-14,7
	Madeán		20,2	-20,0	8,5	-0,4	0,3	
	Putinza	-1,2	13,1	-39,0	54,6	-1,7	0,1	
	Tauripampa	1,3	12,1		13,0	-5,2	0,2	
Loreto	Urarinas	-0,2	5,8		15,7	20,4	3,0	7,9

...

...

Puno	Amantaní	1,7	3,8	0,0	5,0	12,3	1,6	
Picota	Tres Unidos		16,1	-6,1	7,6	15,2	1,9	
San Martín	Cacatachi	1,3	3,6		7,4	7,5	1,7	6,3
Padre Abad	Curimaná		25,1	27,0	17,1	15,0	1,4	17,6

Fuente: ONPE - Elaboración del autor

Este registro objetivo de la variación del padrón confirma que, por lo menos, en la mayoría de distritos en los que los ciudadanos locales denunciaron la presencia de electores mercenarios, se confirma la sospecha, sobre todo si se observa que los crecimientos pico entre las elecciones generales del 2006 que precedieron a las municipales del mismo año, no se dieron después de las elecciones municipales del 2010 que se realizaron seis meses antes de las elecciones presidenciales y congresales del 2011.

El reclamo por el traslado de electores trashumantes —llamados popularmente 'golondrinos'— de una circunscripción a otra, ya sea por motivaciones económicas o políticas, no es nuevo. Ya había aparecido antes, pero en 2002 se expresó primero en el caso del distrito de Aguas Calientes (Machu Picchu) en Cusco, donde se detectaron alrededor de mil nuevos electores trasladados que registraron domicilios en hoteles y que llevó a que el Jurado Electoral Especial de esa circunscripción anulara las nuevas mesas de sufragio creadas para recibir sus votos.

Se puede comprobar que, en los distritos rurales cercanos a las ciudades, en cada elección municipal el padrón crece, inclusive, más allá del crecimiento vegetativo, con votantes migrantes que proceden de dos vertientes: aquellos que tienen relaciones de origen familiar y/o mantienen relaciones económicas en él, y aquellos que son electores desconocidos en los distritos. A estos son los que la sabiduría popular califica de 'golondrinos'.

El rechazo a los 'golondrinos' se explica porque su presencia se ha asociado a las intenciones de los alcaldes de continuar en el cargo. Dada la profunda crisis

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

de desconfianza de los ciudadanos, la reelección fue vista como un mecanismo que favorece la corrupción y el robo del dinero público, habida cuenta de que —de acuerdo a ley— esa reelección fue indefinida hasta la modificatoria de 2017. Por tanto, mucha gente observa la alcaldía como un botín (recordemos también que, según la Ley de Municipalidades, todo el poder está concentrado en la alcaldía, casi sin mecanismos de control o supervisión), y todo deseo de prorrogar el mandato, como un deseo de enriquecimiento.

Se explica, entonces, la persistencia de muchos grupos ciudadanos de los distritos rurales para ejercer su derecho de control sobre esos alcaldes y la corrupción de tamaño hormiga, mediante la consulta popular de revocatoria, aún después de que intelectuales y periodistas limeños lograran la modificación de la Ley de los Derechos de Control y Participación Ciudadana, y frenaran su despliegue (Quintanilla, 2013). Ese descontento se refleja, también, en las siete mediciones efectuadas por el Barómetro de las Américas, en las que la confianza en las municipalidades solo la tiene el 40 % de los encuestados.

8. Movilidad de candidatos: Franquicias electorales y transfuguismo

Todos los estudios de opinión de los últimos 20 años indican que los partidos políticos ya no gozan de la simpatía ni de la confianza de los electores. Carrión y Zárate afirman:

> Los peruanos se encuentran entre los que menos están de acuerdo en la región con la afirmación de que los partidos representan bien a sus votantes. Solo los residentes de Nicaragua, Brasil y Paraguay se encuentran por debajo de Perú en esta evaluación. De igual forma, los peruanos tienen una marcada opinión negativa en el contexto regional en lo que se refiere a sus percepciones de si los partidos representan bien a sus votantes. El promedio registrado en el Perú (33.3) está prácticamente empatado con el que se registra en Honduras, y es superior solo a los encontrados en Haití, Ecuador, Brasil y Paraguay (Carrión & Zárate, 2009, p. 145).

Los hallazgos de la última edición de LAPOP 2019 indican que la tendencia se profundizó en el último decenio, pues solo el 21 % de los encuestados manifiesta tener confianza en el Congreso y en los partidos políticos.

Para el año 2020, los partidos que ganaron las elecciones en el 2001, 2011 y 2016 han desaparecido. Diferente parece ser la situación del partido Alianza

Para el Progreso, de volumen creciente de votación durante los últimos tres lustros. El capital administrativo que necesita todo partido lo pone, en este caso, la Universidad César Vallejo, de propiedad de su principal dirigente y fundador. Sus profesores atraen a los alumnos que serán los activistas y a los candidatos que quedaron decepcionados de su desempeño electoral, diagnostican los problemas del distrito o la provincia del posible candidato y le presentan un esquema de campaña (Barrenechea, 2014).

Entonces, si los partidos son los organismos que se hacen cargo de la conducción de la administración estatal y de su gobernabilidad, esta se ha vuelto más precaria por la inestabilidad de las fuerzas políticas y de la predictibilidad de sus acciones, dado su vaciamiento programático y doctrinal que es tan efímero como los ciclos electorales.

Es de suponer que la precariedad de los aparatos centrales de los partidos políticos no puede construir institucionalidad en el mundo provinciano y rural. Esa carencia tampoco ha podido ser suplida por los movimientos regionales, que se muestran tan o más precarios que los partidos, pues, a diferencia de estos, no pueden mostrar liderazgos o una historia que le dé un cierto prestigio a su 'marca' como organización política.

En noviembre de 2006, de 195 concejos provinciales, los nueve partidos parlamentarios y sus alianzas ganaron 73, mientras que 29 ganaron los partidos extraparlamentarios inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), es decir, el 52,3 %. De los 1614 concejos distritales en disputa, los partidos parlamentarios ganaron 739, y 207 adicionales fueron ganados por otros partidos nacionales y alianzas entre ellos; en total, el 59,1 %.[4] Por su parte, los movimientos regionales gobernaron en 53 municipalidades provinciales y en 325 distritos, o en el 27,1 y 20,1 % del total, respectivamente.

La situación cambió cuatro años después: en las Elecciones Municipales de 2010, de 195 municipalidades provinciales, 64 (33 %) fueron ganadas por los partidos; 112, por movimientos regionales; 3, por alianzas; y 6, por organizaciones provinciales.

4 Es de subrayar, por ejemplo, que Avanza País —que presentó a Ulises y Antauro Humala en abril del mismo año— no ganó ninguna provincia ni distrito, aunque sí el Gobierno regional de Puno. Otros partidos que antes jugaron un rol decisivo en la política nacional, como el FIM o Renovación Nacional, aliado del Gobierno aprista 2006-10, solo ganaron un distrito, cada uno, en todo el país.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Para las Elecciones Municipales de 2018, de 196 concejos provinciales, los seis partidos parlamentarios y sus alianzas ganaron 48, mientras que el resto de partidos ganaron en 36 provincias, bajando la participación partidaria a 43 %. En cuanto a los distritos, los partidos parlamentarios ganaron 452 (27 %) de 1668, y los otros partidos ganaron en 300, lo que hizo un total del 45 %. La presencia de los movimientos regionales había aumentado. Hay que subrayar que el partido en el Gobierno, PPK, dos años y medio después de haber ganado las elecciones nacionales quedó desarticulado tras la renuncia de su líder a la presidencia de la República, y solo pudo ganar dos provincias y tres distritos, mientras que Fuerza Popular, con mayoría absoluta en el Congreso, solo ganó en tres provincias y 46 distritos. Por su parte, el Frente Amplio de la izquierda ganó en dos provincias y 29 distritos.

En las Elecciones Municipales de 2018, en los 75 distritos bajo estudio, de los diez partidos con presencia en el Congreso entre 2016 y 2020, dos presentaron listas en menos del 10 %; cuatro lo hicieron entre el 11 % y el 20 % de los distritos; otros dos presentaron listas entre un tercio y la mitad de ellos; Acción Popular presentó listas entre el 50 % y el 75 % de los distritos; y solo Alianza para el Progreso presentó listas en más de tres cuartas partes de ellos.[5]

El que los partidos nacionales conduzcan municipalidades distritales del Perú es una ilusión. Desde la primera década del nuevo siglo, en el ámbito rural parece haberse extendido la práctica de lo que se podría denominar la transacción de 'franquicias electorales', que alivió el trabajo de reunir firmas de apoyo para inscribir ante el Jurado Electoral la lista de una organización política local. El acuerdo del uso de una franquicia electoral es efectuado por grupos de distritos rurales que aspiran al poder local, y que se ponen en contacto con dirigentes regionales o nacionales de organizaciones políticas que han superado todas las vallas burocráticas para su inscripción legal. Esta negociación ha sido descrita por Romero:

> Lo que queremos resaltar es la idea siguiente: que entrar (o aliarse) a un partido político es producto de estrategias que se tejieron desde los actores locales y no a la inversa, pues ningún partido político tiene presencia orgánica en la zona. ¿Cuál es el afán por pertenecer a un partido político? La respuesta que hemos encontrado en la

5 La Ley de Partidos obliga a estos a tener comités funcionando en, al menos, un tercio (65) de las provincias del territorio nacional. Nada exige respecto a su implantación en los distritos.

> verbalización de los mismos actores es que aquellos ya están inscritos, y eso les facilita inscribir sus listas, pues inscribir un movimiento político local les demanda tiempo y dinero, y esto es algo que ellos no están en condiciones de perder (Romero, 2004).

La transacción implica que el grupo local —a cambio del uso de una 'marca' partidaria nacional asentada en la memoria de los electores— gana votos y que el partido aumenta su radio de influencia, y también gana votos sin gastar en campaña a nivel rural. No hay compromisos sobre seguir determinada línea de acción de parte del grupo local ni de capacitar a las autoridades locales de parte de los dirigentes partidarios, salvo ayudarlos —con sus parlamentarios, o autoridades provinciales o regionales— en sus reclamos ante autoridades del Gobierno central.

Corrobora la existencia de las franquicias y el examen de la trayectoria política de los alcaldes de 22 distritos rurales en los que se realizaron las elecciones municipales complementarias en 2007, que permite descubrir que solo cinco mantuvieron su lealtad a la organización que los cobijó en sus filas cuatro años antes. Pese a la dura sanción moral que recibieron los tránsfugas en el año 2000, la movilidad de los candidatos no ha desaparecido como práctica política en el Perú. Hay, entonces, casos en los que, dada la distancia ideológica entre uno u otro partido por el que transitó el candidato y autoridad, es más o menos evidente que hubo un acuerdo tácito o explícito de franquicia partidaria.

Así, Carlos Iván Degregori (2004) sobre la trayectoria del alcalde provincial de Ilave señaló:

> El auge y caída de Gregorio Ticona ejemplifica la evolución política de los 90s y es en algún sentido preludio de los luctuosos sucesos del 2004 en Ilave. El colapso de IU dejó al antiguo dirigente campesino sin referente ideológico y político nacional. Con el tiempo, su liderazgo político se fue convirtiendo en una pequeña empresa personal, que incorporaba parientes, amigos y antiguos compañeros de la izquierda. De esta manera, el año 2000 Ticona decidió postular al Congreso como candidato de Somos Per', resultando elegido con 20,162 votos preferenciales. Ese año y gracias a Ticona, Somos Per' obtuvo el primer lugar en la votación al Congreso en El Collao. Meses después, Ticona fue seducido por Vladimiro Montesinos y se convirtió en uno de los tránsfugas que el fujimorismo compró para reconquistar su mayoría parlamentaria. (Degregori 2004, p. 17)

Otro fue el caso del alcalde de Chalamarca, Eduardo Cubas, quien ganó la alcaldía en 2002 con Perú Posible y postuló a la reelección con Fuerza Democrática en noviembre de 2006. Pocos meses después se pasó al APRA para

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

presentarse en las EMC de julio. El alcalde de Huallanca, Hugo Córdova, ganó la alcaldía en 1998 con la organización local, en 2002 fue reelecto con la Alianza Unidad Nacional y postuló a la reelección en el 2006 con el movimiento Río Santa Caudaloso. Por su parte, Gerardo Córdova fue elegido alcalde de Hualgayoc en 1998 con el movimiento fujimorista Vamos Vecino, fue "independiente" en el 2002 para ser reelegido con el Progresista Bambamarquino e intentó una cuarta reelección como parte del MAIS Mil Amores. Elegido alcalde de Masin, en 1998, por una organización política local, Antonio Espinoza postuló en las complementarias de 2007 por Unión por el Perú. Rogelio Herrera, que fue elegido alcalde de Chalamarca por Vamos Vecino, pretendió la alcaldía en el 2006 con Compromiso Campesino; Justo Leiva fue elegido alcalde de Alto Larán en 1998 por un movimiento provincial, y postuló en 2006 por el PRI. Luis Saldaña, alcalde de Sarayacu en 1998 con Vamos Vecino, pidió postular por el radical Avanza País en 2006 y este aceptó su postulación. Otro caso es el del fujimorista del año 98, Afranio Peña, alcalde de Sóndor que en 2006 postuló por el APRA. La excepción fue don Juan de Dios Cloud, alcalde de Churubamba en 1998 con los colores de Somos Perú, que ocho años después volvió a postular por el mismo partido.

Otra manifestación del pragmatismo —o la falta de lealtad política— que alimenta la inestabilidad política es que, de los 60 alcaldes reelectos en 2006 y cuestionados en 2008, la mitad había pasado de una organización política a otra en el periodo de Gobierno siguiente, seguramente porque evaluaron que 'la novedad' de un nuevo nombre de lista o de agrupación política les garantizaría la continuidad en la gestión. Como es fácil de observar, en esas conductas hablar de transfuguismo sería poco riguroso, porque, en realidad, estamos ante conductas pragmáticas que van detrás del poder, antes que guiadas por convicciones o planes de Gobierno.

Otra manera de probar la existencia de la franquicia electoral es que muchas de las listas partidarias en las zonas rurales no alcanzan a tener ni siquiera los votos de sus candidatos,[6] lo que prueba que los partidos se alían a grupos locales desconocidos para sus dirigencias nacionales o regionales, acuerdo al que no habrían llegado si hubieran estado advertidos de sus carencias. Ocurre

6 En el distrito de Ihuarí, de la provincia de Huaral, cerca de Lima, en las ERM 2018, donde fueron presentadas listas provinciales de candidatos de 14 partidos, ocho de ellas obtuvieron menos de seis votos.

también el fenómeno inverso de pequeñas organizaciones-fachada inscritas como partidos nacionales con líderes desconocidos que ganan arrasando en distritos rurales alejados.

Según el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), en más de la mitad de los 75 distritos estudiados, cuatro de ocho partidos con representación parlamentaria tienen registrados afiliados en 2020 (AP, SP, UPP y FREPAP), y uno (APP) los tiene en todos los distritos. Los afiliados registrados de los ocho partidos serían 20 793; sin embargo, en 31 de los distritos, en las elecciones congresales extraordinarias los candidatos de APP, AP, SP y UPP recibieron menos votos que el número de afilados registrados, lo que probaría que esos ciudadanos no autorizaron su registro o la nula identificación de ellos con la organización, su liderazgo y/o su ideario.

9. Conclusiones

La revisión de algunas constantes en el comportamiento de los electores de los distritos rurales estudiados conduce a ciertas conclusiones.

Primera. Los electores rurales acuden menos a los centros de votación que los pobladores urbanos, pese a los cambios positivos ocurridos en la última década, para favorecer su participación.

Segunda. Hay mayor concurrencia de los electores rurales a elecciones municipales que a las elecciones presidenciales y congresales.

Tercera. En los distritos rurales, los electores transhumantes o migrantes aumentan antes de las elecciones municipales.

Cuarta. El elector rural, cuando acude a votar, emite más votos en blanco y nulos que los del promedio nacional.

Quinta. Los partidos y movimientos regionales no tienen asentamiento rural. Sus candidaturas en las elecciones municipales surgen de acuerdos con grupos locales, semejantes al uso de franquicias comerciales.

Sexta. La movilidad de candidatos en los distritos rurales está asociada a la ausencia de comités partidarios y el uso de franquicias políticas.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Anexos

Relación de distritos estudiados

	Departamento	Provincia	Distrito
1	Amazonas	Condorcanqui	Río Santiago
2	Amazonas	Luya	S. Jerónimo
3	Amazonas	Rodríguez de Mendoza	Omia
4	Amazonas	Utcubamba	Cumba
5	Amazonas	Utcubamba	Lonya Grande
6	Áncash	Aija	Huacllán
7	Áncash	Bolognesi	La Primavera
8	Áncash	Bolognesi	Canis
9	Áncash	Huarmey	Culebras
10	Áncash	Huaylas	Huallanca
11	Áncash	Huaylas	Pamparomás
12	Áncash	Ocros	S. Cristóbal de Raján
13	Apurímac	Abancay	Huanipaca
14	Apurímac	Andahuaylas	Kaquiabamba
15	Apurímac	Chincheros	Ranracancha
16	Arequipa	Caravelí	Lomas
17	Arequipa	La Unión	Quechualla
18	Ayacucho	Huamanga	Socos
19	Ayacucho	La Mar	Anco
20	Ayacucho	Lucanas	Aucará
21	Cajamarca	Cajamarca	Namora
22	Cajamarca	Celendín	Sorochuco
23	Cajamarca	Chota	Paccha
24	Cajamarca	Contumazá	Yonán
25	Cajamarca	Cutervo	Querocotillo
26	Cajamarca	Cutervo	Santa Cruz
27	Cajamarca	Cutervo	Santo Tomás

...

...

28	Cajamarca	San Miguel	S. Silvestre de Cochán
29	Cusco	Acomayo	Sangarará
30	Cusco	Calca	Lares
31	Cusco	Quispicanchis	Lucre
32	Huancavelica	Churcampa	Pachamarca
33	Huancavelica	Huaytará	Ayaví
34	Huancavelica	Huaytará	Córdova
35	Huánuco	Dos de Mayo	Chuquis
36	Ica	Chincha	S. Pedro de Huacarpana
37	Ica	Nasca	Changuillo
38	Ica	Pisco	Paracas
39	Junín	Concepción	Cochas
40	Junín	Jauja	S. Pedro de Chunán
41	Junín	Satipo	Río Tambo
42	Junín	Tarma	Tapo
43	Junín	Yauli	Sta. Bárbara de Carhuacayán
44	La Libertad	Julcán	Calamarca
45	La Libertad	Julcán	Carabamba
46	La Libertad	Sánchez Carrión	Sartimbamba
47	Lambayeque	Ferreñafe	Incahuasi
48	Lima	Huaral	Ihuarí
49	Lima	Huarochirí	Surco
50	Lima	Yauyos	Madeán
51	Lima	Yauyos	Tauripampa
52	Loreto	Alto Amazonas	Jeberos
53	Loreto	Datem del Marañón	Morona
54	Loreto	Maynas	Mazán
55	Loreto	Maynas	Napo
56	Loreto	Ramón Castilla	Yavarí
57	Loreto	Requena	Maquía
58	Madre de Dios	Manu	Fitzcarrald
59	Madre de Dios	Manu	Huepetuhe
60	Moquegua	Mariscal Nieto	San Cristóbal

...

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

...

61	Pasco	Oxapampa	Puerto Bermúdez
62	Piura	Morropón	Yamango
63	Piura	Talara	El Alto
64	Puno	Carabaya	Ollachea
65	Puno	Puno	Amantaní
66	San Martín	El Dorado	San Martín
67	San Martín	Mariscal Cáceres	Campanilla
68	San Martín	Rioja	San Fernando
69	San Martín	San Martín	Alberto Leveau
70	San Martín	San Martín	El Porvenir
71	Tacna	Tarata	Tarucachi
72	Tumbes	Tumbes	San Jacinto
73	Ucayali	Atalaya	Tahuanía
74	Ucayali	Coronel Portillo	Masisea
75	Ucayali	Padre Abad	Curimaná

Fuente: ONPE - Elaboración del autor

Referencias bibliográficas

Almond, G. & Verba, S.
1963 *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press.

Barrenechea, Rodrigo
2014 *Becas, bases y votos. Alianza para el Progreso y la construcción partidaria subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bobbio, Nolberto & Nicola Matteucci (Editores)
1988 *Diccionario de política* (6ª ed.). México: Siglo XXI.

Carbajal, Martín
2004 *Los sucesos de Ilave*. Lima.

Carrión, Julio; Patricia Zárate, Fernanda Boidi & Elizabeth Zeichmeister
2020 *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia*. Barómetro de las Américas; LAPOP; Universidad de Vanderbilt. Recuperado de https://bit.ly/3pWBXmP

Carrión, Julio & Patricia Zárate
2008 *Cultura política de la democracia en el Perú*. El impacto de la gobernabilidad. Barómetro de las Américas; LAPOP; Universidad de Vanderbilt

Degregori, Carlos Iván
2004 *Ilave: Desafíos de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Hernández, Rafael
2019 *Voto obligatorio en América y Europa*. Asesoría Técnica Parlamentaria; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de https://bit.ly/2IYvY0i

Julcarima, Gerson; Guadalupe Tuñón & Germán Feierherd
2019 «Multas electorales, ausentismo y participación electoral en el Perú». En Manuel Valenzuela (editor), *Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú*. Lima: ONPE. Recuperado de <https://bit.ly/3nX1tGz>

Jurado Nacional de Elecciones [Jne]
2019 Perfil Electoral N. 1. Lima. Recuperado de https://bit.ly/39dpqFu

Krotz, Esteban
2002 «La investigación sobre la cultura política en México». En Rosalía Winocur (editora), *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*. México D.F.: IFE-FLACSO.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

López, Sinesio
1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS.

Nohlen, Dieter
2004 «La participación electoral como objeto de estudio». *Elecciones* N.° 3, 137-157. Lima, ONPE. Recuperado de https://bit.ly/3nVkEAW

Nugent, Guillermo
2010 *El orden tutelar*. Lima: DESCO.

Oficina Nacional de Procesos Electorales
2003 *El ausentismo electoral en el Perú 1998-2002: características de seis procesos electorales*. Lima: ONPE.

2006 *Sistema electoral local en escenarios de conflicto: el caso de Tilali en Puno*. Lima: ONPE.

Portocarrero, Gonzalo
2010 «Los fantasmas del patrón y del siervo como desestabilizadores de la autoridad legal en la sociedad peruana». En Gonzalo Portocarrero, Juan Carlos Ubilluz & Víctor Vich (editores), *Cultura Política en el Perú: tradición autoritaria y democratización anómica*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Quintanilla, Alfredo
2013 «El debate sobre la revocatoria y las reformas de la Ley 26300». *Perú Hoy: Susurros desde Babel*. Lima, DESCO.

Romero, Ismael
2004 *Los dilemas de la gobernabilidad: el caso de la revocatoria en el distrito de Huamantanga*. Lima: ms.

Sani, Giacomo
1988 «Cultura política». En Norberto Bobbio & Nicolás Mateucci (editores), *Diccionario de política* (6ª ed.). México: Siglo XXI.

Torres, Alfredo
2010 *Opinión pública 1921-2021*. Lima: Apoyos Editores.

Turner, Bryan
1993 *Contemporary problems in the theory of citizenship en Citizen and Social Theory*. Sage Publications. London 1993, citado por López, Sinesio op. cit. p. 410.

Winocur, Rosalía
2002 *Ciudadanos mediáticos: la construcción de lo público en la radio*. Barcelona: Gedisa.

Zevallos, Emma
2002 «Participación electoral y cultura política en zonas rurales». En ONPE; DFID, *Para promover la participación electoral en zonas rurales* (pp. 67-92). Recuperado de https://bit.ly/378pXpw

[Sobre el autor]

Alfredo Quintanilla Ponce

Bachiller en Psicología por la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Egresado de la maestría de Sociología, con mención en Estudios Políticos, de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ganó una mención honrosa en el concurso promovido por el Instituto de Defensa Legal, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga con el ensayo *A través del túnel: Crisis y cambios en la cultura popular urbana*. Labora en el área de asistencia técnica a partidos y organismos públicos y de la sociedad civil de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Es columnista de las revistas digitales NoticiasSER.pe y El Búho.pe.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Guía para autores y cesión de derechos con fines de difusión

1. Sobre la revista Elecciones

La revista *Elecciones* es una publicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Fue fundada en el año 2002. Sus artículos son inéditos y elaborados por especialistas de la ciencia política, el derecho, la historia y otras áreas afines a los estudios electorales, provenientes de diversas instituciones locales y extranjeras, públicas y privadas, así como por autoridades electorales que reflexionan sobre su quehacer. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral. Su objetivo es contribuir a la difusión de temas electorales y al debate especializado. En concordancia con la visión y misión de la ONPE, la revista *Elecciones* tiene un compromiso ético con los valores democráticos y con generar espacios de debate que contribuyan con la consolidación democrática y la calidad de la democracia.

La revista es dirigida por la Jefatura de la ONPE, la edición y coordinación recaen en la Gerencia de Información y Educación Electoral. Cuenta, además, con el respaldo de un Consejo Editorial externo conformado por destacados académicos nacionales y extranjeros. Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema *peer review*. Los números de registro de la publicación son:

Depósito Legal: 2002-5121

Registro Internacional:

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995 6290

Respecto al contenido, cada número de *Elecciones* tiene el mismo esquema: uno o dos temas centrales, que cambian en cada entrega, una sección de derecho electoral y una sección de historia electoral, política y social. A veces incluye un acápite —misceláneas—, en el cual se resume e informa sobre los procesos electorales que se están desarrollando en el mundo.

Adicional a la versión impresa, cada número de *Elecciones* puede ser descargado íntegramente a través de la web de la ONPE: <www.onpe.gob.pe.> Asimismo, está disponible en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

- Proquest: <http://www.proquest.com/>
- Hapi - Hispanic American Periodicals Index: <hapi.ucla.edu/>
- IPSA - International Political Science Abstracts: <http://www.ipsa.org/publications/abstracts>
- Ulrichs Web: <http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb/>
- Dialnet. Portal de difusión de la producción científica hispana: <http://dialnet.unirioja.es/>
- E-Libro. Base de datos de publicaciones en español: <http://www.e-libro.com>
- Latindex. Catálogo de publicaciones científicas: <http://www.latindex.unam.mx/>

2. Guía para autores

Los artículos deben aportar conocimiento en temas electorales y ser originales e inéditos, además de ser concisos. El artículo no debe estar postulando a otras revistas u órganos editoriales. El sistema de control de calidad académica es el resultado de la aplicación de tres filtros:

- Primer filtro: *Peer review*
- Segundo filtro: Consejo editorial
- Tercer filtro: Dirección de la revista

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de la siguiente dirección electrónica: publicaciones@onpe.gob.pe.

Se deben enviar dos archivos en formato .DOC (Ms Word): el primero con el cuerpo del artículo sin contener los datos del autor; el segundo archivo debe incluir solo los datos del autor (nombre, filiación institucional, correo electrónico, URL, blog y una breve biografía de entre 100 y 120 palabras). Este procedimiento se aplica con el fin de asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje de los artículos.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Las imágenes no deben ser incrustadas en el documento sino enviadas en un archivo adjunto en formato .jpg o .tiff (resolución 300 pp.). En caso de realizar cuadros, tablas, gráficos o similares en Excel, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato. Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura:

1) La extensión es de máximo 25 páginas, que incluyen cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Solo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.
2) Se debe omitir colocar en el artículo el nombre y filiación institucional para asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje.
3) El texto del artículo, incluso títulos y subtítulos, debe presentarse a espacio y medio, en letra tipo Arial de 12 puntos.
4) La página debe ser de formato A-4 y con márgenes de 3 cm. a cada lado.
5) La bibliografía citada se incorporará al final del artículo, en orden alfabético.

Los artículos deben contener:

1) Título en español e inglés.
2) Resumen y *abstract* entre 100 y 120 palabras cada uno.
3) Cinco palabras clave en español e inglés
4) Breve biografía de los autores, entre 100 y 120 palabras. Aparte incluir filiación institucional, correo electrónico, URL, blog.

Las citas bibliográficas se basan en pautas establecidas por la *American Psychological Association* (APA), en *Publication Manual of the American Psychological Association*, 6ª ed., 2009. En las Referencias bibliográficas, al final de cada artículo, los apellidos de los autores van en versalitas.

Durante el proceso de edición, el autor deberá resolver consultas sobre su artículo que le alcance la Coordinación de la revista.

La revista *Elecciones* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Sin embargo, los autores de los artículos publicados en la revista recibirán seis ejemplares de esta, además de 15 sobretiros del artículo.

Para cualquier consulta dirigirse a:

Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Información e Investigación Electoral
Área de Información e Investigación Electoral
Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú
(51 1) 417-0630
<publicaciones@onpe.gob.pe>

3. Cesión de derechos con fines de difusión

Elecciones es indizada en prestigiosos servicios bibliográficos y bases de datos especializadas con el fin de difundir sus contenidos a un mayor número de usuarios. Para tal fin, es necesario que las y los autores estén de acuerdo con la siguiente declaración y la hagan llegar firmada al correo de la revista:

> «Yo ...[nombre del autor]... cedo a favor de la Oficina Nacional de Procesos Electorales los derechos de explotación sobre el artículo de mi propiedad, así como, el derecho de realizar, autorizar o prohibir:
>
> *a)* La reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento.
>
> *b)* La comunicación al público de la obra por cualquier medio.
>
> *c)* La distribución al público de la obra.
>
> *d)* La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.
>
> *e)* La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin autorización del titular del derecho por cualquier medio, incluyendo mediante transmisión.
>
> *f)* Cualquier otra forma de utilización de la obra que no está contemplada en la ley como excepción al derecho patrimonial, siendo la lista que antecede meramente enunciativa y no taxativa.
>
> En consecuencia, el artículo de propiedad del autor/a antes mencionado, que es materia de la presente cesión, podrá formar parte del formato físico de la Revista Elecciones, de la página web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y de cualquier otro medio óptico, electrónico y digital que esta oficina crea conveniente utilizar».
>
> [Fecha]
>
> [firma]
>
> [Nombres y apellidos]

Para ello, cuando acepten escribir el artículo o cuando envíen el artículo para ser revisado, deberán señalar expresamente estar de acuerdo con lo indicado en este acápite.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Guide for authors and assignmentof rights for dissemination purposes

1. The journal Elecciones

Elecciones is a journal published by the National Elections Office (onpe) specialized in electoral matters. It was founded in 2002. Its articles are written by prominent specialists in Political Sciences, Law, History and other elections-related areas, from different local and foreign, public and private institutions, as well as by electoral authorities, who reflect about their work. It is aimed at an academic public, party leaders, elections officials, public agencies and social organizations connected to elections matters. The National Head Office of onpe is in charge of its direction, while editing and coordination are handled by the Information and Electoral Education Management Office. In addition, it receives the support of an external Publishing Council consisting of national and foreign scholars. Every article received undergoes *peer review*. Registration numbers of the journal are:

Legal Deposit: 2002-5121

International Registration:

ISSN hard copy 1994-5272

ISSN digital copy 1995 6290

With regard to the content, every issue of *Elecciones* follows the same scheme: a central subject that changes in each issue, a section on Electoral Law, another one on Electoral History and, sometimes, it includes a chapter - Miscellanous - with information and brief reviews about election processes taking place in the world.

In addition to the printed version, each issue of *Elecciones* may be completely downloaded from the onpe website: <www.onpe.gob.pe> and is also available at the following bibliographic services and databases:

- Proquest: <http://www.proquest.com/>
- Hapi - Hispanic American Periodicals Index: <hapi.ucla.edu/>
- IPSA - International Political Science Abstracts: <http://www.ipsa.org/publications/abstracts>
- Ulrichs Web: <http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb/>
- Dialnet. Portal de difusión de la producción científica hispana: <http://dialnet.unirioja.es/>
- E-Libro. Base de datos de publicaciones en español: <http://www.e-libro.com>
- Latindex. Catálogo de publicaciones científicas: <http://www.latindex.unam.mx/>

2. Guide for authors

The articles must contribute insight on electoral issues and must be unpublished in Spanish and concise. The arbitration system applied to the articles is the peer review. Articles approved for publication must be approved by the Publishing Council (judges) and by the Director of the journal.

Contributions must be sent to the following electronic address: <publicaciones@onpe.gob.pe>.

Two files must be sent in .doc form (Ms Word): the first one with the article body, without information about the author; the second file must include only the author's details (name, institution affiliations, electronic mail, url, blog and a brief biography in 100 to 120 words). This procedure is applied to ensure anonymity in the review process of the articles. Images must not be embedded in the articles, but must be sent in an attached file, in .jpg or .tiff form (minimum resolution 300 pp). When including charts, tables, graphics or the like in Excel, the original file must be attached in that form. Articles must follow the structure described below:

1) For the central section, Electoral Law and History, extension must not exceed 25 pages, including charts, graphics, notes and bibliography. Longer papers may be accepted only in exceptional cases.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

2) Name and institution affiliation must be omitted in the article to ensure anonymity in the review process.

3) The text of the article, including titles and subtitles, must be presented in 1.5 spacing, using 12 point size Arial font.

4) The page must be in A4 form, with 3 cm margins per side.

5) Referenced bibliography will be included at the end of the article, in alphabetical order.

Articles must include:

1) Title in Spanish and Englishs.

2) Summary and abstract, 100 to 120 words each.

3) Five key words in English and Spanish.

4) Brief biography of the authors, 100 to 120 words. In addition, it must include institutional affiliation, electronic mail, url, blog.

Bibliographic references are based on guidelines established by the American

Psychological Association (APA) in the *Publication Manual of the American Psychological Association* (6.a ed., 2009). Authors must adapt to the scheme presented below. In the bibliographic references at the end of each essay, authors' surnames must be inserted in small capitals.

During the edition process, the author must solve the enquiries raised by the journal's coordination group about his/her article.

The journal *Elecciones* does not have a commercial nature, hence, contributions have no monetary compensation. However, authors of articles published in the journal will receive five copies of it, in addition to 15 off-prints of the article.

Any questions must be addresed at:

Oficina Nacional de Procesos Electorales Electoral
Information and Education Management Office
Electoral Information and Research Office
Electoral Information and Research Area
Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú
(51 1) 417-0630 <publicaciones@onpe.gob.pe>

3. Assignment of rights for dissemination purposes

Elecciones is indexed in prestigious bibliographic services and specialized databases to communicate its contents to the greatest number of users. To that end, it is necessary that authors agree to the following statement and sign and forward it by mail to the journal:

«I, ...[name of author]..., hereby assign in favor of the National Elections Office, the exploitation rights over the article of my property, as well as the right to perform, authorize or forbid:

a) Reproduction of the work in any way or by any procedure.

b) Communication of the work to the public by any means.

c) Distribution of the work to the public.

d) Translation, adaptation, adjustment or any other alteration of the work.

e) Import into the national territory of copies of the work made without the exploitation rights owner's authorization through any means, including transmission.

f) Any form of use of the work not provided for by the law as an exception to property law, the foregoing list not being exclusive.

Consequently, the article, property of the previously mentioned author, subject matter of this assignment, may be part of: the physical format of the journal Elecciones, the Web page of the National Elections Office and any other visual, electronic and digital means that this office may deem convenient to use»

[Date]

[Signature]

[Names and surnames]

To that effect, when they accept to write the article or when they submit their article for review, they must expressly indicate they are in agreement with the contents of this section.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña.
Teléfono: 332-3229 Fax: 4241582
Diciembre 2020 Lima, Perú

La revista Elecciones se encuentra en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

ProQuest Start here.

ULRICHWEB™ GLOBAL SERIALS DIRECTORY

Hapi Online

e-libro

International Political Science Abstracts

Dialnet

latindex

ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Jirón Washington 1894, Lima 1, Perú
Central Telefónica: (51 1) 417-0630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe