

## CONSEJO EDITORIAL

SAMUEL ÁBAD

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

JULIO COTLER

Instituto de Estudios Peruanos  
PERÚ

CHARLES D. KENNEY

Departamento de Ciencia Política  
Universidad de Oklahoma  
ESTADOS UNIDOS

CÉSAR LANDA ARROYO

Facultad de Derecho  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
PERÚ

CARMEN Mc EVOY

University of the South  
Sewanee  
ESTADOS UNIDOS

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



# ELECCIONES

Vol. 15, n.º 16, enero-diciembre 2016

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995-6290

DIRECTOR

ADOLFO CARLO MAGNO CASTILLO MEZA

EDITOR

ELÍAS GUSTAVO DOMÍNGUEZ LÓPEZ

COORDINADORA

MARITA INGRID ESCOBAR ALEGRÍA

TEMA CENTRAL:

INCLUSIÓN SOCIAL, PARTICIPACIÓN POLÍTICA  
Y DEMOCRACIA

La revista ELECCIONES puede ser descargada a texto completo a través de: <[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)>

Los contenidos de la revista ELECCIONES se encuentran referenciados en:

PROQUEST  
<[www.proquest.com](http://www.proquest.com)>

LATINDEX  
<[www.latindex.unam.mx](http://www.latindex.unam.mx)>

INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE  
ABSTRACTS  
<[www.ipsa.org/publications/abstracts](http://www.ipsa.org/publications/abstracts)>

ULRICHWEB.COM  
<[www.ulrichsweb.com](http://www.ulrichsweb.com)>

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

E-LIBRO  
<[www.e-libro.com](http://www.e-libro.com)>

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

#### ADMINISTRACIÓN

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)  
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú  
Central telefónica: (511) 417-0630  
Correo-e: <[publicaciones@onpe.gob.pe](mailto:publicaciones@onpe.gob.pe)>  
<[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)>

Estilo y cuidado de edición:

Sandra Arbulú Duclos

Diseño y diagramación:

Eduardo Gabriel Valladares Valiente

Periodicidad: anual

1ª ed., noviembre de 2017

Hecho el Depósito Legal en la

Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

Tiraje: 700 ejemplares

Se terminó de imprimir en diciembre de 2017 en:

MEDIAPRINT S.A.C.

Jr. Manuel Segura N.º 620, Lima, Lima.

Teléfono: 470-1172

Lima, Perú

#### SUSCRIPCIÓN

Bibliotecas interesadas en la revista pueden solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación.

Las solicitudes se realizan por medio de

<[publicaciones@onpe.gob.pe](mailto: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 funcionarios electorales, dirigencias partidarias, académicos, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas con el tema electoral.

Los artículos presentados en ELECCIONES son responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión de 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 uno o más expertos en el tema, quienes son los indicados para aprobar la publicación.

# Contenido

PRESENTACIÓN	5
INCLUSIÓN SOCIAL, PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA	
Participación política de mujeres en los gobiernos locales <i>Eliana Villar Márquez</i>	11
Democracia e interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas <i>Diego Uchuypoma Soria</i>	31
La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional <i>Gerson Julcarima Álvarez &amp; Manuel Valenzuela Marroquín</i>	53
REFORMA ELECTORAL	
Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México <i>Karolina Gilas &amp; Omar De la Cruz</i>	77
Democracia y tecnologías de la información y de la comunicación: hacia un marco de referencia para inhibir el fraude en los procesos electorales mediante el uso de TIC <i>Víctor Morales Rocha, Luis Felipe Fernández-Martínez &amp; Chad Albrecht</i>	95

## HISTORIA ELECTORAL, POLÍTICA Y SOCIAL

Jueces de paz del Perú. Perfil, modalidades y contextos de elección durante los siglos XIX, XX y XXI <i>Jaime Escobedo Sánchez</i>	119
El Censo Cívico de 1826. El primer padrón de ciudadanos limeños del Perú republicano <i>Omar Gonzalo Esquivel Ortiz</i>	145
Guía para autores	185
Guide for authors	189

## Presentación

La décimo sexta edición de la Revista *Elecciones* es producto del trabajo constante en investigación especializada en temas políticos y electorales por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). El presente número tiene como tema central *Inclusión social, participación política y democracia*.

El establecimiento de una democracia sólida requiere atención hacia aquellos sectores que pudieran encontrarse en desventaja respecto de otros. Como Estado tenemos el deber de generar el acceso igualitario a derechos civiles y políticos. Con el deseo de aportar a dicha reflexión ponemos a vuestra disposición en la sección central *Inclusión social, participación política y democracia*, los artículos de la magíster Eliana Villar, el licenciado David Uchuypoma y los docentes Gerson Julcarima y Manuel Valenzuela.

En el primer artículo, *Participación política de mujeres en los gobiernos locales*, la autora analiza el cumplimiento de la Ley de cuotas (leyes n.º 26859 y 27387 que modifican la Ley Orgánica de Elecciones) en el ámbito distrital del Perú. Se trata de una norma que entró en vigencia para las Elecciones Municipales de 1998 pero que, según nos demuestra, no habría generado mejoras en la participación femenina. En tal sentido, Villar sugiere aplicar criterios paritarios para mejorar dicha participación.

En el segundo artículo de la sección central, *Democracia e interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas*, Diego Uchuypoma Soria evalúa la participación de las mujeres indígenas en el Perú, buscando propiciar una reflexión que lo lleva a exponer propuestas para el fortalecimiento en la aplicación de la cuota femenina indígena.

Por su parte, en el artículo de Julcarima y Valenzuela, *La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional*, se parte del reconocimiento de tres ideales (pluralismo, igualdad, y soberanía) que expresarían el ideal de democracia. A partir de ello, se analiza si dichos ideales se estarían expresando en el proceso de Elecciones Generales de 2016. Los autores concluyen que existiría una distorsión en la consecución de estos ideales, y ello se debería al diseño institucional y a algunos rasgos de la estructura social peruana.

Además del tema central, se han incluido dos secciones: la de *Reforma Electoral* y la de *Historia electoral*, política y social, ambas con dos artículos respectivamente.

La sección de *Reforma electoral* contiene el artículo de la doctora Karolina Gilas y del magíster Omar De la Cruz, *Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México*, el cual muestra las dificultades asumidas en los procesos electorales de 2015 y 2016 por las instancias electorales mexicanas (Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), luego de los cambios legislativos realizados en la reforma de 2014. Dicha reforma convirtió al Instituto Federal Electoral (IFE) en el Instituto Nacional Electoral (INE) —de carácter nacional— y eliminó la Unidad de Fiscalización (UF) de los recursos de los partidos políticos. Además, se homologó el cálculo del financiamiento público a todo el país y se eliminaron los topes de financiamiento privado, pero se aumentaron los mecanismos de control y emisión de informes. Todos estos cambios son evaluados por los autores, quienes evidencian que esta reforma no habría logrado cumplir con los objetivos y expectativas con las que fue implementada.

También forma parte de esta sección el artículo de Víctor Morales Rocha, Luis Felipe Fernández-Martínez y Chad Albrecht, titulado *Democracia y Tecnologías de la Información y Comunicaciones: hacia un marco de referencia para inhibir el fraude en los procesos electorales mediante el uso de TIC*, en el cual se aborda el fraude electoral desde el uso de tecnologías en los procesos de elección. Los autores realizan el análisis desde la teoría del triángulo del fraude, que se basa en estos factores: la oportunidad que se percibe, la presión que se advierte y una racionalización del acto por cometer. Si bien en el artículo se analiza el rol de las TIC, se enfatiza que la solución debe ser integral e ir de la mano con una lucha por la transparencia y la vigilancia ciudadana.

La sección de *Historia electoral, política y social* aborda principalmente dos temas históricos: las elecciones de jueces de paz y un análisis del censo de 1826. El artículo del magíster Jaime Escobedo, llamado *Jueces de paz del Perú. Perfil, modalidades y contextos de elección durante los siglos XIX, XX y XXI*, muestra los mecanismos utilizados para elegir a los jueces de paz, autoridades existentes en el ámbito local del Perú. Resulta interesante cómo el autor pone en evidencia la existencia de dichas autoridades, debido a que se trata de un caso particular —y de largo arraigo— de administración de justicia. En el artículo se muestra, asimismo, el perfil de dichas autoridades y los criterios que guían su elección desde 1823 hasta la actualidad.

Cierra este número de la Revista el artículo del licenciado Omar Esquivel, en el que se efectúa un análisis historiográfico del Censo Cívico realizado en Lima, en 1826, con la finalidad de organizar las elecciones del Primer Congreso del Perú. El texto, titulado *El Censo Cívico de 1826. El primer padrón de ciudadanos limeños del Perú republicano*, representa un importante aporte a los estudios electorales, porque describe los eventos electorales realizados antes del Censo Cívico, además de analizar los padrones utilizados. A partir de este aporte, el autor arriba a conclusiones respecto a los conceptos de ciudadanía, república y representación. En suma, el interés del texto de Esquivel recae en la reflexión que promueve en el marco de las próximas elecciones bicentenarias del Perú, que se realizarán en 2021.

La publicación del trabajo de los autores mencionados, gracias a su generoso aporte, es motivo de gran satisfacción para la ONPE, y nos permite fomentar la difusión de conocimientos especializados generando intercambio en materia de competencia política y procesos electorales. Asimismo, hemos contado con la ayuda de un grupo de reconocidos profesionales, quienes han colaborado con la Revista en calidad de árbitros. A ellos, nuestro profundo agradecimiento. De este modo, la ONPE cumple con una de sus finalidades, que es la promoción de la cultura electoral y la generación de conocimiento en materia electoral.

Oficina Nacional de Procesos Electorales





INCLUSIÓN SOCIAL, PARTICIPACIÓN  
POLÍTICA Y DEMOCRACIA

---

---



# Participación política de mujeres en los gobiernos locales

ELIANA VILLAR MÁRQUEZ

<eliana.villar@unwomen.org>

Oficial del Programa ONU MUJERES

Perú

[Resumen] A pesar de la aplicación de la ley de cuotas en los últimos 16 años, es evidente la exclusión de las mujeres de la política. No hemos llegado nunca a contar con 30% de mujeres en el Parlamento por lo que la cuota se ha convertido en un techo de cristal para las mujeres. Somos un país enfocado en los cambios normativos y no en lograr la igualdad en el día a día entre mujeres y hombres, igualdad en los hechos o «igualdad sustantiva». Vivimos tiempos de resistencia a los derechos de las mujeres, mientras otros países aprueban la paridad en la representación y nos muestran cómo ser consecuentes con los principios democráticos. La participación de la mujer llega apenas a un vergonzoso 3% en alcaldías provinciales y distritales, pero aspiramos a un Perú 50:50 antes de 2030.

[Palabras clave] Paridad, igualdad de género, reforma electoral, gobiernos locales, participación política.

[Title] Political participation of women in local governments

[Abstract] Despite the application of the quota law in the last 16 years, the exclusion of women from politics is evident, as they have never even reached the 30% quota. We are a country focused on normative changes and not on achieving equality on a daily basis between women and men, equality in facts or "substantive equality". We live in times of resistance to women's rights, while other countries approve parity in representation and show us how to be consistent with democratic principles. Women's participation barely reaches an embarrassing 3% in provincial and district municipalities, but we aspire to a 50:50 Peru by 2030.

[Keywords] Parity, gender equality, electoral reform, local governments, political participation.

VILLAR MÁRQUEZ, ELIANA «Participación política de mujeres en los gobiernos locales». En *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 11-30

[Recibido] 07/01/2017 & [Aceptado] 23/03/2017

*El machismo siempre duda de la capacidad de las mujeres, pero nunca se pregunta por la incapacidad de los hombres.*

Miguel Lorente

## INTRODUCCIÓN

En el Perú, la exclusión de las mujeres de una multiplicidad de espacios relevantes —con influencia, recursos y poder— es muy fácil de percibir y más fácil aun de demostrar con las estadísticas existentes. Sucede en las ciencias, en las artes, en los directorios de las grandes empresas, en casi todas las profesiones y en los puestos —tanto del sector público como privado— más prestigiosos: en el directorio del Banco Central de Reserva, en las directivas de colegios profesionales, en los directorios de los gremios empresariales y, cómo no, en las altas dirigencias de los partidos políticos.

El interés y nivel de participación de las mujeres en la vida política del país puede comprobarse al observar las cifras de militancia en los partidos, alianzas, organizaciones regionales y frentes electorales: si bien las mujeres participan casi en igual medida que los hombres y están inscritas en los partidos políticos, su presencia en puestos de decisión es bastante limitada. En otras palabras, las mujeres ocupan, excepcionalmente, cargos directivos o del más alto liderazgo en sus organizaciones. Y aun si ocupan cargos de dirección, usualmente son excluidas o descartadas como potenciales candidatas a los más altos cargos (Presidencia de la República, gobernación regional y alcaldías tanto provinciales como distritales) en todo el territorio nacional.

En tal contexto, el presente artículo abordará la exclusión de las mujeres como candidatas a ocupar las alcaldías provinciales y distritales en el país. Este es un hecho que llamó mi atención desde tiempo atrás, cuando algunos analistas se enfocaban en denunciar el insuficiente número de parlamentarias, la violación sistemática de la ley de cuotas por parte de los partidos políticos (sin sufrir sanciones efectivas) y empezaban, tímidamente, a reclamar gabinetes con mayor presencia de mujeres. En suma, la atención mayor estaba en el gobierno central, mientras los gobiernos subnacionales y, particularmente, las alcaldías pasaban desapercibidas y eran poco analizadas.

El artículo que aquí se presenta propone elementos de análisis sobre la alarmante cifra de participación política de las mujeres en las alcaldías tanto provinciales como distritales, desde el punto de vista de la igualdad sustantiva y de la democracia paritaria en el ejercicio de derechos de participación política de las mujeres, a pesar de los compromisos asumidos a escala nacional e internacional por el Estado peruano a favor de la igualdad de género.

## 1. EL LUGAR DE LA MUJER

Quienes nos hemos dedicado al análisis político, muy probablemente hemos escuchado decir que los gobiernos locales son espacios de aprendizaje y por los que es deseable transitar antes de aspirar a puestos de mayor envergadura en el gobierno central. La idea principal sería que es preferible poder entrenarse en la gestión pública y la toma de decisiones en menor escala antes de dar el salto hacia algo mayor. O, visto de otra manera, si una mujer puede administrar la casa, también puede hacerlo con un gobierno local, que es una suerte de extensión de la casa. Otra idea muy posicionada en el imaginario colectivo es la que señala que quien llega a cargos más altos se lo debe a su mérito personal<sup>1</sup>, razón por la cual las medidas como la ley de cuotas son vistas con extrañeza.

Este argumento se ha usado con cierto énfasis para mantener a las mujeres fuera de las «grandes ligas», tal como en otros momentos se ha utilizado el de su menor educación<sup>2</sup> para explicar su exclusión de los cargos de liderazgo.

Mientras en América Latina se vive un momento de reformas a nivel de participación política y se introducen nuevos conceptos al debate sobre cómo lograr una sociedad más democrática para alcanzar la igualdad sustantiva<sup>3</sup>, en el Perú se libra una batalla intensa para resistir la presión de grupos conservadores que amenazan los avances logrados en el ejercicio de derechos de las mujeres. En el campo político se evidencia una revisión de lo que ha significado la aplicación de dos décadas de cuotas para mujeres y hombres —que en el Perú se ha establecido en 30%—, mientras países vecinos avanzan más

---

1 Este argumento se escucha desde el inicio de la presencia de mujeres en el Parlamento. Ver al respecto Villar (1994).

2 Sin embargo, un análisis del nivel de educación de los y las postulantes al Parlamento para el año 2014 nos indica que las mujeres tienen tanta o mayor educación formal que los hombres que postulan (Villar, 2015).

3 El concepto de igualdad sustantiva se refiere a la igualdad de hecho, cuando los derechos se aplican y practican en la realidad, y se logran cambios que van más allá de las palabras y acuerdos escritos; es decir, con resultados que pueden observarse.

aceleradamente y aprueban la paridad legislativa, como, por ejemplo, Bolivia y Ecuador en Sudamérica; Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y México en Centroamérica (ONU Mujeres, 2014, p. 30).

Las condiciones estructurales que promueven la permanencia de las mujeres en el ámbito privado complementan prácticas específicas que las desalientan y hasta las expulsan de la esfera pública de la política. Esa es la forma en que funciona el acoso político a mujeres (candidatas o autoridades), que se concreta —como bien señala Maruja Barrig— como un mecanismo de «disciplinamiento» que, incluso, ha significado la muerte de una concejala en Bolivia (ver recuadro). Este caso fue determinante para la aprobación de la ley contra el acoso político en Bolivia.

#### CUADRO 1

##### Disciplinando a las mujeres. El asesinato de la concejala Juana Quispe en Bolivia

Un caso emblemático del acoso político a mujeres autoridades ocurrió en Bolivia, donde Juana Quispe, concejala electa de Ancoraimes en abril de 2010, nunca pudo ejercer su cargo y fue asesinada en el intento de que sus derechos políticos fueran reconocidos. Juana Quispe fue elegida por el distrito de Ancoraimes (La Paz), en una lista opositora al alcalde quien, al parecer, en clara colusión con los otros regidores y hasta con su propia esposa, formaron una suerte de barrera humana para impedirle a Juana Quispe su ingreso a la alcaldía. No faltaron los chismes levantados entre las mujeres y sus organizaciones, las acusaciones de corrupción y hasta la persecución física de la regidora en la plaza municipal («la hacían correr» relataron testigos). Quispe empezó una batalla en los tribunales hasta que llegó una orden para la restitución a su cargo y la cancelación de sus sueldos no pagados (el argumento para no pagarle fue, insólitamente, ¡que no asistía a las sesiones a las que le impedían ingresar!). Las resoluciones no fueron cumplidas, pero un nuevo mandato del ente electoral boliviano, ya inapelable, resolvió, 22 meses después de que la concejala fuera elegida, restituírle sus derechos. A los pocos días, su cuerpo golpeado y sin vida fue encontrado en una zanja. No pasaría mucho tiempo antes de que el presidente Evo Morales promulgara la ley de acoso político (Barrig, 2014, p. 12).

Fuente: Eliana Villar (2015).

Las mujeres en el Perú también han experimentado acoso político, como lo prueban los numerosos testimonios recogidos por todos los estudios sobre el tema<sup>4</sup>; y también ha habido intentos de contar con una ley específica que prevenga y sancione el acoso a través de tres proyectos de ley, uno de ellos presentado en 2016 y dos proyectos más presentados en el periodo 2011-2016. En ningún caso fue aprobado ni pasó a debate en el pleno.

4 Sobre acoso político en el Perú, consultar los reportes de Transparencia (2014), Patricia Ruiz Bravo y Luciana Córdova de la PUCP (2010), Tammy Quintanilla (2012), Eliana Villar (2015) y el de Flora Tristán con el Jurado Nacional de Elecciones (2017).

En el caso de la ley de cuotas, aprobada en nuestro país hace veinte años y aplicada desde hace dieciséis, el 30% ha devenido en un tope, una suerte de techo de cristal para las mujeres, al que no se llega ni a nivel parlamentario. Así, en los últimos tres gobiernos, el número de mujeres en el Congreso de la República ha fluctuado: 29% (periodo 2006-2011), 22% (periodo 2011-2016) y 27% (periodo 2016-2021).

Podríamos suponer que, con todo el tiempo de aplicación de la ley de cuotas y el posicionamiento de los derechos de las mujeres, la ciudadanía ha logrado entender la necesidad de aplicar medidas de discriminación positiva. Sin embargo, esto no es necesariamente así<sup>5</sup>. Aun en zonas urbanas educadas, en las que el acceso a la información es mayor, persiste una visión tradicional del papel de las mujeres como cuidadoras y cuya principal función es la de ocuparse de su familia y reproducir la especie. La encuesta de la Universidad de Lima realizada en 2010 por el Grupo de Opinión Pública de dicha universidad —a partir de una encuesta aplicada a 484 ciudadanos y ciudadanas de 31 distritos de la capital y la región Callao— muestra que el 89,4% votaría por una mujer para la Presidencia de la República. Un año antes, el 95% respaldaba esta idea. No obstante, respecto a la ley de cuotas, que establece que un tercio de los candidatos al Congreso sean mujeres, solo el 7,5% apoya la norma y el 89,5% considera que ambos géneros deben competir en igualdad de condiciones.

## 2. LA ESTADÍSTICA PURA Y DURA

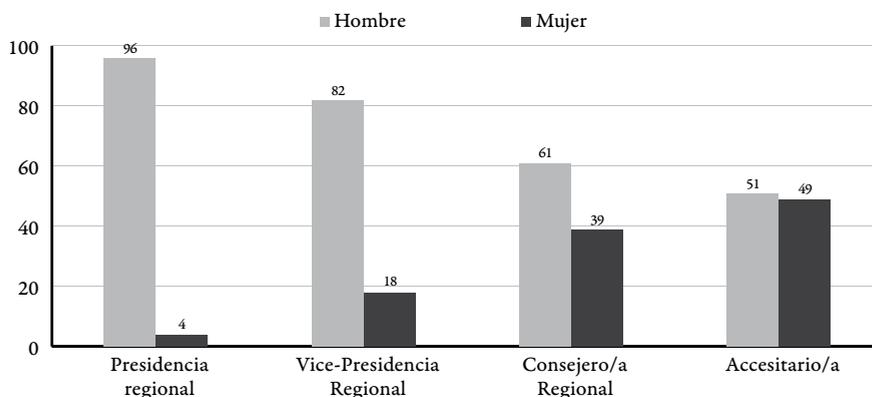
Para las elecciones de 2010, del total de inscritos, 278 candidatos a presidente regional<sup>6</sup> fueron hombres (96%) y 11, mujeres (4%); mientras que 236 candidatos a vicepresidente fueron hombres (82%) y 52, (18%). Respecto al cargo de consejero regional, 1732 candidatos fueron hombres (61%) y 1100, mujeres (39%). Es decir, el número de mujeres candidatas crece a medida que el puesto para el que postulan es de menor jerarquía y solo se acerca a la paridad cuando se trata de los candidatos a accesitarios.

---

5 Por ejemplo, Universidad de Lima (2010).

6 En ese entonces aún regía la denominación de presidente regional, que luego fue modificada por gobernador regional.

**GRÁFICO 1**  
Porcentaje de candidaturas de mujeres y hombres a las ERM 2010



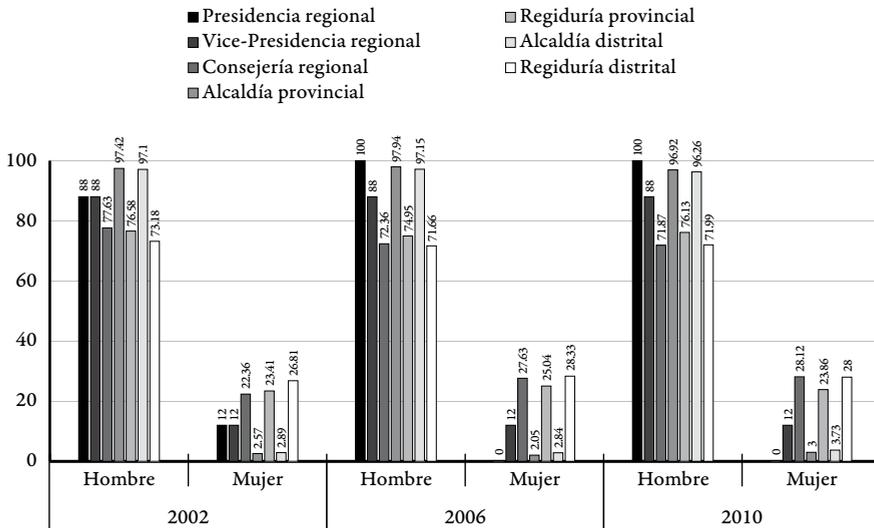
Fuente: Elaboración propia

Por su parte, en las elecciones regionales y municipales de 2014, predominan los hombres como candidatos a gobernador y vicegobernador regional. Solo en siete regiones (25%) de 28 —Áncash, Cusco, Huánuco, Lima, Madre de Dios, Pasco y Tumbes— las fórmulas competidoras incluyeron a mujeres candidatas a la vicegobernación regional. En seis de estas regiones, las candidatas postularon por movimientos regionales y solo una fue representante de un partido político de alcance nacional (ONPE, 2014, p. 293).

Mientras la vigilancia sobre el cumplimiento de la ley de cuotas se ha enfocado en el Parlamento, el porcentaje de candidaturas para las alcaldías provinciales y distritales es alarmante por lo reducido. Por ejemplo, para 2010, el 93% de las candidaturas para alcalde, tanto provincial como distrital, estuvo ocupado por hombres, mientras el 7% restante correspondía a mujeres (JNE, 2011; Neciosup, 2015). Las elecciones municipales siguientes de 2014 presentan cifras muy cercanas: para la alcaldía distrital, 92,59% de hombres y 7,41% de mujeres; para las alcaldías provinciales, el 91,93% de hombres y el 8,07% de mujeres.

GRÁFICO 2

Candidatos y candidatas elegidos según sexo y cargo (%) en 2002, 2006, 2010 en el Perú



Fuente: Elaboración propia

En el Perú se cuenta con la ley de cuotas que aplica tanto para las elecciones municipales como regionales. Aquella dispone que las listas inscritas de candidatos deben estar conformadas por no menos de un 30% de hombres o mujeres. El fundamento de esta norma se basa en el reconocimiento de las desigualdades existentes entre mujeres y hombres para alcanzar puestos de autoridad. Lo mismo ocurre con las cuotas existentes para jóvenes y para representantes de comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios (ONPE, 2015, p. 65).

En cada proceso electoral, el Jurado Nacional de Elecciones debe establecer el número de candidatos que se requieren para respetar la cuota. Por ejemplo, para las elecciones regionales y municipales de 2014, en los concejos municipales compuestos por 39 regidores, 12 debían ser hombres o mujeres (ONPE, 2015, p. 118). De este modo, dependiendo del número total de regidores, el JNE establece el número mínimo de mujeres u hombres candidatos.

El interés de las mujeres en la política y en participar de la toma de decisiones que las afectan a ellas y a sus familias puede evidenciarse en el alto porcentaje de inscritas en los partidos políticos. Sin embargo, la debilidad institucional del sistema de partidos en el país y el centralismo han provocado el surgimiento de

numerosas organizaciones alternativas a los partidos,<sup>7</sup> tales como movimientos regionales, las organizaciones locales y las alianzas. A pesar de esta diferencia, tanto los partidos políticos nacionales como los movimientos regionales o locales incluyen a las mujeres de forma limitada, en los últimos puestos de la lista y reservan para los liderazgos mayores —siempre hombres— los puestos más importantes, las alcaldías provinciales y distritales.

Se estima que entre un 40 y un 60% de personas inscritas en los partidos políticos de alcance nacional está conformado por mujeres, aunque en el ámbito de la dirección de dichos partidos ellas no superen el 23%<sup>8</sup>.

La limitada oferta electoral antes citada provoca una tendencia semejante en la esfera de las autoridades elegidas: las mujeres —a nivel de las alcaldías distritales en el país— históricamente no han superado el 3,8%, equivalente a 69 mujeres electas, alcanzado en el periodo 2011 a 2014 y su nivel más bajo (2,2%) en el periodo 1983-1986.

Algo muy similar ocurre en los cargos de gobernador regional y consejeros regionales. En todo el país, para el periodo 2015-2018 solo hay una gobernadora regional electa en Arequipa de un total de 28 regiones (solo el 3,57%). En suma, si la oferta electoral limita o mantiene al mínimo la presencia de mujeres, es más probable que los electores —mujeres y hombres— acentúen esa tendencia y elijan a muy pocas o a ninguna mujer como alcaldesas.

**CUADRO 2**  
Autoridades mujeres elegidas en las tres últimas ERM

Nivel	Cargo	2006	2010	2014
Regional	Gobernadora	0	0	4.0
	Consejeras	27.6	28.1	23.4
Provincial	<b>Alcaldesas</b>	<b>2.1</b>	<b>4.6</b>	<b>3.1</b>
	Concejales	25.0	23.9	25.6
Distrital	<b>Alcaldesas</b>	<b>2.8</b>	<b>3.7</b>	<b>2.8</b>
	Concejales	28.3	28.0	29.1

Fuente: ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional. Índice de paridad política. Proyecto ATENEA.

En conclusión, hay una correlación positiva entre el alto nivel de exclusión de las mujeres en las candidaturas para ocupar los cargos de mayor importancia

<sup>7</sup> Para las ERM 2014, casi un 70% eran movimientos regionales; solo un 7%, partidos nacionales (ONPE, 2015).

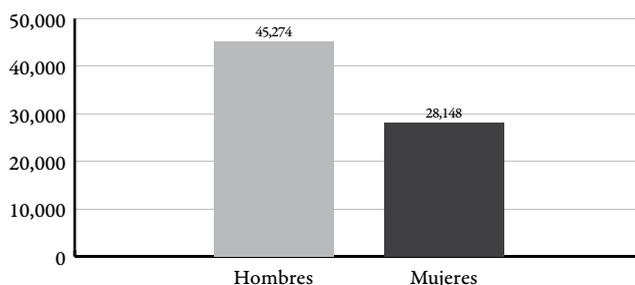
<sup>8</sup> IDEA Internacional. Participación política de las mujeres en las elecciones del año 2016.

y poder y el bajísimo nivel de mujeres electas para los cargos de alcaldesas provinciales y distritales.

Así pues, las publicaciones de la ONPE que dan cuenta de los procesos electorales evidencian la muy escasa oferta electoral de candidatas mujeres a las alcaldías y —en menor medida— a los concejos municipales. Considerando que la composición de las listas de candidatos a los concejos municipales distritales también se define sobre la base de las cuotas electorales señaladas por la Resolución N.º 269-2014-JNE, que establece el porcentaje de hombres o mujeres y de jóvenes que deben ser parte de las listas, en función de la cantidad de miembros de los concejos municipales (ONPE, 2015, p. 136) se puede constatar que en ningún caso el porcentaje de candidatas fue mayor o igual al porcentaje de hombres.

**GRÁFICO 3**

Candidatos a regidores distritales en las Elecciones Municipales por sexo, 2014



Fuente: Infogob, 2015.  
Elaboración: SGIIE-ONPE.

Finalmente, este escenario se repite para las listas de candidatos a las alcaldías y concejos distritales. De esta forma, para las elecciones regionales y municipales de 2014, un abrumador 93% de candidaturas a las alcaldías distritales correspondían a hombres y solo el resto —un 7%—, a mujeres. Dado que estamos hablando de un total de 11 205 alcaldías distritales a nivel nacional, la oportunidad de compartir el poder político es amplia y, sin embargo, las candidatas nunca superaron el 15,93% (caso de Ica).

### 3. BARRERAS AL EJERCICIO DE DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES

Volviendo a las reflexiones iniciales respecto a que los gobiernos locales constituirían una suerte de paso obligado por el que deben transitar las personas con interés en la función política, con el fin de ganar experiencia y familiarizarse con la gestión pública, podemos constatar, sin lugar a dudas, que esta receta solo aplicaría para el caso de las mujeres, dado el altísimo porcentaje de hombres en todos los puestos de decisión política —a nivel regional, provincial y distrital—.

Una reflexión inmediata es la vinculada a la segregación de espacios por género: donde el espacio privado es el «natural» para las mujeres y el espacio público lo es para los hombres. No obstante, sabemos que no hay nada natural en esta segmentación en la medida que las personas pueden desempeñarse indistintamente en los espacios públicos o privados de acuerdo con sus intereses y capacidades. El análisis de la historia de nuestras sociedades muestra, con nitidez, la forma en que las mujeres han sido sistemáticamente invisibilizadas en los acontecimientos públicos a partir de su confinamiento al rol materno en el ámbito doméstico.

Es decir, si el espacio «natural» de las mujeres está en la esfera privada, ¿por qué alentaríamos su presencia en puestos de iniciación y aprendizaje para desempeñarse en el espacio público? Más aun, los puestos de alcalde provincial y distrital —a diferencia de los cargos de regidores provinciales y distritales— tienen mucha mayor proyección y visibilidad pues favorecen el inicio de una carrera política a escala regional y nacional.

La impunidad con la que se viola la ley de cuotas en el país también está vinculada a la mínima presencia de mujeres en los cargos de alcaldesas provinciales y distritales. Si bien la norma no establece la aplicación de esta ley en los encabezamientos de las listas<sup>9</sup> —en la que los partidos u organizaciones deben postular al menos un 30% de mujeres u hombres para alcaldes o en su lista para regidores—, sí podemos considerar que un factor que debe considerarse en la escasa presencia de alcaldesas es el fuerte centralismo, la limitada presencia del

---

9 En países en los que se ha aplicado la paridad vertical (hombres y mujeres alternados en las listas), se ha notado que esta medida tiene que incluir la paridad horizontal, la alternancia de mujeres y hombres en las cabezas de las listas.

Estado y, con ello, la escasa vigilancia y escrutinio público —sea de los medios de comunicación y/o de la sociedad civil debidamente informada— respecto a estas formas de discriminación en el espacio público.

Las pocas mujeres que han sido elegidas como alcaldesas de sus provincias y distritos están mucho más expuestas al acoso político, que se enfoca en cuestionar su vida privada (especialmente su vida sexual real o inventada), así como en poner en duda su capacidad gerencial y su inteligencia debido a que se tiende a racionalizar el cuestionamiento a cualquier forma de transgresión a la norma. Siendo esta que son los hombres quienes deben encabezar alcaldías y regiones, una mujer en esos puestos interpela toda convención. Su sola presencia demuestra que esa norma no está escrita en piedra y que es susceptible de cambiar, evolucionar hacia modelos más democráticos de ejercer el poder. Recientemente, el 28 de diciembre de 2016, Jaime Rodríguez, gobernador de la región Moquegua, emitió un comentario sexista contra la gobernadora de Arequipa (la única en el país) Yamila Osorio, en el contexto de la disputa por la entrega de agua de la represa Pasto Grande al valle de Tambo en Arequipa. Rodríguez reiteró su negativa a entregar el recurso a pesar del riesgo de enfrentar una denuncia de la gobernadora de Arequipa para exigir una reparación de 11 millones de soles. El gobernador respondió: «De dónde voy a sacar yo plata para pagar». Añadió que la gobernadora se «está confundiendo» y que «no se gobierna con la belleza, sino con la inteligencia». En el país, como mencionamos, se han presentado varios proyectos de ley para sancionar el acoso político a mujeres autoridades, pero ninguno de ellos ha sido aprobado. Por tanto, sería muy pertinente desarrollar investigaciones sobre el impacto del acoso político en la decisión de las mujeres de no volver a postular a cargo público alguno, para generar más evidencia al respecto.

En esa misma línea, hace falta contar con más elementos que nos permitan descartar o confirmar en qué medida las mujeres que incursionan en política tienen o no una alta o baja tasa de permanencia en esta esfera, dado que existen indicios razonables de que el acoso político —entre otros factores— está funcionando, efectivamente, para desalentar no solo su presencia, sino también su continuidad en ella.

En suma, como lo señala ONU Mujeres, todos los países parecen compartir las mismas barreras estructurales<sup>10</sup>:

- a) Los estereotipos y un prejuicio generalizado en la sociedad en su conjunto de que la política y lo público es cosa de hombres, mientras que el ámbito de lo doméstico y lo privado sería el espacio natural de lo femenino.
- b) La realidad cotidiana que dificulta el involucramiento de la mujer en actividades políticas, debido a la falta de tiempo, horarios poco adaptados a las necesidades de las mujeres dada su dedicación al cuidado de la familia (consecuencia de la falta de corresponsabilidad por parte de los hombres).
- c) La falta de apoyos familiares, del propio cónyuge y la presión social contraria a la participación de la mujer en ámbitos de representación política; en ocasiones, algunas religiones reticentes a lo público y a la participación de mujeres en ese ámbito.
- d) La maternidad precoz, embarazos adolescentes, con el consiguiente abandono de la formación y la vulnerabilidad en el empleo y la autonomía económica.
- e) El acoso, violencia y discriminación que sufren las mujeres en general, y en política, en particular.
- f) Los obstáculos relacionados con las desigualdades socioeconómicas, las brechas de ingresos económicos y los distintos niveles de educación de las mujeres respecto de los hombres, con mayor énfasis en mujeres indígenas.
- g) La estructura y cultura machista de los partidos políticos, a menudo inaccesible para las mujeres, sobre todo en las estructuras directivas, en todos los niveles, desde lo local a lo nacional.
- h) Un acceso restringido de las mujeres a los medios de comunicación para poder presentar ofertas políticas<sup>11</sup> y obtener visibilidad a la par que los hombres, así como una presentación sexista de las mujeres por parte de los medios.

---

10 Adaptado de ONU Mujeres (2014a).

11 El monitoreo realizado por Llanos (2013) muestra que la prensa, radio y televisión dan en un 86% cobertura no programática a las candidatas mujeres en el país. Solo en un 13,8% de los casos, las noticias e información al electorado tienen que ver con el «posicionamiento u opinión sobre una política pública, aunque no esté formulada necesariamente como una propuesta de gobierno».

- i) Menores oportunidades para acceder a redes de contactos y ayudas que se requieren para poder movilizar financiamiento y construir apoyos para las candidaturas.
- j) Carencias en la formación para la gestión pública.
- k) En casos específicos, como el de las mujeres con discapacidad, la falta de medios y formatos accesibles ha impedido su participación, incluso en el ejercicio del voto, así como en el acceso a la administración y dirección de asuntos públicos.

#### 4. REFORMA ELECTORAL CON ENFOQUE DE GÉNERO: ALTERNANCIA

Uno de los mecanismos discutidos en el Perú ha sido la alternancia de género en las listas electorales (ver cuadro). Desde 2007, se han presentado once proyectos de ley sobre alternancia; sin embargo, ninguno ha sido aprobado. Tanto la propia ley de cuotas como la implementación de la alternancia en las listas electorales han tenido varios detractores —hombres y mujeres— en el Congreso de la República. Resulta interesante señalar que uno de los argumentos más usuales para oponerse a las cuotas, y aun a la paridad, es la «meritocracia».

Dicho «sustento» es bastante frecuente entre quienes se oponen a incrementar las cuotas y a la paridad en las elecciones, cuando esta paridad está orientada a incrementar el número de mujeres en los espacios de toma de decisión. Sin embargo, esto mismo no es utilizado con esa intensidad y convicción en el caso de los hombres. Una conducta inercial en la sociedad, que tiende a mantener las cosas tal y como están, encuentra excusas para no reconocer que el espacio político excluye y expulsa a las mujeres, entre otros medios, a través del acoso político.

Así, por ejemplo, en el debate del proyecto de ley 01688 del año 2007, la congresista Lourdes Alcorta consideró<sup>12</sup> que el tema de la alternancia en realidad atenta contra la transparencia de las elecciones internas y opina —a título personal— que prefiere ser elegida por sus méritos o su calidad personal que ser favorecida en una lista por su género. Cinco años más tarde, durante la

---

12 Los comentarios de los congresistas citados han sido extraídos de los Diarios de Debate del Congreso de la República.

discusión del proyecto 01779 del año 2012, señaló que no está de acuerdo con la cuota de género, toda vez que considera que esta es humillante para las mujeres y que únicamente debe tenerse en cuenta su capacidad. Sobre el mismo proyecto, el congresista Javier Bedoya de Vivanco señaló que él estaba en desacuerdo con la alternancia pues atenta contra la democracia interna y únicamente está pensada para las listas de candidatos de Lima, ya que en provincias las listas están compuestas solo por dos o tres candidatos.

**CUADRO 3**  
Proyectos de ley a favor de la alternancia 2007-2015\*

2006	2010	2014
01688 04/10/2007 JNE	Propone modificar el artículo 10.º de la Ley de Elecciones Municipales (N.º 26864) sobre alternancia de cuotas de género e inclusión de cuota joven y de representantes de comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios en orden de prelación preferencial.	Rechazado. Comisión de Justicia y Derechos Humanos se inhibe de dictaminar
02175 04/03/2008 Mercedes Cabanillas (APRA)	Propone modificar los artículos 104.º y 116.º de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859; artículo 12.º de la Ley N.º 27683 de Elecciones Regionales y el numeral 3 del artículo 10.º de la Ley N.º 26864 de Elecciones Municipales. Propone alternancia en las elecciones generales, regionales y municipales.	Dictamen favorable en mayoría de Comisión de Descentralización, Regionalización Rechazado por la Comisión de Constitución y Reglamento
02245 26/03/2008 Martha Moyano (partido fujimorista)	Propone modificar los artículos 104.º y 117.º de la Ley N.º 26859 Orgánica de Elecciones, artículo 12.º de la Ley N.º 27683 de Elecciones Regionales y artículo 10.º de la Ley N.º 26864 de Elecciones Municipales sobre alternancia en elecciones generales, regionales y municipales.	Dictamen favorable en mayoría de la Comisión de Descentralización, Regionalización Rechazado por la Comisión de Constitución y Reglamento
02255 31/03/2008 Álvaro Gutiérrez (Partido Nacionalista)	Propone modificar el artículo 116.º de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859, referente a promover la participación política de la juventud y la equidad de género en las elecciones generales, regionales y municipales.	Quedó en comisiones de Constitución y Reglamento; y de Descentralización, Regionalización
00268 23/11/2011 JNE	Propone regular la aplicación de la cuota electoral de mujeres en función a su naturaleza de acción afirmativa dentro de la cuota electoral de género. Se vincula estrechamente con el respeto de derechos políticos de las mujeres que busca garantizar su participación y representación política sin discriminación.	Quedó en Comisión de Constitución y Reglamento
01779 30/11/2012 Poder Ejecutivo	Propone la Ley de alternancia de género en elecciones al Congreso de la República, elecciones regionales, elecciones municipales, organizaciones políticas y eliminación del voto preferencial en la elección de congresistas.	Dictamen favorable sustitutorio en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento
02191 03/05/2013 Carmen Omonte (Perú Posible)	Propone modificar los artículos 104º y 116.º de la Ley 26859 Orgánica de Elecciones modificada por la Ley 27387, que establece la nueva cuota de género e implementa alternancia en las elecciones generales, regionales y locales.	Dictamen favorable sustitutorio en mayoría de la Comisión de Constitución y Reglamento

2006	2010	2014
02401 21/06/2013 Verónica Mendoza (Frente Amplio)	Propone modificar el artículo 11-A de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N.º 27867, que amplía la participación de la sociedad civil e incorpora cuotas de género e interculturalidad en la conformación de los Consejos de Coordinación Regional y Local.	Comisión de Descentralización y Regionalización
3060 6/12/2013 JNE, ONPE y RENIEC	Proyecto de Nueva Ley de Partidos Políticos. Establece en su artículo 27.º una cuota de género para las listas de candidatos a cargos de dirección dentro del partido, así como para la lista de candidatos a cargos de elección popular. Dispone la alternancia de género en listas de candidaturas para cargos de elección popular –titulares y accesorias.	Comisión de Constitución y Reglamento
4208 3/03/2015 Esther Saavedra (Dignidad y Democracia)	Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones y leyes conexas incorporando la alternancia de hombres y mujeres en elecciones parlamentarias, regionales y municipales.	Comisión de Constitución y Reglamento
4216 4/03/2015 Claudia Coari (Dignidad y Democracia)	Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones, Ley Orgánica de Elecciones Regionales y Ley Orgánica de Elecciones Municipales, incorporando la alternancia de género	Comisión de Constitución y Reglamento

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Diarios de Debates del Congreso de la República. Cuadro preparado por Gabriela Salas, pasante de ONU Mujeres.

La resistencia sostenida para bloquear cualquier posibilidad de alternancia, sin duda, bloquea el camino hacia la paridad en el país.

## 5. DEMOCRACIA PARITARIA: POR UN PERÚ 50:50 AL AÑO 2030

Varios países de la región han adoptado medidas bastante más proactivas que la ley de cuotas frente al estancamiento y hasta retroceso en la participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones. En efecto, en el caso particular del Perú, esta ley nos muestra que, dieciséis años más tarde, ha resultado insuficiente para incrementar la participación de mujeres más allá del 29,2% que se logró en el Parlamento peruano para el periodo 2006-2011.

Durante la implementación de las cuotas fue posible notar que las organizaciones políticas desplegaron formas de resistencia a la norma y a su espíritu al relegar a las mujeres a los últimos puestos de las listas de candidatos, de modo que, en los hechos, los partidos podían estar cumpliendo formalmente con ella, pero ello no cambiaba la situación de exclusión de las mujeres. Hace

algún tiempo atrás, otros países empezaron a discutir y aprobar la alternancia o el mandato de posición en la ubicación de las mujeres en las listas de los partidos. De esa forma, se obligaba a que haya un orden hombre/mujer o mujer/hombre con el fin de contar con un mecanismo más efectivo de inclusión de las mujeres. La alternancia, no obstante, era de tipo vertical (en el orden de candidatos y candidatas) y no decía nada específico respecto a quién debía encabezar las listas ni señalaba la necesidad de aplicar la alternancia en la selección de la persona que debía figurar para el puesto más importante: el de candidato o candidata a la alcaldía. Esta situación obligó a pensar en la necesidad de discutir la alternancia horizontal, es decir, en aplicar la alternancia también en la selección de las personas que encabezaran las listas.

A nivel regional, en América Latina y el Caribe, el Parlamento Latinoamericano y caribeño (Parlatino) ha estado trabajando una propuesta de norma marco de democracia paritaria (ONU Mujeres, s.f.), que ha sido resultado de la visión estratégica y el soporte técnico de ONU Mujeres y que culminó con su aprobación en la XXIX Asamblea General de 2015<sup>13</sup>. Esta norma marco tiene como propósito explicitar el compromiso con la igualdad sustantiva<sup>14</sup> de mujeres y hombres, que reconozca la necesidad de aspirar y tener como meta la paridad como un mandato de la democracia.

Como señala su fundamentación:

La democracia paritaria sitúa al sistema democrático en el centro de las transformaciones (...) representa un modelo de democracia en el que la paridad y la igualdad sustantiva encarnan los dos ejes vertebradores del Estado inclusivo. Se trata de un concepto integral que trasciende lo meramente político. No estamos ante un asunto de mujeres, ni siquiera de relación entre los géneros, sino ante una oportunidad para decidir sobre el modelo de Estado que queremos para nuestra región.

En suma, la democracia paritaria aplica a todos los ámbitos del Estado, incluyendo el derecho a la participación igualitaria en la vida política, en todos los niveles de gobierno.

Finalmente, quisiera destacar los resultados que arroja la aprobación de una ley de paridad en los países de la región. Los países que han aprobado la

---

13 En el debate participaron: Perú, México, Ecuador, Uruguay, Venezuela y Costa Rica. Fue sometida a votación y quedó aprobada por consenso, con 6 abstenciones (todas de diputados uruguayos) por la Asamblea General, el sábado 28 de noviembre de 2015.

14 Igualdad sustantiva o igualdad en los hechos y la práctica.

paridad horizontal son Bolivia, Costa Rica y Ecuador (entre los años 2008 y 2009), Nicaragua (2012) y México (2014). En el caso de Costa Rica, que tenía aprobada la paridad vertical, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia que declara inconstitucional dicha jurisprudencia por lo que, a través de la Resolución 3603-E8-2016, el Tribunal Electoral revisó sus interpretaciones previas rectificando y señalando que:

la paridad solo puede materializarse con su aplicación extensiva al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputaciones, de manera que ello pueda traducirse en posibilidades reales y efectivas para que la mujer se inserte en condiciones de igualdad en la integración final de la Asamblea Legislativa (...) Así, se potencia el imperativo de acceso pleno de la mujer a cargos públicos de decisión, todo en punto a enriquecer la democracia, proceso con el cual este Tribunal siempre ha estado comprometido.

En el caso de México, se ha estipulado la paridad horizontal para las alcaldías de forma que la sala superior del Tribunal Electoral Federal para elecciones municipales ha obligado a los partidos políticos a la integración paritaria de candidaturas presidenciales municipales.

Los resultados de la aplicación de la paridad han sido muy importantes para el objetivo de democratizar el ejercicio de la política, contar con una democracia que reconozca la composición real de la población y permita una ampliación real de la oferta electoral. Así, contando solo con paridad vertical, Bolivia<sup>15</sup> ha alcanzado un 53,1% de mujeres en la Cámara Baja; Ecuador, 38,7%, y Nicaragua, un 45,7%. Por su parte, Costa Rica y México, que cuentan tanto con paridad vertical como horizontal, han alcanzado un 35,1% y 42,4%, respectivamente. Como es evidente, todos estos países han roto el techo de cristal de la cuota y se van acercando a la paridad total o ya la alcanzaron, como es el caso de Bolivia. En momentos en que el Perú parece utilizar todas sus energías solo en no retroceder en los derechos de las mujeres y la igualdad de género, ¿por qué no plantear la paridad como una aspiración legítima en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al año 2030?

---

15 Data comparativa proveniente del proyecto regional ATENEA, mecanismo de monitoreo de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, implementado en el Perú por ONU Mujeres, PNUD e IDEA Internacional.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARRIG, Maruja

2014 *El disciplinamiento de las mujeres: violencia y política en los gobiernos locales*. Seminario: La presencia de mujeres en la vida pública. IEP.

FLORA TRISTÁN & JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2017). *El acoso político en el Perú: una mirada desde los recientes procesos electorales*. Lima: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.

JAVE, Iris & Diego UCHUYPOMA

2013 *¿Quién dijo que sería fácil? Liderazgo político de regidoras jóvenes en Lima*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung e IDEHPUCP.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

2011 *Compendio Estadístico Electoral. Elecciones Regionales y Municipales 2010*. Elecciones Generales 2011. Julio del 2011. Lima: Autor.

LLANOS, Beatriz

2013 *Ojos que (aun) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina*. Lima: Idea Internacional-ONU Mujeres.

NECIOSUP, Víctor Hugo

2015 *La cuota política del género femenino en las elecciones regionales y municipales del año 2014*. Informe de Investigación del Congreso de la Republica 113/2014-2015.

ONPE

2015 *Elecciones regionales y municipales 2014*. Serie Reporte de procesos y consultas 11. Lima: ONPE.

## ONU MUJERES

- 2014a *Guía estratégica: Empoderamiento político de las mujeres: marco para una acción estratégica en América Latina y el Caribe (2014-2017)*. Cleyton: Autor.
- 2014b *Iniciativa SUMA. Democracia es Igualdad. Modelo para la participación política y el empoderamiento económico de las mujeres*. México: Autor.

## ONU MUJERES &amp; PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

- 2016 *Norma marco para consolidar la democracia paritaria*.

ONU Mujeres, Pnud & Idea Internacional (2017). *Índice de paridad política. Proyecto ATENEA*. Lima, documento inédito.

## QUINTANILLA, Tammy

- 2012 *Estudio sobre el acoso político hacia las mujeres en el Perú*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán-Diakonia Perú-CALANDRIA.

## RUIZ BRAVO, Patricia &amp; Luciana CÓRDOVA

- 2010 *Los retos del espacio público: fiscalización, violencia y acoso. El caso de las regidoras de San Martín, Puno y Piura - Perú*. Trabajo presentado en el Congreso Internacional «Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones». Área Género, Sociedad y Política de FLACSO - Argentina.

## TELLO, Flavia

- 2017 *Consolidar la democracia paritaria en los municipios. Colección de documentos-guía para poderes públicos y tomadores de decisión en América latina y el caribe 2017*. Ciudad: ONU Mujeres.

## TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

- 2014 *Primer reporte de acoso político hacia las mujeres. Febrero-abril 2014*. Lima: Autor.

## UNIVERSIDAD DE LIMA

8 de marzo de 2010 *VIII Encuesta Anual sobre la Mujer*. Recuperado de <http://archivo.peru21.pe/noticia/424247/mayoria-limenos-chalacos-votaria-mujer-presidencia>

VILLAR, Eliana

1994 *Por mérito propio. Mujer y política*. Lima: Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

2015 *Acoso político contra mujeres autoridades en el Perú. Análisis de género de la evidencia*. Lima: Proyecto regional ComVomujer.

[Sobre la autora]

ELIANA VILLAR MÁRQUEZ

---

Peruana. Socióloga con maestría en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Duke de Carolina del Norte, EE.UU. Sus especialidades son las políticas sociales y los programas de lucha contra la pobreza. Experta en igualdad de género, infancia y políticas públicas. Ha trabajado tanto en América Latina como en varios países de África, entre ellos Guinea Ecuatorial, Congo Brazzaville, Tanzania y Uganda. Tiene 25 años de experiencia profesional trabajando con diversas organizaciones de cooperación internacional, organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú e Inglaterra. Ha publicado numerosos reportes sobre igualdad de género en el Perú.

---

---

# Democracia e interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas

DIEGO UCHUYPOMA SORIA  
<diego.uchuypoma@ehess.fr>

École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS-Paris)  
Francia

[Resumen] Este artículo tiene como objetivo plantear una reflexión y propuesta a partir del funcionamiento de las cuotas de género e indígena en el Perú. Los resultados de la evaluación de estos mecanismos muestran que se han incrementado las autoridades mujeres e indígenas; sin embargo, todavía hay dificultades referidas a la ubicación de estas candidaturas en las listas de postulación y persiste la ausencia de mecanismos de identificación de los pueblos indígenas o la cultura política que mantiene discriminaciones contra las mujeres y la población indígena. Este ensayo retoma estos balances para proponer un análisis sobre la interseccionalidad de estos dos mecanismos y su funcionamiento en el sistema político peruano. Se realiza una comparación con otros países en los que se han utilizado dichos mecanismos y, a partir de estos resultados, se evalúan las posibilidades para fortalecer la participación política de las mujeres indígenas en Perú.

[Palabras clave] Democracia, interseccionalidad, cuotas, mujeres indígenas, representación política.

[Title] Democracy and intersectionality: quotas and political participation of Peruvian indigenous women

[Abstract] This article aims to raise an introspection and a proposal based on gender and indigenous quotas in Peru. The results of the evaluation of these mechanisms show that the women and indigenous authorities have increased; however, there are still difficulties regarding the position of these candidates in the nomination lists, and the absence of mechanisms to identify indigenous peoples persists, as well as the political culture that discriminates against women and indigenous population. This essay takes up these balances to propose an analysis on the intersectionality of these two mechanisms and how they operate in the Peruvian political system. A comparison is made with other countries where these mechanisms have been used and, based on these results, the possibilities to strengthen the political participation of indigenous women in Peru are assessed.

[Keywords] Democracy, intersectionality, quotas, indigenous women, political representation.

UCHUYPOMA, DIEGO «*Democracia e Interseccionalidad: cuotas y participación política de las mujeres indígenas peruanas*». En: *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 31-52

[Recibido] 03/11/2017 & [Aceptado] 23/03/2017

## 1. CUANDO LAS CUOTAS ELECTORALES BUSCAN DEMOCRATIZAR LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS

Los estudios políticos sobre América Latina cambiaron el análisis de la transición democrática al de la calidad de la democracia durante las últimas décadas del siglo XX. Este cambio de paradigma —que no necesariamente ha sido lineal ni homogéneo para cada país— permite incorporar un análisis acerca del funcionamiento de los regímenes democráticos, sus logros y resultados para la justicia y la igualdad, sobre todo, en contextos, como los latinoamericanos, en los que las libertades fueron ampliamente recortadas y se vulneraron diversos derechos humanos durante dictaduras y autoritarismos.

Los sistemas políticos latinoamericanos todavía presentan diversas dificultades para promover la participación de las mujeres. La ausencia de ellas en estos sistemas políticos refleja una falla en el funcionamiento de la democracia y evidencia las discriminaciones históricas que todavía se mantienen (Krook & Norris, 2014; Archenti, 2014). Las cifras señaladas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) muestran los altos niveles de exclusión política: menos del 26% de los escaños parlamentarios son ocupados por mujeres (2014), menos del 26% de concejales electos son mujeres (2012) y menos del 12% de alcaldes electos fueron mujeres (2012)<sup>1</sup>.

Esta situación de exclusión se profundiza aún más para las mujeres indígenas ya que, por ejemplo, en 2013, en los parlamentos de seis países en la región (Perú, Bolivia, Guatemala, México, Nicaragua y Ecuador), la cantidad de hombres indígenas siempre fue mayor a la de mujeres indígenas (Cabrero, 2013). En ese sentido, las discriminaciones por género se intersecan con las discriminaciones étnicas e incrementan las barreras para la participación política de las mujeres indígenas latinoamericanas.

Es un consenso que los límites que afrontan las mujeres para acceder a los cargos públicos dificultan el denominar a un sistema político como democrático (Caminotti & Freidenberg, 2016; Bareiro & Soto, 2015). En el caso de las mujeres indígenas, el acceso a este derecho implica la confluencia de demandas como mujeres y como indígenas, lo que trae consigo un cambio de paradigma

---

<sup>1</sup> Las cifras han sido extraídas del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y El Caribe de la CEPAL, para mayor información ver: <https://oig.cepal.org/es>

en sus reivindicaciones (CEPAL, 2013). La diversidad social y el pluralismo de la democracia se ven recortados si es que no se promueve su participación política; y es por ello que se afirma que su inclusión democratiza la democracia.

La desigualdad de género estuvo ausente en los estudios sobre la tercera ola de democratización latinoamericana (Waylen, 2007). En los últimos años estos estudios se incrementaron a partir del análisis de los nuevos mecanismos de acción afirmativa —por ejemplo, las cuotas de género—, los movimientos sociales de mujeres o las políticas de empoderamiento económico de las mujeres (Archenti, 2014; Krook & Norris, 2014). De esta forma, se ha buscado analizar la participación política de las mujeres como una variable explicativa del incremento de la calidad de la democracia.

Si bien a nivel mundial el derecho al voto para las mujeres se dio con algunas décadas de anticipación, la promoción de su postulación y acceso a cargos de autoridades políticas se produjo recién hacia finales del siglo pasado. La evolución de la normatividad electoral referida a la participación política de mujeres se desarrolló en las últimas cuatro décadas a escala global. En este contexto, las cuotas de género aparecen como mecanismos político-institucionales, a través de los que se fomenta y asegura la participación de mujeres en los procesos electorales nacionales y subnacionales.

En el caso de las mujeres indígenas, ello implicó un proceso similar, aunque, con mayores problemas debido a que, por ejemplo, en el Perú se retiró el derecho al voto para los iletrados en 1896 y se restableció en 1979, lo que generó que mucha de la población indígena tuviera que aprender el idioma español para poder acceder a este derecho (Paredes, 2015). En ese sentido, si bien actualmente las mujeres indígenas comienzan a tener una mayor participación en la política formal, esta suele estar centrada en el derecho a votar, mas no en el acceso a cargos de decisión política.

Una respuesta frente a esta problemática ha sido la implementación de cuotas electorales. Estas son una medida de acción positiva o afirmativa que asume que existen desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales que impiden una participación política bajo las mismas oportunidades entre grupos sociales e individuos (Ríos, 2008). Las cuotas electorales buscan «equilibrar la cancha» en el sistema político; sin embargo, la emisión de esta norma, que

promueve las candidaturas de mujeres, no significa que las desventajas para hacer efectiva su participación política desaparezcan.

Los sistemas internacionales de derechos humanos han promovido que los Estados implementen medidas para garantizar plenamente los derechos políticos, toda vez que ello permitirá revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades. En América Latina, la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado la importancia de las políticas de diferenciación para la igualdad, al establecer tratos favorables para determinados grupos poblacionales (Villanueva, 2009). Esta visión de la justicia social asume que la igualdad es un objetivo por alcanzar a partir de las diferencias estructurales que sufren algunos grupos de personas, como son las mujeres o los pueblos indígenas.

Una premisa teórica por considerar para realizar un análisis sobre las cuotas de género e indígena está referida a la diferencia entre los conceptos de inclusión y representación. El primero hace referencia al derecho de participar en la política, es decir, a elegir y ser elegido; mientras que la representación tiene que ver con actuar conforme los intereses de un colectivo determinado. Por ello es necesario precisar que las leyes de cuotas permiten y garantizan lo primero, pero no aseguran lo segundo.

Asimismo, el concepto de representación política implica «volver a presentar algo» en el sistema político. La teoría planteada por Giovanni Sartori menciona tres tipos de representación política: la idea del mandato o delegación, la idea de representatividad o semejanza sociológica y la idea de responsabilidad (Sartori, 1992). Considerando esto, por ejemplo, se encuentran estudios acerca del diseño de la cuota, las características de la población y sus particularidades para promover el uso de la cuota o sobre cómo su uso permite que se incremente la inclusión de determinados grupos.

En efecto, las cuotas surgieron como un mecanismo para democratizar las democracias latinoamericanas. Con el transcurso de los años, y los resultados evidenciados hasta el momento, se ha generado el interés por comprender cuáles son las variables que hacen más eficiente este mecanismo. Así pues, en este artículo se busca brindar algunas pistas respecto al fortalecimiento de la representación política de las mujeres indígenas en Perú a partir del uso de las cuotas de género e indígena.

## 2. LOS USOS DE LAS CUOTAS DE GÉNERO E INDÍGENA EN EL PERÚ

A nivel mundial, se pueden clasificar las cuotas electorales por su forma de implementación (mediante reforma constitucional, legislativa o una normativa interna en los partidos políticos); por su vinculación en el uso (en los casos que sean obligatorias, especifican procedimientos y sanción; cuando son indicativas, dejan el margen de acción para las élites políticas sobre sus formas de uso); y por las formas de su uso (escaños reservados, legislativos o cuotas de partidos políticos) (Peschard, 2003; Krook, 2008).

En el caso de las cuotas de género, casi todos los sistemas electorales las han incluido en el nivel de las candidaturas, pero solo pocos las introdujeron mediante la reserva de escaños o dentro de los partidos políticos. Es por ello que se diferencian en el uso de la alternancia de postulaciones, los porcentajes de la cuota, la determinación de distritos únicos o mixtos, si admite una lista cerrada o una lista abierta, entre otras características.

En el caso de las cuotas indígenas, o para minorías étnicas, predominan los casos de reserva de escaños. Usualmente la cuota está determinada por los distritos electorales en los que se encuentran las poblaciones indígenas de cada país. Esto genera, por ejemplo, en el caso peruano, algunos problemas debido a que primero se requiere identificar a la población indígena y luego brindarle un reconocimiento formal para implementar el mecanismo electoral. Tal como señala la CEPAL para el caso de las mujeres indígenas:

Si bien existen 12 países en América Latina con leyes de cuotas, y esto ha implicado el incremento de su acceso a cargos políticos, la acción afirmativa en relación con las mujeres indígenas ha sido muy limitada. Generalmente, las mujeres que acceden a estos puestos pertenecen a una clase social que ha tenido una mayor educación formal, una red más amplia de contactos y relaciones políticas, además de mejor acceso a los servicios de salud, los transportes, las nuevas tecnologías de la información, los medios de comunicación, entre otros aspectos poco accesibles para las mujeres indígenas, afectadas por el racismo y la discriminación estructural (CEPAL, 2013, p. 108).

Lo que parece haber en el caso de las mujeres indígenas es un proceso de concurrencia de cuotas; es decir, en los países en los que existen las cuotas de género e indígena, estas suelen ser utilizadas por las élites políticas para la postulación de mujeres indígenas. Lamentablemente, esta práctica trae problemas de subrepresentación para ambos grupos poblacionales (mujeres y pueblos

indígenas), ya que las cuotas pueden ser utilizadas sin ningún interés de promover el empoderamiento político de las mujeres indígenas, sino solo con la idea de cumplir con dicha normativa.

En el Perú, la consecución de los derechos políticos de la mujer durante la década de 1990 siguió una tendencia regional<sup>2</sup>. La implementación de la cuota de género en 1997, mediante la Ley 26859 (Ley Orgánica de Elecciones), fue resultado de la incidencia de colectivos de mujeres y organizaciones no gubernamentales que aprovecharon la oportunidad política que se abría a nivel internacional y articularon intereses con el gobierno, lo cual conformó una «estrategia pragmática» (Blondet, 2002; Rousseau, 2012).

La norma promulgada en dicho año señala únicamente el caso de las elecciones congresales y un mínimo de 25% de mujeres y hombres en las candidaturas. Esta normativa inicial no brindaba mecanismos de sanción a los partidos políticos y tenía un mandato de posición débil. En el año 2000, una modificación a la ley fortalece la cuota ya que aumenta el porcentaje a 30%; sin embargo, tampoco cuenta con un mecanismo sancionador explícito y mantiene el caso solo para candidaturas titulares (Freidenberg & Uchuypoma, 2017). Esta modificación se mantiene hasta la actualidad y rige para el uso de la cuota de género en las elecciones generales, regionales y municipales peruanas.

Los estudios sobre el funcionamiento de la cuota nos señalan que es necesario considerar el contexto político en el que se desarrolla este mecanismo y cómo interactúa con otras variables institucionales o de cultura política. Caminotti y Freidenberg (2016) proponen un índice de fortaleza de la cuota para evaluar sus resultados a partir del caso federal comparado entre México y Argentina. Este índice incluye cinco dimensiones: porcentaje de la cuota, mandato de posición, sanción por incumplimiento, rango de alcance de la cuota y excepciones para incumplimiento. Además, concluyen que es importante analizar el comportamiento de los actores políticos para promover la participación de las mujeres en los casos en los que las normas son ambiguas.

---

2 Es importante mencionar que en el caso de los derechos políticos de las mujeres se había incrementado la normativa internacional: Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer en 1952, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 1966, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en 1979, Conferencias Mundiales sobre las Mujeres de Naciones Unidas en 1975 (México), 1980 (Copenhague), 1985 (Nairobi) y Beijing (1995).

En el caso peruano, la cuota de género se aplica como un requisito para la inscripción de la lista; no obstante, puede ocurrir que las candidaturas de mujeres sean tachadas o retiradas durante la campaña electoral, con lo que la cantidad de candidatas puede reducirse en la práctica. Por ejemplo, en la elección congresal de 2016, casi el doble de candidaturas de mujeres (15% de candidatas frente a 9% de candidatos) no se inscribieron, ya que fueron declaradas como improcedentes (Freidenberg & Uchuypoma, 2017).

Otro de los problemas que mantiene la cuota de género es su uso como «relleno» en las listas postulantes, ya sea a nivel congresal, concejal regional o concejal municipal. De esta forma, muy pocos casos de postulantes ubican a las mujeres como «cabeza de lista». Por ejemplo, en la elección congresal de 2016, solo el 20% de las candidaturas presentaron a una mujer como «cabeza de lista» (Freidenberg & Uchuypoma, 2017). Pese a que las candidatas pueden ser altamente competitivas, se ha confirmado que ubicarlas al inicio de las candidaturas las favorece debido al voto preferencial (Gallo, Sample & Schmidt, 2008).

Por su parte, la reforma electoral de 2009 para las elecciones regionales de 2010<sup>3</sup> tuvo efectos contrarios para la incorporación de mujeres en las listas, pues más del 80% de distritos electorales se convirtieron en circunscripciones uninominales, ya que se eligió un solo consejero o consejera regional. Esto produjo que en los distritos plurinominales se ubicara a las candidatas a consejería regional como «relleno»; ya en los distritos uninominales era posible encontrar casos en los que no existían candidatas (Llanos & Tello, 2012)<sup>4</sup>.

Otros estudios sobre el uso de la cuota de género en el Perú han analizado el problema de la cobertura de medios para las candidaturas de mujeres, lo cual demuestra la desigualdad de género en dicha práctica y que, por ejemplo, el porcentaje de cobertura está por debajo del de su participación en las listas (Llanos, 2012). Es importante señalar que se requieren más investigaciones para comprender el impacto de los medios de comunicación y el financiamiento político para fortalecer la participación electoral de las mujeres peruanas.

---

3 La reforma a la que hacemos referencia se desarrolló en 2009, cuando se aprobó la Ley 29470, que modifica la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales.

4 El estudio de Llanos y Tello (2012) muestra que, en el caso peruano, en 10 circunscripciones se incumplió la cuota de género para las elecciones parlamentarias 2011; mientras que, en las elecciones regionales 2010, el 16% de las listas inscritas no cumplieron con la cuota de género.

En general, si bien la participación de las mujeres peruanas se incrementó a partir de la implementación del mecanismo de la cuota (de 11% en el periodo congresal 1995-2000 a 27% en el actual periodo congresal), esta todavía sigue siendo deficiente para lograr fortalecer su representación descriptiva (sigue siendo menor a un tercio de los poderes legislativos nacionales y subnacionales) y sustantiva (no se cuenta con una agenda de igualdad de género prioritaria).

La cuota indígena en el Perú se implementa a partir de las elecciones regionales y locales de 2002, mediante la promulgación de la Ley 27734, que modifica la Ley 26864 (Ley de Elecciones Municipales) y la Ley 27863 (Ley de Elecciones Regionales). El mecanismo determina una presencia mínima de un 15% de representantes de las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios en las listas a concejos locales y regionales en las circunscripciones electorales previamente definidas por el Jurado Nacional de Elecciones y el Ministerio de Cultura.

Esta característica de definición previa de la presencia de pueblos indígenas ha llevado a que, pese a un incremento de candidaturas indígenas, todavía se mantengan limitaciones en el diseño del mecanismo. Existe una subrepresentación provocada por la ausencia de un registro completo de las comunidades nativas o campesinas, lo que ha llevado a que muchos líderes indígenas participen de los procesos electorales sin usar el mecanismo (Paredes, 2015). Peor aún, cuando se lo utiliza, este también funciona como «relleno» en las listas, lo que limita ampliamente la elección de representantes indígenas (ONPE, 2011).

El resultado de la cuota electoral para el fortalecimiento de la representación política de los pueblos indígenas todavía está limitado, pues no existe un mecanismo referido al poder legislativo nacional. Es así que en la última elección congresal se logró elegir a dos representantes de pueblos indígenas (una mujer y un hombre), que se autoidentifican como indígenas, pero que tuvieron que ser incluidos y competir con otras candidaturas sin distinción, considerando las amplias barreras existentes para la participación indígena y de las mujeres. Es por ello también que el acceso de mujeres indígenas al Congreso peruano se ha producido, en algunos casos, mediante la cuota de género.

Al igual que en el caso de la cuota de género, el acceso a estos cargos tampoco ha significado, necesariamente, un incremento en la agenda y en las demandas

a favor de los pueblos indígenas y las mujeres indígenas, en particular (Torres, 2008; Espinosa, 2012). Pese a un incremento de la participación de representantes indígenas en los procesos electorales subnacionales —por ejemplo, hay un aumento 450 a 1584 candidaturas indígenas provinciales entre 2006 y 2014 (Paredes, 2015)—, el fortalecimiento de la participación política electoral indígena todavía parece ser un reto.

En tal sentido, se evidencia un fenómeno de concurrencia de cuotas a nivel subnacional, mediante el que algunas mujeres indígenas logran participar de los procesos electorales. Así, por ejemplo, la concurrencia de cuotas de género, indígena y joven parece ser relevante a nivel local (Córdova & Incio, 2014). Este fenómeno ha sido analizado como una perversión del sistema que logra unificar las candidaturas de tres grupos poblacionales que lograron contar con un mecanismo afirmativo en una sola candidatura. Algo que resulta problemático si se considera que muchas de estas candidaturas son ubicadas en los últimos lugares de las listas (Espinosa, 2012).

Dentro del balance realizado sobre el uso de las cuotas de género e indígena se encuentra que la situación es más complicada para las mujeres indígenas. Los Estados latinoamericanos mantienen algunos rasgos patriarcales y monoétnicos (Pacari, 2002) que no permiten afrontar esta problemática con mayor profundidad. Así, «si el ethos del Estado mantiene estructuras decimonónicas, las mujeres indígenas no entran necesariamente en el juego de toma de decisiones» (Uchuyoma & Zambrano, 2015, p. 17). Esto se pone en práctica cuando se identifica la dificultad de contar con estadísticas oficiales para conocer la real situación de exclusión política de las mujeres indígenas peruanas (Meentzen, 2009).

Ya que no existe un mecanismo específico para promover la participación política de mujeres indígenas peruanas, solo se cuenta con cifras descriptivas de su acceso mediante otros mecanismos (concurrencia, oportunidad política u otros). Así, por ejemplo, en el último proceso electoral regional (2014) se logró elegir a seis mujeres indígenas frente a 10 hombres indígenas (Uchuyoma & Zambrano, 2015).

En esta investigación se busca, entonces, analizar las limitaciones que presentan estos mecanismos al no integrar un enfoque interseccional para el

análisis de la participación política de las mujeres indígenas peruanas. Para ello, se expondrá brevemente en qué consiste este enfoque para, luego de ello, analizar de forma comparada con otras experiencias electorales cómo se puede fortalecer el acceso a este derecho en el caso peruano.

### **3. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTERSECCIONAL PARA ANALIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS PERUANAS**

El enfoque interseccional ha sido difundido a partir de la segunda mitad del siglo XX dentro de los estudios feministas. La interseccionalidad se define como la situación en la que intersecan distintas categorías como la raza, la clase o el género, las cuales producen distintos tipos de discriminaciones. Los trabajos de Kimberlé Crenshaw (1989), Elsa Dorlin (2009) o Talpade Mohanty (2003) han abonado en este campo y han producido conceptos como el de la *consubstantialité*, que permiten encuadrar las diversas categorías y tipos de violencia ejercida contra mujeres en Estados Unidos y Europa. En el caso latinoamericano, el trabajo de Gloria Anzaldúa (1999), Mara Viveros Vigoya (2015) o Aída Hernández (2003) hacen posible delinear las violencias vividas por mujeres latinas migrantes o indígenas.

El desarrollo del enfoque interseccional estuvo enmarcado en un contexto político e histórico particular: las luchas por los derechos civiles y políticos en Estados Unidos. Al respecto, el trabajo de Crenshaw sobre las mujeres negras en este país ha sido señalado como uno de los precursores de este enfoque; pese a ello, como ya se ha señalado, existen otros aportes previos en distintos países orientales o latinoamericanos. Un ejemplo es el trabajo de Alma García (1997) sobre el caso de las chicanas en Estados Unidos, a partir de la conformación de una comunidad de migrantes latinos en dicho país y las violencias vividas y diferenciadas entre hombres y mujeres.

Un primer elemento del enfoque interseccional que se puede retomar para el análisis de la participación política de mujeres indígenas en el caso peruano es la necesidad de contextualizar y situar el estudio de caso. Este enfoque se convirtió en una herramienta de investigación que cuestiona la sociedad y que aspira a describir los procesos de desigualdades entre distintos actores sociales; sin embargo, es necesario cuestionar los factores que producen esta desigualdad

y situarlos en un contexto histórico determinado que permita expandir la explicación de categorías analíticas como el sexo, la raza o la clase (Moser, 2016). No solo bastaría con identificar y describir las desigualdades en la participación política de las mujeres indígenas peruanas, sino también los factores que las producen.

Un segundo elemento por utilizar del enfoque interseccional es el de la deconstrucción de las categorías de raza y género en la participación política de las mujeres indígenas. Las distintas investigaciones que utilizan el concepto de interseccionalidad plantean como desafíos, por un lado, salir de la fijación o estatismo de las categorías analíticas como la raza, el género o la clase y, por otro, sobrepasar un análisis acumulativo o aritmético de las violencias vividas por las mujeres en distintas sociedades (Fassa, Lépinard & Roca i Escoda, 2016). La investigación sobre la participación política de las mujeres indígenas peruanas debe analizar cómo se movilizan estas identidades y qué significados tienen para las propias mujeres.

Entretanto, las investigaciones que utilizan el enfoque interseccional tienen como uno de sus objetivos cuestionar la universalidad de la categoría «mujeres» en distintas sociedades. Es así que se ha podido reivindicar diversos grupos minoritarios de mujeres como, por ejemplo, las migrantes, las indígenas o las *queer*. Por ello, el uso de este enfoque siempre implicará el cuestionamiento a un «enfoque único» para analizar la violencia de género y, por tanto, buscará contextualizar y evidenciar las dinámicas particulares en las que se desarrollan las violencias (Fassa, Lépinard & Roca i Escoda, 2016, pp. 20-21). Para esto, resulta necesario seguir acumulando información empírica acerca de las barreras institucionales y de cultura política que impiden la participación política de las mujeres indígenas, así sobre cómo y en qué contextos se producen.

Un tercer elemento del enfoque interseccional que se propone utilizar para el análisis de la participación política de las mujeres indígenas peruanas es la dualidad teórica y metodológica para el análisis empírico. El enfoque interseccional se presenta como un prisma revelador de la convergencia entre factores estructurales e identidades construidas que permite analizar las dimensiones sobre las que se desarrollan las discriminaciones múltiples e interconectadas (Crenshaw, 2016).

Así pues, la interseccionalidad se manifiesta tanto en un análisis estructural como de agencia política y es por ello que el estudio de la participación política de las mujeres indígenas peruanas debe incluir un análisis de variables estructurales y de agencia política, tales como los procesos de democratización y descentralización política, la politización de las identidades étnicas peruanas, así como las trayectorias políticas de las dirigentes indígenas.

Estas premisas del enfoque interseccional permiten analizar cómo la participación política de las mujeres indígenas implica un sistema de discriminaciones múltiples. A continuación, se presentan algunas formas que han tenido los sistemas electorales para abordar la convergencia de estas limitaciones en las mujeres indígenas a nivel mundial.

#### **4. LA SIMULTANEIDAD DE CUOTAS EN PERSPECTIVA COMPARADA**

El trabajo realizado por Mona Lena Krook y Diana O'Brian (2010) nos permite contar con algunas estadísticas respecto a cómo los sistemas electorales a nivel mundial han intentado promover la participación de las mujeres indígenas y cuáles han sido más eficientes. Este trabajo concluye que en los países en los que se ha logrado fortalecer esta participación se ha producido la construcción de nuevas identidades políticas —mujeres indígenas como actores del sistema político— y, al mismo tiempo, esto ha dependido de factores como las prácticas históricas políticas y los efectos de las reivindicaciones de derechos a nivel transnacional.

En América Latina, como señala Mala Htun, pese a que 13 países cuentan con mecanismos de cuotas de género a nivel nacional, solo tres (Colombia, Venezuela y Bolivia) tienen mecanismos respecto a las identidades étnicas (2012, p. 4). La autora muestra que los sistemas electorales han implementado medidas diversas como las cuotas de género, la reserva de escaños para representantes indígenas, la representación proporcional de bajo umbral o la creación de circunscripciones; sin embargo, la fórmula más exitosa para el incremento de la participación de mujeres indígenas parece ser el uso de escaños reservados y una cuota de género fortalecida (2012, p. 5).

En ambos estudios se asume que al no existir un mecanismo electoral que tenga como grupo destinatario las mujeres indígenas, es importante analizar

cómo se ha incrementado o promovido su participación política de forma indirecta, ya sea desde el uso de la cuota de género, los escaños reservados para poblaciones indígenas u otros mecanismos, considerando que estos pueden utilizarse juntos o por separado.

Para el caso de las mujeres afrodescendientes en América Latina, Htun (2012) propone abordar el problema de la subrepresentación racial en los sistemas políticos; sin embargo, señala que la principal limitación se encuentra en la ausencia de cifras oficiales para implementar los mecanismos electorales destinados a las poblaciones étnicas.

El camino planteado por la autora es vigorizar la participación política indígena, al mismo tiempo que se fortalecen las cuotas de género en cada país (Htun, 2012, pp. 43-44). Esto coincide con los resultados del estudio de Hughes (2011), que encuentra que, sin la presencia de cuotas de género o indígena, la representación de mujeres indígenas es baja, ya que sus probabilidades de elección son de 1 en 14 en comparación con la mayoría de hombres, 1 en 2 frente a hombres indígenas y 1 en 3 frente a mujeres en general (2011, p. 616).

La opción planteada por Htun a partir del caso de afrodescendientes recogería una realidad en la que los pueblos indígenas no se agrupan de forma homogénea en una sola organización política, ya sea por su ideología o su ubicación. Esto es relevante, por ejemplo, para el caso peruano, el cual mantiene problemas para la identificación de los pueblos indígenas y la implementación de los mecanismos electorales para promover su participación.

En el caso de las mujeres indígenas en Bolivia, ha sido importante, en primer lugar, la articulación de intereses por parte de las mujeres (indígenas y no indígenas) para fortalecer su participación política; a partir de un contexto de politización de las identidades étnicas, la participación de las mujeres indígenas se ha incrementado aún más que la del movimiento indígena en general (Htun & Ossa, 2013). Este resultado fortalece la propuesta de construir nuevas identidades políticas para promover su participación y representación en el sistema electoral.

En el caso peruano, aún existen pocos estudios respecto a la participación política electoral de las mujeres indígenas. El diagnóstico realizado por Meentzen muestra que para 2007, la relación entre las mujeres indígenas y la

población total del país fue de 12,5% y 25%; y la cantidad de mujeres indígenas que ocupaban cargos elegidos se encontraba entre 0,68% y 1,88% (2009, p. 20). En efecto, la exclusión política de las mujeres indígenas es evidente.

Hasta 2009, este diagnóstico afirmaba que la mayor participación de estas se da en el cargo de regidurías distritales (44 casos), seguido por el nivel regional (seis casos) y el nivel congresal nacional (tres casos) (Meentzen, 2009, p. 23). Estos datos se mantienen en la actualidad ya que solo se encuentra una congresista indígena y seis concejeras regionales indígenas (Uchuypoma & Zambrano, 2015). En ese sentido, podemos decir que la subrepresentación de las mujeres indígenas sigue estando presente en la democracia peruana, pese a contar con mecanismos como las cuotas de género e indígena.

En el caso peruano, los estudios acerca de los perfiles y trayectorias de las mujeres indígenas que logran ocupar un cargo elegido muestran que ellas cuentan, de forma mayoritaria, con recursos como el haber accedido al sistema educativo, contar con experiencia laboral o saber el idioma español, así como tener acceso a redes comunales y locales (Uchuypoma & Zambrano, 2015; Meentzen, 2009). Estos resultados abonan a las conclusiones planteadas por la CEPAL (2013), que menciona que las mujeres indígenas latinoamericanas que logran ocupar estos cargos han podido acceder a otros derechos como la salud, la educación y el trabajo.

En suma, el fortalecimiento de las mujeres indígenas peruanas implicará abordar otras problemáticas sociales que limitan su participación política — como la educación, la salud y la autonomía económica—, pero, también, fomentar una cultura política de igualdad de género y sin discriminaciones étnicas. En ese sentido, es necesario fortalecer los mecanismos como las cuotas de género e indígenas, pero también abordar estos otros factores que afectan su representación política en el caso peruano.

## **5. REFLEXIONES FINALES: ¿CÓMO FORTALECER LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LAS MUJERES INDÍGENAS PERUANAS?**

Tal como se ha señalado en este trabajo, las mujeres indígenas peruanas todavía afrontan muchas limitaciones para participar del sistema político electoral nacional. Pese a que cumplen un rol importante en la política a nivel local y comunal, su acceso a los sistemas político-formales todavía es restringido debido

a una restringida estructura de oportunidades políticas que las coloca en desventaja frente a sus pares hombres indígenas o mujeres no indígenas (Uchuy-poma & Zambrano, 2015).

En respuesta a esta situación, este artículo propone algunas reflexiones para fortalecer la participación política electoral de las mujeres indígenas. En primer lugar, es necesario considerar los hallazgos acerca de los usos de los mecanismos de cuotas, reserva de escaños o creación de nuevas circunscripciones para promover su acceso a cargos públicos.

Con esto nos referimos a la importancia, por ejemplo, de fortalecer la cuota de género peruana. Se cuenta con amplia información y estadísticas que permiten demostrar las limitaciones de la cuota de género, pese al incremento de la participación de las mujeres en la política. Las propuestas de alternancia política, la promulgación de una normativa que sancione el acoso político o la instauración de la paridad política deben ser consideradas como parte de las reformas que hagan posible incrementar la representación política de este grupo poblacional.

Otros temas que podrían abonar en el fortalecimiento de la cuota están referidos a las modificaciones en los procesos de verificación del cumplimiento de la cuota de género e indígena, con la finalidad de evitar que el porcentaje de su participación no disminuya debido a las impropiedades de listas, como fue el caso del último proceso electoral (Freidenberg & Uchuy-poma, 2017). Adicionalmente, se pueden evaluar las propuestas de financiamiento político en favor de las candidaturas de mujeres e indígenas, con la finalidad de revertir las desigualdades económicas que se mantienen durante la competencia electoral.

Por otro lado, es necesario seguir discutiendo sobre la posibilidad de crear un mecanismo afirmativo para promover la representación política indígena a nivel nacional. Es preciso, además, discutir los beneficios y limitaciones que podría traer un mecanismo como la reserva de escaños o la creación de circunscripciones, pero urge aún más la identificación oficial de los pueblos indígenas para poder implementar el mecanismo electoral.

En este punto también será importante considerar los planteamientos de Paredes (2015), quien resalta la importancia de promover un fortalecimiento de las organizaciones indígenas para que la cuota electoral realmente pueda

tener un efecto positivo en la representación política de los pueblos indígenas. Así se lograría pasar de un tipo de representación descriptiva a una sustantiva.

El proceso de politización de las identidades étnicas vivido en el caso peruano durante los últimos años ha llevado a que las organizaciones indígenas y los pueblos indígenas se conviertan en un actor político. El contexto de desarrollo de industrias extractivas y la presión internacional por el respeto a los derechos de los pueblos indígenas ha generado un proceso de reforma estatal que ha permitido proteger dichos derechos durante la última década. Así pues, el enfrentamiento permanente entre empresas, pueblos indígenas y funcionarios públicos o autoridades políticas se presenta como una de las principales problemáticas para el fortalecimiento de la democracia peruana.

Las mujeres indígenas parecen encontrar una oportunidad política para promover su participación al interior de sus organizaciones y crear nuevas plataformas políticas para la reivindicación de sus derechos bajo este contexto. La creación de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) o de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMU-CARINAP) son muestra de ello. Entonces, es necesario seguir explorando este fenómeno para comprender cómo es que llega a conectarse con el sistema político electoral y con la representación política de sus demandas.

Un último aspecto que resulta relevante para promover la participación política de las mujeres indígenas tiene que ver con mejorar las políticas públicas que permitan el acceso a los derechos fundamentales: salud, educación y trabajo. Las pocas cifras con las que se cuenta nos muestran las diversas barreras que se presentan para las mujeres indígenas para competir electoralmente. Las tasas de analfabetismo, el bajo nivel de ingresos económicos, la reticencia de las organizaciones políticas para incorporarlas o el ubicarlas en puestos como «relleno», utilizando la concurrencia de cuotas, son solo muestras de esta problemática.

El uso de un enfoque interseccional resulta necesario para hacer efectivo el derecho a la participación política de las mujeres indígenas, tal como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto a las mujeres indígenas latinoamericanas:

En primer lugar, las mujeres indígenas son integrantes de pueblos y comunidades marcadas por los efectos de la colonización, por distintas formas de racismo social e institucional, y por la falta de respeto y certeza jurídica sobre sus territorios. En segundo lugar, tienen su propia cosmovisión e identidad cultural, y un sentido de pertenencia colectiva de sus pueblos, lo cual requiere un enfoque interseccional. En tercer lugar, son integrantes de un género que a lo largo de la historia ha sufrido discriminación, ha sido objeto de estereotipos sociales, y ha sido excluido de la vida social y política de sus comunidades, municipios y países. En cuarto lugar, suelen vivir en la pobreza y se enfrentan con desigualdad y discriminación cuando tratan de lograr la autonomía económica y financiera. [...] En quinto lugar, en el plano social tienden a verse a sí mismas como agentes activos de cambio, con capacidad de influir en su futuro, su cultura y su patrimonio (2017, pp. 29-30).

En ese sentido, se plantea la necesidad de considerar las discriminaciones múltiples que sufren las mujeres indígenas durante sus trayectorias políticas para identificar y eliminar las barreras institucionales (diseño de los mecanismos electorales y políticas públicas con enfoque de género e interculturalidad), culturales (machismo o racismo), políticas (fortalecimiento de las organizaciones de mujeres indígenas) y económicas (financiamiento político y autonomía de las mujeres indígenas).

Como hemos señalado al inicio de este artículo, los mecanismos electorales —como las cuotas de género— fueron pensados para democratizar la democracia que se venía construyendo en América Latina. En sociedades como las nuestras resulta necesario cuestionar la universalidad de la categoría mujeres, considerando la diversidad cultural. Por ello es prioritario abordar los retos que existen para, de ese modo, promover y fortalecer la participación y representación política de los intereses y demandas particulares de las mujeres indígenas latinoamericanas. En suma, el debate sobre la cuota de género debe ser ampliado para considerar cómo hacer efectivo el derecho a la participación política de otros grupos de mujeres, como son las mujeres indígenas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHENTI, Nélica

2014 El proceso hacia la paridad en América Latina. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. *Revista de Derecho Electoral*, 17, 304-332.

BAREIRO, Line & Lilian SOTO

2015 *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México DF: ONU Mujeres.

BLONDET, Cecilia

2002 *El encanto del dictador: mujeres y política en la década de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CABRERO, Fernando (coord.)

2013 *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*. Quito: PNUD.

CAMINOTTI, Mariana & Flavia FREIDENBERG

2016 Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(228), 121-144.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2013 *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2017 *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. Washington D.C: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CÓRDOVA, Beatriz & José Luis INCIO

2014 *La aplicación simultánea de las leyes de cuota de género, jóvenes y nativos en las elecciones locales*. Documento de trabajo. Lima: JNE-INFOgob.

CRENSHAW, Kimberlé

2016 Les voyages de l'intersectionnalité. En Farinaz FASSA, Éléonore LÉPINARD, Marta ROCA I ESCODA (eds.), *L'intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*. París: La dispute.

ESPINOSA, Óscar

2012 El sistema de cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones. En Alicia DEL ÁGUILA y Milagros SUITO (coeds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp. 37-46). Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.

FASSA, Farinaz, Éléonore LÉPINARD & Marta ROCA I ESCODA

2016 L'intersectionnalité: pour une pensée contre-hégémonique. En Farinaz FASSA, Éléonore LÉPINARD, Marta ROCA I ESCODA (eds.), *L'intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*. París: La dispute.

FREIDENBERG, Flavia & Diego UCHUYPOMA

2017 Con cuota o sin cuota: candidatas exitosas para el Congreso. En Fernando TUESTA SOLDEVILLA (ed.), *Perú: elecciones 2016: un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

GALLO, Máximo, Kristen SAMPLE y Gregory SCHMIDT

2008 Las elecciones legislativas peruanas en 2006: un caso exitoso de cuotas con voto preferencial. En Marcela RÍOS TOVAR (ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 179-200). Santiago de Chile: IDEA Internacional-FLACSO.

HTUN, Mala

2012 *Intersectional disadvantage and political inclusion: getting more afrodescendant women into elected office in Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano para el Desarrollo.

HTUN, Mala & Juan Pablo OSSA

- 2013 Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia. *Politics, Groups, and Identities*, 1(1), 4-25.

HUGHES, Melanie

- 2011 Intersectionality, Quotas, and Minority Women's Political Representation Worldwide. *The American Political Science Review*, 105(3), 604-620.

KROOK, Mona Lena

- 2008 La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global. En Marcela RÍOS, *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 27-59). Santiago: Catalonia

KROOK, Mona Lena & Diana O'BRIEN

- 2010 The Politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide. *Comparative Politics*, 42(3), 253-272.

KROOK, Mona Lena & Pippa NORRIS

- 2014 Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, 62, 2-20.

LLANOS, Beatriz

- 2012 *Ojos que (aún) no ven. Nuevo reporte de ocho países: género, campañas electorales y medios en América Latina*. Lima: IDEA-ONU Mujeres.

LLANOS, Beatriz & Pilar TELLO (eds.)

- 2012 *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*. Lima: IDEA.

MEENTZEN, Ángela

- 2009 *Participación política y liderazgo de las mujeres indígenas en América Latina. Estudio de caso Perú*. México D.F.: PNUD.

MOSER, Cornelia

- 2016 Intersectionnalité et genre. Au sujet de la critique féministe des conditions de production du savoir. En Farinaz FASSA, Éléonore LEPINARD, Marta ROCA I ESCODA (eds.), *L'intersectionnalité: enjeux théoriques et politiques*. Paris : La dispute.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)

- 2011 *Participación de la población indígena amazónica en las elecciones regionales y municipales*. Lima: Autor.

PACARI, Nina

- 2002 La participación política de la mujer indígena en el Congreso Ecuatoriano. Una tarea pendiente. En IDEA Internacional, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional.

PAREDES, Maritza

- 2015 *Representación política indígena. Un análisis comparativo subnacional*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos, IDEA International, Ministerio de Cultura del Perú.

PESCHARD, Jacqueline

- 2003 El sistema de cuotas en América Latina: panorama general. En IDEA International, *La aplicación de cuotas: la experiencia latinoamericana* (pp. 22-32). Lima: IDEA International.

RÍOS, Marcela

- 2008 *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago: Catalonia.

ROUSSEAU, Stephanie

- 2012 *Mujeres y ciudadanía: las paradojas del neopopulismo en el Perú de los noventa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SARTORI, Giovanni

- 1992 Representación. En Giovanni SARTORI, *Elementos de teoría política* (pp. 225-242). Madrid: Alianza Universidad.

TORRES, Javier

2008 Perú. Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú. En *Población indígena: derechos y participación aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional* (p. 200). Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República del Perú los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

UCHUYPOMA, Diego & Gustavo ZAMBRANO

2015 *Intersectando desigualdades. Participación política de las mujeres indígenas a nivel subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.

VILLANUEVA, Rocío

2009 La protección de los derechos políticos de las mujeres. En *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos de los derechos humanos de las mujeres*. San José: IIDH.

WAYLEN, Georgina

2007 *Engendering Transitions: Women's Mobilization, Institutions and Gender Outcomes*. Oxford: Oxford Scholarship Online.

[Sobre el autor]

DIEGO UCHUYPOMA SORIA

Peruano. Estudiante de la Maestría en Sociología con mención en Género, Política y Sexualidad en École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS-Paris). Licenciado en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. Ha trabajado como Investigador del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEH-PUCP) y fue fundador de la Revista *Politai*. Es miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones de la PUCP. Ha publicado recientemente, en coautoría, el artículo «Con cuota o sin cuota: candidatas exitosas para el Congreso» (Perú: elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado, Tuesta, 2017).

# La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional

GERSON JULCARIMA ÁLVAREZ  
<giulcari@ulima.edu.pe>  
Universidad de Lima  
Perú

MANUEL VALENZUELA MARROQUÍN  
<valenzuela.manuel@pucep.pe>  
Universidad Nacional Federico Villarreal  
Perú

[Resumen] El presente artículo analiza las Elecciones Generales 2016 con el objetivo de inferir la manera en que se vienen expresando los ideales democráticos en el caso peruano. Así, desde un enfoque teórico que asume el proceso electoral como la concreción máxima de la democracia, se analiza si la dinámica y los resultados de la elección del año 2016 reflejan claramente los ideales del pluralismo, la igualdad, y soberanía. Los resultados de este ejercicio revelan que dichos principios se expresan de manera distorsionada en el caso peruano y que el origen de tal situación estaría tanto en el diseño institucional como en algunos rasgos de la estructura social peruana.

[Palabras clave] Elecciones Generales 2016, principios democráticos y elecciones, reforma electoral Perú, diseño institucional y principios democráticos

[Title] Peruvian democracy according to General Elections 2016: limits and challenges of the institutional design

[Abstract] This article analyzes the General Elections 2016 with the aim of inferring the way in which democratic ideals are expressed in the Peruvian case. Thus, from a theoretical approach that assumes the electoral process as the maximum realization of democracy, it is analyzed whether the dynamics and results of the 2016 election clearly reflect the democratic ideals of pluralism, equality, and sovereignty. The results of this inquiry reveal that these principles are expressed in a distorted manner in the Peruvian case and that the origin of such a situation would be in the institutional design, as well as in some features of the Peruvian social structure.

[Keywords] General Elections 2016, democratic principles and elections, electoral reform Peru, institutional design and democratic principles

JULCARIMA, Gerson & Manuel VALENZUELA «*La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016: límites y desafíos del diseño institucional*». En: *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 53-74

[Recibido] 10/08/2017 & [Aceptado] 06/09/2017

## Introducción

La celebración de las Elecciones Generales 2016 podría ser interpretada como una evidencia del fortalecimiento de la democracia en nuestro país. Siendo específicos, dicho proceso habría iniciado a fines de la década de 1990, con la caída del gobierno liderado por Alberto Fujimori, y todavía estaría en curso. Los datos empíricos confirmarían tal aseveración, ya que desde el año 2000 hemos celebrado ininterrumpidamente cuatro procesos electorales para elegir presidente, vicepresidentes y congresistas. Este hecho no es para nada desdeñable si consideramos que la elección de un cuarto presidente de manera consecutiva en el Perú no ocurría desde hace más de un siglo (Tuesta, 2017b, p. 9).

Sin embargo, el proceso electoral de 2016 también podría ser examinado desde un enfoque teórico que asume la calidad de dicho mecanismo de elección como un indicador significativo del proceso de afirmación democrática. Así, contrariamente a un proceso de consolidación, lo que esta elección general nos mostraría sería más bien una precarización de nuestro sistema democrático, puesto que la calidad de su componente sustantivo —el proceso electoral— presentaría algunas fallas o anomalías.

¿Qué evidencias tenemos sobre tal proceso de precarización democrática? O, para ser más exactos, ¿por qué nuestro último proceso electoral podría ser considerado anómalo o atípico? Y, si esto es así, ¿qué nos indicaría tal situación sobre el sistema democrático en su conjunto? El presente artículo procura responder estas preguntas a partir de un enfoque teórico que percibe los procesos electorales como la aplicación concreta de los principios democráticos básicos: igualdad, pluralismo y soberanía.

La línea argumentativa propuesta comienza identificando algunas irregularidades que presentó el proceso electoral del año 2016. Luego, reflexiona sobre los orígenes o causales de estas anomalías, considerando que estas no son expresión singular del proceso electoral o sus actores, sino más bien reflejo de un diseño institucional que distorsiona la concreción de los principios democráticos aludidos. Ello evidenciaría la complejidad de nuestro proceso de aprendizaje democrático y explicaría, en parte, la precariedad de nuestra democracia.

## 1. Calidad de los procesos electorales y consolidación democrática

La definición del concepto democracia podría ser abordada desde diferentes perspectivas teóricas. No obstante, la mayoría de ellas podrían ser clasificadas como mínimas o maximalistas. Así, la primera de ellas circunscribiría la definición al conjunto de procedimientos utilizados, específicamente al mecanismo de elección de representantes. Este enfoque continúa la perspectiva clásica inaugurada por Schumpeter, para quien: «...el método democrático es el instrumento institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competición que tiene por objeto el voto popular...» (1983, p. 257).

Probablemente, la expresión contemporánea e integral de este enfoque teórico sobre la democracia ha sido elaborada por Robert Dahl. Este autor estableció un conjunto de criterios o requisitos indispensables para la existencia de una democracia mínima, a la cual denominó poliarquía. Todos ellos suponen implícitamente el desarrollo de un proceso electoral que cumple ciertos estándares mínimos. Estos serían: el derecho al voto, el derecho a ser elegido, el derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo y los votos, elecciones libres y justas, libertad de asociación, libertad de expresión, pluralidad de fuentes de información y, finalmente, instituciones que dependan de votos y de otras expresiones de preferencia (Dahl, 1971, p. 3).

Por otro lado, la perspectiva maximalista de la democracia prioriza las políticas substantivas o los resultados del sistema, y no solo los procedimientos formales, para considerar un sistema como democrático. Así, importa tanto el mecanismo de elección utilizado, como los resultados sociales o económicos del sistema político. En esta perspectiva, se incluyen los desarrollos teóricos contemporáneos que asumen la existencia de una democracia cuando el sistema es efectivo en garantizar o proteger las libertades civiles o cuando posee una sociedad civil que influye en las decisiones políticas no solo a través del proceso electoral (Levine & Molina, 2007, pp. 19-20).

Sin embargo, a pesar de la diferencia que esgrimen estos enfoques —mínimo y maximalista—, ambos asumen que los procesos electorales son un componente básico de todo sistema democrático. En efecto, los dos suponen que el grado de calidad de los procesos electorales —esto es, que cumpla unos

requisitos mínimos— está directamente relacionado con el nivel de afianzamiento de los principios democráticos en una sociedad.

Por esto último, recientes estudios que analizan las «democracias realmente existentes» consideran que un proceso electoral desarrollado de acuerdo con ciertos estándares que garantizan su transparencia y confieren legitimidad a los resultados define —en última instancia— «...la línea divisoria entre una democracia electoral mínima y [una] autocracia electoral» (Hartlyn, McCoy & Mustillo, 2009, p.16).

En suma, podemos afirmar que los procesos electorales son la realización o concreción de los principios o ideales esenciales del sistema democrático; en otros términos, las elecciones pueden ser interpretadas como el reflejo o expresión del grado de arraigo de los ideales democráticos en una determinada sociedad. No obstante, ¿cuáles serían estos principios democráticos? Sánchez (1986, pp. 9-11) ha propuesto que los principios democráticos —los cuales deberían expresarse claramente en un proceso electoral— son el de igualdad política, el de soberanía y el de pluralismo.

El primero de ellos se concretiza a través del requisito que se le exige a todo sistema democrático: la universalidad del sufragio. Este principio supone que todos los miembros de una comunidad política deberían poder expresar libremente, y sin ningún tipo de impedimento, sus preferencias políticas. El segundo principio supone que los ciudadanos son los titulares del poder político, el cual es conferido temporalmente a sus representantes a través del voto. Por último, el tercer principio —el cual supone el ejercicio de las libertades civiles básicas: pensamiento, conciencia y religión— se concretiza en la diversidad de proyectos políticos (oferta política) que, en igualdad de condiciones, se expresan efectivamente en el sistema político.

Entonces, ¿podríamos afirmar que estos tres principios se reflejan claramente en las Elecciones Generales 2016? Y si la respuesta es negativa, ¿qué razones podrían explicar la expresión distorsionada de estos ideales en dicho proceso electoral? En los siguientes acápite responderemos a dichas preguntas argumentando que las causas trascienden a dicha elección, pues estarían vinculadas a algunos aspectos del diseño institucional que hemos ido reformando progresivamente desde inicios del siglo XXI. El argumento central es que algunas normas electorales previamente establecidas, así como las implementa-

das recientemente, han propiciado que los principios de igualdad y pluralismo se concreten de manera distorsionada o errática en las Elecciones Generales 2016.

## 2. El diseño institucional y sus efectos sobre el pluralismo político

Desde la promulgación de la Ley de Partidos Políticos en el año 2003, las instancias pertinentes han incorporado diversas modificaciones y cambios normativos a la legislación vigente. Esto ha producido que algunas reglas de la competencia electoral subsistan («antiguas normas»), mientras que otras varían de elección a otra («nuevas normas»), lo que afecta la institucionalización de la competencia democrática, pero sobre todo de la oferta política.

Esto último se evidenció en el proceso electoral del año 2016, con el agravante de que algunos de los cambios formales fueron introducidos poco después de que el proceso había sido convocado (16 de noviembre de 2015). En efecto, el 17 de enero de 2016 se incorporaron algunos artículos a la legislación electoral que sancionaban las acciones de los candidatos durante la campaña electoral, nos referimos a la denominada «ley de dádivas»<sup>1</sup>.

Sin embargo, antes de incorporadas esas nuevas «reglas de juego», nuestra legislación electoral ya contenía una serie de dispositivos que regulaban no solo la competencia electoral sino el comportamiento interno de los partidos políticos. En efecto, para el caso de los partidos u organizaciones políticas, esta normatividad exige que dichas organizaciones ajusten sus acciones o disposiciones internas a una serie de normas establecidas. Ello puede constatarse fácilmente si revisamos los capítulos V: Democracia interna y VI: Del financiamiento de los partidos políticos, de la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

La aplicación de estas normas afectó la normalidad del proceso electoral pues dos candidatos fueron excluidos de la competencia: Julio Guzmán, del partido Todos Por el Perú, y César Acuña, del partido Alianza Para el Progreso. Hasta antes de su retiro forzado de la contienda electoral ambos candidatos

---

1 Dicha ley prohíbe la entrega de dinero, regalos, o dádivas, excepto aquellos bienes que constituyan propaganda electoral (lapiceros, almanques, llaveros y otros) y que no excedan el 0,5% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) (19 soles). Ver Ley 30414, Ley de Organizaciones Políticas, que modificaba la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos.

habían llegado a representar casi el 25% de las preferencias electorales<sup>2</sup>. El primero de ellos fue excluido por transgredir una «antigua norma»: no seguir las reglas de elección interna; mientras que el segundo fue separado por violar una «nueva regla»: entregar dádivas durante una actividad proselitista.

Este hecho habría configurado un escenario electoral semidemocrático pues al excluir de la competencia a fuerzas políticas, que representaban un sector significativo del electorado, se estaba afectando el principio del pluralismo que todo sistema democrático debe garantizar. En términos de Levitsky:

...Por primera vez desde el 2000, las elecciones presidenciales peruanas no serán plenamente democráticas. La desastrosa legislación electoral —aplicada de una manera desigual— ha asegurado que el proceso electoral viole los principios básicos de la libre competencia y la igualdad ante la ley... (2016).

Los efectos negativos de este hecho también repercutieron en la prensa internacional e incluso llevaron a Luis Almagro, secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA), a «...reclamar medidas para restablecer derechos de participación política de todos y evitar elecciones semidemocráticas» (La República, 2016).

Otra «nueva regla» electoral incorporada el mismo año del proceso electoral fue la modificación del artículo 13 de la Ley de Organizaciones Políticas. Esta sumaba una causal adicional para la cancelación de la inscripción de una determinada organización política en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP): «no participar en dos elecciones generales sucesivas»<sup>3</sup>.

Así, la combinación de las causales establecidas por la legislación generó otra distorsión en la oferta electoral. Ello debido a que la lógica de sobrevivencia partidaria forzó a que algunas agrupaciones políticas, al prever que no alcanzarían el 5% de los votos a nivel nacional, presentaran candidaturas a la Presidencia y vicepresidencias de la República para luego retirarlas una vez empezada la contienda electoral.

2 Durante las primeras semanas de febrero de 2016, Julio Guzmán gozaba del 17% de las preferencias electorales, mientras que César Acuña concentraba el 8% (Datum, 2016).

3 La otra causal, que se venía aplicando desde el proceso electoral del año 2006, señalaba que si una organización política deseaba mantener su inscripción en el ROP debería alcanzar al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional (artículo 13, literal a, Ley de Organizaciones Políticas).

De esa manera, de las diecinueve organizaciones políticas en contienda electoral, al menos siete retiraron sus planchas presidenciales antes del día de la elección. Este hecho nos permite afirmar que el fin último de todas estas organizaciones nunca fue competir por el poder político sino mantener su inscripción ante el ROP<sup>4</sup>.

No obstante, la pervivencia en el sistema de fuerzas políticas que cumplen la mera formalidad, pero que no expresan genuinamente las demandas ciudadanas, revela la poca efectividad de las normas. Como bien lo ha señalado Tuesta «... este hecho inusual terminó por bajar el efecto reductivo en el número de partidos que tenían las normas, sobre todo el umbral de representación...» (2107a, p. 18).

En otros términos, si el objetivo de las reglas era ir reduciendo progresivamente el número de organizaciones políticas hasta que solo compitan regularmente aquellas que tienen o gozan de un mínimo de arraigo social, los cambios formales han propiciado la promoción de un *modus operandi* informal entre las organizaciones políticas; es decir, estas priorizan cumplir la mera formalidad de la normatividad, pero no el espíritu que persigue la misma.

Este rasgo no debe subestimarse, pues el comportamiento y las estructuras informales de los partidos u organizaciones políticas afectan la calidad de la democracia. Ello básicamente por dos razones: (a) porque las estructuras informales suelen basarse sobre relaciones particularistas, y ello obviamente debilita la representación democrática; y (b) porque la naturaleza poco transparente de las estructuras informales socaba los mecanismos de democracia interna y de accountability de los líderes (Freidenberg & Levitsky, 2007, p. 563).

Adicionalmente, el proceso electoral del año 2016 también ha evidenciado, por lo menos, dos problemas adicionales que existen respecto a un conjunto de «antiguas normas» que rigen nuestro sistema electoral y que afectarían la expresión legítima de las demandas de importantes sectores de la sociedad peruana. El primero de ellos tiene que ver con la inexistencia de una adecuada

---

4 Al inicio del proceso electoral se encontraban inscritas 19 planchas presidenciales. Luego, una fue excluida (César Acuña de Alianza para el Progreso), otra fue tachada (Julio Guzmán de Todos por el Perú), y siete retiraron sus candidaturas (Nano Guerra García de Solidaridad Nacional, Daniel Urresti del Partido Nacionalista, Felipe Castillo de Siempre Unidos, Francisco Diez Canseco de Perú Nación, Renzo Reggiardo de Perú Patria Segura, Vladimir Cerrón de Perú Libertario y Yehude Simon del Partido Humanista). Así, solo diez candidaturas quedaron en competencia. Ver Tuesta (2017a, p. 18).

representación para los ciudadanos peruanos residentes en el exterior, mientras que el segundo está vinculado a la distorsión que produce nuestro particular sistema electoral en la distribución de los escaños del Congreso.

Sobre lo primero, en la elección del año 2016 los ciudadanos peruanos en el extranjero constituyeron aproximadamente un 3,86% del padrón electoral nacional. En términos absolutos llegaron a ser poco menos de un millón de electores (884 924); sin embargo, siguiendo el artículo 21° de la Ley Orgánica de Elecciones, sus votos fueron contabilizados como parte de Lima Metropolitana.

Así, en la práctica, ellos no cuentan con representación política propia en el Congreso ya que anómalamente votan por congresistas que no forman parte de su circunscripción (Tuesta, 2017a, p. 13). Este hecho revela los límites de nuestro diseño institucional, puesto que, al no ofrecer representantes para los residentes en el extranjero, los intereses o demandas de estos ciudadanos quedan excluidos durante todo el proceso electoral. Ello contraviene nuevamente el principio del pluralismo social, económico o ideológico que todo sistema democrático debe garantizar.

Respecto a lo segundo, los resultados finales de la elección del año 2016 otorgaron a Fuerza Popular la mayoría absoluta de los escaños del Congreso, pero con una votación apenas superior al tercio de la votación nacional. En términos porcentuales, dicha agrupación consiguió el 56,15% de los escaños con solo el 36,34% de votos válidos. Este hecho podría indicar que las reglas electorales establecidas han generado una sobrerrepresentación de una determinada fuerza política.

No obstante, el balance preliminar de nuestra democracia reflejada en el proceso electoral de 2016 se vuelve todavía más sombrío si consideramos que aproximadamente 8,5% de votos no obtuvieron representación parlamentaria en dicha elección. Ello porque algunas agrupaciones políticas no consiguieron pasar el umbral de representación establecido por las normas electorales vigentes.

**TABLA 1**  
Votación y escaños obtenidos – Elecciones Generales 2016

Organización política	Votos válidos obtenidos	Escaños obtenidos	Porcentaje de escaños
Fuerza Popular	36,34	73	56,15
Peruanos Por El Cambio	16,47	18	13,85
Frente Amplio	13,94	20	15,38
Alianza Para el Progreso	9,23	9	6,92
Alianza Popular	8,31	5	3,85
Acción Popular	7,20	5	3,85
Democracia Directa	4,33	0	0
Perú Posible	2,35	0	0
Frente Esperanza	1,15	0	0
Partido Político Orden	0,56	0	0
Progresando Perú	0,12	0	0
Total	100	130	100

Fuente: ONPE-GITE. Elaboración propia.

La organización política más afectada en la distribución de escaños fue Democracia Directa, dado que su lista al Congreso obtuvo el 4,33% de votos a nivel nacional e, incluso, en Cajamarca esta agrupación alcanzó el 49,4% de los votos válidos; sin embargo, a pesar de obtener un significativo respaldo popular, no consiguió ningún representante al Congreso por dicha región (ver tabla 1).

¿Qué hubiese pasado si las leyes no establecían un umbral de representación? Según los cálculos realizados por Carey & Levitsky (2016), la organización política Democracia Directa hubiera conseguido al menos cinco representantes, mientras que Perú Posible hubiera alcanzado una curul. En vez de ello, como ellos mismos lo señalan, esta regla hizo posible que la mayoría de estas curules sean adjudicadas al partido que obtuvo la mayor votación en su lista congresal.

Además, la explicación de esta distorsión no solo está en el sistema de distribución de escaños, sino también en el hecho de que poseemos una gran cantidad de circunscripciones con pocos escaños: veintiuna tienen menos de cinco escaños; dos tienen seis escaños; otras dos más, siete escaños, y una, Lima Metropolitana, tiene 36. De esa manera, como bien lo ha señalado Tuesta, «...en un país que tienen una gran cantidad de circunscripciones con pocos escaños, el partido con más votos, y que están claramente distribuidos, consigue más escaños en desproporción de los porcentajes obtenidos...» (2016, pp. 32-33).

Por último, las distorsiones reseñadas nos guían hacia un debate mayor sobre la forma en que hemos concebido nuestra representación parlamentaria. En la actualidad, esta se basa en el número de electores que posee cada región, lo que favorece directamente a Lima Metropolitana en desmedro de las otras regiones del país y, evidentemente, profundiza el centralismo político.

Entonces, ¿cómo hacer más democrático nuestro sistema de representación? O, ¿cómo aseguramos que en el Parlamento estén expresadas efectivamente las diversas voces de la sociedad (pluralismo democrático)? O, también, ¿por qué no incorporar en nuestro sistema de representación un espacio de deliberación donde la representación sea territorial? Las respuestas no son únicas, pero las inquietudes planteadas deberían resolverse antes de discutir nuevamente sobre los cambios que precisa la legislación electoral.

### **3. Desafíos y avances del principio de igualdad política: los indocumentados y el ausentismo electoral**

El principio de igualdad política, entendido desde la perspectiva de los electores, supone que todos los ciudadanos deben gozar de la posibilidad de ejercer su derecho al voto en igualdad de condiciones. En otros términos, para que un proceso electoral sea considerado plenamente democrático «...todo ciudadano debe tener una oportunidad efectiva de votar, y todos los votos deben contarse como iguales» (Dahl, 1999, p. 110).

Sin embargo, ¿podríamos afirmar que todos los ciudadanos peruanos han tenido la misma oportunidad de votar en las Elecciones Generales de 2016? Según la legislación vigente, el único impedimento para que un individuo mayor de edad no pueda ejercer su derecho al voto, teniendo la voluntad para hacerlo, es que este no posea el Documento Nacional de Identificación (DNI).

En nuestro caso, la obtención del DNI supone un trámite personal de carácter administrativo que el ciudadano peruano debe realizar ante la instancia pertinente<sup>5</sup>. Entonces, si consideramos las características de nuestros asentamientos rurales (alto grado de dispersión y pobreza extendida), así como la

---

5 Todo peruano, desde los 17 años, debe acudir a alguna de las Oficinas Registrales del RENIEC, portando una copia certificada de su acta de nacimiento expedida, un recibo de servicio público (agua, teléfono, predial, arbitrio) en original y copia, una foto actual tamaño pasaporte y un comprobante de pago por el importe de S/. 29.00 (\$ 8,9).

presencia de las diversas instituciones del Estado en el territorio, la obtención del DNI sería un proceso complicado y plagado de obstáculos para un gran sector de nuestra población.

Sin embargo, las políticas de restitución de la identidad aplicadas en el último decenio han conseguido revertir sustancialmente el problema de los indocumentados en nuestro país. En efecto, los datos disponibles revelan que el porcentaje de indocumentados con edad para ejercer el derecho al voto en el Perú cayó de 6,66% en 2002 a apenas 0,68% en 2011.

Esta notable reducción del número de indocumentados podría llevarnos a afirmar que probablemente en las Elecciones Generales 2016 más del 99% de peruanos mayores de edad no tuvo ningún impedimento para ejercer su derecho al voto. Ello significaría que habría un gran avance en la concreción del principio democrático de igualdad, puesto que todos los ciudadanos tuvieron la oportunidad de expresarse políticamente. En otros términos, después de casi cuatro décadas de sancionada la universalidad del voto en nuestro país, por fin esta se habría alcanzado, virtualmente<sup>6</sup>.

**TABLA 2**  
Población de mayores de 18 años indocumentada (2002-2011)

Región	2002			2011			Diferencia 2002-2011 (%)
	Población >= 18 años	Indocu- mentados	% Indocu- mentados	Población >= 18 años	Indocu- mentados	% Indocu- mentados	
Amazonas	225 958	60 369	26,72	229 636	4 511	1,96	24,75
Áncash	650 633	54 842	8,43	732 382	5 449	0,74	7,69
Apurímac	247 360	62 705	25,35	240 552	1 495	0,62	24,73
Arequipa	701 287	3 831	0,55	882 025	3 635	0,41	0,13
Ayacucho	304 885	12 525	4,11	365 701	2 244	0,61	3,49
Cajamarca	805 951	38 951	4,83	885 445	10 588	1,20	3,64
Callao	526 055	42 801	8,14	644 914	2 329	0,36	7,78
Cusco	687 386	87 507	12,73	769 145	5 688	0,74	11,99
Huancavelica	232 004	24 795	10,69	248 304	1 516	0,61	10,08
Huánuco	434 157	80 328	18,50	442 707	5 538	1,25	17,25
Ica	424 002	11 099	2,62	515 129	1 854	0,36	2,26
Junín	709 384	35 532	5,01	785 360	6 409	0,82	4,19
La Libertad	909 924	41 924	4,61	1 107 962	9 231	0,83	3,77
Lambayeque	667 584	53 534	8,02	777 617	5 340	0,69	7,33
Lima	5 140 330	73 935	1,44	6 544 124	23 970	0,37	1,07

<sup>6</sup> Con la Constitución de 1979 (dada el 12 de julio) formalmente se amplió, de manera considerable, el padrón electoral con la inclusión de los analfabetos y los jóvenes mayores de 18 años.

Región	2002			2011			Diferencia 2002-2011 (%)
	Población >= 18 años	Indocu- mentados	% Indocu- mentados	Población >= 18 años	Indocu- mentados	% Indocu- mentados	
Loreto	470 554	99 416	21,13	539 611	9 604	1,78	19,35
Madre de Dios	57 534	1 034	1,80	69 232	967	1,40	0,40
Moquegua	101 860	4 860	4,77	120 897	285	0,24	4,54
Pasco	146 331	4 331	2,96	165 462	1 414	0,85	2,11
Piura	932 418	41 418	4,44	1 098 482	11 148	1,01	3,43
Puno	733 423	44 423	6,06	780 652	4 034	0,52	5,54
San Martín	425 415	116 698	27,43	457 094	6 111	1,34	26,09
Tacna	187 192	6 192	3,31	213 208	688	0,32	2,99
Tumbes	120 289	5 289	4,40	136 474	1 127	0,83	3,57
Ucayali	245 076	63 081	25,74	265 418	3 821	1,44	24,30
Total	16 086 992	1 071 420	6,66	19 017 533	128 996	0,68	5,98

Fuente: RENIEC (2005); RENIEC (2012).  
Elaboración propia.

No obstante, este significativo avance debe ser matizado con un par de observaciones basadas en las cifras disponibles hasta el año 2011. La primera de ellas nos indica que persiste un bolsón bastante pequeño de ciudadanos que, por no tener DNI, estarían prácticamente excluidos de cualquier proceso electoral. Sin embargo, el porcentaje de estos no es tan elevado, pues el promedio de indocumentados por región es poco menos del 1%.

La segunda observación nos invita a reflexionar, desde una perspectiva histórica, sobre el problema de los indocumentados en el Perú. Los datos comparados de los años 2002 y 2011 nos revelan, que, en algunas regiones del país, las primeras elecciones peruanas del siglo XXI se celebraron con la exclusión de aproximadamente 25% de sus ciudadanos. Según las cifras ofrecidas por el RENIEC, estas regiones fueron: Amazonas, Apurímac, Loreto, San Martín y Ucayali (ver tabla 2).

Asimismo, si retrocedemos hasta el año en que formalmente se otorgó el derecho al voto para los analfabetos —quienes, además de indocumentados, eran pobres y no tenían el español como lengua materna—, debemos reconocer que la restauración efectiva de su derecho al voto fue un proceso lento y progresivo.

En un sugerente artículo, Del Águila (2009), al comparar las tasas de crecimiento de la población del país con las del padrón electoral, concluyó que, desde 1980 y en cada una de las elecciones posteriores, un porcentaje significativo

de ciudadanos peruanos no tuvo la posibilidad objetiva de participar en los diferentes procesos electorales. Ello porque no estaban inscritos en el padrón electoral, lo cual, en la práctica, equivale a decir que no habían gestionado la obtención de su DNI<sup>7</sup>.

Lo resaltante de su investigación son los hallazgos a nivel regional. En efecto, los datos desagregados para el periodo 1980-1993 nos permiten identificar las regiones donde se excluyó al grueso de la población electoral. Según Del Águila, departamentos como Puno, Huánuco, Madre de Dios, Huancaavelica y San Martín incrementaron su población electoral entre 250 y 300% aproximadamente. El caso extremo fue Apurímac, pues su población electoral se incrementó en 342% para el periodo 1978-1993. Esto significa que en esa región «...apenas uno de cada cuatro electores en 1993 lo había sido quince años antes...» (2009, p. 53).

En suma, señalar que la universalidad del voto en el Perú existe desde las Elecciones Generales de 1980, solo porque en la Constitución de 1979 el voto fue otorgado a los analfabetos, es una aseveración válida en el mundo formal o jurídico. El fenómeno de los indocumentados nos revela que, hasta antes de las Elecciones Generales de 2016, un gran porcentaje de ciudadanos peruanos no tuvo la oportunidad efectiva de ejercer su derecho al voto.

Asimismo, afirmar que en las Elecciones Generales 2016 poco más del 99% de ciudadanos peruanos, si deseaban —dado que tenían su respectivo DNI—, podrían haber votado, nos lleva a reflexionar sobre otro problema: el ausentismo electoral. Es decir, si todos los ciudadanos peruanos, en la práctica, pueden ejercer su derecho al voto, ¿por qué un número importante de ciudadanos que podrían haber votado no lo hicieron?<sup>8</sup>

Este fenómeno no es menor si consideramos que en las elecciones analizadas el ausentismo representó alrededor de 18,2% en la primera vuelta y 19,9% en la

---

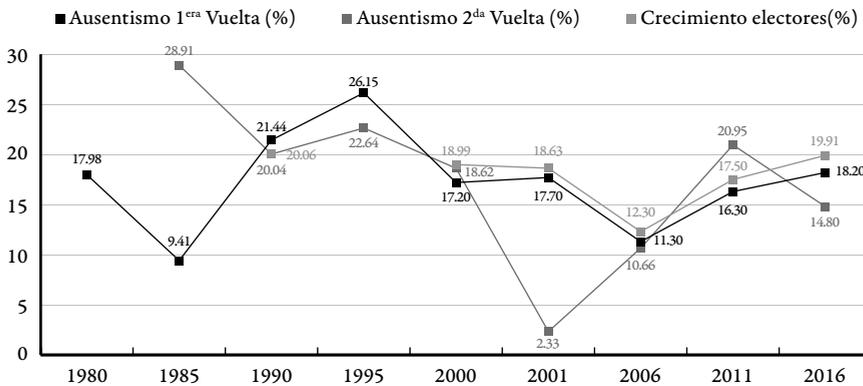
7 En términos numéricos, el crecimiento intercensal de la población del país entre 1981 y 1993 fue 27,5%, mientras que el crecimiento del padrón electoral para el periodo 1978-1990 fue 133%. Esta variación significativa nos revela que, en las elecciones generales de los años 1985 y 1990, un gran porcentaje de peruanos que poseía la edad para ejercer su derecho al voto no pudo hacerlo debido a que eran indocumentados (Del Águila, 2009).

8 Claro está que garantizar el derecho al voto no supone o exige que todos lo ejerzan. Pero, la concurrencia mayoritaria de los ciudadanos a las urnas es fundamental para el funcionamiento del sistema político. Dicho de otra forma, el principio de igualdad es esencial para conferirle legitimidad al sistema democrático, pero este último solo es viable si la mayor parte de ciudadanos participa en la vida pública (Nohlen 2004; Franco-Cuervo & Flórez, 2009, pp. 265-266).

segunda vuelta electoral. Ello equivale a decir que casi dos de diez ciudadanos peruanos optaron por no acudir a las urnas. Asimismo, si analizamos estas cifras desde una perspectiva histórica, podríamos concluir que el problema del ausentismo electoral en el Perú es persistente y estructural.

En efecto, el porcentaje de omisos alcanzado en 2016 es similar al de 1980, año en el que, luego de un periodo de dictadura militar, volvimos a escoger un presidente de manera democrática (ver gráfico 1). Es decir, luego de aproximadamente 36 años de haber implementado la institución medular del sistema democrático —las elecciones—, el porcentaje de omisos al voto se ha mantenido.

**GRÁFICO 1**  
Elecciones Generales 1980-2016



Fuente: ONPE-GITE / JNE-Infogob  
Elaboración propia.

Adicionalmente, si comparamos el ausentismo del año 2016 (primera y segunda vuelta) con los registrados en los procesos electorales de 2006 y 2011, constatamos que el Perú viene experimentando un aumento consistente del ausentismo electoral. Esta tendencia resulta paradójica si recordamos que este incremento ocurre después de concluido un gobierno (20001-2006) que buscó reafirmar las instituciones democráticas del país, luego de caído el régimen de Fujimori (2000).

Entonces, al enfocar nuestro análisis en el último decenio (2006-2016) podríamos plantearnos la siguiente pregunta: ¿por qué los ciudadanos peruanos no acuden a ejercer derecho a voto? Tuesta ha explicado que el ausentismo electoral puede ser explicado por diversos factores: los fortuitos y los de naturaleza

estructural. Los primeros tendrían que ver con enfermedad, viajes de urgencia o desastres naturales; mientras que los segundos, con ciudadanos que viven en centros poblados alejados o de difícil acceso o que tienen dificultades para inscribirse en el registro civil o electoral, con los altos costos del desplazamiento hacia el local de votación o con una situación de carencia material extrema (2003, pp. 53-54).

Asimismo, en un estudio realizado por la ONPE, se identificaron dos factores recurrentes que explicarían la omisión al voto en las elecciones celebradas en el periodo 1998-2002: la distancia entre las zonas de residencia de los ciudadanos y sus locales de votación, y los altos costos para desplazarse entre dichos lugares (ONPE, 2005, p. 39). Aunque el análisis realizado no considera los procesos celebrados después de 2002, sus hallazgos podrían brindarnos ciertos indicios, puesto que se toma en cuenta la dimensión regional.

Considerando las perspectivas de Tuesta (2003), ONPE (2005) y la disminución progresiva del número de indocumentados en el Perú, podríamos señalar, preliminarmente, que son las razones estructurales las que explican mejor la tendencia creciente del ausentismo electoral. En efecto, si analizamos la variación porcentual de electores y omisos en la primera vuelta de las elecciones generales de los años 2006 y 2016 <sup>9</sup>, podremos notar que, en regiones como Huancavelica, Amazonas y Loreto, mientras que el número de omisos llegó casi a triplicarse, el de electores apenas aumentó entre un 30 y 50%. En el extremo opuesto, están ubicadas las regiones de Lima, Callao y Lambayeque, donde el número de omisos en el periodo 2006-2016 creció alrededor del 80% pero el aumento del número de electores solo fue entre 30 y 38%.

¿Qué características en común presentan las regiones con un mayor crecimiento de omisos al voto? Aunque este hecho se merece una investigación más detallada, podemos señalar que la mayoría de ellas presentan problemas de integración física y una importante población rural. Es decir, los factores llamados estructurales —como la distancia o lejanía— y la limitada disponibilidad de recursos materiales podrían explicar la decisión involuntaria de un grupo significativo de ciudadanos de no acudir a las urnas.

---

9 En este análisis se excluyen las segundas vueltas, pues la diferencia del ausentismo electoral entre las primeras y las segundas vueltas es despreciable (ver gráfico 1). Por ello, para asegurar la calidad de la comparación se optó por analizar elecciones de características similares.

**TABLA 3**  
Crecimiento porcentual de Electores y Omisos 2006 y 2016 – Primeras vueltas

Región	Electores 2006	Omisos 2006	Electores 2016	Omisos 2016	Tasa crecimiento omisos 2006-2016	Tasa crecimiento electores 2006-2016
Huancavelica	203 844	22 046	274 440	73 061	231,40	34,63
Amazonas	179 331	26 019	270 175	76 623	194,49	50,66
Loreto	416 419	65 812	630 498	187 972	185,62	51,41
Huánuco	354 416	46 791	525 051	132 793	183,80	48,15
Pasco	135 670	15 713	185 057	44 394	182,53	36,40
Tumbes	110 335	9 279	156 120	25 879	178,90	41,50
Cajamarca	721 239	84 811	1 009 775	230 133	171,35	40,01
San Martín	357 124	44 613	566 666	119 967	168,91	58,67
Áncash	611 881	66 202	831 235	173 780	162,50	35,85
Tacna	172 427	13 188	253 524	34 326	160,28	47,03
Madre De Dios	47 742	7 124	95 538	18 262	156,34	100,11
Ayacucho	306 662	38 012	421 956	95 637	151,60	37,60
Ucayali	201 342	31 122	336 888	78 265	151,48	67,32
Puno	674 865	49 599	858 504	124 577	151,17	27,21
Apurímac	195 954	26 293	284 436	65 524	149,21	45,15
Piura	914 912	91 168	1 266 557	218 423	139,58	38,43
Nación	16 494 906	1 862 903	22 901 954	4 167 824	123,73	38,84
La Libertad	942 656	104 252	1 292 488	226 441	117,21	37,11
Cusco	643 629	78 761	915 199	169 899	115,71	42,19
Moquegua	99 962	8 366	133 777	17 915	114,14	33,83
Ica	451 197	34 712	583 777	73 371	111,37	29,38
Junín	701 190	83 043	875 674	168 079	102,40	24,88
Arequipa	770 535	69 610	1 035 654	139 785	100,81	34,41
Lambayeque	676 735	74 019	889 355	148 367	100,44	31,42
Lima	5 605 218	550 449	7 580 758	1 011 320	83,73	35,24
Callao	541 730	54 736	743 928	100 134	82,94	37,32

Fuente: ONPE-GITE, JNE-infogob.  
Elaboración propia.

En suma, podríamos afirmar que nuestra democracia posee un grupo de ciudadanos que, de manera forzada, no acude a votar por razones estructurales. Ello confirmaría que todavía mantenemos una forma de exclusión material o real (documentados que no pueden ir a votar), a pesar de que, formalmente, esta ha sido superada, gracias a la efectividad de las políticas de restitución de la identidad implementadas desde inicios del siglo XXI.

Por último, cabe una última reflexión sobre el fenómeno del ausentismo puesto que, erróneamente, se asume que nuestras cifras de ausentismo electoral no constituyen un problema real para nuestra democracia. Desde esta perspectiva no habría problema, siempre y cuando mantengamos la obligatoriedad del voto. En otros términos, se asume que difícilmente, por una baja participación electoral, la legitimidad de nuestro mecanismo de elección democrático, así como sus resultados, sea cuestionado. Ello porque las sanciones establecidas siempre nos garantizarán que un significativo porcentaje de ciudadanos acudan a votar.

Pero, ¿la finalidad del sistema democrático es asegurar que un contingente importante de ciudadanos vaya a votar? ¿Ese es el objetivo último de los principios y valores democráticos? Sin duda, pensar de esa manera es reducir sustancialmente el significado de lo que implica tener un sistema democrático legítimo y consolidado. Recordemos que la vitalidad de una democracia no solo se mide a través de la participación electoral de los ciudadanos, sino, fundamentalmente, cuando todos ellos tienen la oportunidad efectiva de ejercer su derecho al voto (principio de igualdad política).

#### **4. A modo de conclusión**

En el presente artículo se ha procurado analizar el proceso electoral como un fiel reflejo del nivel de arraigo de los principios democráticos en la sociedad peruana. El estudio ha identificado que, por lo menos, dos principios esenciales de toda democracia no se han expresado claramente en el proceso electoral. Por un lado, el principio del pluralismo político ha sido afectado durante su desarrollo. En este caso, las exclusiones de fuerzas políticas con cierto arraigo electoral de la contienda, así como la no representación efectiva de otras, han revelado los límites de nuestro sistema democrático.

De otra parte, respecto a la igualdad política, las elecciones del año 2016 nos muestran un gran avance, puesto que la exclusión de un significativo grupo de ciudadanos (indocumentados) ha llegado a ser menos del 1%. Sin embargo, cabe reconocer que este proceso ha sido lento y progresivo; tanto así que, en la primera elección general del siglo XXI, en algunas regiones, el 25% de mayores de 18 años estaban excluidos del proceso electoral por no poseer el DNI.

Además, el desafío mayor para la afirmación de este principio vendría por el lado del persistente ausentismo electoral. Las razones son múltiples, pero, sumadas a las de carácter estructural —que evidencian la supervivencia de una forma real de exclusión ciudadana—, es evidente que también existe un significativo nivel de desafección ciudadana hacia el sistema de representación política, el cual se expresa regularmente a través de la negación a ejercer el derecho al voto, a pesar de que este es obligatorio y podría acarrear algunas sanciones.

En ambos casos descritos, el diseño institucional no ha generado los efectos esperados; más bien, algunas normas («nuevas» y «antiguas») han afectado la normalidad del proceso electoral, al punto de repercutir en la concreción de los principios democráticos del pluralismo e igualdad. Pero, la tarea mayor trasciende el diseño institucional puesto que pasa por anular las condiciones estructurales que obstaculizan o hacen más costoso el acto de votar para algunos de nuestros ciudadanos. Sin esto, el principio de igualdad no estará plenamente plasmado en nuestra democracia.

En la actualidad, nuevamente la reforma política-electoral está en la agenda pública. Aunque este breve balance ofrece una mirada crítica sobre algunas de las leyes vigentes en nuestro país, no asumimos que ellas sean del todo negativas. Más bien, lo que se ha intentado es ofrecer algunas explicaciones sobre su poca efectividad, con el objetivo de que el debate sobre la reforma electoral considere los efectos que este podría tener sobre el afianzamiento de los ideales democráticos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAREY, John & Steven LEVITSKY

2016 *Fujimori's Party Already Controls Peru's Congress. Here's Why Observers Are Worried. The Washington Post.* [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/06/03/fujimoris-party-already-controls-perus-congress-heres-why-observers-are-worried/?utm\\_term=.a3ecc31bfe44](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/06/03/fujimoris-party-already-controls-perus-congress-heres-why-observers-are-worried/?utm_term=.a3ecc31bfe44)

DATUM

2016 *Pulso-Perú. Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional Marzo.* Lima: Autor.

DAHL, Robert A.

1971 *Polyarchy: Participation and Opposition.* New Haven: Yale University Press.

1999 *La democracia: una guía para los ciudadanos.* Madrid: Taurus.

DEL ÁGUILA, Alicia

2009 El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano. *Elecciones*, 8(9), 39-59.

FRANCO-CUERVO, Beatriz & Javier Andrés FLÓREZ

2009 Participación electoral. ¿Esencia de la democracia? En Jorge REYNOSO NÚÑEZ y Herminio SÁNCHEZ DE LA BARQUERA (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario* (pp. 259-275). México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

FREIDENBERG, Flavia & Steven LEVITSKY

2007 Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(84), 539-568.

HARTLYN, Jonathan, Jennifer MCCOY & Thomas M. MUSTILLO

2009 La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina. *América Latina Hoy*, 51, 15-40.

## LA REPÚBLICA

2016 *OEA sobre caso Julio Guzmán: «se deben evitar elecciones semidemocráticas»*. <http://larepublica.pe/politica/756267-oea-sobre-caso-julio-guzman-se-deben-evitar-elecciones-semidemocraticas>

## LEVINE, Daniel &amp; José Enrique MOLINA

2007 La calidad de la democracia en América Latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, 17-46.

## LEVITSKY, Steven

2016 *Una elección semidemocrática*. Recuperado de <http://larepublica.pe/impresia/opinion/751450-una-eleccion-semidemocratica>

## NOHLEN, Dieter

2004 La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 2(3), 137-157.

## ONPE

2005 *El ausentismo electoral en el Perú: 1998-2002*. Lima: Autor.

## RENIEC

2005 *Plan Nacional de Restitución de la Identidad: Documentando a las Personas Indocumentadas 2005-2009*. Lima: Autor.

2012 *Plan Nacional Perú Contra La Indocumentación 2011-2015*. Lima: Autor.

## SÁNCHEZ, Luis

1986 *Democracia y procesos electorales*. San José: Capel.

## SCHUMPETER, Joseph

1983 *Capitalismo, socialismo y democracia*. Dos volúmenes. Barcelona: Orbis.

TUESTA, Fernando (ed.)

2003 Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales? *Elecciones*, 2, 51-57.

TUESTA, Fernando

2017a Elecciones competitivas y resultados imprevistos. En Fernando TUESTA (ed.), *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (11-39). Lima: Fondo Editorial PUCP.

2017b *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

#### **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

ONPE: <https://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/>

INFOGOB: <http://www.infogob.com.pe/Eleccion/eleccion.aspx>

[Sobre los autores]

### GERSON JULCARIMA ÁLVAREZ

---

---

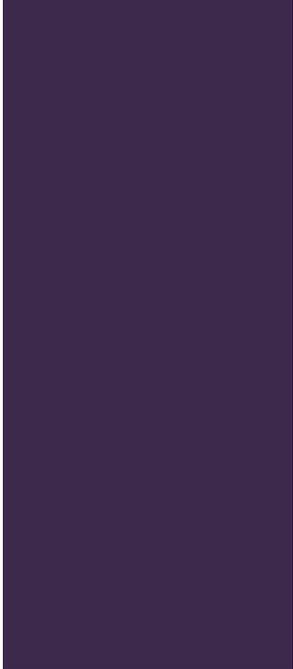
Peruano. Sociólogo y profesor del Departamento de Humanidades y de la Facultad de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad de Lima. Realizó sus estudios de maestría en la Universidad Metodista de San Pablo (Brasil) y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Asimismo, ha desarrollado y coordinado investigaciones sobre temas vinculados a la participación política y electoral en la Dirección Nacional de Estudios Estratégicos y Prospectiva del CEPLAN, la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica del JNE y la Subgerencia de Educación e Investigación Electoral de la ONPE. Entre sus últimas publicaciones figuran los artículos «Evangélicos y elecciones en el Perú, 1979-2006» (*Religión y poder en el Perú republicano, Armas, 2008*) y «Un esbozo histórico sobre la construcción de la identidad social de los protestantes en el Perú» (*Socialismo y Participación, 100*).

### MANUEL VALENZUELA MARROQUÍN

---

---

Peruano. Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional Federico Villarreal, egresado de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP. Becario de la Cooperación Técnica Belga. Ha realizado investigaciones sobre el proceso de violencia política de las dos últimas décadas del siglo XX en el Perú, profundizando en el análisis de testimonios de los actores de dicho conflicto. Cuenta con publicaciones académicas en medios nacionales e internacionales. En los últimos años ha desarrollado investigaciones sobre la participación política electoral de comunidades indígenas en el Perú y sobre la conflictividad y violencia en las elecciones municipales en 2014. Es docente en la Universidad Nacional Federico Villarreal y en la Universidad San Martín de Porres.



# REFORMA ELECTORAL

---



# Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México\*

KAROLINA GILAS

<karolina.gilas@te.gob.mx>

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)  
México

OMAR DE LA CRUZ

<dlcruzco@gmail.com>

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)  
México

[Resumen] El presente artículo realiza un análisis del nuevo sistema de fiscalización en México tras la reforma electoral de 2014. Para tal efecto, se estudian las dificultades que se presentaron para cumplir los objetivos del nuevo modelo en los comicios de 2015 y 2016 debido al incremento de facultades que el Instituto Nacional Electoral (INE) obtuvo después de los cambios en la legislación, así como el factor de complejidad del sistema nacional con la emisión de criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) sobre la materia hasta 2017.

[Palabras clave] Fiscalización, gobernanza electoral, elecciones, corte electoral, reforma electoral.

[Title] Electoral Court's criteria on the new campaign auditing model

[Abstract] The paper analyzes the Mexican financial monitoring system that emerged from the amendment of several electoral laws in 2014. To that end, the 2015 and 2016 elections are studied, provided some complications arose due to the increased competences the reform gave the national electoral management body, Instituto Nacional Electoral (INE). The role of Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) and the complexity of the judicial criteria for assessing electoral processes are considered as well.

[Keywords] Financial monitoring, electoral governance, elections, electoral court, electoral reform.

DE LA CRUZ, OMAR & KAROLINA GILAS «*Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización en México*». En: *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 77-94

[Recibido] 27/07/2017 & [Aceptado] 06/09/2017

\* Una versión preliminar del documento fue presentada en el XXVIII Congreso de Estudios Electorales: Los desafíos globales de la gobernanza electoral que la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales A.C. llevó a cabo del 22 al 25 de agosto de 2017 en la Ciudad de México.

## Introducción

El nuevo modelo de fiscalización electoral creado con la reforma de 2014 generó una nueva pauta en la rendición de cuentas que partidos políticos y candidatos realizaron respecto a los recursos públicos y privados que se utilizaron en los últimos dos procesos electorales. Con la nueva normatividad incrementó sustancialmente la labor del Instituto Nacional Electoral (INE) en la materia. En el proceso electoral de 2015, el organismo revisó más de siete mil informes de campaña y más de once mil de campaña electoral para los cargos de diputados federales, gobernadores y diputados locales, de los cuales detectó más de 300 irregularidades que se convirtieron en multas millonarias para los partidos políticos y candidatos.

A pesar del número de irregularidades detectadas y las sanciones económicas impuestas a partidos y candidatos, el nuevo modelo de fiscalización presenta diversas debilidades, entre las que destaca la determinación de sanciones y procedimientos entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El proceso electoral de 2015 evidenció la complejidad del sistema de justicia electoral mexicano cuando el Tribunal ha emitido sentencias que modificaron elementos importantes del modelo de fiscalización, lo que ha impactado sustantivamente en la operación del Instituto.

El objetivo del presente trabajo es analizar los criterios del TEPJF emitidos respecto del nuevo modelo de fiscalización en los procesos electorales de 2015, 2016 y 2017, así como el impacto que estos pueden tener sobre el desarrollo y calificación de las elecciones de 2018.

### 1. Fiscalización y gobernanza electoral

El financiamiento de los partidos políticos en elecciones es un tema polémico debido al origen y destino de los recursos que se les otorga. Cuando las subvenciones económicas provienen del Estado, la preocupación se sitúa en la forma en que los organismos políticos utilizan el dinero público; en este sentido, la población espera un uso correcto de sus impuestos y el despilfarro o un inadecuado manejo de estos puede generar descontento. Por otra parte, si las contribuciones provienen de privados, el cuestionamiento se desarrolla en torno a los

intereses que pueden moldear las actividades del partido que gane la elección, sobre todo cuando existe una inclinación de quien asume el gobierno en contra del beneficio de la mayoría.

En gran parte de los países de América Latina y el mundo existe una tendencia a utilizar un sistema de financiamiento mixto con predominio de financiamiento público con el objetivo de crear elecciones más equitativas entre los distintos contendientes. Dicha inclinación se ha desarrollado a la par de la fiscalización de los recursos, entendida como la acción de cuidar y comprobar que se obre conforme a la normatividad (González García, 2014, p. 81), debido al interés de la ciudadanía por conocer la forma en que los partidos gastan el dinero que se les otorga.

La fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante los procesos electorales es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas en las democracias. En principio, es un asunto de transparencia debido a que una de las premisas máximas que rigen las democracias es la publicidad de los asuntos públicos, es decir, la posibilidad de que la ciudadanía conozca las labores que ejercen quienes detentan el poder, situación que no se presenta en los autoritarismos, en los cuales el secreto es la regla (Córdova Vianello, 2006, p. 178). En este sentido, conocer el origen y uso de los recursos que partidos y candidatos utilizan en las elecciones es un derecho de acceso a la información con el que debe contar la ciudadanía para ejercer, a su vez, el derecho a refrendar su confianza en las instituciones por medio del voto.

Es un asunto de rendición de cuentas porque la posibilidad de conocer el nombre de los donadores de las campañas permite mostrar los grupos de interés que apoyan al partido/candidato, información que puede beneficiar al ciudadano en su toma de decisión al momento de sufragar. Además, el votante puede analizar la congruencia entre el discurso y comportamiento de los aspirantes al conocer sus fuentes de financiamiento (Guerrero Gutiérrez, 2003, p. 30).

El análisis de la fiscalización de las elecciones puede ser abordado desde dos enfoques teóricos de reciente creación: la integridad electoral y la gobernanza electoral. La integridad electoral es definida como la serie de convenciones internacionales y normas universales que enmarcan las buenas prácticas que

deben tener las elecciones durante las distintas etapas de un proceso electoral —contexto político preelectoral, diseño de instituciones que participan en las distintas fases de los comicios, los posibles conflictos electorales y la declaración de los resultados—, considerando la posibilidad, en cualquier momento, de la aparición de fraude electoral que implica las malas prácticas que violentan los principios descritos (Norris, 2014, p. 21).

Como parte de la integridad electoral, la fiscalización del origen y aplicación de los recursos de partidos y candidatos fortalece las buenas prácticas al buscar inhibir el fraude electoral que puede aparecer en la participación de actores ilegales en el financiamiento de las campañas, así como al desincentivar el rebase de los montos de financiamiento establecidos que implicarían la vulneración de la equidad de la contienda, entre otros aspectos. Además, quienes incurren en las malas prácticas en materia de fiscalización pueden ser acreedores de sanciones por parte de la instancia encargada de la adjudicación de conflictos durante el proceso electoral.

Sin embargo, el enfoque de la integridad electoral permite un análisis reducido de las buenas y malas prácticas en una elección —en este caso en el tema de fiscalización—, al concluir el estudio en la calificación de los resultados de los comicios. Ello implica olvidar asuntos como las implicaciones que las resoluciones de los tribunales en materia electoral pueden tener al generar sanciones o nuevas reglas al abordar eventos específicos durante un proceso electoral, situación que modifica el comportamiento de partidos, candidatos y el quehacer de organismos electorales en las elecciones de un país, objeto de estudio de la presente investigación.

Por otra parte, hablar de gobernanza electoral es tratar «el conjunto amplio de actividades que crea y mantiene el amplio marco institucional en el que tiene lugar la votación y la competencia electoral» (Mozaffar & Schedler, 2003, p. 52). Es decir, las distintas etapas que contemplan un proceso electoral que se describe en tres niveles:

I) Elaboración de leyes: las reglas de competencia (fórmula electoral, magnitud de distritos electorales, derecho a votar, calendario electoral, entre otros) y reglas de gobernanza electoral (registro de electores, ubicación e integración de casillas, proceso de votación, regulación de campañas, organismos electorales, financiamiento, fiscalización, etcétera).

II) La aplicación de las leyes: el desarrollo del proceso electoral con actividades como el registro de los votantes, el escrutinio, registro de partidos y candidatos, educación ciudadana, conteo y publicación de resultados, la fiscalización de partidos y candidatos, entre otros.

III) La adjudicación de las disputas: es decir, la admisión de recursos, tramitación de las quejas y publicación de las fallas, resolución de conflictos postelectorales, la declaración de valides de resultados, entre otros (Mozaffar & Schedler, 2003, pp. 52-54).

Como parte del tercer nivel también debe incluirse la posibilidad, en América Latina, de la transformación de los dos primeros niveles de gobernanza electoral debido a la facultad que los tribunales electorales han obtenido y ejercido por medio de jurisprudencia o legislación directa en materia electoral (Marchetti, 2012; Medina Torres & Ramírez Díaz, 2015, pp. 10-12). De esta manera, el enfoque de la gobernanza electoral es similar a un sistema que se retroalimenta con los hechos que se presenten durante las elecciones y las decisiones de las cortes que modifiquen la normatividad y, por ende, el comportamiento de autoridades y participantes.

La fiscalización de las elecciones es un tema que puede ser abordado desde la gobernanza electoral pues involucra los tres niveles del enfoque, al encontrarse definido en la elaboración de leyes, al ser la labor de quien aplica la normatividad y de quien es encargado de la adjudicación de disputas en torno al tema. Ello es aplicable, en especial, al analizar la relación y complejidad que existe en los países que cuentan con dos organismos: uno que realiza la administración de las elecciones (aplicación de las leyes y, por ende, determinación del agente encargado de la fiscalización) y otro que atiende lo concerniente a la materia jurisdiccional (adjudicación de disputas, por tanto, de sanciones y jurisprudencias en cuanto a fiscalización).

En México, el Instituto Nacional Electoral (INE) es el encargado de aplicar la fiscalización de recursos a partidos y candidatos que rigen los procesos electorales, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la última instancia en materia electoral, incluyendo la fiscalización de los recursos. A pesar de los cambios que se han realizado durante los últimos años, uno de los retos que presenta el nuevo modelo de fiscalización es el complejo sistema de justicia electoral que se evidencia en la relación que existe entre el INE y el TEPJF en la determinación de sanciones y procedimientos que son objeto del presente estudio.

## 2. La fiscalización en México

En México, desde inicios de la década de 1990 se optó por un sistema de financiamiento predominantemente público. Desde entonces, el debate ha girado en torno a las sumas de financiamiento y el perfeccionamiento del modelo de fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos (Woldenberg, 2002, p. 305).

El primer intento de fiscalizar los recursos fue en 1987, cuando se estableció como obligación de los partidos políticos justificar anualmente sus ingresos, pero la responsabilidad no se encontró apoyada por un procedimiento de revisión (Gilas & Christiansson, 2016, p. 95). Fue en 1993 cuando se introdujeron en la normatividad las primeras reglas que regularían las finanzas de los organismos políticos. Hasta esa fecha nadie podía hablar con certeza de las sumas de dinero involucradas en las campañas (Córdova Vianello, 2006, p. 178).

La reforma de 1993 introdujo tres ejes en materia de fiscalización: determinó los cinco rubros de los ingresos de recursos de los partidos (público, provenientes de militancia, aportación de simpatizantes, autofinanciamiento, rendimientos financieros); estableció las fuentes prohibidas de financiamiento (Poderes de la Unión, personas morales o físicas extranjeras, organismos internacionales, entre otros); e instauró los límites a las aportaciones lícitas (hasta un 10% del financiamiento público podía provenir de aportaciones anónimas y las aportaciones individuales tenían un límite máximo del 1% del financiamiento público) (Córdova Vianello, 2006, p. 180).

Con estas modificaciones al entramado legal en las elecciones de 1994 se evidenciaron, por primera ocasión, las dimensiones de los recursos públicos y privados utilizados en las campañas, así como las asimetrías entre los gastos e ingresos entre los distintos partidos políticos, con los que el partido en el gobierno se beneficiaba (Agíss Bitar, 2008, p. 12; Córdova Vianello, 2006, p. 182).

Las elecciones de 1994 dejaron en el centro de la discusión el tema de la equidad en las contiendas electorales. Ante tal situación, la reforma de 1996 integró al modelo de fiscalización la presentación de informes anuales en los que se señalaban los ingresos totales y gastos ordinarios, así como la de gastos de campaña con el detalle de los gastos del partido y candidato a partir de los 60 primeros días de la jornada electoral. Asimismo, se creó un órgano

especializado en materia de fiscalización encargado de elaborar lineamientos, ordenar auditorías, verificar gastos por medio de visitas, etcétera; y se erigieron las causas de sanciones y faltas administrativas por no presentar informes, aceptar donativos, impedir auditorías y sobrepasar el tope de gastos (Guerrero Gutiérrez, 2003, pp. 40-42).

En la elección presidencial del año 2000 —comicios en los que se dio la alternancia en el gobierno— se aplicaron los cambios en materia electoral y por primera ocasión se generó una investigación profunda en lo referente a la fiscalización. En dicho contexto, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación descubrieron vacíos legales que impedían al IFE acceder a secretos bancarios durante la investigación de los casos denominados como «Pemexgate» y «Amigos de Fox» (Córdova Vianello, 2006, pp. 185-186).

Ante tal situación, el Instituto Federal Electoral fue facultado en 2002 para acceder a secretos bancarios y fiscalizar tanto campañas como precampañas electorales, lo que facilitó la continuación de la investigación de «Pemexgate» y «Amigos de Fox», que culminaría en 2003 con la primer gran sanción a los partidos políticos en materia de fiscalización (Córdova Vianello, 2006, pp. 190-193).

En 2005 se incorporó a las facultades del IFE el acceso a secretos bancarios y fiduciarios (Córdova Vianello, 2006, p. 198). La elección del año 2006 mostró las desventajas de la normatividad que fueron causa de una nueva reforma que también incluyó cambios en el modelo de fiscalización.

Como consecuencia de los casos de «Pemexgate» y «Amigos de Fox», la reforma de 2007 integró procedimientos serios en la supervisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos durante las precampañas y campañas electorales. Como parte del nuevo entramado legal, se constituyó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UF) del Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo en su gestión, pero cuyos acuerdos debían ser aprobados por el Consejo General del IFE (Gilas & Christiansson, 2016, p. 96).

La UF no estaba limitada por el secreto fiscal, bancario o fiduciario; los partidos estaban obligados a presentar informes de precampañas y campañas,

así como informes anuales y trimestrales de origen y monto de los recursos recibidos. Además, se generaron mayores restricciones sobre las aportaciones prohibidas y se determinaron los topes de afiliados y aportaciones de personas físicas y morales, de acuerdo con el gasto de la campaña presidencial anterior, entre otros (Gilas & Christiansson, 2016, p. 96).

Como parte del nuevo modelo, destacaba que la UF revisara los informes de los partidos y candidatos y, en caso de encontrar una anomalía, el partido tenía la oportunidad de subsanarla en un determinado tiempo. En adición, las sanciones impuestas por la UF podían ser impugnadas ante el TEPJF y el tema de los topes de gastos de campaña y precampaña adquirió mayor relevancia (Gilas & Christiansson, 2016, p. 96).

A pesar del incremento sustancial de facultades en el modelo de fiscalización con la reforma de 2007, las elecciones de 2012 demostrarían las debilidades que la UF tenía en la rendición de cuentas al contar con tiempos dispares en la fiscalización y presentación de informes con la de los tiempos electorales, así como la dificultad de acreditar irregularidades en el uso de los recursos y omisiones respecto al prorrato.

### **3. El nuevo modelo de fiscalización tras la reforma de 2014**

Al igual que sus antecesores, el nuevo modelo de fiscalización —producto de la reforma electoral de 2014— es consecuencia de las debilidades normativas mostradas en los comicios más recientes, —en este caso, la elección presidencial de 2012—.

El principal cambio que modificó la gobernanza electoral en México con la reforma de 2014 fue la nacionalización de más de cincuenta temas con la transformación del IFE al Instituto Nacional Electoral (INE) —entre ellos, la fiscalización de partidos y candidatos—. Para tal efecto, se disolvió la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y la labor de la fiscalización volvió al Consejo General del INE con la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), lo que generó un mayor control sobre la labor y recordó que la antigua UF era autónoma en cuanto a su gestión administrativa<sup>1</sup>.

---

1 LGIPE, arts. 190-196.

En cuanto al financiamiento, se homologó en el ámbito local y federal la fórmula con la que se calcula el financiamiento público de los partidos políticos, tanto para actividades ordinarias como para las precampañas y campañas electorales<sup>2</sup>. Uno de los objetivos de la homogeneidad es evitar la confusión que generaba tener más de 32 códigos electorales distintos con métodos de financiamiento y fiscalización diferentes.

También se eliminaron los topes generales en materia de financiamiento privado y se mantuvieron límites por cada aportación. De esta manera se permitió un aumento de los ingresos privados a los que pueden acceder los partidos políticos. Para tratar de regular esta situación, las aportaciones privadas se pretenden controlar por medio del registro de todos los aportantes y, a la par, los partidos políticos deben facturar los montos recibidos para que haya un registro de cada uno de los movimientos. Además, los prestadores de servicios de las organizaciones políticas deben registrarse en una plataforma electrónica del INE y, de esta forma, conocer qué agrupaciones o personas son las que otorgan asistencia a los partidos y candidatos<sup>3</sup>.

Como respuesta a lo acontecido en 2012, el nuevo modelo de fiscalización contempla plazos breves en la recepción y respuesta de informes y, uno de sus principales estandartes es lograr realizar un análisis en materia de fiscalización antes de que los aspirantes accedan al cargo al que se han postulado (Gilas & Christiansson, 2016, p. 103). Sin embargo, esta también es una de sus debilidades, si se considera que el número de informes se ha incrementado de manera sustancial debido a la celebración de elecciones concurrentes como la que se desarrollará en 2018.

Otro de los temas que fueron polémicos en la pasada elección presidencial es el del prorrateo; es decir, «la manera en que los gastos genéricos y los derivados de actividades que promueven a varios candidatos al mismo tiempo, se dividen entre las campañas beneficiadas» (Gilas & Christiansson, 2016, p. 103). El cuestionamiento surgió a partir de que el candidato Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición Movimiento Progresista, fuera el único en rebasar el tope de gastos de campaña debido a que asignaba en sus informes el 17,5% a la campaña presidencial y el resto, a la de diputados y senadores. Por el contrario,

---

2 LGPP, art. 51.

3 LGPP, art. 56.

el candidato de la Coalición Compromiso Por México, Enrique Peña Nieto, asignaba solo el 1% a la campaña presidencial y el 99%, a la de los legisladores.

El nuevo modelo de fiscalización distribuye los gastos genéricos al establecer reglas precisas del prorrateo, tomando como base la promoción de un candidato o del partido por medio de imágenes o eslóganes o cualquier aspecto que sea identificable con una figura u organización.

Al respecto, la tecnología es uno de los pilares del nuevo andamiaje en materia de fiscalización. Así, para conocer a los prestadores de servicios y las aportaciones de los privados, se habilitó un portal de internet que otorga los servicios mencionados y, a la par, es la base del sistema homogéneo de contabilidad que permite hacer las revisiones de informes de una manera más eficaz (Gilas & Christiansson, 2016, p. 102).

Por último, uno de los principales objetivos del nuevo modelo de fiscalización es inhibir el rebase del tope de los gastos de campaña y el financiamiento ilícito. Por tal motivo, en las modificaciones de 2014, ambos se establecieron como causales de nulidad de una elección. En cuanto al rebase de tope de gastos de campaña, este debe ser mayor al 5% del monto total autorizado y, en cuanto al financiamiento prohibido, se debe comprobar que se recibieron o utilizaron recursos de procedencia ilícita durante las campañas electorales<sup>4</sup>.

#### **4. Los criterios del TEPJF respecto al nuevo modelo de fiscalización**

Las decisiones de la autoridad electoral relativas a la fiscalización de gastos y a una eventual imposición de sanciones suelen generar alta impugnabilidad. Como consecuencia de los procesos electorales de 2015 y 2016, el Tribunal Electoral ha resuelto más de 400 asuntos relativos a la fiscalización de los gastos de campañas y precampañas. Dentro de estos, destacan tres temáticas, relevantes tanto para la precisión de las reglas del nuevo modelo como para su implementación en las elecciones concurrentes de 2018 —y, posiblemente, para una futura reforma electoral—. Estos temas son las reglas para presentación de la información contable, la identificación de los gastos de campaña y los alcances de la facultad de control del INE.

---

4 CPEUM, art. 41.

En cuanto a la presentación de los informes, la legislación correspondiente señala que estos deben ser presentados en línea, a través del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) desarrollado por el INE. Sin embargo, ante los numerosos problemas técnicos que se han presentado, especialmente durante el primer ejercicio en 2015, el TEPJF determinó que la información que, por razones técnicas, no se puede presentar en línea, se puede entregar por oficio, al que se deben adjuntar los medios magnéticos que contengan dicha información, obligando al Instituto a realizar su verificación<sup>5</sup>.

A partir de la reforma, la presentación en tiempo y forma de los informes de gastos de campaña es responsabilidad tanto de partidos como de candidatos o precandidatos y, en principio, ambos actores pueden ser sancionados por las irregularidades u omisión en su cumplimiento. En el proceso electoral de 2015 hubo casos en los que los precandidatos habían cumplido con presentar sus informes ante sus partidos y que estos incurrieran en omisión o retardo en su presentación. El criterio para este tipo de casos ha sido el de atribuir la infracción solo al partido político y no a quien ostenta una precandidatura<sup>6</sup>.

Tanto la presentación extemporánea de la información financiera como la omisión en hacerlo constituyen faltas susceptibles de sanción por parte del INE. En el primer ejercicio de 2015, el Instituto estaba sancionando la presentación extemporánea (aunque inmediata después del plazo) con una multa de diez días de salario mínimo cada una. Sin embargo, el TEPJF, al revisar la sanción impuesta al partido Movimiento Ciudadano por la presentación extemporánea de 35 informes de campaña en el Estado de México por solo un par de horas, señaló que en todos los casos se debe tomar en cuenta el contexto particular —por ejemplo, las atenuantes derivadas de que la irregularidad se debió a problemas técnicos del sistema y que no se puso en riesgo la función fiscalizadora—<sup>7</sup>.

En un caso posterior, el TEPJF confirmó la cancelación de registro de candidatos a concejales en Oaxaca por haber presentado los informes con un

---

5 Tesis LXV/2015. Sistema Integral de Fiscalización. Forma de proceder de la autoridad administrativa electoral respecto de la información entregada en soporte físico, fuera del sistema de contabilidad en línea.

6 Tesis LIX/2015. Informes de precampaña. Su presentación en tiempo y forma ante el partido excluye de responsabilidad a precandidatas y precandidatos.

7 SUP-RAP-443/2015.

retraso de 15 días<sup>8</sup>. En el mismo año, en otras sentencias, el Tribunal revocó la cancelación de registro de candidatos a gobernador del Partido Morena en Zacatecas<sup>9</sup> y Durango<sup>10</sup>, considerando que los informes no fueron omisos, sino presentados de manera extemporánea.

Lo mismo ocurrió en la sentencia SUP-RAP-0151/2015, en la que la Sala Superior del TEPJF determinó que las multas que el INE impone a los partidos y candidatos no deben hacerse efectivas inmediatamente después de la aprobación de la resolución respectiva y su notificación, sino cuando exista una sentencia firme respecto de su procedencia.

Respecto al tema de identificación de los gastos susceptibles a la fiscalización, el TEPJF señaló que estos se determinan a partir de tres elementos:

1. Finalidad: que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato para obtener el voto ciudadano.
2. Temporalidad: se refiere a que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión de la propaganda se realice en periodo de campañas electorales; así como a la que se haga en el periodo de intercampaña, siempre que tenga como finalidad generar beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir su nombre o imagen o se promueva el voto a favor de él.
3. Territorialidad: consiste en verificar el área geográfica donde se lleve a cabo.

Así, únicamente al coexistir los tres elementos se puede considerar que un determinado mensaje o actividad constituye un gasto de campaña<sup>11</sup>.

En cuanto a los llamados gastos genéricos, que benefician a diferentes precampañas o campañas, el TEPJF ha señalado que este tipo de propaganda, —colocada en la vía pública fuera de los periodos de precampaña y campaña y no retirada a su término—, deben ser contabilizados y prorrateados entre las precampañas o campañas beneficiadas<sup>12</sup>.

---

8 SUP-REC-103/2016.

9 SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016.

10 SUP-RAP-197/2016 y SUP-JDC-1520/2016.

11 Tesis LXIII/2015. Gastos de campaña. Elementos mínimos a considerar para su identificación.

12 Tesis XXIV/2016. Propaganda genérica. Los gastos realizados durante las precampañas y campañas son susceptibles de prorrateo.

Otro criterio relevante respecto a los recursos de los partidos y candidatos determinó que dichos recursos, si no son debidamente comprobados en los informes correspondientes, deben ser devueltos al INE<sup>13</sup>.

Los alcances de la facultad de control del INE también fueron objeto de pronunciamiento del TEPJF en varias ocasiones. En principio, la Sala Superior ha señalado que todas las normas de fiscalización son de interpretación estricta (aunque no necesariamente gramatical) en cuanto al establecimiento de las obligaciones y sanciones o clasificación de los conceptos de gastos<sup>14</sup>.

En otra sentencia se señaló que, al realizar la revisión de los informes, si la autoridad advierte cualquier omisión o irregularidad, debe informar tanto a los partidos políticos como a sus precandidatos, ya que estos también son sujetos responsables del cumplimiento de la norma<sup>15</sup>.

Para lograr plena certeza respecto a la actuación de los partidos y candidatos durante las precampañas y campañas, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE tiene la facultad de solicitar cualquier información adicional que considere necesaria. Esto incluye solicitar directamente a los medios impresos para que informen si fueron contratados por algún instituto político<sup>16</sup>.

Además de los requerimientos, la UTF puede realizar visitas de verificación, durante las cuales revisa la documentación resguardada por los partidos políticos. Estas visitas deben ser notificadas a los partidos respecto a la fecha, lugar y objetivo. Sin embargo, conforme al criterio del TEPJF, si durante el desarrollo de la visita se advierte la posible existencia de documentación o propaganda electoral en un domicilio distinto al señalado en la orden inicial, se podrá ampliar la verificación<sup>17</sup>.

El desarrollo del proceso de la fiscalización de los gastos de campaña es clave para la subsecuente determinación de la validez de las elecciones celebradas,

---

13 Tesis XVII/2016. Gastos de campaña. El Instituto Nacional Electoral tiene la facultad implícita para ordenar la devolución del monto del financiamiento público no comprobado.

14 Tesis X/2015. Interpretación estricta de normas en materia de fiscalización. No implica necesariamente que sea gramatical.

15 Jurisprudencia 26/2015. Informes de gastos de precampaña. La autoridad administrativa debe respetar la garantía de audiencia de los precandidatos previo a la imposición de sanciones.

16 Tesis LXVII/2016. Unidad técnica de fiscalización. Tiene el deber de requerir a los medios impresos sobre la posible contratación de inserciones no reportadas.

17 LXXXI/2016. Visita de verificación en materia de fiscalización. Requisitos para su ampliación.

especialmente ante el establecimiento de dos causales de nulidad incluidas en el artículo 41 constitucional, relativas al rebase de tope de gastos de campaña y a la recepción o utilización de los recursos ilícitos. Por ello, la Sala Superior determinó, durante el proceso electoral de 2015, que todas las quejas que se han presentado ante el INE en relación con presuntas violaciones en materia de fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña deberían quedar resueltas antes de que el Instituto emita los dictámenes y resoluciones relativos a la fiscalización de los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, a más tardar en la sesión en la que se aprueben dichos dictámenes<sup>18</sup>.

Finalmente, cabe añadir que la fiscalización de los procesos electorales de 2017 y 2018 tendrá una dinámica distinta a las previas. Esto, a partir de un acuerdo aprobado por la Sala Superior, mediante el cual se delegó la facultad de conocer las impugnaciones relativas a la fiscalización a las salas regionales del TEPJF. En el acuerdo 1/2017, la Sala Superior consideró que, si bien es ella misma la que tiene competencia originaria bajo el modelo actual de fiscalización que centralizó esta función en manos del INE, los asuntos relacionados con la revisión de los informes estatales deberían ser resueltos por las salas regionales. De esta manera, la impugnación de los dictámenes y resoluciones del Consejo General del INE relativos a la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos en el ámbito estatal —tanto de los partidos nacionales con acreditación a nivel estatal como de partidos locales— se deberán resolver por las salas regionales correspondientes en el ámbito territorial determinado.

Esta decisión podría complicar considerablemente el control jurisdiccional de los dictámenes y resoluciones emitidos por el INE en la materia y, probablemente obligará al Instituto a modificar su esquema de revisión. Hasta la fecha, el INE emite los dictámenes por partido, por lo que en el mismo documento se analizan los ingresos y egresos de varias entidades federativas, según sea el caso. Con las nuevas reglas, ello implica que, en caso se impugne un dictamen relativo a varias entidades federativas, sería necesario «dividirlo» para que cada una lo conozca conforme a la división territorial. Ello conlleva, con alta probabilidad, que se generen criterios diversos o incluso contradictorios,

---

18 Tesis LXIV/2015. Quejas en materia de fiscalización. Cuando estén vinculadas con campañas electorales, pueden resolverse incluso al aprobar el dictamen consolidado.

que deberán ser analizados por la Sala Superior, con el objetivo de unificarlos. De ahí se torna relevante la estrategia que tomará la Sala Superior respecto a la procedencia de los recursos de reconsideración relativos a los asuntos de fiscalización.

## 5. Conclusiones

Como se depende del análisis anterior, el nuevo sistema ha resultado ser altamente complejo en implementación y operación. En estas condiciones, la revisión en la sede judicial se puede convertir en un factor de complejidad y variabilidad, más que de certeza. Los criterios del Tribunal, si bien pueden ser considerados adecuados en términos de protección de derechos, dificultan la tan complicada tarea de fiscalización de un enorme número de campañas en apenas 40 días.

El esquema de fiscalización introducido por la reforma de 2014 pretendía eliminar las deficiencias de los modelos anteriores, principalmente, el de la temporalidad de los procesos de fiscalización frente a la calificación de los resultados electorales. Para lograrlo, se recortaron los plazos para la fiscalización y se amplió el universo de las campañas por revisar, con lo cual se incrementó la carga de trabajo para la autoridad electoral, sin haber transitado hacia un esquema distinto de análisis de ingresos y egresos, que permitiera balancear las capacidades de respuesta frente a la amplitud del universo de casos y tiempos breves. De ahí que el nuevo modelo, al igual que los anteriores, resulta deficiente frente a los objetivos y expectativas que le fueron asignados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÍSS BITAR, Fernando

2008 *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. Temas selectos de Derecho Electoral I-TEPJF. México: TEPJF.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo

2006 Los desafíos de la fiscalización electoral de cara al 2006. En Diego VALDÉS y Miguel CARBONELL (coords.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados* (t. I, pp. 175-200). México: IJ-UNAM.

DÍAZ DOMÍNGUEZ, Alejandro & Gustavo RIVERA LORET DE MOLA

2014 Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal, 1994-1997. En Luis Carlos UGALDE RAMÍREZ, y Gustavo RIVERA LORET DE MOLA (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)* (pp. 49-77). México: TEPJF.

GILAS, Karolina & Mikaela J. CHRISTIANSSON

2016 El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida. *Revista mexicana de estudios electorales*, 16, 92-125.

GONZÁLEZ GARCÍA, Mónica

2014 Fiscalización de los recursos de los partidos en el ámbito federal, 2008-2011. En Luis Carlos UGALDE RAMÍREZ y Gustavo RIVERA LORET DE MOLA (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)* (pp. 78-129). México: TEPJF.

GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo

2003 *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: Dinero y política*. Serie Cultura de la rendición de cuentas 6. México: Auditoría Superior de la Federación.

MARCHETTI, Vitor

2012 Electoral governance in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 6(1), 113-133.

MEDINA TORRES, Luis Eduardo & Edwin Cuitláhuac RAMÍREZ DÍA  
2015 Electoral Governance: more than just electoral administration.  
*Mexican Law Review*, IIJ-UNAM, VIII(1), 33-46.

MOZAFFAR, Shaheen and SCHEDLER, Andreas  
2003 The comparative study of Electoral Governance. *Apuntes Elec-  
torales. Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, 1(12),  
49-77.

NORRIS, Pippa  
2014 *Why electoral integrity matters*. Nueva York: Cambridge Univer-  
sity Press.

PESCHARD, Jaqueline  
2012 *Transparencia y Democracia*. Documento presentado en el Semi-  
nario Internacional de Acceso a la Información del Poder Judicial  
de la Federación.

WOLDENBERG, José  
2002 El financiamiento a la política. En María del Pilar HERNÁNDEZ,  
*Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precam-  
pañas*. (pp. 303-311). México: IIJ-UNAM.

## LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

## ACUERDOS

Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judi-  
cial de la Federación número 1/2017, de 8 de marzo de 2017, que ordena la  
delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las salas regio-  
nales. Recuperado de [http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/  
acuerdos-y-actas/category/salas/sala-superior/acuerdo-general-12017](http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/acuerdos-y-actas/category/salas/sala-superior/acuerdo-general-12017) (con-  
sultado el 5 de julio de 2017).

[Sobre los autores]

**KAROLINA GILAS**

---

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e investigadora en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**OMAR DE LA CRUZ**

---

Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Actualmente estudia el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Nacional Autónoma de México.

# Democracia y tecnologías de la información y de la comunicación: hacia un marco de referencia para inhibir el fraude en los procesos electorales mediante el uso de TIC

VÍCTOR MORALES ROCHA

<victor.morales@uacj.mx>

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez  
México

LUIS FELIPE FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ

<lfernand@uacj.mx>

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez  
México

CHAD ALBRECHT

<chad.albrecht@usu.edu>

Utah State University, Logan, Utah  
Estados Unidos

[Resumen] Los procesos electorales, históricamente, han sido susceptibles de fraude. Las legislaciones electorales de los países tratan, en mayor o menor grado, de proteger los procesos electorales de acciones fraudulentas, a través de procedimientos e incluso de mecanismos tecnológicos. En algunos casos, la implementación de tecnologías de la información y de la comunicación ha jugado un papel importante en ese sentido y, en algunos países, se ha logrado disminuir el nivel de fraude. En este trabajo se propone identificar los factores que influyen en el cometimiento de un fraude electoral, a partir de la teoría clásica del triángulo del fraude. El enfoque principal es identificar las oportunidades percibidas (uno de los elementos del triángulo del fraude). Se conceptualiza el proceso electoral y se presenta el modelo de una instancia particular. A partir de ese modelo conceptual se propone un marco de referencia que ayudará a identificar las oportunidades percibidas de cometer fraude.

[Palabras clave] Fraude electoral, democracia, tecnologías de la información y de la comunicación, triángulo del fraude, proceso electoral.

[Title] Democracy and Information and Communication Technologies: towards a frame of reference by using ICTs to prevent fraud during the electoral process.

[Abstract] Historically, electoral processes have been susceptible to fraud. The electoral laws in different countries try, in a greater or lesser extent, to protect the electoral processes from fraudulent actions through procedures and technological mechanisms. In the electoral process, the implementation of information and communication technologies has played an important role and, as a result, in some countries, the level of fraud has been reduced. In this paper, we identify the factors that influence the conduct of electoral fraud, based on the classical theory of the fraud triangle. The focus of the paper is to identify perceived opportunities (one of the elements of the fraud triangle). In the paper, the electoral process is conceptualized and an example, using the model, is presented. Based on this conceptual model, a framework is proposed to help identify the perceived opportunities to commit fraud.

[Keywords] Electoral fraud, democracy, information and communication technologies, fraud triangle, electoral process.

MORALES, VÍCTOR; FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, LUIS FELIPE & ALBRECHT, CHAD «*Democracia y tecnologías de la información y de la comunicación: hacia un marco de referencia para inhibir el fraude en los procesos electorales mediante el uso de TIC*». En: *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 95-116

[Recibido] 10/09/2017 & [Aceptado] 27/09/2017

## Introducción

Ambrosio Lorenzetti pintó, entre 1337 y 1340, unos frescos en la Sala dei Nove del Palacio Comunal de Siena; se conocen como *Alegoría del Buen Gobierno*. Estos frescos aluden a los efectos benéficos que, para la ciudad y el campo, surgirían de ese buen gobierno. Elegir democráticamente a representantes para un determinado gobierno ha supuesto —aunque esto podría estar a discusión— elegir un buen gobierno y, por ende, sus beneficios. La amenaza que se cierne sobre las elecciones democráticas es la de inducir o alterar resultados, contrarios a la decisión ciudadana.

El uso de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) como medio para atenuar el delito del fraude en elecciones es una línea de acción acertada. No es nuevo el empleo de las TIC en las tareas de organizar, planificar y realizar los procesos electorales con el fin de dar transparencia a dichos procesos y garantizarlos como democráticos, pero creemos que sí es necesario darle un enfoque diferente al que actualmente se ha venido utilizando en México.

El enfoque que propone este trabajo es, en primera instancia, entender que la llave para detectar o prevenir un fraude es conocer las condiciones en las cuales este ocurre. Es decir, es preciso identificar cuáles son los factores que influyen de manera directa en la elaboración y cometimiento de un fraude, considerando el trabajo de Cressey (1953). Luego es necesario descubrir cuál o cuáles de estos factores son susceptibles de ser controlados con el uso de las TIC y, entonces, analizar este uso para evitar, en lo posible, el fraude electoral. Cabe poner de relieve que el uso de las TIC como solución a este problema no es total, pues no lo resuelve de manera tajante; por lo tanto, no debería abandonarse la lucha para que la transparencia se convierta en una práctica común ni dejar todo en manos de la vigilancia ciudadana o tecnológica.

Este trabajo está organizado como sigue: la sección 1 expone brevemente un apunte sobre si la incorporación de las TIC a los procesos electorales abona o no a la democracia y el uso de las TIC en los procesos electorales como forma de fortalecer la democracia. La sección 2 presenta los factores que influyen en el cometimiento de un fraude. La sección 3 se aboca en la conceptualización del ciclo electoral y un ejemplo sencillo (instancia) de esta conceptualización.

La sección 4 es una aproximación hacia un marco de referencia para inhibir el fraude en los procesos electorales. Por último, la sección 5 presenta las conclusiones de este trabajo.

## **1. El uso de las TIC en el fortalecimiento de la democracia, en particular en los procesos electorales**

Existen países que hacen inversiones millonarias para fortalecer y dar consistencia e integridad a las elecciones. Una parte de este gasto se hace en TIC, —el argumento principal es que ello ayudará a mejorar la integridad de los procesos de elección—. En el caso de México, y conforme al Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2016 (INE, 2015), se asignó al rubro de TIC (programa R011) la cantidad de \$ 480 772 737<sup>1</sup>. Cabe señalar que, a pesar de esta inversión, se siguen presentando quejas e impugnaciones; en las elecciones en diferentes estados y municipios, entre 2016 y 2017, más de la mitad de ellas fueron impugnadas por alguno de los partidos participantes.

El trabajo presentado por Callen, Gibson, Jung y Long (2016) menciona que una intervención entre ciudadanos y las TIC da como resultado una mejora en la integridad de la elección. El artículo mide el efecto que produjo en las elecciones de Uganda detectar irregularidades mediante el uso de las TIC<sup>2</sup> y muestra que es posible mejorar los procesos electorales.

Por su parte, en *Tecnologías Aplicadas al Ciclo Electoral»* (SAP, 2014) se reportan experiencias y conocimientos del uso de alternativas tecnológicas dentro del ciclo electoral, y que han tenido éxito en diferentes países. Este reporte incluye 11 países y algunas ciudades de Estados Unidos e Inglaterra. Se describen, con cierto detalle, qué tipo de aplicaciones de las TIC se han utilizado y en qué parte del ciclo electoral en particular.

Algunas propuestas del uso de las TIC no se dirigen exactamente a un proceso particular del ciclo electoral. Por ejemplo, en Castañeda e Ibarra (2010) se plantea un modelo basado en agentes para detección de fraude; el caso específico que exponen son las elecciones en México de 2006. La propuesta es una prueba

---

1 Expresado en pesos mexicanos. El equivalente aproximado a 26.7 millones de dólares.

2 Fotografiar con un smartphone los resultados finales de las estaciones de recepción del voto (que por ley deberían hacerse públicas) y luego compararlas con resultados oficiales.

forense a los resultados de dicha elección; es decir, a elecciones muertas. Así pues, los autores dejan claro que la intención no es dilucidar si existió o no fraude, pero sí mostrar una novedosa forma del uso de modelos computacionales.

La mayoría de los trabajos reportados tienen la línea de los mencionados anteriormente. De este modo, el argumento principal para el uso de las TIC en alguna de las partes del ciclo electoral es que su fin específico es mejorar esa parte del proceso en sí, quizá con el efecto colateral de evitar algún tipo de injerencia malintencionada. Otros han detectado la posibilidad de evitar estas injerencias y tienen como fundamento impedir las.

El enfoque de este trabajo, sin embargo, tiene una línea diferente: se propone identificar los motivos que inducen a cometer fraude, atendiendo especialmente a detectar aquellos casos en lo que es pertinente aplicar las TIC como una manera de inhibir el fraude.

Es necesario entender que las TIC no son la única solución; pueden ser un factor que coadyuve en la transparencia e integridad a las elecciones de un país, pero no harán que una sociedad realice elecciones democráticas. Una muestra de ello es que, 29 años después, uno de los principales actores de las elecciones de 1988 en México declaró que Carlos Salinas de Gortari no ganó esos comicios.

El exsecretario de Gobernación precisó que no fue por medio de fraude cibernético, sino por la manipulación de cifras y, después, por la destrucción de las boletas tras un acuerdo con el PAN y la complicidad de dirigentes del entonces Frente Democrático Nacional (Bartlet, 2017).

### 1.1. El debate: TIC sí o no

La incorporación de las TIC a los procesos electorales no está libre de debate. Curiosamente, la preocupación de fondo es la misma que en los procesos en los que no median las TIC: ¿estos son confiables o no?

En México, los procesos electorales nunca han estado libres de acusaciones, señalamientos, impugnaciones y marchas; generalmente son cuestionables y sospechosos. La «alquimia electoral» (capacidad de transformar los resultados como por arte de magia) (Aguilar, 2006) fue, durante mucho tiempo, un referente de los procesos electorales en el país (véase, por ejemplo, Proceso, 1985).

Se puede decir que, en 1988, México inauguró el fraude cibernético con la famosa «caída del sistema», según lo refiere López (2009, cap. 1); ya para 2006, el fraude se elevó a su máxima potencia. Los «anomaleros», como se autodenominaron un grupo de científicos nacionales y extranjeros, lograron detectar una amplia serie de anomalías, las cuales están claramente descritas por López (2009).

Aunque en México no se puede afirmar que exista un debate abierto sobre si se usa o no las TIC en los procesos electorales, lo que sí está claro es que no se quiere pasar de la alquimia y fraude electoral tradicional a la «ciberalquimia» y fraude cibernético electoral. Entonces, ¿cómo hacer los procesos electorales confiables con la incorporación de las TIC?

En otros países, la situación es similar. Por ejemplo, en Argentina (La Nación, 2017; Mar, 2017) se discute si las TIC son un medio seguro para los procesos electorales; por un lado, se afirma que esto es factible si se construyen buenos sistemas (tecnológicos), y por otro, se dice que incluso estos son susceptibles de ser vulnerados.

Creemos que la tendencia es hacia el uso de las TIC como forma de fortalecer las democracias. Muchos países han iniciado o están en un proceso de incorporarlas a sus procesos electorales, tal como se indica en INE (2014), texto en el que se señala que 15 países abordan el tema. También existen propuestas claras de cómo aproximarse a este tema. Así, en un breve documento (Guerro, 2017), el secretario para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA expone resumidamente una serie de áreas que requieren atención al momento de incorporar las TIC a los procesos electorales.

En el trasfondo, la preocupación tiene dos aristas. La primera de ellas es qué tan seguro es un sistema o una tecnología como para no ser vulnerada. En el caso particular de su uso en los procesos electorales, esto es medular; en otras palabras, ¿qué tan complicado es hacer ciberalquimia o realizar un fraude cibernético? No se puede admitir animosamente que hay sistemas o tecnologías 100% seguras. El punto medular aquí es qué tanto se le puede complicar a un perpetrador el intento de vulnerar un sistema o tecnología electoral de manera que lo disuada de hacerlo. Creemos que en este tema sí hay una respuesta positiva y una línea de investigación que sobrepasa, por lo pronto, este trabajo.

La otra arista es no convertir, para el ciudadano en general, un proceso electoral con TIC en una caja negra. Siguiendo lo que Arthur C. Clarke (1973) dice en su tercera ley sobre el avance científico y tecnológico: «Cualquier tecnología lo suficientemente avanzada es indistinguible de la magia», se corre el riesgo de hacer pensar al ciudadano que dichos avances son todo menos democráticos.

Si bien es cierto que las elecciones democráticas son un indicio claro de que un país puede ser democrático, hay que entender que no necesariamente los procesos electorales democráticos se constituyen en la democracia. Seguramente las TIC pueden aportar a la democracia y ayudarán a que los procesos electorales sean más transparentes y auditables de forma segura, pero no se convertirán en la democracia.

Es importante señalar que, a pesar de que existe la posibilidad de fraude en ambos escenarios —con TIC y sin ellas—, es más factible encontrar indicios y evidencias de alteraciones en un entorno digital, ya que todas las acciones realizadas son susceptibles de dejar un rastro y que, a través de los mecanismos de seguridad adecuados, dicho rastro puede ser protegido de modificaciones, tal como se describe en Morales (2009).

## **2. Los motivos del lobo y las balas de plata<sup>3</sup>**

Una de las amenazas más importantes a las elecciones democráticas es la corrupción instalada como fraude, lo que implica abandonar la posibilidad de un buen gobierno y sus beneficios. Pensar que un gobierno emanado de una elección fraudulenta es capaz de ejercer un buen gobierno es completamente irracional.

Así pues, evitar que se cometan fraudes en una elección ha requerido inversiones millonarias, la mayoría de ellas encaminadas a poner candados en el proceso de elección. En tal sentido, en gran medida se apuesta por el desarrollo de tecnologías para construir estos candados. De acuerdo con la Secretaría de Asuntos Políticos (2014), el uso de las TIC en los procesos electorales ha generado avances importantes en las diferentes fases del ciclo electoral. Estos

---

3 Se alude a la leyenda del hombre lobo que acecha y a las balas de plata para deshacerse de él; figurativamente, el fraude acecha a la democracia y necesitamos balas de plata para combatirlo.

desarrollos tecnológicos van desde plataformas de información, prototipos, aplicaciones móviles y sistemas embebidos, entre otros desarrollos (Cacho, 2015).

Antes de aplicar tecnologías (las balas de plata) en la detección y prevención del fraude, habría que entender el porqué y el cómo (los motivos del lobo); tener una imagen clara de estos motivos permitirá luego usar las TIC para detectar y prevenir que la decisión ciudadana sea desestimada y se le haga creer al elector que votó por lo que no votó.

## 2.1. El triángulo del fraude

Una teoría clásica expone que las motivaciones para cometer fraude, expuestas como un triángulo, están ligadas a la conjunción de tres factores: la oportunidad que se percibe, la presión que se percibe y una racionalización del acto por cometer (Cressey, 1953). Estos factores son esenciales y se presentan en cada acto fraudulento.

### 2.1.1. *Presión*

Cada persona o colectivo de personas que van a cometer un fraude son sometidas a una presión, ya sea política, social, económica y hasta cultural (presión percibida).

### 2.1.2. *Oportunidad*

También estas personas o colectivos tienden a identificar o detectar resquicios o medios que pueden utilizar para llevar a cabo un fraude; además, piensan y creen que no habrá repercusiones negativas o que, si las hay, serán leves o que es mejor el beneficio personal o colectivo que estas repercusiones (oportunidad percibida). Pensar que no habrá repercusiones implica que es difícil detectar que se ha cometido un fraude o que las autoridades encargadas de sancionar el acto lo ocultarán intencionalmente. En el trabajo presentado por Albrecht, Albrecht y Dolan (2007) se amplía el concepto de oportunidad, el cual se divide en cuatro aspectos: la oportunidad relacionada con la vigilancia externa, con el monitoreo y control internos, con la complejidad del entorno y la referente a la falta de educación o conocimiento.

### *2.1.2. Racionalización*

Finalmente, cada persona o colectivo tiene la necesidad de darle argumentos a su acto fraudulento, de convencerse de que lo que hacen está bien o de que existe un propósito más alto que hace moralmente válido el acto.

En suma, para prevenir el fraude es necesario visualizar estos tres factores y tender un cerco. El enfoque de este trabajo no es el de abordarlos de manera integral, sino aquel que, a partir de nuestra perspectiva, puede ser más susceptible de ser controlado con las TIC. Para el caso de los factores de presión percibida y racionalización, aunque no es descartable, utilizar las TIC para disminuir esta presión sobre las personas o colectivos o evitar una racionalización no adecuada requiere incorporar otros elementos que no están considerados dentro de este trabajo.

Tal como se ampliará más adelante, de los tres factores mencionados creemos que el de oportunidad percibida es el que mayores características presenta para este enfoque.

El uso de las TIC para organizar, planificar y realizar los procesos electorales con el fin de darles transparencia y garantizarlos como democráticos no es algo nuevo. En esta línea, Segura y Manríquez (2016) presentan el uso de las TIC en Colombia, respecto a la identificación biométrica del elector, los escrutinios electrónicos, la digitalización de formatos y la resolución de demandas electorales mediante el desarrollo de sistemas de software para el manejo de la información. Por su parte, la SAP (2014) describe, para diversos países, las tecnologías aplicadas al ciclo electoral. Asimismo, el Parlamento Europeo (2017) presenta un conjunto de propuestas para mejorar la democracia con las TIC.

## **2.2. La ocasión hace al ladrón: oportunidad percibida**

Como se mencionó, la oportunidad percibida está principalmente ligada a la posibilidad de que el acto fraudulento no se detecte y que, por lo tanto, no existan consecuencias que asumir o, en el peor de los casos, solo sean menores en comparación con los beneficios.

Por ello, inhibir la oportunidad de cometer fraude requiere tres elementos:

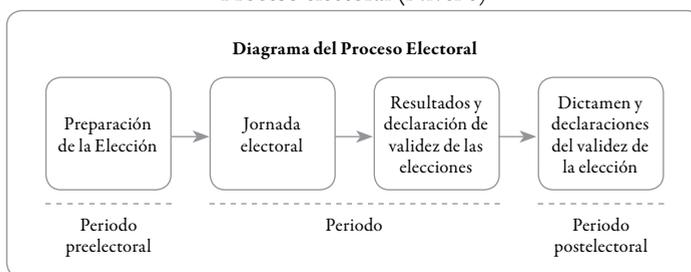
1. Conceptualizar el proceso de elecciones.
2. Analizar las oportunidades que este proceso presenta; es decir, en dónde es factible que exista la posibilidad de cometer fraude.
3. Definir y describir un marco de referencia para el uso de las TIC para inhibir el fraude electoral.

### 3. Conceptualización del proceso de elecciones (ciclo electoral)

De acuerdo con la Organización de los Estados Americanos (SAP, 2014), el ciclo electoral lo componen tres periodos: preelectoral, electoral y postelectoral.

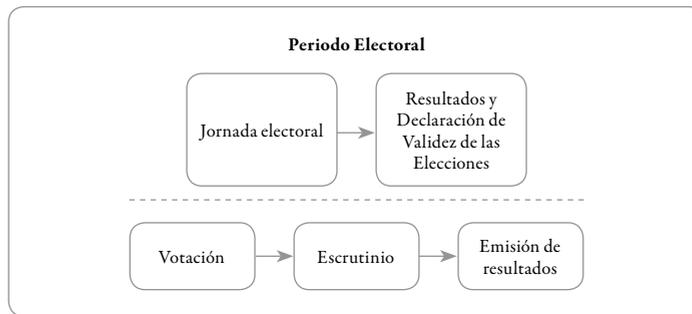
En México, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2014) divide al proceso electoral en cuatro etapas: 1) preparación de la elección, 2) jornada electoral, 3) resultados y declaraciones de validez de las elecciones y 4) dictamen y declaraciones de validez de la elección. Se puede ubicar en el periodo preelectoral a la primera etapa; en la segunda y tercera etapa, al periodo electoral y en la cuarta etapa, al periodo poselectoral (ver figura 1). A esta primera vista la denominamos nivel 0 (N0) y es la de mayor abstracción.

**FIGURA 1**  
Proceso electoral (Nivel 0)



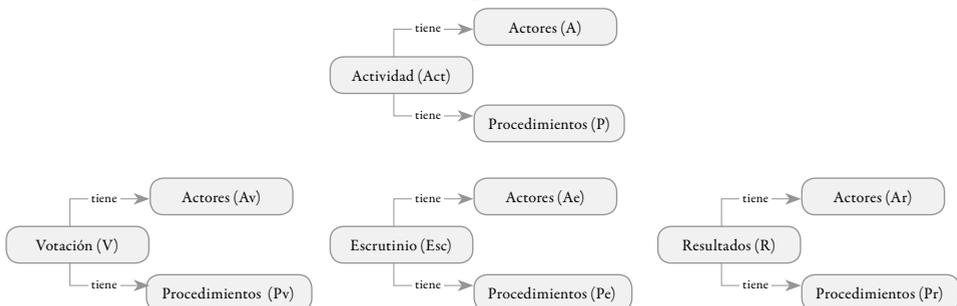
El interés de este grupo de trabajo se concentra en el periodo electoral, el cual comprende: la votación, el escrutinio y la emisión de resultados y validez (ver figura 2).

**FIGURA 2**  
 Periodo electoral: voto, escrutinio, resultados (nivel 1)



El siguiente nivel (nivel 2-N2) muestra que cada actividad (Act) tiene actores (A) y procedimientos (P) (ver figura 3, parte superior). Desde la perspectiva de este trabajo, reconocer estas actividades, sus actores (A) y estos procedimientos (P) permitirá localizar e identificar las oportunidades para cometer fraude. Una vez hecho esto, será posible ofrecer alternativas de TIC que colaboren en dar transparencia al periodo electoral. Esta figura muestra y resalta para cada etapa (en la parte inferior) el conjunto de actividades (Act) que se realizan. Por ejemplo, en la jornada electoral se ejecutan las actividades de votación (Act = V) y escrutinio (Act = E); y en la de resultados y declaración de validez de las elecciones se realiza la actividad de emisión de resultados (Act = R). También se muestra que para Act = (V, E, R) existen actores (Av, Ae, Ar) y procedimientos (Pv, Pe, Pr).

**FIGURA 3**  
 Actividades, actores y procedimientos (nivel 2)



### 3.1. Definiciones

#### 3.1.1. *Procedimientos*

Definimos procedimiento (P) a cualquier método o modo que permita ejecutar la actividad.

#### 3.1.2. *Actores*

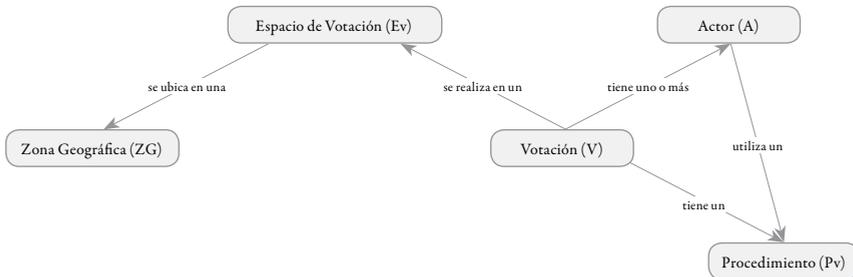
Definimos como actores (A) a toda entidad que interacciona directa o indirectamente con la actividad. Como restricción para este trabajo, solo consideraremos aquellos actores que interactúan directamente con la actividad a través de un procedimiento (P); es decir, un actor lo es solo si existe un procedimiento que utilice para participar en cualquiera de las etapas.

Cabe aclarar que las actividades (Act) consideradas para el proceso electoral son: votación, escrutinio y emisión de resultados. Las actividades son ejecutadas mediante un procedimiento en particular, el cual depende del actor. Así, pues, es evidente que cada actividad (Act) tiene asociados múltiples actores y que cada actor ejecuta un procedimiento adecuado a su rol. Aquí, un ejemplo sencillo: consideremos la actividad de instalación de casilla, en la que los actores son presidente, secretario, primer escrutador, segundo escrutador y suplentes generales; cada uno de los cuales tiene un procedimiento específico por seguir. Para el caso de México, una descripción más clara de todos los actores involucrados y sus respectivos procedimientos se puede ver en INE (2014-2015).

### 3.2. Las balas de plata: una primera aproximación

Como primer acercamiento a una conceptualización del proceso electoral que permita analizar las oportunidades de cometer fraude y, a la vez, considerar como inhibidor la aplicación de las TIC, se plantea dar más relevancia al N2. Si se toma, por ejemplo: votación (V), actores de la votación (Av) y procedimientos de la votación, (Pv) y cómo se relacionan entre ellos, resulta lo siguiente (ver figura 4).

**FIGURA 4**  
 Nivel 2 detallado

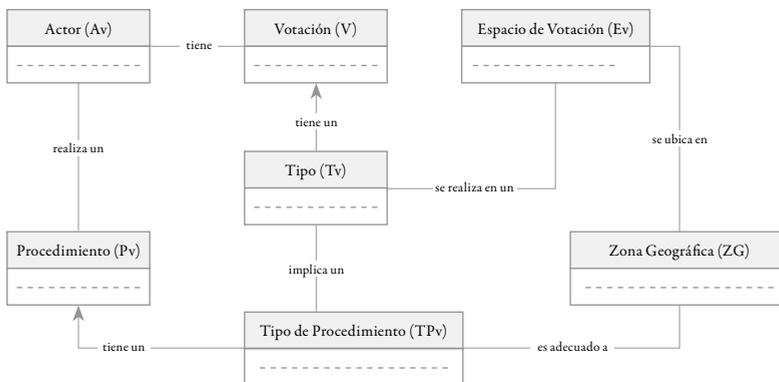


Lo que esta figura indica es que para toda votación *V* se tiene un actor *Av*, que realiza un procedimiento *Pv* a través del cual interactúa con la votación. Nótese que se ha agregado espacio de votación (*Ev*) y una zona geográfica (*ZG*); esto implica que toda votación, se realiza en un espacio de votación *Ev* y este *Ev* se ubica en una zona geográfica *ZG*.

### 3.3. Conceptualización de la actividad de votación

Como ejemplo de una instancia de la conceptualización, la figura 5 muestra la conceptualización para la actividad de votación (*V*).

**FIGURA 5**  
 Conceptualización del proceso Electoral (Votación)



Esta figura resalta lo siguiente: la actividad *V* puede tener uno o varios tipos de votación (*Tv*) y cada *Tv* implica un tipo de procedimiento (*TPv*) que debe estar adecuado a la *ZG*. Esta conceptualización puede aplicarse a las actividades de escrutinio (*E*) y resultados (*R*).

Una instanciación sencilla de esta conceptualización dará una clara idea de su potencial. Consideremos la actividad de votación ( $Act = V$ ); así, tenemos lo mostrado en la tabla 1.

**TABLA 1**  
Instanciación de la conceptualización

Votación: Tipo de votación	Actor	Procedimiento: Tipo de procedimiento	Espacio de votación	Zona Geográfica
Tv= Presencial	Av= Elector	TPv= Presencial mediante boleta física	Ev= Casilla de votación	ZG= Zona urbana
Tv= Presencial	Av= Presidente de casilla	TPv= Instalación de casilla TPv= Jornada	Ev= Casilla de votación	ZG= Zona urbana
Tv= Presencial	Av= Elector	TPv= Presencial mediante voto electrónico	Ev= Casilla de votación	ZG= Zona urbana

En la tabla 1, la primera columna identifica el tipo de votación, que se refiere a si la elección es presencial, por vía postal, en línea, etcétera. Para la instanciación mostrada se considera el tipo de votación presencial. Los actores involucrados en la actividad de votación son el elector y el presidente de casilla. Los tipos de procedimiento ejemplificados para el caso del actor elector son: votación presencial mediante boleta física y votación presencial mediante voto electrónico; para el caso del actor presidente de casilla, instalación de casilla y jornada. El espacio de votación es la casilla de votación y la zona geográfica está denominada como zona urbana para todos los casos.

#### 4. Hacia un marco de referencia para inhibir el fraude en los procesos electorales

Definir un marco de referencia implica construir una base común que establezca lineamientos teóricos-metodológicos para realizar un proceso.

Consideramos que la conceptualización del proceso electoral, en particular el de votación (Figura 5), es el modelo teórico por utilizar. Queda entonces describir un método por seguir para la incorporación de las TIC a los procesos electorales bajo el esquema propuesto; es decir, considerar como argumento principal el de minimizar las posibilidades de que se pueda cometer un fraude.

De los tres factores mencionados en la sección 2 —como ya se expuso—, el de oportunidad percibida es el que mayores características presenta para ser

controlado desde las TIC —en particular las oportunidades que se identifiquen en el periodo electoral, que comprende la votación (V), el escrutinio (E) y la emisión de resultados y validez (R) (figura 2)—.

Para detectar e inhibir las oportunidades que este proceso exhibe en cada una de sus actividades —es decir, donde es factible que exista la posibilidad de cometer fraude—, es necesario considerar al actor (A) y al procedimiento (P) asociado a esa actividad (Act) en particular (figura 3). Asimismo, hay que recordar que el procedimiento depende de la zona geográfica (ZG) del espacio (E) de la actividad (Act) (figura 4).

Está claro que el punto de partida es analizar el procedimiento (P) que un actor utiliza para interactuar con la actividad (A). Si se utiliza el ejemplo de la tabla 1, resulta lo mostrado en la tabla 2.

**TABLA 2**  
 Dos instancias diferentes para Act = Votación

Act = Votación	
Av = Elector	Av = Elector fuera del país
Tv = Presencial mediante boleta física	Tv = Vía postal
Ev = Casilla de votación	Ev = Casilla de votación
ZG = Zona Urbana	ZG = Extranjero
Pv = Procedimiento general de votación (INE, 2017):	Pv = Procedimiento desde el extranjero (IEEM, 2017)[5]
El día de la elección, las casillas deben instalarse en los lugares asignados y la votación se empieza a recibir a partir de las 08:00 horas. Las personas deben votar en el orden en que llegan al lugar donde se encuentra la casilla que les corresponde.	Regístrate en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, la fecha límite es el 15 de marzo de 2017. ( <a href="http://www.ieem.org">www.ieem.org</a> o <a href="https://votoextranjero2016.ine.mx/silnere2016/registro_init.sil">https://votoextranjero2016.ine.mx/silnere2016/registro_init.sil</a> )[6]
Los votantes deben presentar su credencial para votar ante la mesa directiva de la casilla. La credencial es comparada con la lista nominal de electores (la lista de ciudadanos inscritos en el padrón electoral agrupados por secciones) que poseen tanto la mesa directiva como los representantes de los partidos políticos.	Recibirás por vía postal la boleta en tu domicilio. Emite tu voto y envíalo de regreso al Estado de México de manera gratuita.
Después de verificar su inscripción en la lista nominal, el votante recibe la papeleta o papeletas de votación.	
Dentro de las mamparas, debe cruzar con un crayón el nombre del candidato de su preferencia o el logotipo del partido político al que pertenece.	
Una vez que el elector ha marcado su papeleta o papeletas, debe depositarlas en la urna o urnas correspondientes.	
Después de cerrar la casilla, los funcionarios de la misma comenzarán el conteo inicial de los votos en presencia de los representantes de los partidos políticos y de los observadores electorales acreditados[4].	

[4] Este último paso puede considerarse como parte de un procedimiento de la actividad de resultados.

[5] Este procedimiento pertenece a la actividad de votar desde el extranjero para el Estado de México.

[6] Existe un procedimiento para este paso.

Para identificar las oportunidades de cometer fraude y abordar las que pueden ser mitigadas o eliminadas a través de las TIC, se debe analizar cada uno de los procedimientos de la elección. Para ello se propone lo siguiente:

- a.* Identificar las oportunidades. Se debe tomar cada procedimiento por separado y analizar las oportunidades para cada uno de los cuatro aspectos de percepción de oportunidad de fraude descritos en Albrecht, Albrecht y Dolan (2007); es decir, el monitoreo o vigilancia externa, los mecanismos internos de control y monitoreo, la complejidad del entorno y la falta de educación o conocimiento en el tema.
- b.* Jerarquizar las oportunidades. Siguiendo una metodología de gestión de riesgos se puede obtener una lista priorizada de oportunidades de cometer fraude, generalmente de acuerdo con los niveles de probabilidad e impacto.
- c.* Descartar aquellas oportunidades de menos probabilidades o menor impacto (bajo riesgo). Se puede considerar que el impacto es bajo cuando las acciones cometidas no son capaces de modificar el resultado de una elección.
- d.* Considerar las oportunidades de medio o alto riesgo y determinar las TIC (mecanismos o herramientas) que permitan mitigarlas, es decir, disminuir la probabilidad de que sucedan. Caso contrario al inciso anterior, se pueden considerar de medio o alto impacto los riesgos que se derivan de acciones capaces de modificar el resultado de una elección.

Aun cuando puede haber similitudes en los procesos electorales de diferentes países, no se pueden generalizar las oportunidades de cometer fraude. Por tanto, si se desea mitigar el fraude a través de la implementación de las TIC, se debe tratar cada caso de manera particular. Por ejemplo, para el procedimiento analizado en la tabla 2, columna de la izquierda, se puede percibir fácilmente como oportunidad el portar una credencial de elector falsa o de otra persona para utilizarla para votar. Una forma de mitigar esa posibilidad de fraude es usar alguna tecnología de autenticación basada en biometría, como puede ser la lectura de huella dactilar. De este modo, se confía el proceso de autenticación a una tecnología robusta en vez de dejarlo a criterio de la capacidad o conocimiento de las personas que verifican la validez de una credencial de elector o que tienen que determinar si las características faciales de la persona que la porta son las mismas que las de la fotografía.

## 5. Conclusiones

En este trabajo se ha realizado el modelo conceptual del proceso electoral tal como está constituido en México. La conceptualización del proceso de elecciones permite detectar con mayor facilidad los actores, las actividades y procedimientos que lo componen, lo que a su vez facilita la identificación de oportunidades de fraude en una elección. A partir de dicha identificación de oportunidades, es posible plantear las acciones que pueden abordarse a través de la implementación de las TIC. Aun cuando en la conceptualización del proceso electoral se toma como ejemplo el caso de México, con el procedimiento descrito en este trabajo se puede realizar el modelo conceptual de cualquier sistema electoral.

Considerar las TIC como medio para mitigar las oportunidades de alto riesgo es la alternativa que este trabajo propone; por tanto, inhibir las oportunidades de cometer fraude pasa por el desarrollo, la incorporación o integración de las TIC a los procedimientos de cada actividad, en donde dichas oportunidades hayan sido identificadas.

Además, se debe considerar que el trabajo de incorporar las TIC bajo este enfoque es arduo, laborioso y complejo. Por ejemplo, para cada actividad no existe un solo actor y, por ello, no hay un solo procedimiento. Entonces, es posible que un solo actor realice varios procedimientos.

Como trabajo futuro se propone analizar las oportunidades percibidas para cometer fraude en un proceso electoral en particular, siguiendo el proceso descrito en este trabajo, con el fin de determinar qué herramientas o mecanismos (TIC) deberían implementarse para que dichas oportunidades sean mitigadas.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido parcialmente soportado por el Proyecto 280712 de Consolidación de Laboratorios Nacionales 2017, apoyado por el CONACyT.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Sergio

2006 *Problemas sociales, políticos y económicos de México*. México D.F: UNAM.

ALBRECHT, Chad, Conan ALBRECHT & Simon DOLAN

2007 Financial fraud: The how and why. *European Business Forum*, 29, 34-39.

BARTLET, Manuel

2017 *Salinas no ganó en el 88*. Recuperado de <http://www.reforma.com/libre/players/mmplayer.aspx?idm=79089&te=100&ap=1&c=19>

CACHO, Yureli

2015 *Desarrollan urna electrónica para evitar fraudes electorales*. Recuperado de <http://www.conacytprensa.mx/index.php/tecnologia/tic/1514-urna-electronica>

CALLEN, Michael, Clark GIBSON, Danielle JUNG & James LONG

2016 Improving Electoral Integrity with Information and Communications Technology. *Journal of Experimental Political Science*, 3, 4-17.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

2014 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Secretaría General.

CASTAÑEDA, Gonzalo & Ignacio IBARRA

2010 Detección de fraude con modelos basados en agentes: las elecciones mexicanas de 2006. *Perfiles Latinoamericanos*, 36, 43-69. Recuperado de <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/143>

CORTINA, Adela

2015 *¿Para qué sirve realmente la Ética?* Barcelona: Paidós.

CRESSEY, Donald

1953 *Other People's Money*. Montclair: Patterson Smith.

DIZON, Michael

2010 Participatory democracy and information and communications technology. A legal pluralist perspective. *European Journal of Law*, 1. Recuperado de [http://go.galegroup.com.ezproxy.uacj.mx/ps/retrieve.do?tabID=T002&resultListType=RESULT\\_LIST&searchResultsType=SingleTab&searchType=AdvancedSearchForm&currentPosition=28&docId=GALE%7CA248405392&docType=Article&sort=DA-SORT&contentSegment=&prodId=GPS&conte](http://go.galegroup.com.ezproxy.uacj.mx/ps/retrieve.do?tabID=T002&resultListType=RESULT_LIST&searchResultsType=SingleTab&searchType=AdvancedSearchForm&currentPosition=28&docId=GALE%7CA248405392&docType=Article&sort=DA-SORT&contentSegment=&prodId=GPS&conte)

EL MAR

2017 *FACTTIC y su participación en el debate por el voto electrónico*. Recuperado de <http://www.facttic.org.ar/noticia/facttic-y-su-participaci%C3%B3n-en-el-debate-por-el-voto-electr%C3%B3nico>

GUERRERO, Francisco

2017 *El uso de la tecnología para mejorar procesos electorales*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/opinion/opinion-del-expertonacional/2017/09/17/1188890>

IEEM

2017 *Envía tu voto desde allá: preguntas frecuentes*. Recuperado de <http://eleccion2017.ieem.org.mx/extranjeros/preguntas-frecuentes.php>

## INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE)

- 2014 *El uso de la tecnología en el proceso electoral*. Curso Internacional Especializado. Recuperado de [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Proyecto-CooperacionInternacional/CentroInterCapacitacionInvestigacionElectoral/modalidades-docs/CursosEspecializacion/Informe\\_Curso\\_publicado.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Proyecto-CooperacionInternacional/CentroInterCapacitacionInvestigacionElectoral/modalidades-docs/CursosEspecializacion/Informe_Curso_publicado.pdf)
- 2014-2015 *Manual del Funcionario de Casilla 2014-2015*. Recuperado de [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/PEF/2014-2015/docs/A\\_Manual\\_Funcionario\\_Federal.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/PEF/2014-2015/docs/A_Manual_Funcionario_Federal.pdf)
- 2015 *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5414404&fecha=05/11/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5414404&fecha=05/11/2015)
- 2017 *Información Básica Sistema Electoral Mexicano*. Recuperado de [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema\\_Politico\\_Electoral\\_Mexicano/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/)

## LA NACIÓN

- 2017 *Vuelve el debate por el uso de voto electrónico en las próximas elecciones*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/2054473-vuelve-el-debate-por-el-uso-de-voto-electronico-en-las-proximas-elecciones>

## LÓPEZ, Jorge

- 2009 *2006 ¿Fraude electoral? Estudios de las anomalías de la elección presidencial*. Chihuahua: Doble hélice ediciones.

## MORALES, Víctor

- 2009 *Seguridad en los procesos de voto electrónico remoto: registro, votación, consolidación de resultados y auditoría* (tesis inédita). Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona.

PARLAMENTO EUROPEO: COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

2017 *Informe sobre la democracia digital en la Unión Europea: posibilidades y retos*. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0041+0+DOC+XML+V0//ES>

1985 *Alquimia electoral y una acción rápida, al estilo Martínez Domínguez*. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/141636/alquimia-electoral-y-una-accion-rapida-al-estilo-martinez-domin-guez>

SECRETARÍA DE ASUNTOS POLÍTICOS (SAP). DEPARTAMENTO PARA LA COOPERACIÓN Y OBSERVACIÓN ELECTORAL

2014 *Tecnologías aplicadas al ciclo electoral*. Recuperado de [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Tecnologias\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Tecnologias_s.pdf)

SEGURA, Diego & Javier MANRÍQUEZ

2016 Inclusión de las TIC en el estudio de las demandas electorales. *Tecnología, Investigación, Academia*, 4(2). Recuperado de <http://revistas.udistrital.edu.co/ojs/index.php/tia/article/view/8633>

[Sobre los autores]

### VÍCTOR MORALES ROCHA

---

---

Es profesor investigador en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y coordinador del Laboratorio Nacional de Tecnologías de la Información-sede UACJ. Obtuvo su doctorado en Ingeniería Telemática en la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha publicado diversos artículos en revistas internacionales. Sus principales intereses de investigación se centran en la seguridad y auditoría de procesos electorales, así como en la seguridad en negocios electrónicos.

### LUIS FELIPE FERNÁNDEZ-MARTÍNEZ

---

---

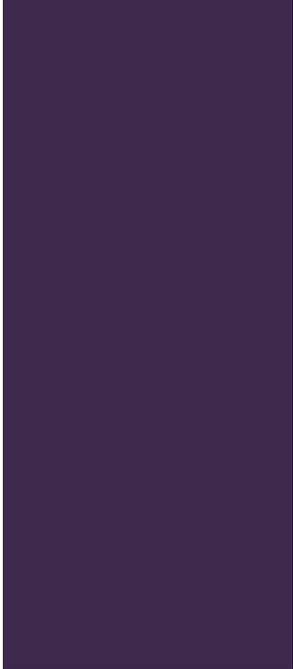
Es profesor investigador en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y coordinador de la Unidad de Ingeniería del Conocimiento e Ingeniería de Software del IIT de la UACJ. Realizó sus estudios de doctorado en Software en la Universidad Politécnica de Cataluña. Ha publicado diversos artículos en revistas internacionales. Sus líneas de investigación se centran en ingeniería de software, procesos de desarrollo de software, internet de las cosas y BPMN.

### CHAD ALBRECHT

---

---

Es director del programa de MBA en la Huntsman School of Business de la Universidad Estatal de Utah. Recibió su doctorado de ESADE Business School en Barcelona, España. Es autor de seis libros y su investigación ha sido publicada en varias revistas, entre ellas el Journal of Business Ethics, Business and Society y muchas otras revistas arbitradas. Antes de iniciar su carrera académica, trabajó como agente de bolsa con licencia para el Banco de Montreal.



HISTORIA ELECTORAL,  
POLÍTICA Y SOCIAL

---



# Jueces de paz del Perú. Perfil, modalidades y contextos de elección durante los siglos XIX, XX y XXI\*

JAIME ESCOBEDO SÁNCHEZ

<jaime.escobedo@pucp.edu.pe>

Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

Perú

[Resumen] Los primeros jueces de paz del Perú se remontan a la década de 1820 y desde entonces constituyen un cuerpo de autoridades locales sui generis en la historia del país. No existe otra autoridad local que administre justicia en nombre del Estado, en virtud de la elección o de la propuesta de sus propios vecinos y sin la necesidad de acreditar conocimientos en la disciplina del derecho. En ese sentido, este artículo explica los principales cambios y las continuidades en el perfil de esta autoridad local, así como las modalidades a través de las cuales fueron elegidas o designadas, y las principales dificultades en la conducción de los procesos desde 1823 hasta la actualidad.

[Palabras clave] Justicia local, autoridad local, ciudadanía, elección popular

[Title] The justice of the peace in Peru. Profile, modalities and contexts for the elections during the 19th, 20th and 21st centuries

[Abstract] The first justice of the peace in Peru date back to the 1820s and have since then become an entity of local authorities sui generis in the history of the country. There is no other local authority that administers justice in the name of the State, by virtue of the choice or proposal of its own neighbors and it does not need to prove knowledge in law matters. In this sense, this article explains the main changes and continuities in the profile of this local authority, as well as the modalities by which they were elected or appointed, and the main difficulties in conducting the processes from 1823 to the present.

[Keywords] Local justice, local authority, citizenship, popular election

ESCOBEDO, JAIME «*Jueces de paz del Perú. Perfil, modalidades y contextos de elección durante los siglos XIX, XX y XXI*». En *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 119-144

[Recibido] 28/09/2017 & [Aceptado] 25/10/2017

\* Este artículo se basa en un estudio previo sobre la justicia de paz que lleva por título: «Justicia de Paz del Perú. Rurasqanchikmi» (Escobedo, 2017).

## INTRODUCCIÓN

La década de 1820 fue un periodo de transformaciones de distintas intensidades en el Perú. En el plano político, hubo una ruptura en el modelo de Estado, cuando se reemplazó el modelo monárquico del siglo XVI por uno de corte republicano, pese a las intenciones de José de San Martín de instaurar una monarquía republicana. En el plano institucional, más bien, hubo una transición por la cual desaparecieron algunas instituciones coloniales, como los cabildos y las intendencias. Otras instituciones fueron rebautizadas, como la Real Audiencia y los Ayuntamientos: la primera se convirtió en la Alta Cámara de Justicia de 1821 y, dos años después, en la Corte Superior (Fuentes, 1873); los ayuntamientos fueron reemplazados por el Poder Municipal. Por último, otras instituciones se amoldaron al nuevo modelo republicano, como los alcaldes de los excabildos que asumieron un rol central en el nuevo Poder Municipal y Poder Judicial. Finalmente, en el plano social, no hubo cambios sustanciales, más allá del reemplazo de la élite de españoles y autoridades virreinales por la élite de criollos, militares y otros notables locales que ejercieron el poder hasta la primera mitad del siglo XX. Pues bien, en este periodo de transformaciones, también surgió un destacado protagonista de la historia del Perú: el juez de paz, la única autoridad local *sui generis* que subsiste en el país.

En efecto, el juez de paz, introducido oficialmente por la Constitución Política de 1823 y pieza importante de la actual Constitución de 1993, es una autoridad local *sui generis* por donde se la observe. Es el único individuo que mantiene la calidad de juez sin necesidad de ser un jurista y, aún más, subsiste como parte de un modelo de administración de justicia profesional, es decir, de un modelo que privilegia la participación de abogados, de ahí que a inicios del siglo XX se introdujera la figura del juez de paz letrado. En segundo lugar, el juez de paz es el único juez del Estado peruano que en diversas etapas de su trayectoria ha sido elegido por sufragio popular. Los otros jueces o bien han sido designados por alguna entidad o bien han accedido al cargo en virtud de un procedimiento meritocrático. En tercer lugar, el juez de paz es un integrante del Poder Judicial, pero, en la práctica, ha mostrado más afinidad y proximidad con otras autoridades locales como los alcaldes, regidores, gobernadores y, también, con los poderes locales, sean los hacendados de antaño o las autoridades comunales de la actualidad. En cuarto lugar, los jueces de paz siempre han sido algo más que jueces en su respectiva localidad; han desempeñado, a la vez,

funciones en la arena política, administrativa, notarial, electoral, etcétera. En quinto y último lugar, su condición de juez lego en derecho le ha permitido administrar justicia con un criterio de equidad y sin ajustarse a las formalidades del proceso judicial ordinario.

Aclarado ello, en este artículo nos proponemos analizar la forma particular de elección de los jueces de paz desde 1823 hasta la actualidad. Advertimos que debido a la escasez de estudios sobre esta autoridad local, elegimos aproximarnos a su modalidad de elección por el lado del régimen jurídico y del régimen general de participación política, en relación con los cuales existe una nutrida cantidad de normas y un número importante de estudios realizados desde la Academia. Conviene precisar, además, que nuestro análisis sobre las modalidades de elección del juez de paz abarca la descripción del perfil de los candidatos; la etapa de postulación o propuesta de candidatos; el método de elección; y la designación y la juramentación de esta autoridad local. De todo lo anterior se desprende que han existido cinco modelos de elección del juez de paz en la historia.

## **1. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ POR SUFRAGIO INDIRECTO (PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX)**

Mencionamos que la Constitución Política de 1823 introdujo la figura del juez de paz en el Perú. A esta flamante autoridad local se le encomendó propiciar la conciliación entre ciudadanos, con el fin de evitar que lleven su conflicto a los tribunales ordinarios, así como intervenir directamente en la resolución de conflictos de menor cuantía o menor gravedad criminal. Los primeros responsables de ejercer el papel de jueces de paz, entonces, en añadidura a sus otras funciones republicanas, fueron los alcaldes y, en ciertos lugares, los regidores. No fue una novedad, por cierto, que a los alcaldes les atribuyeran esta función, como recuerda Diez, pues, en la época colonial, los cabildos de indios o de españoles estaban integrados por uno o dos alcaldes, según la población, un procurador de cabildo y un número de regidores que regían los asuntos locales y representaban a la población. En el caso particular de los alcaldes, estos «ejercían labores de resguardo del orden público, administración de justicia y también recaudaban el tributo» (Diez, 2015, p. 126). Aún más, inclusive en el breve lapso de gobierno de José de San Martín, el Reglamento Provisional de Tribunales y Juzgados, aprobado el 10 de abril de 1822, mantuvo concentradas en manos del alcalde (fuero municipal)

las funciones de gobierno interior y de justicia local, en este último caso con el título de «jueces de primera instancia».

Así pues, los primeros alcaldes jueces de paz, al igual que los diputados y senadores eran elegidos por sufragio indirecto a través de colegios electorales. Estos últimos, divididos en colegios electorales de parroquia y de provincia dominaron el sistema de sufragio general hasta finales del siglo XIX. Como menciona Aguilar,

Los colegios electorales tuvieron vigencia desde 1823 hasta 1896, con excepción del periodo de 1855-1861. Estos colegios electorales estuvieron divididos en colegios electorales de parroquia y colegios electorales de provincia. Su instalación se realizaba en los años de elecciones y terminaba después de concluida la elección, aunque en algunos casos duraban dos años, es decir, hasta la siguiente convocatoria. Las elecciones para las autoridades políticas se realizaban en dos niveles. Primero, en el ámbito parroquial para elegir a los electores de parroquia y en un segundo momento en el ámbito provincial para elegir por el voto de los electores de parroquia a los candidatos de preferencia. Las elecciones eran entonces, indirectas. Este sistema de elección por colegios electorales tuvo sus antecedentes en la legislación de Estados Unidos (2002, p. 9).

En el caso particular de los primeros alcaldes jueces de paz, su elección se realizaba a través de los colegios electorales de parroquia. Cuando la Ley Orgánica de Elecciones, de julio de 1834, incluyó la elección directa de los jueces de paz, estos continuaron siendo elegidos a través de esta clase de colegios<sup>1</sup>. En ellos elegían y podían ser elegidos personas con ciertas cualidades, cualidades que constituían los requisitos de ciudadanía de la época. De ordinario, se trataba de ciudadanos en ejercicio, que tenían una edad mínima, eran vecinos y residentes del pueblo, tenían alguna propiedad, ejercían alguna profesión, arte u oficio que les producía una renta anual, eran personas de probidad notoria e, idealmente, debían saber leer y escribir, aunque esta última condición admitía excepciones, como cuando se trataba de población indígena. Todas las constituciones y leyes electorales emitidas entre 1823 y 1850 reprodujeron la mayoría de estos requisitos, con variantes en la edad mínima, el tiempo de residencia o domicilio, la cantidad de renta anual o el valor de la propiedad. Pero, además de estos requerimientos comunes, la legislación especial contemplaba, por un lado, exigencias adicionales a los candidatos residentes en Lima, Arequipa, Cusco, Ica, Pasco, Puno, Trujillo, Piura, Lambayeque y Cajamarca: en estos

<sup>1</sup> Todos estos jueces de paz, sean alcaldes jueces de paz o bien jueces de paz a secas cumplían su servicio uno al lado del otro en las municipalidades o por turnos, dependiendo de la localidad.

lugares había que tener una edad mínima de treinta años y una renta comprobada no menor de 700 pesos (en otros sitios esta renta mínima era de 300 pesos). Por otro lado, dicha legislación estimaba que los candidatos no residentes en capitales de departamentos o provincias debían ser padres de familia y tributarios de una contribución no menor de la que aportaban los indígenas. Nadie que cumpliera estas características podía excusarse arbitrariamente de intervenir en la elección, bajo de amenaza de castigo, pues el cargo de juez de paz, como otros cargos de autoridad local eran considerados cargos concejiles<sup>2</sup>.

Con las personas que cumplían los requisitos señalados en el párrafo anterior comenzaba el proceso de elección de los jueces de paz, cuyo número, no está demás señalar, obedecía a una regla preestablecida en la ley: a mayor número de habitantes de un pueblo o ciudad, mayor cantidad de jueces de paz (ver imagen 1). Todo iniciaba con la convocatoria a los electores de la respectiva circunscripción electoral, que tenía lugar en un mes específico del calendario electoral, por lo general en diciembre o enero. En esta reunión se elegía a un número predeterminado de representantes, denominados «electores de parroquia» o «electores municipales». Ningún ciudadano podía eximirse de esta responsabilidad, salvo por dispensa expresa de la ley electoral o municipal, como tampoco podía votarse a sí mismo. Luego de la respectiva votación, que a veces se prolongaba por varios días, los ciudadanos que eran seleccionados por mayoría de votos constituían el grupo de elegibles para el cargo concejil de juez de paz (en caso de empate, se recurría al sorteo).

Luego de elegir a los electores de parroquia o municipales, según fuera el caso, estos eran convocados a una sesión posterior para que se seleccionara de entre ellos a las autoridades locales, fueran estas alcaldes y regidores jueces de paz o, directamente, jueces de paz. Los elegidos no podían excusarse de servir en estos cargos concejiles, salvo por impedimento físico o legal determinado por las municipalidades. Si los elegidos eran tachados, según los fundamentos de la tacha, el gobernador o el prefecto podían volver a convocar al colegio electoral para que tomara una decisión. Los que cumplían el plazo de servicio

---

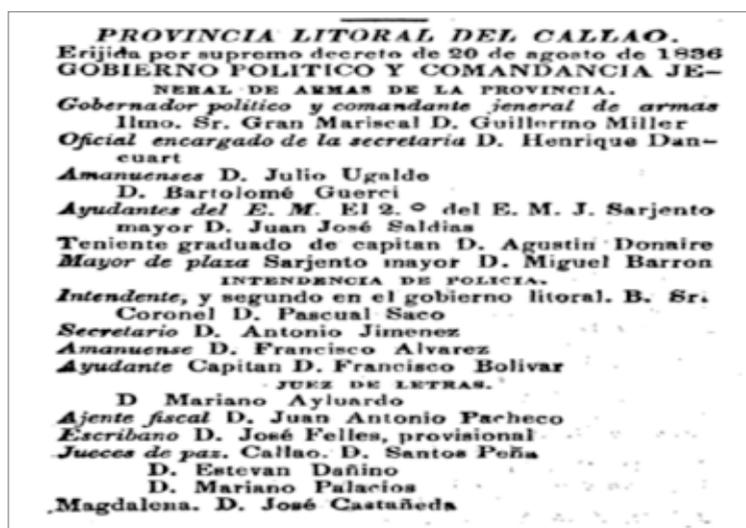
2 Juez de paz, como gobernador, teniente gobernador o regidor, eran considerados cargos u oficios concejiles, en la medida en que se trataba de un servicio civil a la comunidad que ningún ciudadano en ejercicio podía renunciar a desempeñar. En cambio, los jueces de primera instancia y los vocales supremos y superiores ejercían un oficio profesional, sujeto a más requisitos que la simple ciudadanía, como ser abogado o haber ejercido la profesión durante un determinado número de años.

como jueces de paz, que oscilaba entre uno o dos años, a veces podían ser reelegidos previa aceptación por ellos mismos, pero en otras ocasiones la reelección estaba prohibida: dependía de la ley vigente. En cualquier caso, si el mandato duraba dos o más años, la legislación especial consideraba la figura de la renovación por mitades de las autoridades locales al finalizar el primer año<sup>3</sup>.

A mediados del siglo XIX, los ciudadanos que eran elegidos jueces de paz debían juramentar recitando el juramento prescrito por la Constitución Política de la época, usualmente, ante el juez de primera instancia, siempre que se tratase de las capitales de provincia (en los otros pueblos el juez de paz juraba ante quien iba a dejar el cargo).

#### IMAGEN 1

Jueces de paz de la provincia del Callao en la década de 1830



Fuente: Paredes (1837).

¿Hubo problemas en esta primera modalidad de elección de los jueces de paz? Sí y muchos. Las elecciones de jueces de paz a cargo de los colegios electorales de parroquia no estuvieron exentas de dificultades, debido, entre otras

3 En el caso de los pueblos, las comarcas o villas que tenían un número reducido de habitantes o de ciudadanos en ejercicio, la legislación de la época contemplaba la posibilidad de que los electores de la parroquia a la que correspondía el pueblo eligieran a sus autoridades locales entre los vecinos (ciudadanos en ejercicio). En caso de que la parroquia no contara con un número mínimo de electores parroquiales o municipales, los vecinos debían designar directamente a sus jueces de paz.

razones, a la superposición de las parroquias, a los obstáculos en el funcionamiento y en la convocatoria de los colegios electorales, y a los problemas en el registro o padrón de electores.

Así, durante las primeras décadas de la República, más de una vez se suscitaron controversias de límites entre parroquias y provincias, debido a la falta de una política de demarcación general del territorio, lo que llevó al Estado a promulgar leyes como la del 1 de setiembre de 1831 que, entre otras cosas, señaló que las disputas limítrofes entre parroquias se resolvieran sobre la base de la proximidad de sus respectivos centros poblados con el territorio en discordia. Otro problema recurrente fue el plazo de duración de los colegios electorales, tanto de parroquia como de provincia. Las normas constitucionales y electorales estimaban en dos años el periodo de funcionamiento y renovación de los colegios electorales; sin embargo, la inestabilidad política, la suspensión de leyes y las pugnas por el acceso al gobierno que caracterizaron los primeros años de la República del Perú ocasionaron que estos colegios pocas veces pudieran cumplir su periodo de función. Esta situación condujo a que diferentes gobiernos o el propio Consejo de Estado promulgaran leyes o emitieran dictámenes, como la ley del 11 de octubre de 1847 o los dictámenes del 22 de diciembre de 1846 y del 1 de febrero de 1849. En dichos documentos, respectivamente, se convocó, con carácter de urgencia, a los colegios electorales para su renovación; se extendió el plazo de su funcionamiento para que eligieran a los jueces de paz y jurados; y se precisó su plazo de funcionamiento. Igual de problemático fue el asunto de la elaboración del padrón de electores: en más de una ocasión, los llamados a elaborar el censo de electores tuvieron problemas para concluir el registro en los plazos previstos (usualmente, seis meses). Por esta razón, el gobierno de turno o el Consejo de Estado se vieron obligados a convalidar los anteriores padrones<sup>4</sup>.

## **2. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ POR LOS MUNICIPALES Y PREFECTOS (SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XIX)**

Durante este periodo, las municipalidades y las prefecturas se alternaron la conducción del proceso de elección y designación de jueces de paz. Las primeras condujeron formalmente el proceso entre 1853 y 1855 y, luego, entre 1856 y

---

4 Véanse, al respecto, el dictamen del Consejo de Estado de enero de 1852 y el decreto del 5 de enero del mismo año.

1861. Por su parte, las prefecturas tuvieron la misma potestad en diferentes periodos hasta finales del siglo XIX. En uno y otro caso, se mantuvieron algunas de las reglas heredadas del modelo de elección vía sufragio indirecto, como la obligatoriedad del cargo, el periodo de duración del servicio (uno a dos años), la posibilidad de reelección y la renovación de los jueces de paz por mitades.

Este cambio en la modalidad de elección de los jueces de paz, como era previsible, propició un conjunto de cambios en el perfil de los aspirantes al cargo hasta finales del siglo XIX. Así pues, en un primer momento, concretamente en 1851, se promulgó un Reglamento de Elecciones, cuyo artículo 58 estableció que, para ser juez de paz, bastaba ser ciudadano en ejercicio y saber leer y escribir. De forma complementaria, el citado reglamento estipuló que solo en las capitales de departamento los candidatos a juez de paz necesitaban acreditar una renta de por lo menos 300 pesos anuales. En un segundo momento, entre 1853 y 1856, se promulgaron nuevas leyes orgánicas de municipalidades y un Reglamento de Jueces de Paz que, además de ser las responsables directas del reemplazo de la modalidad de elección vía sufragio indirecto, provocaron que se dejara de exigir a los aspirantes a jueces de paz, por ejemplo, los requisitos que debían cumplir los candidatos a diputados. En un tercer momento, en 1855, durante el segundo gobierno de Ramón Castilla, las propuestas de candidatos este cargo debían estar acompañadas de una explicación sobre «el mérito y servicios de cada uno de los candidatos» (artículo 2 del decreto del 3 de febrero de 1855). En 1861, otra ley promulgada por Castilla, dispuso que los candidatos debían ser ciudadanos en ejercicio, vecinos del pueblo donde se había de ejercer el cargo, saber leer y escribir, y tener una renta no menor de 300 pesos o alguna profesión (en este último supuesto, solo si tenían su domicilio en las capitales de departamento o de provincias).

Ahora bien, si volvemos al análisis de las características de la segunda modalidad de elección de jueces de paz en la historia, es importante precisar que cuando este proceso estuvo a cargo de las municipalidades se trataba tanto de un proceso de elección como de comisión (jueces de paz comisionados). En efecto, según la Ley Orgánica de Municipalidades de 1853 y el Reglamento de Jueces de Paz de 1854, una vez que asumían el cargo los municipales, al día siguiente de su instalación debían elegir entre sus miembros, por mayoría de votos, a aquellos que ejercerían el cargo de jueces de paz. Los regidores nombrados asumían la comisión de juez de paz y, sobre esa base, podían excusarse

de aceptar otras comisiones, pero no así de asistir a las sesiones de concejo ni de participar en la adopción de acuerdos. Esta comisión duraba todo un año y para ello la municipalidad debía precisar el distrito civil donde el regidor juez de paz desempeñaría sus funciones. Los pueblos que no contaban con municipalidad tenían jueces de paz nombrados por la municipalidad más cercana, pero elegidos entre sus propios vecinos. Todos estos jueces de paz se instalaban en presencia de los prefectos, subprefectos o gobernadores, según el lugar, tomaban posesión del cargo en enero de cada año y su juramentación estaba a cargo del juez de primera instancia o de un juez de paz comisionado en caso faltara el primero.

En 1855, durante el segundo gobierno de Ramón Castilla, el proceso de elección de los jueces de paz se trasladó de la esfera municipal al ámbito del Poder Ejecutivo. Por un breve periodo, los jueces de paz dejaron de ser elegidos entre los miembros de la municipalidad y debían someterse a un proceso en el que el órgano proponente era distinto al órgano de designación. Al Poder Judicial, mediante las cortes superiores o los jueces de primera instancia, según lugar, le correspondía proponer la terna de candidatos a jueces de paz ante el Poder Ejecutivo. Este último, a través de las prefecturas y subprefecturas, se encargaba de elegir al ganador. Concluido ello, el listado de personas elegidas para desempeñar la función de jueces de paz era enviado al gobierno central, acompañado de un recuento de sus méritos y calidades.

Sin embargo, un año después, en 1856, la Ley Orgánica de Municipalidades restituyó brevemente a las municipalidades sus competencias en los procesos de elección y comisión de los jueces de paz, sin mayores cambios en relación con las reglas incluidas en las leyes anteriores de 1853 y 1854. De ahí que, para la segunda mitad de la década de 1850, el ayuntamiento o municipalidad de Lima contara con 27 miembros, de los cuales 21 eran regidores comisionados jueces de paz, como se observa en la imagen 2. Cada uno de estos jueces de paz tenía establecido distinto orden en cuanto a las horas y días de despacho.

**IMAGEN 2**

Miembros del ayuntamiento de Lima a mediados de la década de 1850

Cargo	Nombre
Alcalde	Sr. Cor. D. Est. Correa Y Garay
Teniente alcalde	Don Manuel Vitorero
Secretario	Don Julián Alvares Martinez
Síndico	Don Federico Villarán
	Don José Valentín Moreira
Inspector de aguas	Don Francisco Garfias
Juez de paz	Don Gaspar De La Fuente
	Don Mariano Carmelino
	Don Juan Piñeyro
	Don José Valdez
	Don Nicolás Villalba
	Don Miguel Pitor
	Don Juan Vergara
	Don Juan Zubiaga
	Don Manuel A. Fuentes
	Don Benito Dorca
	Don Julián Zараcondegui
	Don José Antonio Lavalle
	Don Manuel Odriozola
	Don Juan Rodríguez
	Don Ignacio Elguera
	Don Fernando Soria
	Don Máximo Pinillos
	Don Francisco De Paula Cortiguera
	Don José Rojas
	Don José Landaburu
Don Juan Esteván Guzmán	

Fuente y elaboración: Fuentes (1861).

En 1861, todavía en el segundo gobierno de Castilla, otra ley del 17 de abril confiere por segunda vez a los prefectos la competencia en el nombramiento de los jueces de paz, esta vez a propuesta de los jueces de primera instancia en la modalidad de ternas. En esta ocasión, el aviso de nombramiento era inmediatamente remitido a las cortes superiores y a los jueces proponentes. Como en la etapa anterior, los jueces de paz nombrados por los prefectos continuaban

juramentando ante el juez de primera instancia, siempre que se tratase de las capitales de provincia; en los otros pueblos, juraban ante el juez de paz próximo a cesar. Esta norma de 1861 no llegó a ser derogada hasta 1900; es más, unos meses después, en mayo de aquel año, la siguiente Ley Orgánica de Municipalidades prohibió expresamente a los regidores ejercer como jueces de paz. En un sentido similar, otra norma municipal, esta vez de 1866, precisó que los regidores solo podían desempeñar comisiones que tuvieran por objeto la inspección o el arreglo de algún ramo municipal. Incluso, como para no dejar dudas de que la facultad de nombramiento de los jueces de paz correspondía a los prefectos, el gobierno de Nicolás de Piérola promulgó el decreto del 16 de enero de 1880, que ratificaba esta potestad.

¿Qué problemas trajo consigo la segunda modalidad de elección de jueces de paz? Los problemas vinieron, sobre todo, por el lado de las dificultades prácticas y legales para que la elección y comisión o designación llegara a cristalizarse. Recuérdate que hasta 1856 las municipalidades no pudieron implantarse definitivamente en la estructura burocrática del Estado peruano. Primero Simón Bolívar y luego José Luis de Orbegoso, Andrés de Santa Cruz, Agustín Gamarra o la guerra civil de 1854-1856 confabularon para que esta institución no se enraizara o, en el mejor de los casos, cumpliera un papel secundario o deliberativo (Peralta, 2009)<sup>5</sup>. Es más: el decreto que trasladó a los prefectos la facultad de nombramiento de los jueces de paz, expedido por Ramón Castilla el 3 de febrero de 1855, se justificó en la ausencia práctica de las municipalidades.

Por otro lado, la participación de los prefectos y subprefectos en la elección de los jueces de paz hasta fines del siglo XIX también tuvo sus propios inconvenientes, debido a la debilidad de los agentes del gobierno central frente a la injerencia de los poderes locales. En ese sentido, no fue extraño, sino frecuente, que las élites locales participen, en la sombra, en los procesos de nombramiento del juez de paz, sobre todo en las zonas rurales y en el área andina.

---

5 Véase el decreto del 10 de diciembre de 1826 que suprimió los ayuntamientos en toda la República, pues, entre otras cosas, dispuso encargar interinamente a los individuos de las municipalidades cesantes la función de jueces de paz.

### 3. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ POR LAS CORTES SUPERIORES (INICIOS DEL SIGLO XX HASTA LA DÉCADA DE 1990)

El punto de partida de esta tercera modalidad de elección de jueces de paz en la historia es la ley de reorganización de la administración de justicia en los juzgados de paz, del 1 de diciembre de 1900, cuyo artículo 11 concentra en manos del Poder Judicial tanto la postulación como el nombramiento de los jueces de paz, en reemplazo de los prefectos. Esta tercera modalidad, además de ser la más prolongada, coincidió con una etapa de cambios significativos en los escenarios donde se desempeñaban los jueces de paz., así como en sus propios perfiles.

Así pues, en la zona rural andina, durante la primera mitad del siglo XX, se testificó un incremento en el poder de las élites locales, sobre todo hacendados y terratenientes que ejercieron gran influencia en la arena política, económica y social de sus pueblos y no únicamente en la arena de la producción agrícola o ganadera de sus tierras. Es más, no es inusual que en estos sitios, el hacendado local, sus familiares, dependientes u otros integrantes de su red de aliados ocuparan directamente el cargo de jueces de paz<sup>6</sup>. Por otro lado, en las primeras décadas del siglo XX, surgieron importantes revueltas de indígenas en la sierra sur. Matos y Mejía (1980) señalan que las más importantes parecen haber sido las de Chucuito (1903-1905), Puno (1911-1913), Huancané (1915), Llacán (1914), Acomayo (1921), Canas y Espinar (1921-1923 y 1930), La Mar (1924), Huancané (1923), Chota y Cajamarca (1922-1925), Ccapana y Laura-marca (1925-1927), Anta (1930), Mulla K'awa (1931) y Paucartambo, Lampa, Azángaro, Moho (1933). Una de las causas de las protestas fue la creciente usurpación de tierras por parte de hacendados y terratenientes. Junto con estos fenómenos, durante la primera mitad del siglo XX, se masificó la presencia de maestros en el campo (Contreras, 1996), lo que ayudó a cuestionar las relaciones de poder entre «señores» y campesinos. Es más, con el paso de los años, algunos de estos maestros asumieron la función de jueces de paz, debido a que en el espacio rural era mínima la cantidad de población alfabeta. Por último,

6 Es particularmente interesante el estudio de Sala (2001) sobre Albino Añaños, hacendado de La Mar (Ayacucho), quien extendió sus redes hasta controlar el espectro político de su región desde finales del siglo XIX hacia las primeras décadas del siglo XX. En especial, es interesante la declaración conjunta de los comuneros de La Mar, que a propósito del clan familiar de los Añaños señalaban: «Imponen autoridades a consigna de subprefecto a gendarmes, de alcalde a portapliego, de juez de paz a alguacil, de cura a sacristán, de preceptor a pasante; la provincia de La Mar está convertida hoy en una hacienda cuyos propietarios son los feudales señores Añaños» (Paulino Romero y otros, citados por Sala, 2001, p. 203).

en 1969, el gobierno militar liderado por Juan Velasco Alvarado dispuso el inicio de la reforma agraria. Esta reforma erradicó el sistema de haciendas e introdujo las comunidades campesinas y, más adelante, las comunidades nativas en lugar de las comunidades de indígenas. Este hecho es importante porque las comunidades campesinas y nativas comenzaron a ser sedes de juzgados de paz. A la par, un número cada vez mayor de agricultores, campesinos y profesores asumieron el cargo de jueces de paz.

En la zona urbana y sobre todo en Lima, por su parte, fueron numerosos y evidentes los intentos de los políticos y burócratas capitalinos por reforzar el poder del gobierno central y de sus instituciones, en respuesta a algunos intentos de descentralización conducidos, entre otros, por el gobierno de Andrés Avelino Cáceres hacia finales del siglo XIX. A la par, desde inicios del siglo XX comenzó la lenta retirada de los juzgados de paz de los principales centros urbanos del país. El lugar que dejaban atrás es ocupado por los flamantes jueces de paz letrados, introducidos en 1924, primero en la ciudad de Lima, luego en la Provincia Constitucional del Callao y en todas las capitales de departamento que eran sedes de Corte Superior.

Ahora bien, volvamos al análisis de las características de la tercera modalidad de elección de jueces de paz en la historia. Al respecto señalamos que la ley del 1 de diciembre de 1900 y, en lo sucesivo, también la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1912, como el frustrado Código de Justicia de Menor Cuantía de 1945 y la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963, establecieron que los jueces de primera instancia eran responsables de proponer a la terna de candidatos a jueces de paz y la Corte Superior de nombrar al elegido. El plazo de nombramiento continuaba siendo de un año y cabía la reelección<sup>7</sup>. Podía terminar antes, vía la destitución, la remoción o la separación por razones asociadas a la calidad en el servicio, por órdenes de la respectiva Corte Superior, así como por renuncia, si esta era aceptada. Por otra parte, los jueces de paz debían juramentar ante el juez de primera instancia o, a falta de este, ante el juez decano. Un heredero célebre de esta modalidad de elección de jueces de paz fue el poeta César Vallejo, cuya acta de designación fue suscrita en la ciudad de Trujillo el 6 de diciembre de 1916 (ver imagen 3).

---

<sup>7</sup> El Código de Justicia de Menor Cuantía contemplaba la reelección indefinida del juez de paz. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 reconocía hasta dos reelecciones en el cargo.



¿Qué perfil tuvieron los jueces de paz elegidos por las cortes superiores de justicia? Inicialmente, la ley del 1 de diciembre de 1900 estableció que el cargo de juez de paz recaería, de preferencia, en personas que tuvieran título profesional y fueran propietarias de bienes raíces o ejercieran alguna industria por la cual pagaran alguna contribución al Estado.

Transcurridas unas décadas en las que se fueron flexibilizando los requisitos para ser juez de paz, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963 volvió a incrementar el número de requisitos exigibles, en una proporción comparable a las reglas existentes hasta mediados del siglo XIX. Las nuevas condiciones obedecían tanto a su condición de juez del Poder Judicial (requisitos generales) como a la de juez de paz en particular (requisitos especiales). Se dispuso, así, que era necesario ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, tener una conducta intachable, no haber sido condenado ni procesado por delito doloso, no haber sido declarado pródigo o en quiebra, no tener una incapacidad física o mental que le impidiera ejercer el cargo, no ser ministro de algún culto religioso, tener por lo menos 25 años de edad, ser vecino del lugar donde se ejercería el cargo, tener patrimonio, profesión u oficio conocido, haber cursado cuando menos instrucción primaria completa y conocer el quechua o el aimara si estos eran los idiomas predominantes en su localidad. Podía prescindirse de los dos últimos requisitos solo si en el centro poblado no existieran personas con ese perfil. Por otra parte, la misma ley consideró dar preferencia a los candidatos que fueran letrados (abogados).

#### **4. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ POR CANALES MIXTOS (1990-1993)**

Esta cuarta modalidad de elección de los jueces de paz duró, formalmente, apenas tres años –entre 1990 y 1993–, pero en la práctica tuvo efectos hasta la primera década del siglo XXI. Durante este periodo nominal de tres años se promulgaron las dos últimas leyes orgánicas del Poder Judicial que introdujeron cambios en el sistema de elección de jueces de paz. Así, el recientemente creado Consejo Distrital de Gobierno de la Corte Superior (órgano administrativo) reemplazó a las cortes superiores en la función de designar a los jueces de paz de su jurisdicción. Ahora bien, para la preparación de las propuestas de ternas de candidatos, si bien no existió impedimento legal para que los jueces de primera instancia continuaran proponiendo candidatos, las dos leyes orgánicas de inicios de la década de 1990 señalaron que era necesario tomar en cuenta las

propuestas dirigidas por los concejos municipales, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y los sectores representativos de la sociedad civil que lo requirieran. Los jueces de paz elegidos en estas condiciones ejercieron el cargo durante dos años. La juramentación estaba a cargo del juez decano especializado o mixto del distrito judicial correspondiente.

Este esquema mixto, que admitió varias vías para la postulación de jueces de paz, no era más que el resultado de los cambios producidos en los escenarios de actuación, los perfiles y en el rol de esta autoridad local durante todo el siglo XX. Así pues, los gobiernos locales sobre todo de zonas rurales, las comunidades campesinas y las comunidades nativas obtuvieron oficialmente la prerrogativa de postular a sus propios jueces de paz, porque a partir de la reforma agraria un número cada vez mayor de pequeñas municipalidades y comunidades comenzaron a ser sedes de juzgados de paz. Es más, conscientes de esa realidad, los autores de la Ley General de Comunidades Campesinas, de abril de 1987, procedieron a otorgar a la Asamblea General de estas organizaciones la facultad de «Proponer candidatos a la autoridad competente para los nombramientos de Jueces de Paz no Letrados, Gobernador y Teniente Gobernador en su jurisdicción» (artículo 18).

Por otra parte, las dos últimas leyes orgánicas del Poder Judicial de 1990 y 1991, respectivamente, ratificaron la mayoría de los requisitos para ser juez de paz que fueron introducidos en la ley orgánica de 1963, es cierto, con algunas reformas específicas y un agregado importante. En la línea de las reformas, se incrementó a 30 años la edad mínima de los candidatos a jueces de paz y se amplió el número de lenguas que debían conocer los postulantes en caso estas fueran predominantes en su centro poblado. En lo que respecta al agregado, como se acababa de introducir un nuevo sistema de elección de jueces de paz que permitía la participación de las municipalidades y de las comunidades campesinas y nativas en la elaboración de las ternas de candidatos, se optó, de todos modos, por preferir a los postulantes que fueran titulados, egresados o estudiantes de derecho.

## 5. LA ELECCIÓN DEL JUEZ DE PAZ ¿POR SUFRAGIO POPULAR? (1993 HASTA LA ACTUALIDAD)

La quinta y última modalidad de elección de los jueces de paz en toda su historia se inicia a partir de la aprobación de la Constitución Política de 1993. Esta norma introdujo por primera vez la elección universal de los jueces de paz. Hasta entonces, el antecedente era la legislación de la primera mitad del siglo XIX, pero el mecanismo de elección de ese periodo era el sufragio indirecto. En 1993, en atención a lo dispuesto por el artículo 152 de la Constitución, debía darse inicio a la elección de los jueces de paz vía sufragio directo. También se introdujo, a través de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura de 1994, la competencia de esta institución para emitir el título de juez de paz<sup>8</sup>. Pese a todas estas normas, en la práctica, la elección popular del juez de paz recién se materializó algunos años después, entre 1998 y 1999, en algunos distritos judiciales de la costa norte, como Piura y Tumbes, gracias a la iniciativa de sus propias autoridades y de organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia católica, y en el ámbito nacional solo a partir de 2006.

¿Por qué, salvo excepciones, no se llevaron a cabo procesos de elección popular de jueces de paz entre 1993 y 2006? Formalmente, el principal obstáculo fue la falta de desarrollo legal del artículo 152 de la Constitución, que recién se materializó en 2001 a través de la ley 27539, pero, en los hechos, la principal razón de que no se eligieran jueces de paz por sufragio directo fue la falta de interés político de las principales autoridades del Estado, que no solo explica por qué demoraron ocho años en reglamentar un artículo constitucional, sino, seguidamente, la ineficacia de las tres leyes aprobadas con tal fin por el Congreso de la República, entre 2001 y 2005.

Con el fin de sortear los obstáculos señalados, el Poder Judicial, aprobó una resolución administrativa en 2001 y otra en 2004, según las cuales los jueces de paz continuarían siendo designados por el respectivo Consejo Ejecutivo Distrital, es decir, al amparo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1991. De tal forma, pese a que se promulgaron las leyes 27539, 28035 y 28545, entre 1993 y 2005, no se llevaron a cabo procesos de elección popular de los jueces de paz, salvo las excepciones mencionadas, si no a partir de 2006 en adelante, y ello

---

<sup>8</sup> Lo que no cambió fue el mecanismo de juramentación de los jueces de paz, pues continuó a cargo del juez decano especializado o mixto del distrito judicial correspondiente.

gracias a la aprobación del Reglamento de Elección de Jueces de Paz, que desarrolló y logró poner en práctica la última de las leyes mencionadas<sup>9</sup>.

Punto aparte. Tampoco se puede negar que las tres leyes aprobadas por el Congreso de la República, entre 2001 y 2005, con el fin de desarrollar el artículo 152 de la Constitución, tenían sus propias complejidades que dificultaban su aplicación práctica. Así, la ley 27539 de 2001 dispuso que el presidente de la República convoque a elecciones de jueces de paz, a solicitud del presidente de la Corte Suprema. El desarrollo del proceso electoral fue encomendado a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en coordinación con las municipalidades. Cuando la elección tenía como sede una comunidad campesina o nativa, la ONPE solo supervisaba que el método de elección utilizado por estas organizaciones reflejara sus usos y costumbres. En cualquier caso, era elegido el candidato con la más alta votación entre los postulantes. El ganador de la contienda ejercía su mandato por tres años y podía ser reelecto. Durante este periodo, podía ser revocado en el cargo y también cabía que renunciara. La juramentación de los jueces de paz estaba a cargo del presidente de la Corte Superior. Posteriormente, la ley 28035 de 2003 reformó este sistema de elección, y precisó, por ejemplo, el plazo mínimo de convocatoria para elecciones de jueces de paz y amplió la participación del Poder Judicial y del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en todo el proceso. En 2005 se aprobó la última ley de desarrollo del artículo 152 de la Constitución, la ley 28545, que encomendó a la Corte Superior de Justicia coordinar con el alcalde distrital, el agente municipal o el presidente de la comunidad la convocatoria de los vecinos para que eligieran a los jueces de paz democráticamente o sobre la base de sus usos y costumbres. Una vez elegidos, la Corte Superior tenía la responsabilidad de verificar que cumplieran con los requisitos legales, así como de resolver las controversias que se plantearan durante el proceso electoral. Por otra parte, redujo a dos años el tiempo de servicio de estos jueces, dejando abierta la posibilidad de la reelección. Además, esta ley consideraba excepcional la intervención de la ONPE o el JNE.

El Reglamento de Elección de Jueces de Paz de 2006 trató de suplir las deficiencias en el contenido y el diseño de la legislación descrita, precisando algunos criterios, ordenando algunos procedimientos y supliendo algunos vacíos

---

9 Véase la resolución administrativa 139-2006-CE-PJ.

que ayudaron a que, a partir de ese año hasta 2012, cuando fue promulgada la actual Ley de Justicia de Paz, se pudieran realizar procesos de elección popular de jueces de paz en los diferentes distritos judiciales del país. En ese sentido, pues, se trata de un régimen de transición que cumplió, en lo posible, los objetivos trazados.

La vigente Ley de Justicia de Paz y sus normas complementarias<sup>10</sup> admiten la existencia de dos regímenes de elección paralelos: el régimen ordinario de elección popular del juez de paz y el régimen extraordinario. El régimen ordinario se convoca con el objetivo de elegir a un juez de paz y a dos jueces accesitarios. Asimismo, abarca tres modalidades de elección popular: a) la ordinaria, que es convocada por la respectiva Corte Superior con el apoyo de los gobiernos locales en centros poblados que no alberguen más de 3000 electores; b) la excepcional, que es convocada por el Poder Judicial con apoyo de la ONPE y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) para lugares que tengan más de 3000 electores; y c) la especial, que es utilizada en las comunidades campesinas y comunidades nativas, y se rige de acuerdo con sus usos y costumbres. El periodo por el que son elegidos los jueces de paz es de cuatro años.

A su vez, el régimen de elección extraordinario —y transitorio— tiene vigor hasta 2017. En este proceso, el liderazgo corresponde a la Comisión de Selección, que se conforma en cada distrito judicial. Este régimen es una vía extraordinaria en la medida en que solo es posible seleccionar a un juez de paz cuando el Poder Judicial no cuenta con el apoyo de los gobiernos locales o de las comunidades para llevar a cabo un proceso de elección popular, cuando la población electoral se encuentra dispersa en un gran territorio, o cuando el lugar presenta altos índices de conflictividad o de violencia política y criminal. De darse alguno de estos supuestos, la respectiva Corte Superior convoca a la sociedad civil del lugar a proponer candidatos para el cargo de juez de paz y es elegido aquel que obtenga el mayor puntaje en el examen de selección, que consta de la evaluación del expediente del candidato más una entrevista personal. De este modo, quienes obtienen el segundo y tercer mejor puntaje asumen el cargo de primer y segundo accesitario, respectivamente. Esta terna es seleccionada por un periodo de cuatro años, no renovables.

---

10 Véase la Resolución Administrativa 098-2012-CE-PJ.

Ahora bien, en esta quinta y última modalidad de elección, ¿se introdujo algún cambio en el perfil de los candidatos a jueces de paz? Las tres leyes de desarrollo del artículo 152, dadas entre 2001 y 2005, apenas introdujeron algunas reformas y algunos agregados al perfil ya existente. Así, reintrodujeron la edad mínima de veinticinco años y precisaron el tiempo mínimo de residencia en el centro poblado sede del juzgado de paz (dos a tres años). Como agregado, se introdujo el requisito de que todas las candidaturas a juez de paz debían contar con el respaldo de un porcentaje de electores de su circunscripción judicial, aunque esta condición fue derogada por la ley 28545 junto con el requisito de tener educación primaria completa.

En cuanto a la actual Ley de Justicia de Paz, son once los requisitos para acceder al cargo de juez de paz. Ninguno de ellos es una novedad, pues son una síntesis de la legislación anterior que se ocupaba del requisito de ciudadanía, de residencia, de probidad, de idioma y de conducta intachable. Lo único realmente novedoso en este ámbito es la condición de no ser deudor alimentario moroso, pues ha sido introducido como parte de un esfuerzo del Estado en su conjunto por garantizar los derechos del niño y los adolescentes en todo nivel.

No quisiéramos concluir este repaso de las modalidades de elección del juez de paz en la historia sin hacer tres comentarios claves. El primero es que el recorrido histórico y legal aquí realizado no se ha detenido en la condición de varón o mujer de los candidatos al cargo de juez de paz, porque el hecho es que hasta mediados del siglo XX solo los varones pudieron ejercer esta función. La razón es que las mujeres no eran consideradas ciudadanas en ejercicio y, por ende, no tenían acceso al ejercicio de la función pública. Este espacio se hallaba reservado a ciudadanos hasta 1924, cuando se abrió una ventana de oportunidad para la participación de la mujer en la gestión pública: la aprobación de la ley 4526 permitió a las mujeres casadas mayores de 30 años de edad formar parte de las Sociedades Públicas de Beneficencia, con la condición de que contaran con la autorización por escrito del marido. Luego de que se diera esta norma, fruto de un intenso y prolongado debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932 (Aguilar, 2002a), se aprobó la Constitución Política de 1933, cuyo artículo 86 introdujo una especie de ciudadanía disminuida para la mujer casada, con el fin de que participe exclusivamente en las elecciones municipales. Finalmente, en 1955, durante el gobierno de Manuel Odría se promulgó la ley 12391, que modificó la Constitución de 1933 para reconocer la ciudadanía

plena a la mujer. Según Odría, «no existía razón para que las mujeres peruanas se encontraran en condiciones de inferioridad, en relación con otras mujeres del mundo» (Manuela Ramos, 2010, p. 28). Desde entonces, formalmente, las mujeres tuvieron el camino libre para ser elegidas juezas de paz. Lamentablemente, no existe información sobre las primeras mujeres que ejercieron esta función en la historia.

Un segundo comentario es que, pese a lo estipulado en las abundantes leyes sobre elección general, municipal o especial del juez de paz, el hecho es que el requisito de que los indígenas varones supieran leer y escribir no se aplicó inflexiblemente hasta fines del siglo XIX. Sobre este punto, Aljovín refiere que en «muchas elecciones, tenemos pruebas de votación indígena. Se sospecha que el voto indígena era comunitario (no individual). Aparentemente, la decisión se tomaba en grupo, pero las pruebas para esta afirmación no son contundentes. De lo que sí tenemos pruebas suficientes es que muchos electores para la Junta Electoral Provincial o para elegir a los regidores eran de origen indígena» (2011, pp. 3-4). Ahora bien, esto último no significa que los indígenas tuvieran facilidades para ser elegidos autoridad local (jueces de paz), pues la evidencia histórica demuestra que hasta fines del siglo XIX se prefería elegir autoridades mestizas o criollas. Tampoco se puede olvidar que, a partir de la promulgación de la Ley Electoral del 20 de noviembre de 1896, el requisito de saber leer y escribir comenzó a ser aplicado rigurosamente y sin excepciones por quienes estaban a cargo de los procesos de elección de funcionarios públicos.

Por último, es necesario señalar que la estadística sobre instrucción primaria o profesional, un requisito que reemplazó al de saber leer y escribir durante el siglo XX, también indica qué proporción de la población nacional podía acceder a cargos públicos como el de juez de paz. Así, durante la primera mitad del siglo XX, menos de la mitad de los niños de entre seis y 14 años de edad recibían instrucción primaria. El Censo Escolar de 1902 indicaba que solo el 29% de niños de seis a 14 recibían instrucción primaria; en 1940, el porcentaje subió a 35%. De todos modos, los anuarios estadísticos consultados por Contreras demuestran el paulatino incremento de la cantidad de niños que asistían a la escuela primaria hasta la década de 1970, gracias a una iniciativa del Estado más que de los sectores privados o de la sociedad civil. Según este investigador, «hasta 1970, aproximadamente, la educación fue pensada desde el Estado, como la estrategia más eficaz para lograr la irresuelta tarea de

integración nacional de la población y abrir el camino a la prosperidad con justicia» (1996, p. 5). Producto de este esfuerzo estatal, la cantidad de escuelas, maestros y alumnos de educación primaria se incrementó de 1425, 1657 y 85 000, respectivamente, en 1905, hasta 19 587, 62 416 y 2 208 299 en 1966. Esta tendencia tuvo un correlato en la reducción del porcentaje de analfabetismo nacional: en 1940 alcanzaba al 60% de la población; en 1961 se redujo a 39%; en 1972, a 27%; en 1981, a 18%; y en 1993, a 13%. De este modo, el universo de candidatos a jueces de paz también se amplió.

## CONCLUSIONES

Los jueces de paz están a puertas de celebrar 200 años de existencia ininterrumpida en el Perú. Durante este largo periodo han tenido lugar cambios y continuidades en el perfil de los jueces de paz, como también han existido cambios en sus modalidades de elección como autoridad local. Los cambios y continuidades en el perfil, como este artículo ha intentado explicar, obedecen sobre todo a reformas en el marco legal; a la evolución de los conceptos y de la práctica de ciudadanía; y a las transformaciones en los contextos en que se han desempeñado los jueces de paz. Por su parte, los cambios en las modalidades de elección han estado de la mano de las reformas en el sistema de sufragio; del reforzamiento del papel del Poder Municipal, del Poder Judicial y de las comunidades de indígenas; y del avance de la democratización, sobre todo local.

Así pues, nos preguntamos: ¿Coincide el perfil actual del juez de paz con el perfil de sus predecesores? No. Sobre la base de este trabajo se pueden trazar hasta tres perfiles de los jueces de paz en la historia.

El primer perfil del juez de paz, preponderante entre la década de 1820 hasta finales del siglo XIX, se caracteriza por estar fuertemente asociado al de ciudadano y notable del pueblo. Es decir, eran principalmente un grupo selecto de criollos y mestizos —y en mucha menor cantidad de indígenas—, quienes, además de cumplir con los requisitos legales ocupaban, en la práctica, este cargo de autoridad local debido a que contaban con recursos económicos, el prestigio (o buen nombre) y el respeto o reconocimiento de sus pares.

El segundo perfil del juez de paz, propio del periodo que transcurre entre la última década del siglo XIX y los años previos a la reforma agraria (década

de 1960), se caracteriza por el relajamiento de los requisitos decimonónicos y el alejamiento del ideal de ciudadano construido durante buena parte del siglo XIX. En esta segunda época dejó de ser relevante el prestigio, reconocimiento o respeto entre los vecinos, aún más cuando estos últimos perdieron definitivamente el derecho de elegir a sus jueces de paz a partir de 1861. Entonces, tanto en el plano legal como en el real, surgieron las condiciones para que emergiera otro tipo de juez de paz: individuos con poder político local; individuos con influencias o relaciones en los círculos de poder económico del lugar, muchas veces asociados, dependientes o familiares de hacendados y gamonales; propietarios de tierras o comercios; en suma, ciudadanos sobre todo ajenos a las necesidades y expectativas de los segmentos excluidos de la población, proclives a manipular el ordenamiento jurídico oficial y a utilizar su posición social para preservar sus cuotas de poder local.

El tercer perfil del juez de paz emergió de la mano de la reforma agraria y, sin mayores cambios, subsiste hasta la actualidad. Surge como un nuevo tipo de notable, distinto al juez de paz decimonónico. Las personas elegidas eran valoradas y socialmente respetadas no por tener grandes propiedades o por sus influencias en los círculos de poder local, sino, ante todo, por estar legitimadas en su entorno, representar a sus vecinos o tener un conocimiento especial, primero como abogados o estudiantes de derecho y actualmente por su conocimiento del derecho local o su buen juicio para la solución de conflictos.

Pasando al punto de las modalidades de elección de los jueces de paz, como se adelantó al inicio de este artículo, se advierten cinco de ellas en los últimos 200 años. No viene al caso aquí volver a mencionarlas; más bien quisiéramos señalar que en este proceso de cambios se nota un retorno a la modalidad de elección de jueces de paz vía sufragio de los vecinos, luego de un ínterin en el que el proceso de elección estuvo en manos del Estado (municipalidades, prefecturas y cortes superiores). En tal sentido, su contribución al proceso de democratización a escala local y de descentralización del poder del Estado es innegable.

Otro comentario final tiene relación con la persistencia de dificultades o con la ausencia de condiciones para llevar a buen puerto la elección de jueces de paz. Sin importar la época o modalidad, todas han hecho frente a problemas de índole político (por ejemplo, desactivación de las municipalidades); legal

(por ejemplo, falta de desarrollo del artículo 152 de la Constitución o mal diseño de las leyes); material (falta de presupuesto, logística, instrumentos, etcétera); y fáctico (oposición a la elección o apropiación de los cargos por parte de élites locales).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Roisida

2002 *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Documento de trabajo 4. Lima: ONPE.

2002a El sufragio de la mujer. Debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932. *Elecciones*, noviembre, 1(1), 123-164.

ALJOVÍN, Cristóbal

2011 Algunas reflexiones en torno a las elecciones del siglo XIX. *Revista Argumentos*, 5(1), 1-6.

CONTRERAS, Carlos

1996 *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX*. Documento de trabajo número 80. Serie Historia 16. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DIEZ, Alejandro

2015 Autoridades locales y comunidades indígenas en el Perú del siglo XIX. Una aproximación desde la sierra centro y norte del Perú. *Boletín del Instituto Riva Agüero*, 37, 123-143.

ESCOBEDO, Jaime

2017 *Justicia de paz del Perú. Rurasqanchikmi*. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial-PNUD.

FUENTES, Manuel Atanasio

1873 *Derecho constitucional universal e historia del derecho público peruano*. Lima: Imprenta del Estado.

1861 *Guía histórica descriptiva administrativa, judicial y de domicilio de Lima*. Lima: Librería Central.

MATOS, José & José Manuel MEJÍA

1980 *La reforma agraria en el Perú*. Serie Perú Problema 19. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PAREDES, José Gregorio

1837 *Calendario y guía de forasteros de Lima para el año de 1837*. Lima: Imprenta de José Masías (1886).

PERALTA, Víctor Manuel

2009 Las sociedades patrióticas y las intendencias de policía en la constitución del poder local limeño (Perú, 1845-1850). En Pilar García (ed.), *Dinámicas de poder local en América Latina, siglos XIX-XXI* (pp. 165-180). Barcelona: Universitat de Barcelona.

SALA, Núria

2001 *Selva y Andes. Ayacucho (1780-1929), historia de una región en la encrucijada*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

[Sobre el autor]

JAIME ESCOBEDO SÁNCHEZ

---

Peruano. Abogado y maestro en ciencia política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es investigador asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Docente asociado en la Academia de la Magistratura. Exasesor del Gabinete de Asesores de la Presidencia del Poder Judicial. Entre sus obras están: *Justicia de paz del Perú: Rurasqanchikmi; Herederos de la reforma agraria en el valle de Chancay*. Sus líneas de investigación son derecho agrario, historia del derecho y justicia local.

---



# El Censo Cívico de 1826. El primer padrón de ciudadanos limeños del Perú republicano

OMAR GONZALO ESQUIVEL ORTIZ  
<omar.esquivel@unmsm.edu.pe>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
Perú

[Resumen] Dentro del marco del Bicentenario de nuestra Independencia política, este artículo propone una lectura historiográfica, estructural y estadística de un valioso documento hasta ahora poco atendido por los especialistas sobre historia electoral del Perú. Situaremos al Censo Cívico de 1826, el conjunto más temprano de padrones electorales de ciudadanos limeños hecho para las elecciones de los miembros del primer Congreso del Perú republicano, dentro de sus pretensiones políticas. Este censo intentó redefinir la cantidad e identidad de ciudadanos de Lima de acuerdo a la estrategia demagógica del gobierno bolivariano para adherir la representatividad de nuevos ciudadanos entonces desplazados y hasta catalogados como «criminales» luego de las fallidas elecciones en el Cuartel V de la Parroquia de San Lázaro.

Nuestro artículo se divide en dos partes. La primera identifica las causas y motivaciones políticas que influyeron en el ordenamiento del Censo Cívico de 1826, de acuerdo a la secuencia de eventos electorales anteriores a él, y la segunda analiza el esquema de los padrones desde un ángulo estructuralista y estadístico que permite aproximarnos al estado de representatividad ciudadana que el sistema electoral permitía durante los primeros años de la República. Para este fin hemos recurrido a la consulta de fuentes de primera mano, principalmente del fondo histórico municipal, así como información de otros repositorios, como del Archivo General de la Nación, el Archivo Arzobispal de Lima y el Fondo Antiguo de la Biblioteca Nacional del Perú.

[Palabras clave] Ciudadanía, Lima, independencia, elecciones, 1826

[Title] Civic Census of 1826. The first census of Lima citizens in republican Peru

[Abstract] Within the framework of the Bicentenary of our Political Independence, this article proposes a historiographic, structural and statistical reading of a valuable document, until now insufficiently studied by specialists on electoral history of Peru. We will place the Civic Census of 1826, the earliest set of electoral registers of citizens of Lima made for the elections of the first members for the Congress of Republican Peru, within its political pretensions. This census attempted to redefine the number and identity of Lima's citizens according to the demagogic strategy of the Bolivarian government to adhere to the representation of new citizens, who were then displaced and even labeled as "criminals" after the failed elections in the 5th Quarter of the Saint Lazarus Parish.

Our article is divided into two parts. The first identifies the causes and political motivations that influenced the ordering of the Civic Census of 1826, according to the sequence of electoral events prior to it, and the second analyzes the pattern of the censuses from a structuralist and statistical point of view that allows us to approach the state of citizen representation that the electoral system allowed during the first years of the Republic. For this purpose, we have consulted first-hand sources, mainly from the municipal historical collection, as well as information from other repositories, such as the General Archive of the Nation, the Archiepiscopal Archives of Lima and the Ancient Collection of the National Library of Peru.

[Keywords] Citizenship, Lima, independence, elections, 1826

ESQUIVEL, OMAR «*El Censo Cívico de 1826. El primer padrón de ciudadanos limeños del Perú republicano*». En *Elecciones*, 2016, enero-diciembre, 15(16), 145-184.

[Recibido] 01/12/2016 & [Aceptado] 23/03/2017

## INTRODUCCIÓN

El término «censo» en sus dos acepciones lingüísticas de 1817<sup>1</sup>, comprende en común el deber tributario que un individuo rinde ante un ente particular o público, y el «Padrón ó lista de la población y riqueza de una nación o pueblo». Hasta el periodo virreinal, en el cual no existieron «censos cívicos», el uso del término oscilaba entre el ámbito de intercambio comercial y de tributación pública. Su uso en el ámbito electoral requería, por ello, de la especificidad de «cívico», término entendido, en primer lugar, por su carácter citadino en la raíz etimológica civitas, pero, sobre todo, por su cualidad distintiva y perteneciente a ella, tal como define su derivado civilis (Real Academia, 1817, p. 204).

En Lima de 1826, «censo» se define como el índice de riqueza y producción que posee un número limitado de pobladores, mientras que «censo cívico» enlista las cualidades que posee un número determinado de pobladores reconocidos como ciudadanos con derecho a voto. En cualquiera de las definiciones, las «proporciones», niveles de riqueza, o también llamadas «capacidades», son requisitos básicos de un individuo para formar parte de la ciudadanía política de Lima. Estas necesitaron ser examinadas y calificadas individualmente por el «inspector de barrio», autoridad civil encargada de registrar y escribir los padrones del primer censo cívico de la capital peruana. Los inspectores de barrio y la ciudadanía son, por ello, los principales actores del temprano sistema electoral republicano, registrados en un único documento hoy conservado en los fondos documentales del municipio de Lima<sup>2</sup>.

Declarada la independencia política en Lima, el mecanismo electoral continúa en gran parte del siglo XIX según el esquema gaditano de voto indirecto y a través de colegios electorales. De acuerdo a las capacidades económicas de los ciudadanos, impuestas en las leyes reglamentarias de elecciones municipales y congresales medidas a través de un censo, la ciudadanía limeña con derecho a sufragar representa un mínimo del total de habitantes, pléyade corporativa a la cual también la historiadora Alicia del Águila tipifica como «ciudadanía censitaria» (2010, pp. 11-18). Los requisitos impuestos por un censo, más el

---

1 Primera: «Contrato por el cual uno vende y otro compra el derecho de percibir una pensión anual» (Real Academia, 1817, p. 194).

2 Documento N° 24 de los Registros Cívicos del Archivo Histórico Municipal de Lima (en adelante, AHML). Agradecemos la ayuda de Sandro Covarrubias y de Luis Ordinola, encargado y bibliotecario, respectivamente, del Archivo Histórico Municipal de Lima.

examen particular de los inspectores de barrio son los principales instrumentos que determinan la identidad tanto colectiva e individual de los ciudadanos sufragantes. De aquí que el Censo Cívico de 1826, el primero de su tipo comparable con la Guía de domicilio de Lima y del Callao (1853), de los extranjeros Damián de Schutz y Juan Moller, y la Guía de domicilio de Lima para el año de 1864 (1863) de Atanasio Fuentes, es una lista pormenorizada de la ciudadanía limeña en la etapa más temprana de su vida republicana. Esta lista refleja, a su vez, un impulso poco convencional del Estado para reconocer y trazar el perímetro político de sus ciudadanos, según observaremos, resultado de una estrategia demagógica que emprende el gobierno bolivariano.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. Preparativos y retrasos de los primeros comicios electorales de Lima independiente.

El Protectorado propuso instaurar un sistema electoral que representara la voluntad popular a partir del ejercicio al sufragio, mecanismo que, además de un Reglamento de Elecciones Municipales (decretado el 27 de noviembre de 1821 y efectivamente empleado en las primeras elecciones de regidores y alcaldes de Lima<sup>3</sup>), necesitaba de un nuevo aparato administrativo que permitiera instaurar Colegios Electorales. En 1822 bajo tutela de Matías Maestro, se realizó el primer plano de Lima posvirreinal, el cual reflejó la nueva distribución de cinco cuarteles de Lima<sup>4</sup> y, por primera vez, superpuso las jurisdicciones civiles y parroquiales<sup>5</sup>.

No obstante, la crisis que conllevó el gasto de las campañas militares, el desgaste de la autoridad de Bernardo Monteagudo, la disolución del Protectorado, la llegada de Bolívar, las disidencias de Riva Agüero y el primer presidente Torre Tagle, más las dos tomas realistas de la capital, en junio de 1823 y en 5 de febrero de 1824, desplazaron el ejercicio del sistema electoral hasta 1825, a pesar de que durante el Protectorado ya se habían elegido a los miembros del

3 Celebrados el 30 de diciembre de 1821, con juramento del 1 de enero. Libro de Cabildos de Lima N.º 45, f. 103.

4 Véase Matías y La Rosa (1822 Ca.).

5 37 años después de que Jorge Escobedo formalizara la primera red de cuatro cuarteles para organizar el recaudo de impuestos, seguridad y ornato de las calles y, asimismo, evitar cualquier tipo de conspiración indígena (Escobedo, 1785)

municipio y del Congreso Constituyente. Asimismo, la primera Constitución de noviembre de 1823 ya estipulaba los nuevos requisitos de ciudadanía y de Colegios Electorales para elegir a los nuevos miembros del Congreso republicano y el 3 de febrero de 1824 se reescribió la Ley reglamentaria de elecciones para los individuos de las municipalidades.

Con la toma y cese del municipio limeño por patriotas y realistas, la elección de regidores y alcaldes fue, hasta este momento, directamente designada por mandato superior. Hasta marzo de 1825 toda normativa electoral había quedado sin efecto, cuando en abril finalmente se organizaron los segundos comicios electorales municipales de Lima, los primeros de su periodo republicano.

## 1.2. Las elecciones municipales y el Registro Cívico de 1825.

Bolívar partió de Lima a Arequipa en abril de 1825 y encargó el poder a su Consejo de Gobierno, primero presidido por José Faustino Sánchez Carrión y luego por Hipólito Unanue<sup>6</sup>. Luego de dos intensos años de inestabilidad, el 28 de abril, la Prefectura convocó a elecciones municipales, la primera de Lima republicana conforme a la citada Ley reglamentaria de elecciones para los individuos de las municipalidades de 1824<sup>7</sup>.

La municipalidad llamó a los «señores regidores» para verificar el conjunto de padrones o «Registro Cívico de las Parroquias de esta Ciudad»<sup>8</sup>, pero la imposibilidad para cumplir el juramento el 1 de enero, tal como establece la Ley Reglamentaria de 1824, así como la urgente necesidad de contar con un cuerpo municipal de régimen bianual, aceleró el procedimiento. De este modo, se emplearon algunos padrones «que estaban á la vista», quizá aquellos pertenecientes a los comicios del 30 de diciembre de 1821 o los realizados para la «Capitación General» de Lima, en febrero de 1824<sup>9</sup>:

...en conformidad delos padrones / que estaban á la vista, y de los electores que en otras ocasiones han correspondido á las / Parroquias...<sup>10</sup>

6 Unanue asumió el cargo el 22 de julio, luego del deceso de Sánchez Carrión.

7 «Dado en la Sala del Congreso en Lima, á 3 de febrero de 1824» (De Quirós, 1832, pp. 13-15).

8 Acta de Cabildo, 28 de abril de 1825. Libro de Cabildos de Lima N° 46, f. 45v.

9 La «Capitación General» de Lima de 1824 fue un censo de recaudo de fondos para suministrar al ejército de Bolívar en Lima y al abandonado Ejército de los Andes en la Fortaleza Independencia (o Real Felipe), que pudo efectuarse en los Barrios 1° y 3° del Cuartel I, pero que abortó rápidamente debido a la demora en el empadronamiento de los demás barrios y el rápido asedio de los realistas en la ciudad.

10 Acta de Cabildo, 11 de mayo de 1825. *Ibíd.*: 47v. Parroquia de San Sebastián

Asimismo, se realizaron algunos padrones, como el correspondiente a la Parroquia de San Sebastián<sup>11</sup>, en el cual se consignaron sin orden e indistintamente:

El nombre del votante y sus distintivos categóricos de «Dr.» y «Dn».

El número domiciliar y tipo de establecimiento (casa, o tienda).

La «Patria», o lugar de nacimiento.

El «Destino», u oficio o profesión.

Y el «Estado» civil.

La Municipalidad programó la fecha de reunión de Colegios Electorales y sufragio el 15 de mayo. Finalmente, el 7 de junio de 1825, uno de los alcaldes electos, don Pascual Garate y demás regidores juramentaron en la Sala Capitular ante al retrato del Libertador<sup>12</sup> y sobre la Constitución Política de 1823<sup>13</sup>.

### 1.3. Las elecciones impugnadas de 1825 en San Lázaro y la demagogia bolivariana.

Las elecciones municipales fueron también un ensayo de los comicios a gran escala que se avecinaban para elegir al cuerpo congresal que determinaría la continuidad o cese del mandato de Bolívar en el cónclave del 10 de febrero de 1826<sup>14</sup>.

El 30 de julio, en nombre del Consejo de Gobierno, la Prefectura ordenó a la Municipalidad de Lima celebrar, el 12 de agosto, los comicios electorales para elegir a los congresistas:

...que para el doce de Agosto proximo, / día en que deben formarse las mesas electorales de las Parroquias concurriesen á presidir/las los Señores Municipales...

La dificultad para realizar un censo en las ciudades departamentales, mayor aún en el ámbito rural, se resolvió improvisadamente bajo el argumento de

11 Este padrón consta de 12 folios (Registros cívicos, caja N° 1, doc. 019, f. 38-49, AHML), registra una lista de ciudadanos y jurisdicciones que no está incluida en el Censo Cívico de 1826, por lo que sugerimos su indispensable complementariedad. Asimismo, junto con este padrón se levantó la matrícula de electores de la Parroquia de Santiago del Cercado. *Ibíd.*: 22-29, AHML.

12 Retrato perteneciente a la mano del pintor «quarterón» Pablo Roxas, realizado entre febrero y marzo de 1825.

13 Acta de Cabildo, 7 de junio de 1825. Libro de Cabildos de Lima N° 46, f. 50v.

14 Según señala el Consejo de Gobierno, el 21 de junio, sobre la base de la orden que emitió Bolívar el 20 de mayo desde Arequipa (De Quirós, 1832, p. 126), pero cuya emisión al municipio postergó hasta el 30 de julio, «pasado / el día veinte y ocho aniversario de la Yndependencia». Acta de Cabildo, 30 de julio de 1825. Libro de Cabildos de Lima N° 46, f. 61.

no haber tenido «tiempo suficiente para formar los respectivos padrones». Por ello, se empleó el «censo que se publicó en la guía del Perú en el año de 1797»<sup>15</sup>, es decir, el censo que el virrey Gil de Taboada había levantado en 1792 con el fin de determinar el número de electores de voz pasiva de acuerdo a la población total de Lima. Así, las elecciones para diputados pusieron en evidencia el desconocimiento generalizado del nuevo gobierno republicano sobre su población capitalina, pese a su centralidad respecto a la periferia del campo, en donde el conocimiento de estadística poblacional era precario.

Los inspectores de cuartel y de barrio empadronaron, evaluaron, calificaron e identificaron a los ciudadanos de Lima. Asimismo, actualizaron algunos de los padrones electorales empleados en las municipales de mayo de 1825 mediante consulta directa con sus vecinos con el fin de integrar o excluir a algunos de ellos por motivos de óbito, mudanza, «ausencia» o pobreza<sup>16</sup>.

El sufragio pareció discurrir según lo acostumbrado; no obstante, factores internos y externos alteraron la normalidad del proceso.

Los hechos acontecidos el 12 de agosto son desconocidos. Desde el municipio se elevó a la Prefectura, con copia al Supremo Consejo de Gobierno, un reporte firmado por don Mariano Manfarres, presidente del Colegio Electoral de San Lázaro (o Cuartel V)<sup>17</sup>, quien dio a conocer la «nulidad interpuesta / pr. un corto número de vecinos»<sup>18</sup>.

Enterado de la gravedad del asunto, el Consejo de Gobierno exigió todos los expedientes alrededor del incidente<sup>19</sup>. Mientras tanto el municipio, de manera autónoma a la Prefectura, anticipó la realización de un «registro cívico» de la

---

15 Decreto del 21 de junio de 1825. *Ibíd.*: 126.

16 De acuerdo al informe elevado al Supremo Gobierno por Don Mariano Manfarres, Presidente del Colegio Parroquial de San Lázaro: «Los demas que no se mencionan en esta relación [de electores], y apa/recen en el Rexistro Civico, han informado los Ynspecto/res de los Barrios, qe. unos se han muerto, otros se han mudado a otras Parroquias, otros aucentes, y otros no tienen / de que subsistir». Lima Ag.to 18. de 1825». Registros cívicos, caja N° 1, doc. 019, f. 36, AHML.

17 En la Parroquia de Santa Ana un grupo de ciudadanos exigió la nulidad de las elecciones, pero por motivos de distinta naturaleza, relacionado al escrutinio de los votos, realizado por la noche, con ausencia de resguardo en el área de sufragio donde se ubica el «arca de tres llaves» (De Quirós, 1832, p. 158). El Consejo de Gobierno solo reconoció para este caso el «desagrado» causado por ambas faltas, pero no anuló las elecciones.

18 Registros cívicos, caja N° 1, doc. 019, f. 33, AHML.

19 Acta de Cabildo, 10 de setiembre de 1825. *Ibíd.*: 68.

Parroquia de San Lázaro en «la mayor brevedad»<sup>20</sup> de tiempo. Las presurosas acciones, reflejo de una desestabilidad inusual, delataron un problema mayor detrás de los disturbios o actos vandálicos provocados por «Yndividuos que se su/ponian criminales»<sup>21</sup>. No obstante, el Supremo Consejo, bajo conocimiento del verdadero problema, sancionó el poder empleado por algunos inspectores de barrio, a quienes, entre el 7 y 16 de setiembre<sup>22</sup>, se les impuso como nuevo requisito una edad mínima de 50 años, cifra o término referencial que garantizaba la facultad de un bagaje político para asumir tal cargo, así como un amplio conocimiento sobre las condiciones y relaciones de los ciudadanos de cada barrio. La Prefectura, finalmente ordenó «se proceda á [una] nueva votacion de electores»<sup>23</sup> el 30 del mismo mes.

Dos órdenes prosiguieron a la secuencia de eventos: el apresuramiento oficial de la Prefectura para formar el «Censo Cívico de la Parroquia de San Lázaro y la lista de los Ciudadanos Sufragantes»<sup>24</sup>, el día 23, y la resolución final del Consejo Supremo de Gobierno que declaraba «las elecciones parroquiales de San Lazaro... nulas, de ningun valor ni efecto» (De Quirós, 1832, p. 163). Este último, del 28 de setiembre, merece algunas precisiones.

Los argumentos aceptados y probados para observar la nulidad del proceso, corresponden primero a la inexistencia de un «censo constitucional», reemplazado por aquel que «se tuvo a la vista... en el mes de mayo, para las elecciones municipales», y segundo, a la distribución inequitativa y apresurada de boletos de ciudadanía. Asimismo, deliberadamente se incluyeron «más de doscientos sufragantes, que fueron admitidos por solo su abono», es decir, actos con claros indicios de fraude. Tampoco se consignaron en el acta parroquial «las reclamaciones de los ciudadanos ni de todos los demas particulares», ocurridas el día 12, ni «los motivos por que se habilitaron para sufragar tantos individuos que no constan del registro civico».

20 Acta de Cabildo, 7 de setiembre de 1825. *Ibíd.*: 67.

21 Acta de Cabildo, 12 de setiembre de 1825. *Ibíd.*: 68.

22 El 7 de setiembre: «...se elijan de Ynspectores de Barrio solo á los mayores de cincuenta años en / cuya edad estan libres de alistamiento». El 16 de setiembre: «Se recibió una nota del Señor Prefecto transcribiendo la Suprema Resolucion para que los Ynspectores y celadores de Barrios menores de cincuenta años sean inmediateamte. / [69] relevados: se transcribió para su cumplimiento á los Señores Ynspectores de Cuartel y se acor/dó contestar así á dicho Señor». Acta de Cabildo, 16 de setiembre de 1825. *Ibíd.*: 68v

23 Acta de Cabildo, 30 de agosto de 1825. Libro de Cabildos de Lima Nº 46, f. 66.

24 Acta de Cabildo, 23 de setiembre de 1825. *Ibíd.*: 69v.

El efecto de estas omisiones, sugeridas también como «maniobras» realizadas «...en total silencio de circunstancias tan notables...», polarizó a la ciudadanía del barrio de San Lázaro<sup>25</sup> en un grupo admitido y otro excluido. Este último grupo, de menor liquidez económica, tildado, por don Mariano Manfarres, de minoritario y conformado de supuestos «delincuentes», reveló en su carácter conservador, la intencionalidad de impedir la participación de ciudadanos de etnia negra e indígena, las cuales tenían una mayor predominancia en la demografía del Cuartel V y estaban dedicadas, en su mayoría, a la artesanía. Sin embargo, la superioridad del carácter liberal del Supremo Consejo se dejó sentir con la nulidad de las elecciones y la orden inmediata para realizar un Censo Cívico Constitucional de San Lázaro, en nombre de las facultades extraordinarias «transmitidas» por «S. E. el Libertador», para defender «la voluntad libre y jeneral de los ciudadanos»<sup>26</sup>.

Por tanto, los primeros comicios para diputados de la República tuvieron por principal obstáculo el pleito de intereses entre los habitantes del barrio de San Lázaro, unos que se atribuían el derecho de conformar una exclusiva ciudadanía política y otros que reclamaban ser incluidos en el nuevo sistema. El poder calificativo del padrón de electores o Censo Cívico, definió, entonces, la legítima representación ciudadana que exigían las elecciones. El pleito de San Lázaro colocó como primera dificultad del gobierno republicano la inexactitud estadística (cualitativa y cuantitativa) que este tenía de los habitantes de su capital y, por ende, del resto de su población.

Posteriormente, circulada la orden para realizar en el menor tiempo las elecciones de San Lázaro, el municipio organizó un cuerpo de «ciudadanos honrrados é imparciales»<sup>27</sup> para realizar el debido censo cívico de sus ciudadanos. El 4 de octubre de ese mismo año, el Supremo Consejo de Gobierno decretó una comisión que evaluara o calificara el documento final titulado: «Rexistro Civico del Ql. 5° de / la Parroquia e Sn. Lazaro»<sup>28</sup>, el cual hasta el

---

25 De manera similar a lo sucedido durante las municipales de 1813.

26 Los fragmentos citados en los dos párrafos anteriores corresponden al expediente y resolución que emitió el Supremo Consejo de Gobierno (De Quiros, 1832, pp. 162-164).

27 «...que se proceda á nueva eleccion á la mayor brevedad como lo ordena / el Supremo Gobierno fromandose al efecto un nuevo registro civico por un Alcalde [el Doctor Don Pascual Antonio Garate], y un / Procurador Sindico [Don / Juan Manuel Campoblanco]; con intervencion de cuatro ciudadanos honrrados é imparciales...». Acta de Cabildo, 30 de setiembre de 1825 (De Quirós, 1832, p. 71).

28 Registros cívicos, caja N° 1, doc. 019, f. 1, AHML.

8 de octubre reunía una lista con los nombres y apellidos de 625 ciudadanos<sup>29</sup>. Al día siguiente se nombró a don Juan Seguín, presidente del Colegio Parroquial de San Lázaro, quien debió afrontar «las indis/pensables disputas que necesariamente debían originarse en el acto de la elección por los dis/tintos partidos de la Parroquia espresada»<sup>30</sup>. Resueltas las elecciones en San Lázaro con el regular nombramiento del cuerpo de diputados, las eventualidades de estos comicios forjaron el antecedente inmediato para que el Consejo de Gobierno ordenara en el mismo mes de octubre el levantamiento del «Censo de la Capital... [para que en el] termino (sic) de treinta días se exhi/viese éste»<sup>31</sup>.

La exigencia por el derecho a la ciudadanía política de los habitantes de San Lázaro, a la vez que un problema, fue un primer ensayo que puso a prueba el funcionamiento del sistema de representación ciudadana de la nueva República. Sobre la marcha, los miembros del Consejo de Gobierno creyeron necesario fortalecer los mecanismos de elecciones públicas, cuyo basamento dependía en primer lugar de los inspectores de cuartel y de barrio, quienes pusieron en práctica las definiciones de ciudadanía constitucional a través del empadronamiento o censo cívico.

Las elecciones en San Lázaro demostraron el indefectible conflicto entre un sector criollo tradicional, poseedor intrínseco del derecho a voto, cuyo privilegio se vio amenazado luego de que las normas del nuevo sistema permitieran incluir a un grupo numeroso de ciudadanos jóvenes-adultos, de diversos estamentos o «castas» y oficios «artesanales», dentro del mismo grado de representatividad en voz activa<sup>32</sup>. Las dificultades entre ambos grupos, no fueron impedimento para la nueva medida que el Consejo de Gobierno tomó en 1826 para replicar y redefinir el Censo Cívico en toda la capital.

29 Reunidos en un expediente de 15 folios. *Ibíd.*: f. 15v.

30 Acta de Cabildo, 9 de octubre de 1825. Libro de Cabildos de Lima N° 46, f. 74.

31 Un acta de Cabildo de 18 de noviembre, declara que en tal fecha había caducado por 15 días el plazo de un mes dado por el Supremo Gobierno «para la / formacion del Censo de la Capital». *Ibíd.*: f. 79v.

32 El crecimiento demográfico del Barrio de San Lázaro y el conflicto entre los estamentos de criollos y «de casta», puede detectarse a partir del Acta de Cabildo del 28 de junio de 1825, por la cual el inspector del Cuartel V (de San Lázaro) «apoya» la solicitud (o más bien reclamo) para impedir el establecimiento de una Escuela Lancasteriana en el disuelto leproso de San Lázaro, u «Hospital de Lazarinos» (1822), debido a un «cresido numero de vecinos» (Acta de Cabildo, 28 de junio. *Ibíd.*: 54v), y para evitar la «eposición (sic) del / vesindario á que concurran la juventud en ese lugar infestado». Acta de Cabildo, 19 de agosto de 1825. *Ibíd.*: f. 64.

Como podrá observarse, el esquema de ítems del Censo Cívico de 1826 es una prueba fehaciente de la iniciativa del gobierno bolivariano por actualizar, en términos demagógicos de una República moderna, las definiciones de «ciudadano» que la estructura política y social del Virreinato había configurado a través de una ciudadanía corporativa limeña dominada por criollos. Este censo, a la vez que intentó erradicar el desconocimiento general que el Estado tenía sobre la identidad de sus habitantes, pretendió integrar a un importante número de ciudadanos «de casta». Los inspectores de cuartel y de barrio, autores del citado censo, cumplieron por ello roles fundamentales que permitieron efectuar una de las principales bases del proyecto gubernativo del Supremo Consejo: identificar y cuantificar las posibilidades productivas de los habitantes más «representativos» de la capital.

El régimen bianual del municipio expiró en 1825. En simultáneo al «Censo tributario», la Prefectura había ordenado el 25 de noviembre:

...que el primer Domingo del mes de Diciembre se reunan los Colegios electora/les de Parroquia para que el tercero procedan á elegir los Alcaldes y Rejidores...<sup>33</sup>

No obstante:

Considerandose / por algunos Señores que esta promocion causaba inmediatamente entorpesimiento en / recaudar la contribucion que les está encomendada... / Se acordó que una comicion... pasase al Exelentísimo Consejo de Gobierno á poner en su / conosimiento los inconvenientes indicados...<sup>34</sup>.

Enterado el Ministro de Estado sobre el informe de la comisión municipal, decretó suspender las elecciones:

...continúe por ahora la Ylus/tre Municipalidad sin que haya elecciones respecto á estar pendiente el cargo / de formar los censos que les estan encargados<sup>35</sup>.

El 4 de enero la Prefectura renovó la orden para organizar el «...Rejistro Civico de la Capital para proceder / al nombramiento de Municipales». Esta vez se comisionó a los inspectores de cuartel según las parroquias incluidas en sus jurisdicciones civiles:

---

33 Acta de Cabildo, 25 de noviembre de 1825. *Ibíd.*: 80v.

34 *Ibíd.*

35 Acta de Cabildo, 29 de noviembre de 1825. *Ibíd.*: f. 81.

P. Catedral: D. Pascual Guerrero (Cuartel II)

P. Santa Ana: D. Juan Seguin (Cuartel IV)

P. San Lázaro: D. Bernardo Herrera (Cuartel V)

P. San Sebastián y San Marcelo: D. Cosme Agustín Pitot (Cuartel I)<sup>36</sup>.

Aunque el 31 de enero la Prefectura exigió la entrega del Censo Cívico<sup>37</sup>, las elecciones municipales no se llegaron a concretar en todo el año. El empadronamiento de los ciudadanos de Lima se prolongó más de lo pensado.

El 3 de marzo de 1826, los inspectores de cuartel fueron instados por la Prefectura para entregar el Censo Cívico y los Padrones de contribuciones, esta vez exentos de cualquier procedimiento electoral<sup>38</sup>. Finalmente, el 21 de abril, la Prefectura dio conformidad de la entrega final del Censo Cívico: «Se recibieron otras dos [notas] del mismo Señor [Prefecto] acusando recibo de los Rejistros Civicos de la / Capital...»<sup>39</sup>.

## 2. EL CENSO CÍVICO DE 1826. LIMITACIONES Y FECHAS DE ENTREGA.

El Censo Cívico de 1826 es un expediente de 67 folios manuscritos que reúne los padrones de ciudadanos que habitan en 39 de los 46 barrios que forman la ciudad de Lima<sup>40</sup>, agrupados según las jurisdicciones parroquiales de la «Catedral»<sup>41</sup>, Santiago del Cercado y San Lázaro<sup>42</sup>.

Si bien el censo registra un total de 2370 ciudadanos de exclusivo género masculino, este no incluye a los barrios de San Sebastián ni San Marcelo; sin

36 No se incluye a la Parroquia del Cercado, ni por ello al Cuartel III. Acta de Cabildo, 4 de enero de 1826. *Ibid.*: f. 84v.

37 «...una Nota del Señor Prefecto hecha presente por el Señor Alcalde por la que se manda la remision del Rejistro Civico / de las Parroquias para la eleccion de Municipales se mandó instru/ir de ella á los Señores Comisionados que aun no han evaquadado los / padrones que les fueron encomendados, remitiendose en el día los / que ecisten en esta Secretaria». Acta de Cabildo, 31 de enero de 1826. *Ibid.*: f. 88v.

38 «Se recibio una nota del Señor Prefecto á fin de que dentro de tercero dia (sic) se remitan / rejistros civicos y los Padrones de contribucion que se pidieron en quince y diez / y seis del proximo pasado se mandó transcribir á los Señores Ynspectores de Cuartel / para su cumplimiento». Acta de Cabildo, 3 de marzo de 1826. *Ibid.*: 93.

39 Acta de Cabildo, 21 de abril de 1826. *Ibid.*: 98v.

40 Documento N° 24 de los Registros Cívicos del AHML.

41 Se coloca comillas dado que no se le nombra como Parroquia de El Sagrario de la Catedral Metropolitana.

42 A este mismo orden corresponden las numeraciones correlativas y crecientes entre los folios y los barrios, excepto el caso del Barrio 9° del Cuartel IV, con folio equívoco y anterior al Barrio 8°.

embargo, si se suman los registros de San Sebastián de 1825, el universo alcanza 2654 ciudadanos<sup>43</sup>, suma que aún con todo representa solo el 4,3% o el 5,3% de las 60,651 y 50,000 «almas», que respectivamente los censos de 1813 y 1827 estipularon para Lima<sup>44</sup>.

Con la rápida reforma administrativa y urbanístico-social de la capital que instituyó el Protectorado en 1822, la ciudad se dividió en cinco cuarteles con el siguiente número de barrios:

**CUADRO I**  
Número de barrios por cuarteles en Lima, 1822

Cuartel I	Cuartel II	Cuartel III	Cuartel IV	Cuartel V
Barrios 1-11°	Barrios 1-13°	Barrios 1-5°	Barrios 1-9°	Barrios 1-8°

Cuadro elaborado por Omar Esquivel. Datos extraídos de: Maestro y La Rosa (1822 ca).

Las parroquias de Lima aún eran cinco: El Sagrario, Santa Ana, San Marcelo, San Sebastián y San Lázaro.

En 1826 las dos primeras parroquias se hicieron cargo de las viceparroquias del Sagrado Corazón de Jesús (o «Huérfanos») y de Santiago del Cercado, respectivamente<sup>45</sup>. Pese a ello, los inspectores de cuartel y de barrio trataron de barrio-parroquia a la jurisdicción del Cercado de Indios, cuyo padrón titula: «B° 1.° Ql. 3.° / Parroqa. del Cer/cado». De similar forma con la Parroquia de San Lázaro: «Cl. 5° / Registro Civico Pa/rroquia de Sn. Lazaro». Ambos casos fueron el resultado de la superposición de las jurisdicciones eclesiástica y civil que impulsó la reforma administrativa de 1822.

Los padrones de la Parroquia de la Catedral, por otra parte, reunieron a los ciudadanos habitantes de las jurisdicciones de El Sagrario, Santa Ana, Huérfanos y tangencialmente de San Marcelo, cuyos dominios no coincidían del todo con las divisiones por cuartel. Citamos los barrios que comprenden las Parroquias incluidas en el Censo:

43 En el Censo de 1826 no se incluyen los padrones de los barrios: B. 10. ° C. I, ni B. 1. ° C. IV, correspondientes a San Marcelo.

44 1813 y 1827 estipularon para Lima

45 Adscrita a la Parroquia de Santa Ana luego de la expulsión de los jesuitas.

### CUADRO 2

Barrios, con sus respectivas parroquias, comprendidos en el Censo Cívico de 1826

P. de la Catedral	P. de Santiago del Cercado	P. de San Lázaro
Cuartel I: Barrios 1-5°	Cuartel III: Barrios 1-5°	Cuartel V: Barrios 1-8°
Cuartel II: Barrios 1-13°		
Cuartel IV: Barrios 2-9°		

Cuadro elaborado por Omar Esquivel. Datos extraídos del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

El censo no incluyó los barrios de la Parroquia de San Sebastián, comprendida por: Cuartel I, Barrios 6-9°, 11°, ni los restantes de San Marcelo: Cuartel I, Barrio 10°, y Cuartel IV, Barrio 1°.

La ausencia de estos padrones puede deberse a dos posibilidades: la pérdida de una parte del expediente o la omisión de los padrones de la Parroquia de San Sebastián debido al Registro Cívico realizado en abril de 1825 para las primeras elecciones municipales de la República. Cualquiera alternativa, sin embargo, obliga a considerar a los padrones de San Sebastián como fuente complementaria del Censo Cívico de 1826.

Desde el 4 de enero de 1826, por orden de la Prefectura, los Inspectores de Cuartel tuvieron por tarea elaborar el «...Registro Cívico de la Capital para proceder / al nombramiento de Municipales». Hasta el día 15 solo dos Inspectores de Barrio remitieron sus padrones. Posteriormente, el 31 de enero, la Prefectura renombró el pedido del «Registro Cívico / de las Parroquias para la elección de Municipales»<sup>46</sup>, el cual, tras la llegada de Bolívar en febrero hasta el 3 de marzo, tomó un singular impulso que terminó con 28 de los 39 padrones. En este último día, la Prefectura reiteró que «...se remitan / Registros cívicos y los Padrones de contribución»<sup>47</sup>. El día 20 de marzo finalmente se entregó el último padrón correspondiente al barrio 2° de San Lázaro.

#### 2.1. Los padrones y su protocolo personalizado

Cada padrón tiene una impronta personal. Si bien la escritura de los rótulos, los ítems y las firmas descansan sobre un protocolo, este no es estricto. La

<sup>46</sup> Acta de Cabildo, 31 de enero de 1826. Libro de Cabildos de Lima N° 46, f. 88v.

<sup>47</sup> Acta de Cabildo, 3 de marzo de 1826. *Ibíd.*: 93-3.

singularidad de cada padrón demuestra la variedad de posturas permitidas a los Inspectores de Barrio. Su potestad para personalizar el título de cada padrón forma un conjunto de definiciones que amplían el concepto de Censo Cívico. Así, por ejemplo, a través de: «Padrón de vecinos ciudadanos...» (B. 3.º C. I)<sup>48</sup> o «Lista Cívica de los Ciudadanos...» (B. 4.º C. I)<sup>49</sup>, se definió una especie de matrícula que integra y defiende la exclusividad de «ciudadanía». De otra parte, frases como «Razon de los Ciudadanos qe. biben en...» (el B. 4.º C. IV)<sup>50</sup> o «Razon delos Besinos qe. residen en...» (B. 6.º C. IV)<sup>51</sup> redujeron la envergadura censal a una simple lista de «ciudadanos». Aún más radical, la frase «Razon de los yndividuos qe. hay en este bo. de mi cargo» (B. 4.º C. III), del Inspector don José Gómez redujo a la categoría de «individuos» a los ciudadanos de un barrio compuesto en el 78,6 % de «peruanos» (o indígenas). Algunos otros ejemplos rayan con lo estrictamente político. Por ejemplo, el padrón del Inspector «Accidental» o suplente, don Lorenzo Seguín (B. 1.º C. II) titula:

Rason de los Yndividuos habitantes... que pueden sufragar... con arreglo al Articulo 17. del / Capitulo 4.º, Cesion 1.a dela Constitucion dela Republica Peruana.

O el unánime y defensivo tenor de los autores del censo del Cuartel V de San Lázaro, consecuencia evidente de las impugnaciones ocurridas en octubre de 1825<sup>52</sup>. Citamos dos ejemplos:

Censo de los Ciudadanos en ejercicio, segun consti/tucion (B. 2.º C. V).

Razon de los Ciudadanos en ejercicio de sus atribuciones / conforme al Reglamto. de Constitucion (B. 6.º C. V).

Podemos citar también el caso particular del Inspector de Barrio, don Antonio Elberdin y Requejo, quien suscribió el derecho a la ciudadanía bajo el siguiente tenor: «Senso que demuestra. Los ciudadanos en egerciso pertene/cientes ala parroquia dela Catredal (sic)» (B. 8.º C. IV).

48 Por el Inspector de Barrio, don José Peña, también empleado por don Manuel Márquez (B. 2.º C. 4).

49 Por el Inspector de Barrio, don José María Varela, también empleado por don Toribio Echeandía (B. 11.º C. 2).

50 Por el Inspector de Barrio, don José Domingo Castro.

51 Por el Inspector de Barrio, don Manuel Bazán.

52 El 12 de agosto, durante las primeras elecciones nacionales para elegir a los congresistas, el sufragio de los ciudadanos del Colegio Parroquial (electoral) de San Lázaro fue impugnado de forma violenta por indicios de fraude en el nombramiento de ciudadanos. Junto con este, y de modo similar, se suspendieron las elecciones en Puno. La protesta ante la informalidad de los registros cívicos de San Lázaro y de Puno impulsaron el escrupuloso levantamiento de nuevos padrones en 1826, los cuales formaron parte del Censo Cívico de 1826. Este tópico es desarrollado en el siguiente volumen de la presente serie.

## 2.2. El esquema de los padrones

Cada padrón es un esquema de columnas organizado por ítems según los requisitos impuestos por la Constitución, los cuales tienen por antecedentes aquellas actas solicitadas para la jura de Independencia de Lima entre el 15 de julio y el 13 de agosto de 1821<sup>53</sup>. Cinco años después y desde una tribuna electoral, el Censo Cívico intentó renovar el compromiso de la ciudadanía limeña con el gobierno bolivariano.

Los desactualizados y precarios padrones realizados después de 1821<sup>54</sup> trajeron como consecuencia un conocimiento fragmentario y anticuado de la ciudadanía de voz activa. Si bien entre abril y mayo de 1825 se realizaron los padrones de las Parroquias de San Sebastián y de Santiago del Cercado, estos no colmaron las expectativas del gobierno bolivariano. Entre los modelos pre-existentes más cercanos al Censo Cívico de 1826, podemos citar el abortado censo o «Capitación» de enero de 1824,<sup>55</sup> ordenado para recaudar los fondos que suministrasen al ejército de Bolívar en Lima y al abandonado Ejército de los Andes en la Fortaleza Independencia (o Real Felipe).

Los Comisarios de Barrio, don José Peña, y don Hipólito Domínguez cumplieron con un rigor excepcional. El primero, en especial, reunió la totalidad de habitantes de su barrio, sin excluir género, edad, ni ocupación; empero sí excluyó a negros esclavos. De esta forma, constató a 515 habitantes, mientras el segundo a 385. Ambos esquemas se distribuyeron en los siguientes ítems:

### CUADRO 3

Lista comparativa y correlativa de los ítems que consignan dos Comisarios de Barrio en el Censo Cívico de 1826

Don José Peña (B. 1.º C. 1)	Don Hipólito Domínguez (B. 3.º C. 1)
Abitan.	Habitac <sup>l</sup> .
Numº.	Nombres
Sexos	Edad

53 Recuérdese que en 13 de agosto se insta el juramento a «las personas que hubiesen prestado ya el Juramento... los menores de quince años; Esclavos; é Yndividuos libres de la Plebe» Gobiernos distritales, doc. N° 005, f. 98, AHML.

54 Como aquellos «padrones que estaban a la vista», empleados en las elecciones municipales de 1825. Acta de Cabildo, 11 de mayo de 1825. Libro de Cabildos de Lima N° 46-47v.

55 Acta de cabildo, 5 de enero de 1824. Libro de Cabildos de Lima N° 45, f. 171.

Don José Peña (B. 1.º C. 1)	Don Hipólito Domínguez (B. 3.º C. 1)
Edades	Patria
Destinos	Estado
Castas	Destino
Proporción <sup>s</sup> .	Calidad
Total de los Vecin <sup>s</sup> .	Prop <sup>s</sup> .

Cuadro elaborado por Omar Esquivel. Datos extraídos del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

Las similitudes saltan a la vista, pero destaca el rigor de José Peña al organizar la columna o ítem de «Sexsos», según núcleos comunales por vivienda, tales como familias, extranjeros o talleres de «artesanos». Además, según citamos, el hecho de tasar las «proporciones» o estatus tuvo como fin una colecta pública en favor del ejército, lo que hizo prescindible el ítem de «Patria» o lugar de nacimiento de los donantes. El Censo Cívico empleó el siguiente esquema:

#### CUADRO 4

Relación de los ítems de los padrones del Censo Cívico de 1826 divididos en grupos de identidad individual y social

Calle	1 <sup>er</sup> grupo Identidad individual
Nº	
Tipo de vivienda	
Nombres y apellidos	
Edad	
«Calidad» [o «Color»]	2 <sup>do</sup> grupo Identidad social
Estado [civil]	
«Oficio» [o «Destino»]	
Patria [natal]	

Cuadro elaborado por Omar Esquivel. Datos extraídos del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

Este modelo tiene en la práctica dos grupos diferenciados: el primero, que identifica plenamente la individualidad y el índice de productividad que posee el ciudadano, y el segundo, que pormenoriza su identidad y roles distintivos en su sociedad. Su lectura de izquierda a derecha entrega una efectiva noción integral sobre las potencialidades económicas, políticas y sociales de cada ciudadano.

### 2.3. Primer grupo: de identidad individual

#### *Ítem 1. Número y tipo de vivienda*

Este ítem identifica y registra la ubicuidad: ciudadano-urbe.

Cada padrón tiene como eje ordinal el ítem de números de predio, seguido o antecedido opcionalmente por el ítem de «tipo» de vivienda o establecimiento, cuya variedad, si bien es amplia, evidencia el predominio de: «Casa», con un número de 669 ciudadanos, o su equivalente al 40,3% de los 166 que registran vivienda o establecimiento; seguido de «Tienda», con 498 o 29,9%; y en tercer lugar «Casita», con 188 ciudadanos u 11,3%<sup>56</sup>. En otras palabras, de los ciudadanos registrados, si una mayoría puede solventar la mantención o alquiler de una «Casa», el segundo sector más importante se dedica, con mayor seguridad, al comercio o a una «industria» que puede cubrir el alquiler o la propiedad de una «Tienda». Vale decir, son «artesanos» y «comerciantes».

De otro lado, es habitual que los Inspectores seleccionen cuidadosamente algunas calles de cada barrio y, a su vez, a unos pocos ciudadanos por la calle. Esto nos lleva a considerar que el empadronamiento por calles<sup>57</sup>, además de ser fiel a una estructura de administración tributaria, posee distinciones sociales zonificadas en la ciudad, sean estos de comercio, de oficios «artesanales», de profesión, de oficio religioso u otros. Asimismo, este empadronamiento también nos hace pensar en la existencia de zonas que concentraban a una élite ciudadana, la cual, a su vez, incluiría a «artesanos» y comerciantes, quienes formarían núcleos de producción y mercado.

#### *Ítem 2. Nombres, apellidos y dominus*

El segundo ítem consigna los nombres y apellidos del ciudadano, al cual se adscribe el título de «Dn.» (don), designado según diversas escalas de valor que empleaban los Inspectores de Barrio para señalar el prestigio social de un ciudadano. Algunos criterios, no obstante, prescinden de estos apelativos en

56 Incluimos los demás tipos de establecimiento con el correspondiente número de ciudadanos habitantes en cada uno: almacén 1, chichería 1, callejón 2, esquinas 2, fondas 2, lecherías 2, molinos 2, pastelerías 2, plaza de toros 2, hospitales 3, huertas 3, tambos 3, camal 4, cocheras 4, cabildo 5, cuarto 6, panaderías 6, boticas 9, chinganas 20, solares 28, pulperías 34, altos 44.

57 21 de los 39 padrones están sectorizados por calles.

favor de una excepcional igualdad ciudadana. Sin embargo, la etnicidad, por ejemplo, resultó un factor de peso, pero no absoluto, para denegar u otorgar la categoría de «don» a ciudadanos de ascendencia indígena o africana. Asimismo, el uso de este título delató un exclusivo patrón de asentamiento criollo o de «blancos» en determinadas zonas de la ciudad<sup>58</sup>.

En el conocido Barrio de San Lázaro, o Cuartel V, frente a una abrumadora cantidad de ciudadanos de «casta» existía un notorio conservadurismo social en el ámbito comprendido por la Parroquia y Escuela (antes leprosorio) de San Lázaro y el templo de San Francisco de Paula, donde el Inspector Luis Erquicia categorizó de «don» únicamente a ciudadanos calificados como «blancos».

Otros Inspectores de Barrio designaron como prestigio social de un ciudadano su condición de «empleado» del gobierno, como don José Lara (B. 2° C. II), quien solo calificó de «don» a Tomás Panizo y Manuel Rosas. Otros a la autoridad eclesiástica, como apunta Don Fernando de Herrada (B. 2° C. V)<sup>59</sup>, o al propietario de tierras, según Don Juan José Daza (B. 13° C. II)<sup>60</sup>.

No existe regla fija para las valoraciones del prestigio social, ni mucho menos un criterio homogéneo que defina los requisitos para el título «Dn.». Solo puede conceptualizarse como un distintivo social a partir de los «Dones», dominus o dominios (Real Academia, 1817, p. 335) de tipo económico, religioso, político, intelectual o étnico, los cuales fueron puestos a juicio por los Inspectores de Barrio según sus propias tendencias y convencionalismos.

Si bien el criterio para nombrar «Don» a un ciudadano es impreciso y su uso es inevitablemente valorativo, su frecuencia puede ser medida desde una

---

58 Citamos, por ejemplo, las calificaciones de José Herencia (Barrio 3° Cuartel II), José Larrainzar (Barrio 4° Cuartel II), Manuel Gutiérrez (Barrio 6° Cuartel II), Marcos Meléndez (Barrio 8° Cuartel II), Francisco Ladrón de Guevara (Barrio 10° Cuartel II) y Toribio Echeandía (Barrio 11° Cuartel II). Todas estas clasificaciones indican un tipo de conservadurismo dentro del perímetro cercano al vecindario institucional de Palacio de Gobierno, Catedral y Cabildo, esfera que también comprende la Biblioteca Pública, la Aduana, el Museo de Latinidad, el Monasterio de la Concepción, el Monasterio de Santa Rosa, la Universidad San Marcos, el Congreso y el Hospital San Andrés, zona de personalidades letradas coincidente con el vecindario de «Doctores» que señalaremos en líneas siguientes. Este mismo filtro étnico-social se observa entre los límites del Cuartel II y III, a través de los registros de José Manuel Aedo (Barrio 1° Cuartel III) y Aniceto Igarza (Barrio 3° Cuartel III), así como en la comunidad de «peruanos» (indígenas), registrados por José Gómez (Barrio 4° Cuartel III) y Juan Manriques y Pariaquiliche (Barrio 5° Cuartel III), pertenecientes a la entrada y núcleo del conocido Barrio de Santiago de Indios.

59 El Inspector identifica solo a tres ciudadanos eclesiásticos, catalogados como «don»: don Pedro Carrillo, don José Alzamora y don Luis Naranjo.

60 Daza identifica a don José Calatayud, «Propietario de fincas», como único habitante con la categoría «Don».

estadística general. Solo 1380 de 2370 ciudadanos poseían este título, de los cuales solo 33 destacaban por el superlativo «Dr. Dn.» (doctor, don): 17 de nombramiento eclesiástico, entre clérigos, capellanes y provisos<sup>61</sup>; 12 con profesión en leyes, entre abogados, diputados y jueces<sup>62</sup>; dos dedicados a las «profesiones» de bibliotecario y cirujano<sup>63</sup>, uno a la «ciencia» física<sup>64</sup>; y, excepcionalmente, uno de ocupación chacarero, el Dr. Dn. Bernardo Herrera (B. 7° C. V). Asimismo, de acuerdo a lo registrado por los Inspectores de los Barrios 3°, 4°, 7° y 11° del Cuartel II, 21 de los 33 ciudadanos «doctores» habitaban en una zona alrededor de la Plaza de la Constitución (actualmente Plaza Bolívar), comprendida entre la Capilla de la Universidad de San Marcos (donde se reúne el Congreso) y la Catedral Metropolitana. La relación de proximidad entre sus puntos de vivienda y los espacios de poder político y eclesiástico insinúan, a su vez, una forma de asentamiento pragmático de acuerdo a las necesidades cotidianas de este sector intelectual. Citamos la correspondencia numérica entre la cantidad de «doctores» por cuartel:

**CUADRO 5**  
Índice de asentamiento de «doctores» por cuartel de la ciudad de Lima,  
según el Censo Cívico de 1826

Cuartel I	3
Cuartel II	21
Cuartel III	3
Cuartel IV	2
Cuartel V	4

Cuadro elaborado por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826.  
Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

61 Mariano Orué, Jose Gúe (sic), Manuel Mena, Francisco Garrido, Esteban De las Casas, José Pérez (B. 3.° C. II); Bernabel Tagle, Francisco Trejo (B. 4.° C. II); Lucas Pelliser, Ignacio Morales (B. 11.° C. II); José Tamarria, Mariano B[ ]a (B. 1.° C. III); Domingo De La Fuente (B. 2.° C. III); Francisco Erazo (B. 8.° C. IV); Pedro Carrillo (B. 2.° C. V); José Rivera, Pablo Borda (B. 3.° C. V).

62 Manuel Jesús Gonzales (B. 1.° C. I); Mariano Quiroz, Gaspar Antonio Aguirre, Antonio Castro y Artiaga, Manuel Ruiz Dávila, Antonio Amezaga, Pedro José Leiva, Manuel Berazar, Manuel Pérez Tudela, Manuel Chávez (B. 3.° C. II); Lorenzo Soria (B. 3.° C. V); Juan Manuel Campoblanco (B. 6.° C. V).

63 Juan De Mata (B. 6.° C. IV) y Agustín Paderes (sic) (B. 4.° C. II), respectivamente. Este último de «casta»: «chino».

64 El «mulato» Dr. Dn. José Manuel Valdés (B. 7.° C. II).

### Ítem 3. Edad

El tercer ítem de edad es un índice de productividad y madurez que permitió, a la administración de la ciudad, estimar el tiempo restante de contribuciones per cápita de los ciudadanos, indispensable entre los requisitos que establecía la Constitución de 1823. No obstante, algunos Inspectores de Barrio demostraron un criterio que contradice la norma, como don José Anselmo Junco (B. 7.º C. IV), quien incluyó a 15 ciudadanos entre 17 y 23 años<sup>65</sup>, seis de ellos sin oficio o «vagos». De igual manera, otros Inspectores incluyeron a 28 ciudadanos entre 18 y 24 años, dedicados a un oficio o casados, quienes representaban una notoria minoría casi excepcional.

De 2370 ciudadanos, 31 no registraron edad<sup>66</sup>. Los demás se ubicaron entre el rango de 17 a 96 años<sup>67</sup>, a quienes distribuimos en el siguiente orden porcentual por décadas:

**TABLA 1**  
Tabla porcentual de las edades de los ciudadanos registrados  
en el Censo Cívico de 1826, agrupadas por décadas

17-19 años	10	0,4%
20-29 años	283	12,1%
30-39 años	638	27,3%
40-49 años	557	23,8%
50-59 años	443	18,9%
60-69 años	318	13,6%
70-79 años	76	3,2%
80-89 años	13	0,6%
96 años	1	0,1%

Tabla elaborada por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

La ciudadanía juvenil ingresante, más los adultos de mayor vitalidad<sup>68</sup>, alcanzaron un 39,8%, cantidad que, si bien no representa una mayoría frente al

65 Tres de 17 años: Julian Miseses, Mariano Gallegos, Pedro Mispireta. Cuatro de 18: Lucas Carbajal, Ygnacio Mariategui, Bernardino Jordan, Manl. Urriola. Dos de 19: Manuel Ribera, Franco. Migl. Carte. Tres de 20: Manuel Concha, Migl. Noriega, Felipe Serna. A Lorenzo Cartajena (21), Tiburcio Sans (22) y Blas Mariategui (23).

66 Sea por ausencia de datos o por ilegibilidad del manuscrito.

67 El ciudadano de mayor edad es don Carlos Frias, chacarero soltero de 96 años, catalogado «blanco», habitante de la Calle del Pozo (B. 6.º C. V).

68 Edad que identificamos en 30 años, cifra que los Inspectores de Barrio tienden a redondear según un aparente convencionalismo.

42,7% de ciudadanos entre 40 a 60 años, apunta a un importante crecimiento de ciudadanos para los siguientes comicios municipales.

## 2.4. Segundo grupo: de identidad social

### *Ítem 4. Categorías étnicas*

La «calidad» o categorías étnicas empleadas por los Inspectores de Barrio, demuestra la correspondencia entre los atributos fenotípicos del empadronado y los estereotipos sociales del momento. Reunimos, a continuación, a los 2348 ciudadanos con «calidad» registrada y por categoría empleada:

**CUADRO 6**

Tabla porcentual de las edades de los ciudadanos registrados en el Censo Cívico de 1826, agrupadas por décadas

Blancos	1431	Zambos	21
Peruanos	336	Chinos	16
Pardos	243	Espanoles	14
Morenos	57	Negros	12
Cuarterones	56	Trigueños	8
Mulatos	45	Patricios	5
Indígenas	44	Asiático	1
Americanos	33	Genovés	1
Mestizos	24	Natural	1

Cuadro elaborado por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

Por decreto de San Martín del 27 de agosto de 1821, se oficializó el término «peruano» para nombrar a «aboríjenas, Indios ó Naturales» (De Quirós, 1831, p. 21), el cual, a partir de entonces, se introdujo en el discurso retórico del Protectorado para aludir a una soberanía nacional basada en ideales incásticos<sup>69</sup>, los cuales contradictoriamente admiten la «incapacidad del indígena para expresarse y representarse a sí mismo» (citado en Salinas, 2002, p. 51). Podemos, por ello, reunir a «peruanos», «naturales» e «indígenas», en un solo grupo étnico de 381 individuos, quienes representan el 16,2% de ciudadanos censados.

Ahora bien, salta a la vista el uso de la categoría étnica «Americano», empleada únicamente por el citado Inspector de Barrio, don Fernando de Herrada (B. 2.º C. V), la cual merece algunas atenciones.

69 También denominado por Pablo Ortemberg como «Incaismo lírico» (2006, p. 1273).

Entre 1813 y 1819, Bolívar concibió dialécticamente por «americano» a un ciudadano natural del continente, enemigo político del español, no «...indio ni europeo, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles...»<sup>70</sup>. También empleó el término como parte de su firma personal en la «Carta de Jamaica»<sup>71</sup> para afianzar una identidad étnica criolla, pero de orígenes imprecisos, consecuencia del mestizaje virreinal. En 1822, el Protectorado lo empleó como eufemismo, según ya citamos, para convocar a «artesanos» de «casta» para el servicio de los Cuerpos Cívicos y a ciudadanos de ascendencia mixta, pertenecientes a la «clase industriosa»<sup>72</sup>.

Cualquier uso, sin embargo, resulta vago para entender la exactitud de este calificativo de carácter político; por ello, examinaremos el juicio que realizó el Inspector de Barrio, don Fernando de Herrada (B. 2.º C. V), sobre la identidad étnica del grabador «americano» don Marcelo Cabello.

En Lima de 1826, don Marcelo ya era conocido por ávido grabador, único ciudadano dedicado a este oficio en todos los padrones del Censo Cívico y artífice de un amplio repertorio de imágenes llevadas a la imprenta durante los momentos más críticos del proceso de independencia criolla. Fruto de los esfuerzos y capacidades que empleó para resolver numerosos encargos entre clientes civiles, eclesiásticos y gubernamentales, creó una extensa red de trabajo que le permitió el suficiente sustento económico para arrendar a 24 pesos mensuales<sup>73</sup> la Tienda N° 128 de la Calle Contradicción (hoy cuadra 2 de jirón Lambayeque, en el Rímac), en el Cuartel V de San Lázaro. Hasta entonces, don Marcelo, casado y con 45 años, había podido solventar la manutención de sus cuatro hijos: Manuela Josefa (de 20 años)<sup>74</sup>, Isidoro Antonio (de 19)<sup>75</sup>, José Antonio (de 16)<sup>76</sup> y Felipe Antonio (de 15)<sup>77</sup>.

---

70 «Discurso de Angostura». 15 de febrero de 1819 (Bolívar, 2009, p. 129).

71 «Un Americano Meridional». 6 de setiembre de 1815. *Ibíd.*: 66. Así como «El Americano», en un ensayo entregado a la Gaceta Real de Jamaica. Ca. 28 de setiembre de 1815. *Ibíd.*: 88.

72 «Todo americano habitante de esta capital, desde la edad de 15 años hasta la de 55, que en el término de tres días no se haya alistado en alguno de los cuerpos cívicos, será destinado á servir por seis años en el ejército á racion y sin sueldo». Decreto del 4 de octubre de 1822 (De Quirós, 1831, p. 268).

73 Tesorería y propios. Caja N° 21, doc. 179, f. 54, AHML.

74 Nacida el 1 de enero de 1805. Libro de actas bautismales N° 17 de El Sagrario (1799-1814), f. 75v, AAL.

75 Nacido el 4 de julio de 1807. Libro de actas bautismales N° 11 de San Marcelo (1797-1813), f. 149v, AAL.

76 Nacido el 19 de mayo de 1808. Libro de actas bautismales N° 12 de Santa Ana (1797-1813), f. 156, AAL.

77 Nacido el 2 de mayo de 1811. *Ibíd.*, f. 267.

En 1803, cuando don Marcelo contrajo matrimonio con María Josefa Caballero, dejó su acta de compromiso en el libro de «Españoles» de El Sagrario<sup>78</sup>, pero sin aludir a su origen étnico, lo que nos permite intuir su naturaleza criolla. No obstante, la identidad étnica de sus padres devela que, al ser hijo legítimo de don José Doroteo Cabello, «mulato libre de esta Ciudad [de Lima]»<sup>79</sup>, y doña Petronila de la Llave, «Yndia / natural del Pueblo de Lambayeque»<sup>80</sup>, don Marcelo debió ser nombrado, sobre la base del paradigma borbónico de castas, como «chino». Así pues, su vertiente sanguínea lo hubiera situado en una de las ramas marginales y más comunes de la población de «castas». Por tanto, el Inspector de Barrio, don Fernando de Herrada, catalogó de «americano» a un «chino», con la finalidad de homogenizar a Cabello y posiblemente a otros individuos de ascendencia mixta dentro del nuevo cuerpo de la ciudadanía criolla que el Censo Cívico pretendió definir luego del reclamo ocurrido en San Lázaro durante las elecciones para diputados de 1825<sup>81</sup>. Observemos que Herrada, a cargo de 63 ciudadanos<sup>82</sup>, los catalogó por «calidad» en los siguientes porcentajes:

**TABLA 2**  
Tabla porcentual de la identidad «étnica» de los 63 ciudadanos que habitaron el barrio 2° del cuartel V de San Lázaro

Americano	33	53,2%
Cuarterón	6	9,7%
Peruano	6	9,7%
Moreno	5	8,1%
Mulato	5	8,1%
Pardo	3	4,8%
Chino	3	4,8%
Negro	1	1,6%

Tabla elaborada por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

El Barrio 2° de San Lázaro se representó cívicamente por una mayoría de «americanos» cuya raíz étnica posiblemente incluya a personas de ascendencia mixta como Cabello, grupo que, a su vez, comparte la ciudadanía con un

78 Libro actas matrimoniales N° 11 de El Sagrario (1785-1846), f. 120v, AAL.

79 Libro actas matrimoniales N° 5 de San Lázaro (1750-1790), f. 231v, AAL.

80 *Ibíd.*

81 Ver el acápite Las elecciones impugnadas de 1825 y la demagogia bolivariana en el siguiente volumen.

82 De los cuales no se ha consignado la identidad étnico-social de uno de ellos.

37,1% de ciudadanos de «casta», entre ellos tres «chinos». El juicio de Herrada parece contradictorio desde el ángulo de la etnicidad, pero la calidad artística de la producción de Cabello como factor de «estimación»<sup>83</sup> de sus méritos sociales permiten su recategoría como «americano».

«Americano», por tanto, es un sobrenombre político unificador de connotaciones raciales indefinidas y distante de las categorías virreinales que nos obliga a considerarle un grupo independiente de los ciudadanos arraigados a un tronco étnico y de los mestizos biológicos (o de «casta»):

**TABLA 3**

Tabla porcentual de grupos étnicos mayoritarios del Censo Cívico de 1826 que incluye al de «americanos»

Blancos	1445	61,5%
Indígenas	380	16,2%
Negros	12	0,5%
Mestizos biológicos	475	20,3%
Americanos	33	1,4%
Naturalizados (o extranjeros)	3	0,1%

Tabla elaborada por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

La suma de porcentajes nos demuestra, finalmente, que la ciudadanía nombrada «blanca» alcanza una proporción cercana de 2 a 1 frente al grupo de ciudadanos indígenas y mestizos (llamados de «casta»), calculado en un 36,5%.

### *Ítem 5. Estado civil*

Ahora bien, los requisitos constitucionales de ciudadanía colocan por siguiente criterio el «estado» [civil], ítem que mide las posibilidades del ciudadano para forjar su descendencia biológica dentro de un marco de legitimidad ético-religiosa que, además, verifica su potencial liquidez económica para cubrir una dote y una canasta familiar. El registro incluye también la condición de «viudez» o de «eclesiástico».

83 El término «estimación» es empleado por Gregorio de Cangas en su Descripción en diálogo de la ciudad de Lima (1770). A través del «peruano práctico», un alter ego, señala los factores de «sangre», «estimación» y «color» como criterios que gobiernan el pensamiento estamental de la sociedad borbónica. Considera que la «estimación» es un prestigio social que cada individuo forja de acuerdo a las posibilidades y los límites intrínsecos a su identidad étnica.

De los 2340 que registran «estado», reunimos los siguientes índices porcentuales:

**TABLA 4**

Tabla porcentual del estado civil de los ciudadanos que registra el Censo Cívico de 1826

Casados	1377	58,8%
Solteros	793	33,9%
Eclesiásticos	86	3,7%
Viudos	84	3,6%

Tabla elaborada por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

La mayoritaria cantidad de «casados» demuestra que el ejercicio de la ciudadanía descansa sobre condiciones morales y económicas que el género masculino posee intrínsecamente como potencial cabeza de familia.

### *Ítem 6. Ocupación*

El ítem de ocupaciones es, junto al de «Nombre» y «Calidad», el tercero definitivo de las «condiciones» o extracto socioeconómico de los ciudadanos. Aunque antecede al ítem de «Patria» o ciudad natal, su apunte es considerado indispensable en todos los padrones.

Los Inspectores de Barrio emplearon cuatro términos diferentes para calificar la ocupación de los ciudadanos: «Oficio», «ocupación», «ejercicio» y «destino».

«Ejercicio», el término más utilizado, se define oficialmente como «El acto de ejercitarse ú ocuparse en alguna cosa» o, en su segunda acepción, como «Oficio, ministerio, profesión» (Academia Española, 1817, p. 342) y es, en efecto, entre los tres términos, el de mayor amplitud semántica, pues alude a cualquier actividad económica para el autosustento. El término «oficio», en cambio, el segundo más usado, es definido como la facultad y el deber de trabajo de un individuo según sus condiciones sociales<sup>84</sup> y, según una tercera acepción, como un tipo de trabajo manual especializado por normativas específicas<sup>85</sup>,

84 «OFICIO. s.m. La obra que cada uno debe hacer, y en que está ocupado, segun el lugar y estado que tiene». *Ibid.*: 610.

85 «OFICIO. El trabajo y exercicio en que se emplean varios artífices, según las reglas del arte que cada uno profesa, como el oficio de ebanista, herrero, etc». *Ibid.*

también asociable al sistema de producción artesanal. Seguidamente, «Ocupación», el tercer término más usado, es definido, en su segunda acepción, como el hábito de dedicarse a un trabajo<sup>86</sup> y en su tercera acepción como «Empleo, oficio ó dignidad». Finalmente, el cuarto término, «destino», no guarda relación sinonímica con los anteriores, pero sí en su uso cotidiano. Los inspectores de los barrios 5º y 8º, Francisco Gorrichategui y José Valero, encabezaron con este término el registro de ocupaciones, en su mayoría «artesanales».

De acuerdo a las definiciones citadas y los criterios empleados en el Censo Cívico, el ejercicio de un oficio es también un distintivo público. Entre los requisitos para obtener el derecho de ciudadanía y ser elector parroquial, según la Constitución de 1823 y la Ley Reglamentaria de Elecciones Municipales (1824), cada ciudadano debe generar como mínimo 300 pesos anuales a través de una propiedad, «ejercer cualquier arte, u oficio, o estar ocupado en alguna industrial útil... o ser profesor público de alguna ciencia» (De Quirós, 1832, p. 410). Los padrones electorales del Censo Cívico, por tanto, hacen un reconocimiento público de las potencialidades económicas de la ciudadanía limeña y, por ende, de las diversas élites que la conforman, entre los que incluso se inscriben personalidades con algún tipo de sustento hereditario o de caridad, cuya ocupación se registra como «mendigo» (13 personas), «inválido» (2) y «vago» (11).

Si bien una minoría de la ciudadanía pertenece a un sector aristocrático, intelectual o propietario de bienes, la mayoría restante forma parte del sistema complejo de producción «artesanal» de Lima.

Del total de 293 nominativos utilizados por los Inspectores de Barrio para catalogar la ocupación u oficio de los 2314 ciudadanos que registran este ítem, identificamos y depuramos 131 «oficios».

Según el tipo de «ocupaciones» y según los modos constitucionales de obtención de riqueza a través del usufructo de propiedades, o el ejercicio de un arte, oficio, profesión o industria útil, clasificamos los siguientes grupos con sus respectivos números de ciudadanos y representaciones porcentuales:

---

86 «OCUPACION. Trabajo ó cuidado que impide emplear el tiempo en otra cosa distinta de él». *Ibíd.*: 609.

**TABLA 5**  
 Tabla clasificatoria y porcentual de «ocupaciones»  
 de los ciudadanos empadronados en el Censo Cívico de 1826

Artesanos	945	40,84%
Comerciantes y abastecedores	517	22,34%
Propietarios	227	9,81%
Industriales	179	7,74%
Empleados (del Estado)	145	6,27%
Funcionarios (eclesiásticos)	93	4,02%
Funcionarios (cívicos)	65	2,81%
Profesionales	61	2,64%
Servidores administrativos	39	1,69%
Funcionarios (militares)	25	1,08%
Vendedores	18	0,78%
Total	2314	100%

Tabla elaborada por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826.  
 Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

Luego de identificar y agrupar las «ocupaciones» del Censo Cívico, podemos afirmar que la ciudadanía limeña de 1826 estuvo representada por una abrumadora mayoría de «artesanos», es decir, personas dedicadas a la producción manual de bienes de autoconsumo, en su mayoría, utilitarios. En segundo lugar, por «comerciantes», esto es, sujetos dedicados a organizar y administrar una red de fuerza de trabajo a través de un flujo capital para producir bienes a menor costo y en menor tiempo, sin pérdida de la calidad artefactual debido a la contratación de «artesanos» (Quiroz, 2008, p. 17). Estos son seguidos por «propietarios», ciudadanos poseedores de inmuebles y tierras, generadores de rentas o ganancias en ventas, según su arrendamiento o su uso comercial<sup>87</sup>. En cuarto lugar se ubican los «industriales»<sup>88</sup>, ciudadanos con oficios de exclusivo desempeño físico, dedicados a la extracción de recursos, a un servicio público o una actividad manufacturera dentro de una cadena de producción. En el quinto lugar y con un notorio 6,3%, se posicionan los empleados de los distintos despachos e instituciones estatales, a estos se adjuntan los funcionarios de la esfera cívica, eclesiástica y militar, así como algunos servidores administrativos, los cuales suman un total de 375 ciudadanos, un relevante 16,2% del electorado.

87 Consideramos dentro de este grupo a los ciudadanos registrados como: arrendador, bodeguero, boticarios, chinganos, fonderos, molineros, dueño de finca, dueño de panadería, fincado, fondero, hacendado, encomendero, maestro de hacienda o propietario, pulperos y tamberos.

88 Este grupo se integra por: amasador, arrieros, aserradores, ayudantes de plaza, borriqueros, camaleros, camareros, cargador, carniceros, carretoneros, chacareros, chasqueros, enfardeladores, franjeros, horneros, hortelanos, jardineros, jornaleros, labradores (o agricultores), lomero, mineros, picadores, tiradores y zurradores.

Debemos de considerar que el ejercicio de muchos de estos oficios estuvo reservado o dividido según las necesidades de los grupos estamentales indígena o criollo. Los gremios de oficios, generalmente los de mayor cantidad de miembros, sostuvieron una constante rivalidad de tipo comercial y de poder interno<sup>89</sup>. Por ello, el Censo Cívico de 1826 puede dar luces del estado de predominancia entre ambos grupos por cada oficio, así como la trascendental participación ciudadana de afroperuanos en la economía de Lima.

Recordemos que si los requisitos impuestos para sufragar favorecen a una minoría de habitantes de Lima, esto también sucede a menor escala en los subconjuntos políticos y económicos de la ciudadanía. Para el caso del sistema gremial, el Censo Cívico hizo un extracto de los miembros con mayor solvencia y reconocimiento social de cada oficio o grupos de oficios reunidos en un gremio. Por ello, podríamos afirmar que cada elector-«artesano» posee un relativo grado de representación ciudadana por oficio.

Cabe mencionar que los padrones pueden llegar a cubrir, sino la totalidad, la mayoría de ciudadanos que ejercían un oficio; tal es el caso de los 70 plateros y 26 pintores activos en la ciudad. Puede afirmarse, por tanto, que el derecho a voto para ciudadanos dedicados a un «arte» puede ser, en efecto, según la Constitución de 1823, una facultad ejercida automáticamente para todo un gremio. La actividad «artesanal» de pintores, plateros, escultores, ebanistas, músicos o ensambladores, posee, entonces, no solo un intrínseco prestigio público sino también político, pese a la circunstancia marginal de algunos de ellos.

Debido a que el derecho electoral es ejercido por una mayoritaria sociedad «blanca» criolla, la participación de indígenas y mestizos biológicos resulta intrínsecamente significativa en su condición minoritaria. Por consiguiente, consideramos que una relativa igualdad representativa debe tener como base la relación de sus proporciones a partir de los citados porcentajes 61,5% para ciudadanos blancos, 16,2% para indígenas y 20% para ciudadanos de ascendencia mixta. Su estimable relación entre 2 - 11/2 - 1, respectivamente, es la base proporcional sobre la cual identificamos la relativa igualdad representativa en cada oficio, al cual denominaremos de tipo «mixto». Según estas proporciones, la inclinación numérica hacia una etnia sirve como índice de su representatividad política por oficio. Podemos citar, por ejemplo, entre los oficios con mayor

---

89 Puede revisarse Castas, compañías y libertad de industria, tercera parte Quiroz (1995, pp. 60-70).

número de ciudadanos, el caso de 390 comerciantes, en su mayoría «blancos» criollos (342), con una minoría indígena de 26 ciudadanos; 162 zapateros, con una cantidad avasallante de 65 afroperuanos entre «pardos» (36), «morenos» (11), «cuarterones» (9), «mulatos» (7) y «negros» (2), secundado por 42 indígenas (o «peruanos»); 128 sastres con una disputada mayoría de 42 indígenas frente a 38 «blancos» y 32 afrodescendientes; 156 abastecedores de tipo «mixto», entre los cuales si bien 74 conforman una mayoría de «blancos», hay 49 indígenas y 25 afroperuanos. De acuerdo a esta clasificación y a sus relativas variantes, proyectamos en las siguientes páginas un cuadro de todos los oficios, agrupados según la predominancia representativa de una etnia.

Los oficios con representación mixta son, asimismo, ejercidos por ciudadanos con ascendencia mixta o de «casta». Estos, según señalamos líneas arriba, conforman una minoría dentro del panorama de dominancia criolla, entre los que identificamos al citado grabador don Marcelo Cabello.

**TABLA 6**

Tabla clasificatoria y porcentual de «ocupaciones» de los ciudadanos empadronados en el Censo Cívico de 1826

Oficios representados por afroperuanos	Oficios representados por indígenas
Alarife	Barbero
Amasador	Botonero
Angarillero	Camalero
Arrendador	Camaronero
Arriero	Carnicero
Aserrador	Curtidor
Cargador	Ebanista
Carpintero	Enrrizador
Carretonero	Escobero
Carrocero	Escultor
Cocinero	Frutero
Colgador	Heladero
Cuerdero	Nievero
Enfardelador	Pastelero
Fisico	Peinero
Herrero	Pellonero
Hornero	Petatero
Jardinero	Recaudador
Ladrillero	Sastre
Mazamorrero	Sayero
Sangrador	Sedarero

Oficios representados por afroperuanos	Oficios representados por indígenas
Tinolero	Seronero
Tintorero	Sillero
Tornero Yerbatero	Sombrerero
Zapateros	Talabartero
Zurrador	Trenzador

Oficios representados por criollos		
Abogado	Escribano	Pintor
Administrador	Escribiente	Platero
Alabastero	Estanquillero	Plumario
Alfarero y callanero	Estudiante	Propietarios
Armero	Fondero	Pulpero
Ayudante de la Plaza	Frangero	Relojero
Batioja	Funcionario ecleso	Suertero
Bedel	Funcionario cívico	Picador
Bibliotecario	Funcionario militar	Pintor
Bordador	Fundidor	Platero
Borriquero	Guitarrero	Plumario
Boticario	Hojalatero	Propietarios
Cerero	Hortelano	Pulpero
Chacarero	Impresor	Relojero
Chasquero	Jornalero	Suertero
Chocolatero	Municipalidad	Tabaquero
Cigarrero	Náutica	Tambero
Colchonero	Negociante	Tasador
Comerciante	Pailero	Tirador
Corredor	Panadero	Vacunador
Empleado	Picador	Velero

Oficios con representación mixta
Abastecedor
Albéitar
Cajonero
Chichero
Chinganero
Cirujano
Cohetero
Grabador
Maestro de Iras Letras
Músico
Cohetero

Elaborada por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

La actividad ciudadana circunscrita al perímetro de la muralla de Lima formaba una compleja red comercial, cuyas principales arterias y ejes de intercambio pueden ser expuestos a partir del seguimiento de datos que ofrece el Censo Cívico. La relación pragmática entre el asentamiento de «doctores» y la zona con mayores instituciones gubernamentales de la capital antes mencionada nos sirve de principio para detectar, sobre la base de los datos del censo, un relativo patrón de zonificación de «ocupaciones» u «oficios» que los ciudadanos limeños ejercían en la traza urbana de Lima. La escrupulosa división por barrios del Censo Cívico y la fragmentaria información de los pocos padrones que consignan el ítem de «calle», nos permite afirmar que los barrios fueron las principales unidades organizadoras y administrativas que la municipalidad y el gobierno establecieron para el control de la actividad humana. A partir del tipo y del número de «ocupaciones» por cuartel, ordenamos, en la siguiente tabla, algunos ejemplos representativos de actividades económicas zonificadas, la mayoría de ellas de comercio y producción «artesanal».

**TABLA 7**

Tabla cuantitativa y representativa de ciudadanos que ejercen una ocupación por cada cuartel de Lima

	Cuartel I	Cuartel II	Cuartel III	Cuartel IV	Cuartel V
Chicheros	1	1	0	0	0
Fundidores	1	0	1	0	0
Relojeros	3	1	0	1	0
Sangradores	2	1	0	2	2
Sombrereros	5	4	0	0	5
Abogados	3	12	1	3	2
Barberos	8	15	3	7	12
Bordadores	1	6	2	0	2
Cajoneros	1	15	5	2	12
Carpinteros	6	25	12	15	17
Cirujanos	1	3	0	3	1
Colchoneros	0	5	1	0	2
Comerciantes	65	155	15	33	122
Eclesiásticos	5	46	14	7	21
Empleados	9	68	15	25	26
Escribanos o notarios	1	11	0	2	5
Func. gubernamentales	6	21	1	6	3
Guitarreros	0	1	0	0	0
Hacendados	7	29	4	7	3
Hojalateros	7	8	0	0	2
Impresores	1	2	0	2	2
Mazamorreros	0	1	0	0	1

	Cuartel I	Cuartel II	Cuartel III	Cuartel IV	Cuartel V
Misteleros	0	6	0	1	1
Músicos	0	6	3	3	6
Pasteleros	1	2	0	1	2
Pelloneros	0	1	0	0	1
Petateros	0	9	1	0	2
Pintores	2	10	3	6	4
Plateros	7	36	9	3	15
Silleros	3	7	1	1	4
Abastecedores	7	20	63	2	35
Camaleros	0	1	9	0	1
Herreros	1	1	6	4	3
Veleros	0	1	3	1	2
Yerbateros	0	0	4	1	4
Panaderos	1	2	2	5	5
Plumarios	0	0	0	2	1
Alarifes	0	3	1	2	8
Botoneros	3	7	2	0	8
Camaroneros	0	0	3	0	7
Chacareros	0	2	7	11	16
Chocolateros	3	2	0	2	6
Cigarreros	6	21	11	19	30
Escueleros (maestro 1ras letras)	1	2	0	1	3
Molineros	0	0	0	0	5
Pulperías	2	21	18	9	23
Talabarteros	0	3	0	0	8
Zapateros	14	50	22	17	59
Zurradores	1	0	1	0	3

Tabla elaborada por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML. Nótese que los recuadros sombreados están organizados para visualizar el mayor índice de ciudadanos dedicados a una ocupación por cada cuartel.

Ampliamente, el Cuartel II es el eje urbano sobre el cual se reúne la relativa mayoría de ciudadanos con más alto poder político (nótese el índice de eclesiásticos, abogados, empleados y funcionarios gubernamentales) y económico de la capital (nótese el índice de comerciantes y hacendados). Es, además, el centro gravitatorio de ciudadanos dedicados a una labor «artesanal», cuyo principio de proximidad pudo depender, entre muchos factores, del tipo de oficio y del público o instituciones demandantes. Así, en el Cuartel II, entre los oficios con un amplio número de ciudadanos respecto a los demás cuarteles, tenemos a maestros bordadores, carpinteros, hojalateros, misteleros, músicos, petateros, pintores, plateros, sastres y silleros, es decir, personas dedicadas a producir objetos satisfactorios de las necesidades estéticas, suntuosas y de confort de la élite limeña.

El censo registra un amplio número de ciudadanos de San Lázaro dedicados a una «artesanía», cuyo índice refleja, además de una importante representación ciudadana, una notable actividad comercial, la cual suele secundar a la del Cuartel II, como en el caso de comerciantes, carpinteros, cajoneros, músicos y panaderos, este último, a su vez, ejemplifica el principio de proximidad por factor de abastecimiento entre los cinco molinos y las cinco panaderías de San Lázaro. Se suma, también, la actividad de zapateros afroperuanos, gremio con mayor número de miembros de Lima, la mayoría establecidos en el B. 5°, al igual que los cigarreros. Del mismo modo, una mayoría de pulperos de la ciudad se sitúan en este cuartel, concentrados principalmente en el B. 1°, aldeaño al puente que conecta con la ciudad. Igualmente, los alarifes afrodescendientes y botoneros indígenas de Lima se concentran en el B. 8° de Malambo, y los camaroneros indígenas en el B. 5°.

#### *Ítem 7. Ciudad natal*

Los Inspectores de Barrio solo consignan la ciudad o pueblo natal de 323 ciudadanos del total de 2370, ocho de los 39 padrones. El ítem de «patria», con el cual se puede supervisar la legalidad de extranjeros nacionalizados, no es un factor prioritario del Censo Cívico, excepto si se considera que determinados barrios hayan sido puestos en la mira por el municipio y el gobierno central por la presencia de extranjeros ilegales, probablemente españoles detractores del sistema republicano, pues de los cinco extranjeros nacionalizados solo siete son reconocidos por españoles, seis de los cuales habitan en el Cuartel I. 190 ciudadanos son naturales de Lima, 85 del interior del país, la mayoría provenientes de capitales provinciales. Entre los connacionales del interior 21 y 16 proceden de provincias surandinas y norandinas, respectivamente, y 17 de pueblos de la costa norte. Cabe resaltar la presencia de los ciudadanos don Pedro Diestra, sastre del B. 2° C I, y don Gavino Pizarro, comerciante del B. 2° C II, naturales de Chachapoyas, así como don Juan Macho, comerciante del B. 1° C I, natural de la «montaña».

Los ciudadanos extranjeros proceden en su mayoría del continente americano. De los 31 registrados, nueve provienen de «Chile» y cinco de «Guayaquil». Los extranjeros europeos comprenden un número de 17, ocho de ellos natales de España y cinco de Italia.

Presentamos, a continuación, una lista detallada de las «patrias» o pueblos natales consignados en el censo y las sumas porcentuales según las nacionalidades identificadas.

**TABLA 8**  
Tabla cuantitativa de ciudadanos por pueblos descentralizados  
que registra el Censo Cívico de 1826

Andahuaylas	1	Piscobamba	1	Tarma	2
Chancay	1	Surco	1	Conchucos	3
Chiclayo	1	Yauli	1	Huaraz	3
Huacho	1	Yauyos	1	Piura	1
Huánuco	1	Yungay	1	Cusco	4
Ica	1	Cajamarca	2	Trujillo (o Bolívar)	14
Junín	1	Cajatambo	2	Arequipa	6
Loja	1	Chachapoyas	1	Huamanga	7
Montaña	1	Huancayo	2	Lambayeque	7
Nazca	1	Huaylas	2	Jauja	7
Nepeña	1	Moquegua	2		

**TABLA 9**  
Tabla cuantitativa de ciudadanos por pueblos americanos  
que registra el Censo Cívico de 1826

Brasil	1	Colombia	2
Buenos Aires (Argentina)	1	Panamá	2
Chiloé (Chile)	1	Salta (Argentina)	3
La Paz (Bolivia)	1	Quito (Ecuador)	4
Loja (Ecuador)	1	Guayaquil (Ecuador)	5
«Porteño» (Argentina)	1	Chile	9

**TABLA 10**  
Tabla cuantitativa de ciudadanos por pueblos europeos  
que registra el Censo Cívico de 1826

Cataluña	1
Francia	1
Portugal	1
Galicia	2
Italia	2
Génova	3
España	7

**TABLA 11**

Tabla porcentual de procedencia de los 323 ciudadanos que registran el ítem de «patria»

Ciudadanos limeños	190	58,82%
Ciudadanos de provincia	77	26,32%
Ciudadanos extranjeros de Europa	17	5,26%
Ciudadanos extranjeros de América	39	9,60%

Tablas elaboradas por Omar Esquivel, de acuerdo a los padrones del Censo Cívico de 1826. Registros Cívicos, Caja N° 2, documento N° 24, AHML.

### *Coda*

Pese a la fragmentaria información que brinda el Censo Cívico de 1826, este cumple con un rigor de registro identificativo probatorio de la legitimidad de la ciudadanía política de los 2370 limeños inscritos, ampliamente diferenciado de los improvisados padrones, como los de San Sebastián (1825), dedicados al repase de una consabida pléyade de ciudadanos. El censo de 1826 cumple con el objetivo de incorporar a un considerable número de ciudadanos artesanos de origen mestizo, de acuerdo al mecanismo gaditano de sufragio indirecto, por cierto establecido desde este año hasta 1896. Las intenciones demagógicas de la Junta de Gobierno de Bolívar y del propio Libertador proponen por ello, a su vez, una de las efectivas herramientas de representación «popular» luego de los erráticos intentos del Protectorado por instituir el sufragio directo.

La individualidad suscrita en cada padrón lleva consigo la huella palpitante del pensamiento y del temperamento personal de cada Inspector de Barrio, pese a su carácter y objetivo registral, lo que hace de este documento un orgánico testimonio social de la ciudadanía de Lima en 1826. Según examinamos, la cotidianeidad y sobreentendimiento de los términos o calificativos empleados por los escritores de cada padrón, puede generar una o un sinfín de hipótesis sobre la compleja dinámica social de la Lima decimonónica y de su actividad política, muchas veces reducida a una aparente pasividad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### *Archivos consultados*

Archivo Arzobispal de Lima	AAL
Archivo General de la Nación	AGN
Archivo Histórico Municipal de Lima	AHML
Biblioteca Nacional del Perú (Fondo antiguo)	BNP

### *Bibliohemerografía*

#### ACADEMIA ESPAÑOLA

1817 *Diccionario de la lengua castellana por la Academia Española*. Madrid: Imprenta Nacional.

ALJOVÍN, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (ed.)

2005a *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ALJOVÍN, Cristóbal

2005b Votos y bayonetas: Perú 1825-1851. *Elecciones*, 5, 173-202.

BOLÍVAR, Simón

2009. *Doctrina del Libertador* (tomo 1). Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.

DE QUIRÓS, Mariano Santos

1831 *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú* (tomo 1). Lima: Imprenta de José Masías.

DE QUIRÓS, Mariano Santos

1832 *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú* (tomo 2). Lima: Imprenta de José Masías.

DE SCHUTZ, C. Damián & Juan MOLLER

1853 *Guía de domicilio de Lima y del Callao para el año de 1853*. Lima: Imprenta de Eusebio Aranda.

DEL ÁGUILA, Alicia

2010 *La República Corporativa. Constituciones, ciudadanía corporativa y política (Perú 1821-1896)* (tesis doctoral inédita). Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

ESCOBEDO, Jorge

1785 *División de cuarteles y barrios è instruccion para el establecimiento de alcaldes de barrio en la capital de Lima*. Lima: s.e.

FUENTES, Manuel A.

1863 *Guía de domicilio de Lima para el año de 1864*. Lima: Imprenta de Manuel Atanasio Fuentes.

GARCÍA-BRYCE, Íñigo

2008 *República con ciudadanos: los artesanos de Lima, 1821-1879*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HARTH-TERRÉ, Emilio & Alberto MÁRQUEZ ABANTO

1962 Perspectiva social y económica del artesano virreinal en Lima. *Revista del Archivo Nacional del Perú*, XXVI(2), 353-446.

MACERA, Pablo

1972 *Tierra y Población en el Perú (ss XVIII-XIX)* (tomo 3). Lima: Seminario de Historia Rural Andina.

MATÍAS Maestro & Gregorio LA ROSA

1822 *Plano de la ciudad de Lima*. Dibujo en tinta sobre papel. 45.6 cm x 66.6 cm [código XP 85 32 M15 en la BNP].

MORENO CEBRIÁN, Alfredo

1981 Cuarteles, barrios y calles de Lima a fines del siglo XVIII. *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas. Anuario de Historia de América Latina*, 18(1), 97-161.

O'LEARY, Daniel F.

1883 *Memorias del General O'Leary* (tomo II). Caracas: Imprenta de El Monitor.

ORTEMBERG, Pablo

2006 Celebración y guerra: la política simbólica independentista del general San Martín en el Perú. En *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España (XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles)* (pp. 1269-1291). Madrid: Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.

PANIAGUA, Valentín

2003 *Los orígenes representativos del Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

QUIROZ, Francisco

1991 *Gremios coloniales peruanos*. Lima: Seminario de Historia Rural Andina-UNMSM.

1995 *Gremios, razas y libertad de industria en Lima colonial*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales-UNMSM.

2008 *Artisanos y manufactureros en Lima colonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SALINAS, Alejandro

2002 *Ideólogos e iconografía de la Independencia del Perú*. Lima: Seminario de Historia Rural Andina.

[Sobre el autor]

OMAR GONZALO ESQUIVEL ORTIZ

Peruano. Licenciado y candidato a magister en Historia del Arte de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Desde 2013 es investigador y curador de planta en el Instituto Seminario de Historia Rural Andina - Facultad de Ciencias Sociales - UNMSM. Sus temas de investigación se enmarcan dentro del periodo intermedio entre el Virreinato y la República. Ha publicado el libro *Un retrato de Bolívar. Estudio introductorio a la obra del pintor afroperuano Pablo Roxas* (2015) y artículos sobre escultura peruana en el siglo XX. En 2016 fue curador de la muestra Marcelo Cabello, grabador de Lima virreinal y Lima independiente.



# 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](http://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/](http://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](mailto: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.

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.

# Guide for authors and assignment of 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:

Depósito Legal: 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 - Miscellaneous - 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](http://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/](http://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](mailto: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.

- 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 English.
- 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 addressed 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.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN DICIEMBRE DE 2017 EN:

**MEDIAPRINT S.A.C.**

JR. MANUEL SEGURA N.º 620, LIMA, LIMA.

TELÉFONO: 470-1172

LIMA, PERÚ