

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. 16, n.º 17, enero-diciembre 2017

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:

FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES
POLÍTICAS: RETOS PARA EL FORTALECIMIENTO
PARTIDARIO

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

Los contenidos de la revista ELECCIONES se encuentran referenciados en:

PROQUEST
<www.proquest.com>

INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE
ABSTRACTS
<www.ipsa.org/publications/abstracts>

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

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

LATINDEX
<www.latindex.unam.mx>

ULRICHWEB.COM
<www.ulrichweb.com>

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

ADMINISTRACIÓN

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

Estilo y cuidado de edición:

Sandra Arbulú Duclos

Diseño y diagramación:

Eduardo Gabriel Valladares Valiente

Periodicidad: anual

1ª ed., diciembre de 2017
Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121
Tiraje: 500 ejemplares

Se terminó de imprimir en febrero de 2018 en:

IMPRESORES NHC

Jr. Antonio Elizalde N.º 480 Int. 8-9, Lima, Lima.

Teléfono: 991 575 215

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>.

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
FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS: RETOS PARA EL FORTALECIMIENTO PARTIDARIO	
El financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable <i>Raúl Chanamé, Luisana Vega & Roy Mendoza</i>	11
Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva <i>Jaris Mujica, Sandy Melgar & Nicolás Zevallos</i>	45
El financiamiento público de los partidos políticos en México <i>Ernesto Gerardo Castellanos</i>	77
ELECCIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS	
La construcción del candidato. Contraste de la estrategia de campaña de Verónica Mendoza con los encuadres periodísticos de El Comercio y La República durante las elecciones presidenciales 2016 <i>Verónica Ayala</i>	105

Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso <i>Milagros Campos</i>	139
Panorama comparado del voto extranjero en América Latina <i>Carlos Navarro</i>	169
HISTORIA ELECTORAL, POLÍTICA Y SOCIAL	
El sistema electoral, luchas políticas parlamentarias antes de la Guerra del Pacífico <i>José Chaupis</i>	197
Guía para autores	219
Guide for authors	223

Presentación

La Revista *Elecciones*, publicación institucional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), presenta a la opinión pública especializada y a la sociedad en general, su décimo séptimo número.

Este número de la Revista *Elecciones* tiene como tema central el *Financiamiento de las organizaciones políticas: retos para el fortalecimiento partidario*, con el cual la ONPE busca generar una reflexión sobre la relación entre dinero y política. El dinero es un requisito indispensable, tanto en periodo electoral como en periodo no electoral, para las actividades partidarias de las organizaciones políticas y, por tanto, para garantizar su participación en los procesos electorales.

Componen la sección central tres aportes que exploran el tema partidario: el aspecto jurídico peruano, el financiamiento en campañas electorales de gobiernos subnacionales peruanos y la experiencia del financiamiento en México.

El artículo *El financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable*, elaborado por el doctor Raúl Chanamé y los licenciados Luisana Vega y Roy Mendoza, se enfoca en proponer una sanción sustentada en los principios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad para los partidos políticos que no cumplan con presentar su información financiera anual (IFA). Actualmente, con el otorgamiento del presupuesto estatal, a través del financiamiento público directo, el tema abordado en este artículo resulta de la mayor importancia, pues nos orienta a responder los siguientes cuestionamientos: ¿Cuáles son los criterios que deberían tomarse en cuenta al momento de imponer sanciones? ¿La sanción a imponerse puede

ser graduable? ¿Cuál sería la importancia de la IFA? Al respecto, el artículo propone una fórmula alternativa, previsible y equitativa con los intereses de las organizaciones políticas, para robustecer la democracia en nuestro país.

Por su parte, el artículo de Jaris Mujica, Sandy Melgar y Nicolás Zevallos, *Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva*, muestra los flujos de las prácticas de corrupción llevadas a cabo en la gestión pasada de los gobiernos regionales (entre los años 2011 y 2014). El artículo, sobre la base de los casos registrados en el sistema judicial peruano, muestra que existirían patrones de comportamiento comunes en 18 gobiernos regionales. Los autores concluyen que los patrones que se utilizan son similares a pesar de las diferencias existentes entre las coyunturas regionales.

En *El financiamiento público de los partidos políticos en México*, el doctor Castellanos hace una revisión del origen del financiamiento público de los partidos políticos en dicho país. En su opinión, se trata de un monto elevado en relación con la cantidad de electores considerados en el padrón electoral; en ese sentido, presenta una propuesta de cálculo de dichos montos.

Además de la sección principal, en la sección Elecciones y partidos políticos, las magísteres Verónica Ayala y Milagros Campos analizan el rol de los candidatos y sus partidos políticos durante la campaña electoral, así, cuando llegan a ser gobierno.

El artículo *La construcción del candidato. Contraste de la estrategia de campaña de Verónica Mendoza con los encuadres periodísticos de El Comercio y La República durante las elecciones presidenciales 2016*, de Verónica Ayala, se centra en analizar la percepción de la imagen de dicha candidata por parte de dos de los principales medios de comunicación en el Perú. En dicho artículo, además del análisis de teoría del encuadre, Ayala ofrece información sistematizada de las entrevistas realizadas.

En el artículo de Milagros Campos, *Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso*, se pone de relieve el rol de los partidos políticos luego del proceso electoral, sobre todo cuando llegan al gobierno, ocupan un escaño en el Congreso de la República del Perú y forman grupos parlamentarios. Campos ahonda en la relación

existente entre partidos políticos y grupos parlamentarios a través de la legislación existente. Concluye que, ante la debilidad de las organizaciones políticas, correspondería establecer los incentivos y la regulación para asegurar la permanencia de los congresistas electos en los grupos parlamentarios que forman las organizaciones políticas con las que son elegidos.

La tercera sección, llamada *Reforma electoral*, contiene el artículo, *Panorama comparado del voto extranjero en América Latina*, escrito por el magister Carlos Navarro. El artículo, expone acerca de la votación en el extranjero en dicha región. Ante la constante movilidad de los ciudadanos, pensar en el voto de los electores residentes en el exterior es un tema pendiente en nuestro país, que requiere de propuestas de reforma electoral al respecto. El artículo muestra datos sobre los procesos electorales manuales y los realizados con votación electrónica.

Finalmente, en la sección *Historia electoral, política y social* se ubica el artículo del magister José Chaupis, titulado *El sistema electoral, luchas políticas parlamentarias antes de la Guerra del Pacífico*. Describe el proceso electoral de 1877, mediante el cual se eligió a los miembros del Parlamento peruano, cuya historia Chaupis aborda a través de un estudio que recurre a la revisión del marco jurídico, prensa de la época y documentos del Congreso de la República. El artículo, además de enfocarse en el proceso electoral, ahonda en la dinámica política y muestra las alianzas y tensiones entre las facciones políticas en competencia. Se trata, pues, de un importante aporte a la historia política electoral peruana.

En suma, mediante esta publicación reafirmamos nuestro compromiso con el fortalecimiento de la democracia, a través de la reflexión académica que debería ayudar a promover mejoras en el marco normativo electoral. La ONPE agradece la colaboración de los autores publicados en esta Revista. Del mismo modo, agradecemos a los árbitros de los textos y al Consejo Editorial, quienes han dedicado su tiempo para mejorar la calidad de este número de la Revista *Elecciones*.

Oficina Nacional de Procesos Electorales

FINANCIAMIENTO DE LAS
ORGANIZACIONES POLÍTICAS:
RETOS PARA EL FORTALECIMIENTO
PARTIDARIO

El financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable

POR RAÚL CHANAMÉ ORBE

<abogadochaname@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

LUISANA VEGA ZEÑA

<luisana.vega@pucp.pe>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

ROY MENDOZA NAVARRO

<mendozar271@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

[Resumen] Pasados poco más de dos años de la sanción de pérdida del financiamiento público directo 2015 a tres partidos políticos peruanos, todas declaradas nulas por el JNE, se reexaminan los casos para dar una propuesta que determine una sanción sustentada en los principios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad a los partidos políticos que no cumplan con presentar su información financiera anual (IFA).

Actualmente, los partidos políticos están sometidos al permanente escrutinio de la opinión pública, expuestos a la evaluación de los medios de comunicación y, cuando el poder económico sobrepasa al poder político, desnaturalizan sus nobles funciones, situación que debilita el sistema democrático, pues tiende a corromper a quienes ostentan la representación política y los aleja de sus verdaderos fines al interior de una comunidad política democrática.

Por ello, el presente artículo se orienta a responder las siguientes preguntas: ¿cuáles son los criterios que deben tomarse en cuenta al momento de imponer sanciones? ¿La sanción debe ser necesariamente graduable? ¿Cuál es la importancia de la IFA? En tal sentido, el presente artículo propondrá una fórmula alternativa, previsible y equitativa con los intereses de las organizaciones políticas, para bien de la democracia en el Perú.

[Palabras clave] Financiamiento, partidos políticos, principios de razonabilidad y proporcionalidad, Proceso Administrativo Sancionador, Ley de Organizaciones Políticas.

[Title] Direct public financing. A proposal for a proportional and reasonable sanction

[Abstract] After over two years since the sanction for the loss of direct public financing in 2015 to three Peruvian political parties, all declared null by the JNE, the cases are re-examined to elaborate a proposal

for a sanction based on the constitutional principles of proportionality and reasonableness applicable to political parties that do not submit their Annual Financial Information.

Currently, political parties are under constant scrutiny from public opinion, exposed to the evaluation of the media and, when economic power surpasses political power, their noble functions are denaturalized, which weakens the democratic system, since it tends to corrupt those who hold political representation and takes them away from their true purposes within a democratic political community.

That is why this paper seeks to answer the following questions. What are the criteria to take into account when imposing sanctions? should the sanction necessarily be adjustable? what is the importance of the annual financial report? This essay will propose an alternative formula, predictable and equitable with the interests of political organizations for the benefit of democracy in Peru.

[Keywords] Financing, political parties, principles of reasonableness and proportionality, Administrative Sanctioning Procedure, Law of Political Organizations.

CHANAMÉ, RAÚL, LUISANA VEGA & ROY MENDOZA (2017). *El financiamiento público directo. Una propuesta de sanción proporcional y razonable*. *Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 11-44.

[Recibido] 17/10/2017 & [Aceptado] 17/11/2017

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del presente artículo tiene como antecedente un informe realizado a solicitud de la ONPE en 2015, en virtud del cual se analizaron tres resoluciones que imponían la sanción de pérdida del financiamiento al Partido Democrático Somos Perú, Restauración Nacional y Partido Nacionalista Peruano, y que luego fueron declaradas nulas por el JNE. Por tanto, ahora se reexamina lo trabajado en su momento y se da una propuesta para llegar a una sanción proporcional y razonable.

Tanto la Constitución Política de 1979 como la de 1993 constitucionalizaron a los partidos y movimientos políticos como actores colectivos que debían afirmarse a través de su actuación electoral en el modelo institucional democrático; a su vez, estos debían transmitir un conjunto de valores en los que se inspira nuestro Estado constitucional, como son la transparencia y la probidad de sus dirigentes. En correspondencia con estos principios institucionales, el Legislativo ha puesto en vigencia la Ley de Partidos Políticos (Ley 28094), modificada posteriormente por la Ley 30414 —la cual la denominó «Ley de Organizaciones Políticas»—, y el Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas (Resolución del Jurado Nacional de Elecciones 049-2017).

Actualmente, los partidos políticos están sometidos al permanente examen de la opinión pública, expuestos a la evaluación de los medios de comunicación y se tornan vulnerables cuando el poder económico sobrepasa al poder político, situación que menoscaba el sistema democrático, corrompe a quienes ostentan tal o cual representación política y los aleja de sus verdaderos fines al interior de una comunidad política democrática.

Ahora bien, la iniciativa legislativa del financiamiento público directo conlleva correlativamente el deber de los partidos políticos beneficiados a alcanzar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) el Informe Financiero Anual (IFA), bajo apercibimiento de perder dichos recursos.

En 2017, por primera vez se hace efectivo lo previsto en 2003; es decir, mediante Decreto Supremo N.º 064-2017-EF, se autorizó una partida presupuestaria para otorgar financiamiento directo proporcional a cada organización política de acuerdo con la ley.

No obstante, la ausencia de financiamiento efectivo no era óbice para la recurrencia de las sanciones a los partidos, precisamente, por la omisión de estos en la presentación del IFA.

Dichas sanciones se han manifestado, a criterio del Jurado Nacional de Elecciones, sobre un amplio margen de discrecionalidad por parte de la entidad y, consecuentemente, se ha trasgredido el principio de razonabilidad establecido en el artículo IV del Título Preliminar, así como del artículo 230° inc. 3° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, modificado por el Decreto Legislativo 1029 que, a su vez, establece nuevos criterios para determinar la gradualidad y razonabilidad de las sanciones o restricciones impuestas.

Es por ello que el presente artículo se orienta a dilucidar la incertidumbre sobre estos aspectos: ¿hasta qué punto puede considerarse una decisión altamente discrecional? ¿Cuáles son los criterios que deben tomarse en cuenta al momento de imponer la sanción? ¿La sanción debe ser necesariamente gradual? ¿Cuál es la importancia del IFA? Así pues, el presente artículo propone una fórmula alternativa, previsible y, sobre todo, que satisfaga los intereses de las organizaciones políticas, para bien de la democracia en el Perú.

2. ANTECEDENTES

El financiamiento público directo como mecanismo de auspicio y apoyo por parte del Estado hacia los partidos políticos con el fin de impulsar sus actividades —que a su vez les permita alcanzar sus finalidades como tales— se encuentra previsto en el artículo 29° de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Correlativamente, el artículo 34° del mismo cuerpo dispositivo señala que:

Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital presentan ante la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, en el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual, un informe financiero. Asimismo, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios puede requerir a los partidos y organizaciones políticas para que, en el plazo que les indique, presenten una relación de las aportaciones a que se refiere el artículo 30°, que contiene el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que las han realizado.

Asimismo, ante el incumplimiento reiterado de lo dispuesto en la normativa por parte de los partidos políticos, la ONPE¹ aplicó la sanción prevista para este supuesto normado en el inc. a del artículo 36° de la Ley de Organizaciones Políticas; en otras palabras, los sancionó con la pérdida del financiamiento público directo.

Consecuentemente, la ONPE dispuso las sanciones, mediante las Resoluciones Jefaturales N.º 064-2012-J/ONPE, N.º 065-2012-J/ONPE, N.º 066-2012-J/ONPE, N.º 067-2012-J/ONPE y N.º 068-2012-J/ONPE; R.J. N.º 043-2015 – J/ONPE; R.J. N.º 044-2015 – J/ONPE; R.J. N.º 045-2015 – J/ONPE —estas tres últimas del 10 de febrero de 2015—, correspondientes al Partido Democrático Somos Perú, Restauración Nacional y Partido Nacionalista Peruano, respectivamente.

Ahora bien, y previo trámite de apelación ante el JNE, estas tres últimas resoluciones mencionadas fueron declaradas NULAS por el pleno de este organismo constitucional en virtud de las siguientes consideraciones:

En base a los preceptos normativos citados, se advierte que el artículo 36, inciso a, de la LPP, frente al incumplimiento de los partidos políticos de presentar su información financiera anual dentro del plazo legal previsto, no establece una graduación en la sanción de pérdida de financiamiento público directo, que se corresponda a la magnitud de la infracción, según se trate de una presentación extemporánea o de un incumplimiento permanente. De igual forma, el artículo 79 del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE tampoco contempla un régimen de gradualidad en la sanción mencionada, que tome en cuenta no solo la naturaleza de la infracción, sino también la menor o mayor gravedad del incumplimiento, conforme al criterio expuesto. De ahí que se puede concluir que el actual marco normativo previsto por la LPP y el citado reglamento le conceden a la ONPE una discrecionalidad amplia al momento de imponer la sanción correspondiente a la referida infracción².

(...) sin embargo, a consideración de este colegiado, en la sanción impuesta no se observó el principio de razonabilidad, en tanto que su determinación no respondió a ningún criterio para su aplicación progresiva o gradual, dependiendo de la gravedad de la falta (como lo habría sido si, estableciéndose una gradualidad en la sanción, la ONPE hubiese distinguido entre el incumplimiento definitivo y el cumplimiento extemporáneo de la presentación de la información financiera anual); limitándose,

1 De acuerdo con la normatividad vigente, la verificación y el control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

2 Considerando N.º 11 de la Res. 078-2015/JNE; 079-2015/JNE y 00153-2015/JNE.

por el contrario, la citada administración electoral, a realizar un razonamiento mecánico de aplicación de normas³.

Por consiguiente, la inobservancia del principio de razonabilidad, reconocido en el artículo 230, numeral 3, del citado cuerpo legal, se configura como un supuesto de nulidad de dicho acto administrativo⁴.

Como se puede apreciar, básicamente son dos los puntos por los cuales el pleno del JNE decidió ANULAR lo resuelto por la ONPE; estos fluyen de lo argumentado por aquella instancia y consisten en:

- a) Un margen de discrecionalidad en tanto no exista una gradualidad expresa en la norma que establece la sanción por imponer.
- b) Una vulneración al principio de razonabilidad por la ausencia de progresividad.

Por consiguiente, abordaremos con mayor profundidad lo advertido por el pleno del JNE, para lo cual se deberá incidir principalmente en el principio de razonabilidad no sin antes desarrollar aspectos importantes que se derivan de esta controversia.

3. ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los romanos inventaron el régimen político más avanzado de su época: la república⁵. Este fue el modelo que el mundo moderno reinventó para anteponerlo al despotismo de las monarquías (Chanamé, 2012, p. 13).

Desde luego, una de las características que fácilmente se puede identificar en este sistema, contemporáneamente, es la presencia de partidos políticos. Con la predominancia y extensión de la democracia representativa, se volvió necesaria la existencia de cuerpos organizados intermediarios.

En ese sentido, Norberto Bobbio señala que:

no obstante, que la democracia representativa no podía avanzar sin el progresivo aumento de la participación electoral hasta el límite del sufragio universal masculino y femenino, no solamente no eliminó a los partidos, sino los hizo necesarios: son ellos

3 Considerando N.º 15 de la Res. 078-2015/JNE; 079-2015/JNE y 00153-2015/JNE.

4 Considerando N.º 18 de la Res. 078-2015/JNE; 079-2015/JNE y 00153-2015/JNE.

5 En una nación con tradición republicana, el Estado no es únicamente un aparato represivo, sino el administrador del bien común, la res pública es de todos y, en consecuencia, se debe proteger y apreciar. Bunge (2009, p. 98).

quienes reciben de los electores una autorización para actuar en la que Hobbes veía la esencia de la representación política (2009, p. 505).

Desde la creación, en 1821, de la República como sistema político para nuestro país, esta no ha sido ajena a la existencia de agrupaciones con intereses políticos. De ello dan cuenta, aunque no con la compleja estructura de los partidos políticos modernos, los conservadores por un lado y los liberales por otro.

Nos hemos referido a «agrupaciones con intereses políticos», toda vez que, en 1850, ningún país del mundo (excepto los Estados Unidos de América) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos (Duverger, 1984, p. 15).

Esto concuerda con lo señalado por Landa Arroyo, cuando dice que en el Perú la existencia de partidos políticos data de antes de su reconocimiento legal. Así pues, la primera organización que se formó sobre la base de un programa político liberal y que tuvo como pretensión influir en la opinión pública directamente a través de una plataforma liberal y de un órgano periodístico propio fue el llamado Club Progresista, que ha sido considerado como el primer embrión de partido político en la historia peruana, fundado durante el proceso electoral de 1851 (2012, p. 5).

Ahora bien, los partidos políticos, en tanto agrupación de ciudadanos alrededor de comunes intereses políticos organizados bajo una determinada estructura, poseen una dinámica particular, cuyas actividades se orientan a la construcción de los destinos de una nación; canalizan los intereses de su militancia para trasmitirla a los órganos de gobierno, ya sea Ejecutivo o Legislativo⁶.

No hay duda del importante papel que desempeñan los partidos políticos en el desarrollo de una sociedad democrática y en la participación de los debates políticos más apremiantes para una comunidad de ciudadanos.

6 Norberto Bobbio sostiene que es una realidad innegable que actualmente se viva en un estado de partidocracia; así, quienes toman las decisiones no son, en última instancia, los representantes, a los que proporcionan instrucciones —en el sentido peyorativo que esta palabra siempre ha tenido en boca de los que sostienen la representación política en contraposición a la representación de intereses—.

Los partidos políticos se erigen y conservan la vigencia de los valores políticos, tales como la libertad, la justicia y la igualdad, etcétera; así como la concretización de estos en las instituciones del sufragio universal: el pluralismo, la promoción del sistema político de representación y la integración que coadyuvan, finalmente, a la creación de la máxima voluntad popular.

Ahora bien, los partidos políticos, según el artículo 1º de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, se definen en los siguientes términos.

Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley.

Como ya se ha dicho, y en concordancia con el texto de la norma citada, los partidos políticos son instituciones fundamentales para la marcha regular del sistema democrático. Sin embargo, actualmente estos han ido alimentando el descrédito por parte de los ciudadanos hacia ellos, en un contexto en el que requieren el financiamiento público. Al respecto, Tuesta Soldevilla ha señalado que:

Ante tal situación crítica de los partidos, desde la década del setenta, muchos países se vieron en la necesidad de implementar el financiamiento público. En América Latina, salvo los casos de Venezuela y Bolivia, los partidos reciben fondos públicos. Esto ocurre, sin embargo, en el momento en que los partidos políticos, en general, han perdido credibilidad y son más sensibles a la presión de los medios y la opinión pública, por lo que el debate sobre este tema ha estado contaminado por malos desempeños partidarios y prejuicios extendidos (2012).

Este descrédito ya generalizado se debe principalmente a la presencia oportunista o electorera de algunos partidos, que reducen su presencia y activismo a épocas en las que se desarrollan procesos electorales para impulsar campañas y garantizar cargos públicos que les aseguren vigencia política, aunque sea de manera meramente ocasional.

Asimismo, el débil manejo de los partidos los hace vulnerables frente a quienes pueden, por gozar de un alto poder económico, adueñarse de la estructura y manipular la voluntad de la institución para sus fines particulares.

4. LA NECESIDAD E IMPORTANCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Cuando nos referimos a los partidos políticos⁷, o al sistema de partidos políticos⁸, debemos relacionarlos —en la mayoría de las democracias occidentales— en el plano de interacción y competencia enmarcado en un sistema democrático, bajo el principio de la representación, ya que los partidos son uno de los principales actores de la pluralidad de ideologías que otorgan mayor dinamismo a la democracia como sistema.

Daniel Zovatto (2006) señala que la regulación legal de los partidos políticos determina los marcos jurídicos en los que se desenvuelven estas agrupaciones, las normas que rigen su formación, organización y financiamiento, sus facultades y límites, sus derechos y deberes, a la vez que su estructura y sus principios de organización; en suma, establece los ámbitos de acción, prerrogativas y limitaciones que rodean el accionar de los partidos políticos.

Una de las regulaciones que viene cobrando fuerza y legalidad es la referente al financiamiento de los partidos —sea este para sus gastos ordinarios o de campaña—. Con ello se regula el financiamiento privado, público o estatal —este último se entiende como la destinación de los fondos o recursos que el Estado otorga a los partidos políticos o a los candidatos, cuyo desembolso puede ser antes o después de las elecciones—. Al respecto, Zovatto (2014) señala que el término «financiamiento estatal» comprende tres categorías básicas de subvención:

- 1) Subsidios directos: fondos públicos desembolsados a partidos y candidatos de acuerdo con un procedimiento definido por la ley.
- 2) Subsidios indirectos: subvenciones en especie, como el acceso a los medios de comunicación estatales.

7 Entendiendo a los partidos políticos como un grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos a cargos públicos, según Sartori (1997). O como una comunidad de una estructura particular, que se caracteriza, ante todo, por las relaciones internas entre sus miembros, según, Duverger (1987).

8 Según Alan Ware (1996), la distinción entre partidos y sistemas de partidos es algo difícil de aclarar; sin embargo, esboza una definición, entendiendo al sistema de partidos como los patrones de competencia y cooperación entre los diferentes partidos de un sistema, resaltando el carácter de «sistema» de los partidos, siendo siempre el sistema más que la suma de sus partes.

- 3) Subsidios específicos: fondos que se otorgan a organizaciones relacionadas con los partidos o controladas por ellos, tales como las fracciones legislativas o sus institutos de investigación.

Sobre tema del financiamiento, la tendencia en la legislación electoral en los recientes años es aceptar el financiamiento mixto, es decir, que las organizaciones políticas puedan recibir financiamiento privado —previa reglamentación de las fuentes de financiamiento prohibidas y topes a los aportes— y financiamiento público directo e indirecto del Estado —en algunos casos para labores propias y ordinarias del funcionamiento de los partidos políticos, temas de capacitación, investigación o para los gastos de las campañas electorales—. Ello conlleva la obligación o condición de remitir informes respecto a sus ingresos (propios, públicos y privados) y la contabilidad partidaria en general. En efecto, el objetivo es evitar y, de ser el caso, sancionar los financiamientos prohibidos o de procedencia no cierta y, con ello, evitar la corrupción y el clientelaje entre los aportantes secretos y el partido. No obstante, una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia. Ello porque todo esfuerzo regulador tiende a levantar las expectativas de que las nuevas normas serán capaces, al menos, de moderar los peores abusos. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera a nuevos intentos de regulación (Zovatto, 2014).

En general, la justificación del financiamiento público a partidos tiene tres vertientes: (1) equilibrar las condiciones de competencia entre el partido en el poder y los partidos de oposición; (2) disminuir la influencia de grupos de interés en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos y los políticos; y (3) proveer una base mínima de recursos para que partidos nuevos o relativamente pequeños puedan organizarse y sobrevivir en la contienda electoral. Sin embargo, el financiamiento público a partidos también puede tener algunas desventajas. Primero, los partidos políticos pueden volverse excesivamente dependientes del erario público. Segundo, pueden disminuir los incentivos para que los partidos se mantengan tan cerca del electorado como lo harían sin dicho financiamiento. Tercero, dependiendo de las reglas del juego, el financiamiento público puede premiar o castigar a cierto tipo de partidos. Pero, incluso con estos inconvenientes, la mayoría de los países democráticos han adoptado algún tipo de financiamiento público (Aparicio & Pérez Martínez, 2007).

Por su parte, el analista político Juan de la Puente encuentra cinco procesos que conducen la situación en el Perú, donde el dinero es el principal organizador de la política: i) el incremento del costo de las campañas electorales, que personaliza la política y la vuelve menos institucional; ii) el financiamiento ilegal proveniente del narcotráfico, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas y crimen organizado, o con aportes de agentes legales no declarados; iii) la compra directa de cargos por empresas, —fundamentalmente, constructoras— en gobiernos regionales y gobiernos locales; iv) el desborde de la institucionalidad partidaria por el dinero externo, bajo un esquema en que «billetera mata partido» o «chequera mata militante» y en el que tiene más dinero dirige el partido; y v) el emprendimiento partidario, ya que hacer partidos es casi como fundar empresas (en Zovatto, 2014).

En ese contexto, Daniel Zovatto señala que el dinero y la política forman un matrimonio indisoluble, pues la relación entre ambos es, al mismo tiempo, necesaria y conflictiva. En la base de ese interés hay un hecho ineludible: el uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática.

Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se lo presenta en la discusión pública—, el financiamiento político es parte de la normalidad y, cuando está bien regulado, contribuye a una democracia de mejor calidad.

En otras palabras, si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento que necesita financiarse sin comprometer su integridad ni la de la política. Ello muestra la importancia de que sea el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa (Zovatto, 2014, p. 15). Al respecto, Holmes y Sunstein indican que la democracia es cara, ya que los derechos civiles y las libertades políticas «no pueden protegerse ni hacerse valer sin financiamiento público» (Holmes & Sunstein, 1999, p. 15). La democracia nos propone, precisamente, proteger y hacer valer algunos de esos derechos civiles y libertades políticas. A su vez, las democracias modernas no podrían existir sin partidos políticos (Guerrero, 2003).

En un documento de investigación de Transparencia por Colombia se señalan los siguientes aspectos que posibilitan la creciente importancia de gestionar recursos para apalancar el desarrollo de las elecciones.

- 1) La ampliación de las normas y prácticas de la democracia en el mundo; «Una abrumadora mayoría de los países reconocen y recurren a las elecciones como única vía jurídicamente reconocida y socialmente aceptada para la integración y renovación de sus órganos de gobierno» (Carrillo, Lujambio, Navarro & Zovatto, 2003, p. 9).
- 2) Incremento y pluralidad de las opciones político electorales; cada vez más partidos y candidatos buscan acceder a la contienda electoral y los votantes tienen un mayor espectro de opciones para elegir.
- 3) Mayor inversión de recursos para responder a la competencia electoral; esto implica la necesidad de recursos que aseguren la conquista de los votos ante tanta competencia y la necesidad de incorporar las nuevas y especializadas técnicas de marketing político-electoral y el uso intensivo de las nuevas tecnologías de información: «Las grandes cantidades de dinero involucradas en algunas campañas electorales hacen imposible para aquellos que no tienen acceso a fuentes de financiación privada, competir en igualdad de condiciones con quienes si tienen suficientes fondos» (Falguera, Jones & Ohman, 2014, p. V). (Transparencia por Colombia, 2014)⁹.

En conclusión, para el buen funcionamiento y mayor dinamismo del sistema democrático se requieren partidos que participen plenamente de las contiendas electorales en todos los niveles, que capaciten a sus afiliados y a la ciudadanía en general para ampliar la cultura política de los ciudadanos, todo ello con el objetivo de que emitan un voto informado y responsable. Sin embargo, para el cumplimiento de este objetivo es necesario que los partidos perciban ingresos, privados, propios o públicos —estos últimos buscan equilibrar la competencia—, que puedan usarse de manera eficiente, siempre sujetos a un proceso de rendición de cuentas ante la autoridad competente. Con ello será posible establecer un sistema transparente en su financiamiento que, al ser público, permitirá que los ciudadanos puedan acceder a esta información.

5. INFORME ANUAL COMO DEBER INELUDIBLE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La rendición de cuentas y la transparencia de los informes financieros de los partidos políticos implican que estos puedan ser conocidos por la sociedad y

⁹ Las referencias parentéticas mencionadas en la cita pertenecen al original.

que los electores tengan conocimiento de cómo obtienen y en qué destinan sus recursos las diferentes organizaciones políticas. Ello implica proscribir la cultura del secreto que históricamente ha caracterizado al financiamiento y, en especial, a las campañas de los partidos políticos.

La transparencia en la financiación electoral como elemento rector para el derecho de acceso a la información tiene que ver tanto con la rendición de cuentas a las autoridades sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña, como con el real acceso a dicha información.

Tradicionalmente, la financiación de las campañas se ha caracterizado por una cultura de la opacidad, congruente con el manejo de los asuntos internos de los partidos y de la no exposición al escrutinio público. Por esta razón, la divulgación de información relevante sobre el financiamiento de las campañas y la rendición de cuentas de los candidatos es útil para hacerle frente a los riesgos de la corrupción en las elecciones. Esto implica dar a conocer, de manera oportuna y confiable —preferiblemente en tiempo real—, el origen, monto y destinación de los recursos. La transparencia en la financiación y rendición de cuentas de las campañas cualifica el ejercicio del control de la autoridad electoral y hace posible unas elecciones con mayores garantías para todos los que participan en ellas, a la vez que genera una ciudadanía más activa y responsable, con información relevante para ejercer su derecho al voto y hacer seguimiento a los elegidos (Transparencia por Colombia, 2014).

Asimismo, el ingeniero Mariano Cucho señala que es preocupante que el entusiasmo demostrado al momento de adquirir los kits electorales o, inclusive, al participar en el proceso electoral, no coincida con el nivel de cumplimiento para entregar en forma oportuna las rendiciones de cuentas de la campaña electoral. Al contrario, la relación se hace inversamente proporcional.

Las organizaciones políticas distritales y provinciales, así como los movimientos regionales, en ese orden, demuestran una alta proporción de incumplimiento. Las organizaciones políticas locales distritales tienen un porcentaje de incumplimiento del 72%; las provinciales, del 68%; y los movimientos regionales, del 60%.

Con una tasa de incumplimiento de presentación de la rendición de cuentas de apenas el 37%, se plantean diversas interrogantes sobre el origen del

dinero que mueve las campañas políticas, y sobre el nivel de compromiso que muestran las organizaciones políticas por el cumplimiento de la ley de partidos políticos, respecto de sus finanzas, especialmente durante las campañas electorales (Cucho, 2014).

Por tanto, si los partidos son los principales actores de la democracia —encargados de canalizar demandas del electorado, de constituir planes, proyectos o plataformas electorales que busquen el bien común, que sean los medios a través de los cuales se cristaliza la democracia representativa—, tienen el deber ineludible de presentar en el momento oportuno sus informes financieros, que contengan todos actos contables y el detalle de sus ingresos y el destino de los recursos públicos que obtienen. Todo ello en concordancia con un sistema de cuentas claras y precisas, que coadyuve al trabajo de fiscalización, auditoría, control y evaluación de los organismos especializados, que empieza a partir de la presentación de los informes contables. De esta manera se garantizará un trabajo conjunto que genere una cultura de transparencia en los estados financieros de los partidos, y desterrará y desincentivará la recurrencia a financiamientos prohibidos y ocultos.

6. TABLA DE GRADUACIÓN DE SANCIONES POR PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL. ANÁLISIS SOBRE LA GRADUACIÓN DE SANCIONES A ORGANIZACIONES POLÍTICAS POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL

6.1. Criterios por tomar en cuenta para el sistema de graduación de sanciones

La potestad sancionadora de la administración pública encuentra sus límites en el respeto a los principios constitucionales que informan todo tipo de procesos. Así lo ha dejado establecido el Tribunal Constitucional. Es por ello que todas las decisiones de la administración deberían partir de estos principios. En el presente caso analizaremos el principio de razonabilidad, que implica, de cierta forma, a la proporcionalidad de una determinada decisión, que es a lo que finalmente se quiere llegar.

6.1.1. *Criterio de razonabilidad*

Toda sanción impuesta por la administración pública está sujeta a los principios establecidos por el art. 230 de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LAPG), así como a los parámetros constitucionales que justifican externamente cualquier decisión que afecte o restrinja derechos en el marco de un Estado de derecho.

La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3.º, Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (vg. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman.

Particularmente, en el caso materia de análisis se pondrá especial énfasis en el principio de razonabilidad, con la finalidad de buscar una salida que permita reducir al máximo la discrecionalidad que ha sido advertida por el JNE en las resoluciones que se han detallado en la parte de los antecedentes del presente artículo.

De modo que comenzaremos señalando que algo es «racional» cuando se ajusta a una razón o fundamento. De modo similar al término anterior, se entiende como «razonable» a todo aquello que es arreglado, justo, conforme a la razón. Si bien en el ámbito gramatical ambas palabras pueden resultar equivalentes, el contexto en el cual se utilizan difiere.

En el campo del derecho es muy común referirse a lo racional dentro de un campo discursivo; es decir, que está relacionado con argumentaciones o demostraciones que sirven de apoyo a algo. Sin embargo, al hablar de lo razonable en el campo jurídico hay que tomar conciencia de ciertos matices que posee dicho vocablo al estar más vinculado a aspectos valorativos o subjetivos.

El Tribunal Constitucional también se ha encargado del desarrollo de este principio. De ello dan cuenta numerosas sentencias en las que este colegiado ha tenido oportunidad de pronunciarse al respecto:

La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias.

Este principio tiene un doble significado: (i) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; (ii) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión (Cfr. Exp. N° 0090-2004-AA/TC).

De modo algo más genérico, pero también comprendido en el concepto de razonabilidad, se halla la noción de este, según la cual se identifica la razonabilidad como prohibición o interdicción de arbitrariedad. Razonable sería, así, toda intervención en los derechos fundamentales que constituya consecuencia de un fundamento. Arbitraria, aquella donde esta se encuentra ausente.

Asimismo, ha señalado este colegiado que la razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran. Así, la doctrina exige que se produzca una consonancia entre el hecho antecedente «creador» o «motivador» del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquel.

En consecuencia, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.

Por otro lado, la razonabilidad puede ser analizada desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa.

- a) La razonabilidad cuantitativa pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de este en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etcétera.
- b) La razonabilidad cualitativa pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los

hechos generados por las personas. Así, su objeto será la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias, y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias.

Así pues, el acto estatal debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que lo origina y el efecto buscado. Existe, entonces, el deber de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquel.

La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que se justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y solo si guardan armonía y *sindéresis* con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes.

6.1.2. Criterio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad da la idea de una decisión justa, proporcional a la infracción cometida, que a su vez hace equitativa la decisión adoptada.

Antes de continuar con el análisis que se ha iniciado en el presente artículo, concordemos primero en qué buscamos cuando aludimos al principio de proporcionalidad pues, según el Tribunal Constitucional:

El principio de razonabilidad o proporcionalidad es consustancial al Estado Social y Democrático de Derecho, y está configurado en la Constitución en sus artículos 3º y 43º, y plasmado expresamente en su artículo 200º, último párrafo. Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre el principio de proporcionalidad y el principio de razonabilidad, como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del

hecho ocasionante del acto estatal. En consecuencia, la proporcionalidad lo será cuando la razón del efecto sea deducible de la causa, o previsible a partir de ella.

Como se sabe, el principio de razonabilidad conlleva el cumplimiento de sus tres dimensiones: subprincipio de adecuación, subprincipio de necesidad y subprincipio de proporcionalidad stricto sensu.

La suma de estos factores determina la reducción de la discrecionalidad administrativa en la apreciación de los ilícitos y la imposición de las sanciones¹⁰.

Ahora bien, el cuadro que se propondrá más adelante deberá cumplir con las exigencias que el desarrollo de este principio implica. Por lo pronto, diremos que se trata de un cuadro de sanciones adecuadas o idóneas en tanto que permite cautelar un fin público como lo es la transparencia en las actividades de financiamiento en los partidos políticos. Ello es necesario pues no existe medida menos gravosa, lo que a su vez dará paso para el examen de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, y en este punto se tocarán los criterios establecidos en el art. 230 inc. 3ª de LAPG.

6.2. Graduación de sanciones

De acuerdo con la Real Academia Española, entendemos por escala

2. f. una sucesión ordenada de valores distintos de una misma cualidad; por gradual 1. adj., que está por grados o va de grado en grado, y por escala gradual 1. f. Der. Cada una de las series de penas ordenadas en los códigos, de mayor a menor gravedad, para adaptarlas a la índole, grados y circunstancias de los delitos y participación de los culpables (RAE, 2001).

Por otro lado, se entiende por sanción: «1. f. pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores» (RAE, 2001).

En consecuencia, la graduación de sanciones viene a ser un castigo o pena impuesta al infractor, de acuerdo con la gravedad del ilícito cometido con consecuencias concretas en su aplicación.

10 Exp. 0090-2004 AA/TC FJ 35.

En legislación electoral comparada, la reforma electoral de México, de 2014, modificó significativamente el marco institucional bajo el que se administran las actividades de naturaleza político-electoral. Ello acarreó también el cambio del diseño legislativo de fiscalización en materia electoral que implicó: i) la redefinición de las competencias a nivel federal y local; ii) la transformación y creación de instancias de ejecución y supervisión de las actividades en materia de fiscalización; iii) la modificación de los procedimientos para rendir cuentas y de revisión por parte de la autoridad (INE, 2014), y también el diseño de un sistema de sanciones por incumplimiento de obligaciones de los partidos en cuanto al régimen financiero en la reciente Ley General de Partidos Políticos¹¹ y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹². Todo ello sobre la base del Reglamento de Fiscalización (INE/CG263/2014).

11 Ley General de Partidos Políticos de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de mayo de 2014. Título Quinto. Del Financiamiento de Los Partidos Políticos. Capítulo I Del Financiamiento Público (Artículos 50°, 51° Y 61°), Art. 77 y 78, sobre Informes de ingresos y gastos de los partidos políticos y plazos para presentar los Informes Financieros Trimestrales y Anuales.

12 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 443.d (Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente ley no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en esta Ley y sus reglamentos); Art. 456.1.a Respecto a los Partidos políticos

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

En Chile, la Ley N.º 19.884, Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, modificada por las leyes N.º 19.963, N.º 19.964, N.º 20.053 y N.º 20.568, señala, en el art. 41, el plazo de presentación de la Cuenta General de los ingresos y gastos electorales, por parte de los partidos políticos, dentro de los treinta (30) días siguientes a la elección presidencial, parlamentaria o municipal, además de prescribirse una escala de sanciones a las organizaciones políticas, relacionadas con el financiamiento privado, el financiamiento público, la transparencia del financiamiento y de las prohibiciones¹³.

Por otro lado, la Constitución de la República de Colombia, en el art. 109 (modificado por el Acto Legislativo 01 del 3 de julio de 2003, artículo 3º), señala que el Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley, indicando además la obligación de los partidos, movimientos y candidatos de rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos. Asimismo, la Ley 130º por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, establece normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. En los arts. 12º y 13º se señala el financiamiento directo a los partidos subdivido en dos aspectos: el financiamiento estatal para el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o representación en el Congreso; y el financiamiento estatal para las campañas electorales de los partidos o movimientos políticos. Finalmente, la Ley 1475 establece reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. En el art. 19º se dispone la rendición pública de cuentas. De este modo, dentro de los primeros cuatro (4)

13 Párrafo 5. De las sanciones

Artículo 27 A.- Sin perjuicio de las sanciones específicas establecidas para cada caso, las infracciones a las normas de los Párrafos 1º, 3º y 4º del presente Título, cometidas tanto por particulares o entidades aportantes como por candidatos o partidos políticos, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal, de acuerdo con la siguiente escala: *{Ley N.º 19.963, Art. Único N.º 4, D.O. de 26.08.2004}

- a) El doble del exceso en la parte que no supere el 30%;
- b) El triple del exceso en la parte que supere el 30% y sea inferior al 50%, y
- c) El quintuple del exceso en que hubiere incurrido, en la parte que supere el 50%. Dicha multa se expresará en unidades de fomento.

La multa será aplicada por el director del Servicio Electoral.

Las infracciones a las normas del Párrafo 2º que cometan los candidatos o partidos políticos serán sancionadas con multa a beneficio fiscal equivalente al triple de las sumas indebidamente recibidas, sin perjuicio de las sanciones que les correspondan a ellos o a sus representantes por delitos en que hubieren incurrido.

Toda infracción o falta de cumplimiento a las disposiciones de esta ley que no tenga una pena especial, se sancionará con multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales.

meses de cada año los partidos y movimientos políticos con personería jurídica presentarán, ante el Consejo Nacional Electoral, la declaración de patrimonio, ingresos y gastos. En el art. 25º, respecto a la administración de recursos y a la presentación de informes, se indica que los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán presentar, ante el Consejo Nacional Electoral, los informes consolidados de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubieren participado dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la votación. Respecto a las sanciones, el art. 12.1 señala, como una de las sanciones, de acuerdo con la gravedad o reiteración de faltas, la suspensión o privación de la financiación estatal o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético, en los casos de incumplimiento grave de los deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento o financiación de dichas organizaciones políticas, y cuando se trate de las faltas a que se refieren los numerales 1 al 8 del artículo 10¹⁴.

7. UNA PROPUESTA SOBRE GRADUACIÓN DE SANCIONES POR PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL (IFA) PARA EL PERÚ

De acuerdo con los antecedentes señalados al inicio del presente artículo, la revisión y sistematización de la legislación electoral comparada en materia de financiamiento público y sanciones a las organizaciones políticas por la no presentación en el tiempo legalmente establecido de sus informes, balances, registros, libros o estados de ingresos o gastos referidos a la contabilidad interna del partido —que incluye el financiamiento público o estatal de la organización

14 Por Resolución del Consejo Nacional Electoral (CNE), 0330 de 2007, «Por medio de la cual se establece el procedimiento para el registro de libros y presentación de informes de ingresos y gastos de campañas electorales y consultas populares internas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica y se dictan otras disposiciones», dispone en su art. 32º una clasificación de faltas leves y graves, así como criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta, clases de sanciones y criterios para la graduación de sanciones. Por otro lado, la Resolución 3097/13 del CNE «Por la cual se establece el uso obligatorio de la herramienta electrónica, software aplicativo denominado “Cuentas claras” como mecanismo oficial para la rendición de informes de ingresos y gastos de campaña electoral», señala que el software aplicativo denominado «Cuentas claras» es una herramienta informática de ambiente web que facilita la rendición de los informes públicos y el diligenciamiento de los formularios. Finalmente, el Estatuto Básico de los Partidos, Ley 130/94 creó el Fondo Nacional de Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales y la Resolución del CNE N.º 3639/13, estableció como una de las funciones de este Fondo velar por el estricto cumplimiento, en lo que corresponda a la financiación de partidos y campañas electorales, según lo establecido en la Ley 130 de 1994, así como las demás funciones que se adopten normativamente en el marco de los aportes estatales a la actividad político electoral.

política—, adopción del criterio jurisprudencial sobre gradualidad y principio de proporcionalidad, razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, emitido por el Tribunal Constitucional del Perú¹⁵ y la consulta de doctrina en materia sancionatoria en la administración pública; se tiene que el objetivo es determinar la gradualidad en la aplicación de sanciones que impliquen porcentajes de pérdida del financiamiento público directo (FPD), que sean razonables y proporcionales de acuerdo con la comisión de la infracción por parte de las organizaciones políticas que omiten o presentan extemporáneamente sus informes financieros anuales en los plazos legalmente establecidos.

Para ello, se propone una tabla que contenga los siguientes criterios:

1. Por el tipo de infracción o falta (leve, grave o muy grave).
2. Los tramos de aplicación (intervalos subdivisibles).
3. Número de días de presentación extemporánea (cuantificación de los días correlativos a la pérdida de un porcentaje del financiamiento público).
4. Porcentaje de pérdida del financiamiento público directo (son proporciones que se descuentan progresivamente en relación directa con el tipo de infracción y el número de días de presentación extemporánea).

En tal sentido, se ha tomado en cuenta lo establecido en el art. IV del Título Preliminar y el art. 230° inc. 3 de la LAPG:

El art. IV del Título Preliminar de la LAPG manifiesta que:

- 1.4. Principio de razonabilidad. - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Asimismo, el art. 230 apartado 3, señala que:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

15 Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 1803-2004-AA/TC. Caso. Grimanese Espinoza Soria.

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulta más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Así tenemos que, en plena satisfacción al principio de razonabilidad, para la determinación de una falta o infracción leve se han tomado en cuenta los días extemporáneos en los que se interpone, así como el criterio de la repetición o continuidad en la comisión de la infracción, el que deberá entenderse como la continuidad en el tiempo en la omisión de presentación del informe por parte del partido político.

Entretanto, para la consideración de una infracción o falta muy grave se ha tomado en cuenta la gravedad del daño causado al interés público. Este, a su vez, puede entenderse, como bien lo ha señalado el Tribunal Constitucional, como el interés de todos; así, en la medida que no presenta el IFA, este perjudica la transparencia en la fiscalización de actividades por parte de los partidos políticos. Asimismo, en este punto se toma en cuenta lo previsto por el literal d) respecto a las circunstancias de la comisión de la infracción, las que obedecerán a eventos únicamente fortuitos.

Finalmente, para la determinación de infracción o falta muy grave, adicionalmente a la presentación fuera del plazo en el que se gradúa las sanciones, existe —además de la gravedad del daño al interés público— la intencionalidad de la conducta del infractor. Esto es que, pese a que la entidad puso en conocimiento la obligación (por medio de comunicados) de presentación del IFA, el infractor omitió dicha documentación.

8. PROYECTO DE TABLA DE GRADUACIÓN DE SANCIONES

CUADRO 1

Tabla de graduación de sanciones por prestación extemporánea de la información financiera anual

Tipo de infracción o falta	Tramos de aplicación	Número de días de presentación extemporánea	Porcentaje de pérdida del financiamiento público directo
Leve	Tramo 1	1 a 5 días	20%
	Tramo 2	6 a 10 días	40%
Grave	Tramo 1	11 a 20 días	60%
	Tramo 2	21 a 30 días	80%
Muy Grave		Más de 30 días	100%

En el caso en particular, sobre graduación de sanciones¹⁶ por presentación extemporánea de la IFA, en la tabla propuesta se proyectan hasta tres (3) grados en tipos de infracción o falta en la que incurrirían las organizaciones políticas, que van desde leves, graves y hasta muy graves. Estas deberán concordar con lo estipulado por el artículo 230° Inc. 3 de la LAPG, modificado por el Decreto Legislativo N° 1029, en los siguientes términos:

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para sí infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - b) El perjuicio económico causado;
 - c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
 - d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
 - e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
 - f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
- (...)

16 Respecto a la gradualidad de sanciones en establecimiento de multas, los Organismos Reguladores, especialmente el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), han establecido una metodología del cálculo de las multas base y la aplicación de factores atenuantes y agravantes por utilizar en la graduación de sanciones. La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y diversas municipalidades, — sobre la base de las infracciones del Reglamento Nacional de Tránsito, la Ley General de Inspección del Trabajo, su Reglamento en materia de seguridad y salud del trabajo —, han establecido criterios específicos para la graduación de sanciones y estas tienen como constante niveles o grados leves, graves y muy graves que tienen relación proporcional con las sanciones establecidas.

Por otro lado, deberá tomarse en cuenta que corresponden a los tramos de aplicación, concretizados en números de días hábiles¹⁷ de presentación extemporánea; y finalmente deberá considerarse la sanción, que es un porcentaje de pérdida del financiamiento público directo.

9. CUESTIÓN PREVIA. SOBRE EL PLAZO DE 30 DÍAS HÁBILES DE PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA ANUAL (IFA)

La determinación del plazo integral adicional de treinta (30) días hábiles para la presentación de la información financiera anual (IFA) de manera extemporánea, es decir, posterior al plazo legal establecido por la Ley de Organizaciones Políticas, Ley N.º 28094, de seis (6) meses contados a partir de cada ejercicio anual, es un plazo razonable, por los motivos expuestos a continuación:

A) Las organizaciones políticas tienen un plazo de seis (meses) del año en curso actual, contados a partir del cierre de cada ejercicio anual para la presentación de su IFA, pero adicionalmente tienen seis (6) meses más, que son posteriores a la presentación del IFA del año del ejercicio anterior. Es decir, tienen un promedio de doce (12) meses para ordenar, estructurar, constituir, organizar y elaborar su IFA, tomando en cuenta, adicionalmente, que los partidos deben contar con sistemas de control interno, cuyo objetivo es la transparencia en el manejo de sus recursos económicos, y como garantía de una adecuada utilización y contabilización de su actividad económica. Además, deben contar con un área de tesorería con funciones específicas relativas a las cuentas que involucran la contabilidad del partido. Finalmente, las organizaciones políticas, como toda asociación, tienen un manejo contable profesionalizado, cuyos libros registran los ingresos y gastos de toda fuente¹⁸. Por tanto, este sistema estructurado de la organización financiera, económica y contable de las

17 Para el cómputo se trata de días hábiles, lo que beneficia aún más a los partidos políticos, al otorgarles más tiempo para la presentación de sus Informes Financieros, habida cuenta de que el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios (Resolución Jefatural N.º 060-2005-J/ONPE, del 14 de marzo de 2005) señala, en su art. 73º sobre informe inicial de gerencia, que la Gerencia, una vez analizado el informe del partido, emite un informe inicial respecto de las formalidades en la entrega de la información y la consistencia general de los datos en un plazo no mayor a los seis (6) meses. En dicho informe inicial se señalan las inconsistencias que pudieran haberse detectado y se solicita directamente al partido que realice las correcciones, aclaraciones y pedidos de nueva información, mediante comunicación escrita dirigida al tesorero. Dicha comunicación debe indicar el pedido concreto de información o aclaración que debe ser entregada en un plazo de diez (10) días calendario.

18 Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios. Art. 58, Art. 59, Art. 60, Art. 61 y Art. 62

organizaciones políticas coadyuva y retroalimenta permanentemente el proceso de organización y elaboración —de manera ordenada— de los balances generales, los estados de ingresos y egresos, las notas a los estados financieros y cualquier otra información que la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidario solicite para consolidar la transparencia en la información económica de los partidos, como un principio del interés público en un estado democrático y con cuentas claras, respecto a las finanzas económicas de los principales actores de la democracia, que son, fundamentalmente, los partidos políticos.

B) De la legislación comparada se tiene que países como México, Chile y Colombia manejan plazos perentorios de presentación de contabilidad partidaria, bastante más cortos en comparación de los que prescribe nuestra Ley N.º 28094. Dichos plazos se ajustan las organizaciones políticas en general, bajo sanción de perder parte o la totalidad del financiamiento estatal. Así, por ejemplo, tenemos el siguiente cuadro:

CUADRO 2
Comparativo de plazos para la presentación de informes financieros o contables en la legislación compara de México, Chile y Colombia

País	Plazo		Órgano al que reporta	Infracción	Sanción
México	Gastos ordinarios	Trimestralmente (dentro de los treinta días (30) siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda)	Consejo General del Instituto a través de la Comisión de Fiscalización	No presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en la Ley y sus reglamentos	Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución.
		Anualmente (a más tardar dentro de los sesenta días (60) siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte			
	Precampaña	Diez (10) días siguientes al de la conclusión de las precampañas			
	Campaña	Por periodos de treinta días (30) contados a partir del inicio de la etapa de campaña, los cuales deberán entregar dentro de los siguientes tres días concluido cada periodo			

País	Plazo		Órgano al que reporta	Infracción	Sanción
Chile	Contabilidad electoral (cuenta general de ingresos y gastos electorales)	Dentro de los treinta días (30) siguientes a una elección presidencial, parlamentaria o municipal	Director del Servicio Electoral	Infracciones sobre el financiamiento privado, público (incluyendo los reembolsos de gastos electorales en que incurran los candidatos y los partidos) e infracciones a la transparencia del financiamiento	Multas a beneficio fiscal equivalentes al triple de las sumas indebidamente recibidas y toda infracción o falta de cumplimiento a las disposiciones que no tengan una pena especial, se sancionará con multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales.
Colombia	Financiamiento del funcionamiento del partido	Dentro de los primeros cuatro (4) meses de cada año	Consejo Nacional Electoral – Fondo Nacional de Financiamiento Político	Incumplir deberes de diligencia en la aplicación de las disposiciones constitucionales o legales que regulan la organización, funcionamiento y/o financiación de los partidos y movimientos políticos	Sanciones según la gravedad o reiteración de las faltas, suspensión o privación de la financiación estatal y/o de los espacios otorgados en los medios de comunicación social que hacen uso del espectro electromagnético.
	Recursos sobre las campañas electorales	Informe consolidado de ingresos y gastos de las campañas electorales en las que hubiera participado dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de la votación			

CUADRO 3
Plazos para la presentación de Informes financieros según la legislación del Perú

País	Plazo		Órgano al que reporta	Infracción	Sanción
Perú	Actividades de formación y funcionamiento ordinario	Actividades de formación y funcionamiento ordinario. En el plazo de seis (6) meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual.	Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios	Incumplimiento de presentación de la información financiera anual	Los partidos políticos pierden el derecho al financiamiento público directo cuando incumplen la obligación de presentar la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos.
	Informe sobre aportaciones privadas	Los partidos políticos presentan a la Gerencia, con una periodicidad semestral.			
	Informes sobre aportaciones a gastos de campaña	Los partidos políticos están obligados a presentar bimestralmente informes de las aportaciones recibidas y los gastos efectuados durante la campaña electoral, a partir de la convocatoria al respectivo proceso electoral. Estos informes deben ser presentados dentro de los siete (7) días siguientes al vencimiento del bimestre que corresponda.			

A partir de la información precedente sobre regulaciones legales de plazos para presentar los respectivos informes financieros o contables es posible saber que existen legislaciones más drásticas en cuanto a plazos perentorios, como son la de los países en comparación, cuyos plazos no exceden de los cuatro (4) meses al inicio de cada ejercicio anual. En nuestro caso, el plazo es de medio año (6 meses), tiempo que se verá incrementado en (30) días hábiles más, interpretado como periodo extemporáneo, para efectos de la presentación de la IFA. Sin embargo, debe reconocerse que este periodo se encuentra fuera del plazo legal predeterminado y establecido por ley, por lo tanto, se entiende que los partidos que presenten su IFA más allá del 30 de junio del año en curso estarían incurriendo en una infracción o falta, pues la presentación extemporánea afecta directamente las labores y funciones de la ONPE, como son las de verificación y control externo de las actividades económicas y financieras de los partidos —información que solo se puede obtener de los informes contables que proporcionan las organizaciones políticas—, lo que afecta, también, la publicidad en el tiempo para conocimiento público de los mencionados informes.

C) Los 30 días como un máximo de plazo extemporáneo afectan, como ya se ha señalado, una función esencial de la ONPE: la verificación y control de las actividades financieras de los partidos. Es un tema bastante sensible, coyunturalmente, que las organizaciones políticas, en especial los partidos políticos, señalen expresamente, —de manera inequívoca y en plazo oportuno— de dónde o de qué fuente provienen los fondos económicos que manejan, especialmente en épocas de campaña. Por ello es de vital importancia, en aras de la transparencia de la información, que los partidos presenten su IFA de manera oportuna, pues es el único medio del cual dispone la gerencia supervisora de fondos partidarios iniciar su trabajo de análisis, sistematización y cotejo de los datos proporcionados por la contabilidad y los estados financieros de los partidos. Así, a partir de ello, es posible determinar si estos se ajustan a lo que la Ley N.º 28094 prescribe o si se determina que existen contradicciones, inconsistencias o no se contrasta de forma certera la información brindada por el partido y, en consecuencia, este incurra en alguna falta o infracción sujeta a una sanción, previa investigación y debido procedimiento.

D) Respecto a la función específica de analizar y cotejar los datos provenientes de la IFA de los partidos, la gerencia supervisora de fondos partidarios, de acuerdo con su reglamento, debe presentar un informe inicial sobre formalidades en la entrega de la información; y, lo más importante, debe informar respecto a la consistencia general de los datos en un plazo no mayor a los seis (6) meses. Si hubiese inconsistencias, se pedirá al partido las aclaraciones o información adicional; luego de ello se prepara y presenta el informe final, que debe realizarse en un plazo máximo de ocho (8) meses contados desde la recepción de la información. Si se analiza detalladamente, los 30 días de extemporaneidad que se otorgan a los partidos afectan directamente en el tiempo a las labores de control y verificación de la gerencia, pues esta se seguirá rigiendo por el mismo periodo en los plazos para ejecutar sus labores —no más de seis (6) meses para la presentación del informe inicial y no más de ocho (8) meses para la presentación del informe final—. Dado el caso, si hay mérito para iniciar el proceso sancionador, tomando en cuenta que el partido que utilice hasta el máximo plazo de extemporaneidad estaría restando un promedio de treinta (30) días del plazo para supervisión de los fondos de los partidos, mientras no exista la información, no se podrá hacer ninguna labor de control o fiscalización.

Por lo expuesto, el plazo adicional de treinta (30) días hábiles es más que suficiente para que las organizaciones políticas puedan finiquitar, saldar, finalizar y culminar de anera completa toda su IFA en este plazo extemporáneo razonable.

10. CONCLUSIONES

- Existe una evidente necesidad de financiamiento público hacia los partidos políticos, de manera que puedan solventar, legítimamente, las actividades propias, y así canalizar la voluntad electoral, establecer una relación oportuna con la opinión pública y fortalecer la democracia.
- La situación de los partidos demuestra serias insuficiencias de organización e intereses ocasionales; es decir, solo consideran reactivarse en épocas de coyuntura electoral, por lo que presentan como único fin realizar grandes campañas para alcanzar cargos públicos. En ese estado de necesidad se presentan muy vulnerables hacia el poder económico.
- Correlativamente al punto uno, resulta imprescindible que los partidos políticos presenten su IFA en el plazo establecido en la norma. De esa forma se consigue o se permite la dinámica de las funciones de la entidad señalada para fiscalizar la transparencia en las actividades de los partidos.
- De la experiencia comparada en cuanto a la presentación del IFA, se puede observar que, en el Perú, el plazo para su presentación resulta bastante generoso, si se toma en cuenta que, en Colombia, según el art. 25° de la Ley 1475, se otorgan solo dos meses; y en México la presentación de informes se hace de manera trimestral.
- El plazo otorgado de (6) meses a los partidos políticos en el Perú resulta más que suficiente. Además, ello abona a que la entidad encargada de su recepción pueda cumplir cabalmente sus funciones en el plazo establecido para la norma; de lo contrario, se corre el riesgo de que se presenten impunidades por las infracciones cometidas.

- La potestad sancionadora de la administración pública está sujeta, primero, a los principios constitucionales y a tomar en consideración los principios que la informan, en especial al de razonabilidad, el cual permitirá y garantizará la interdicción de todo acto discrecional, cuando no arbitrario.
- La razonabilidad como principio garantista de la interdicción de la arbitrariedad garantiza la resolución de controversias ajustadas a la debida motivación y a los parámetros constitucionales propios de un Estado de derecho.
- La proporcionalidad de las sanciones deberá aplicarse pues esta implica su razonabilidad, por lo que las graduaciones propuestas se ajustan a dicho principio en observación, de manera adicional a los criterios establecidos en el artículo 230° de la LPAG.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APARICIO CASTILLO, Javier & Jacaranda MA. PÉREZ MARTÍNEZ

2007 *Financiamiento público a partidos políticos*. Recuperado de http://investigadores.cide.edu/aparicio/Aparicio&Perez_FinanPublico-Partidos_08.pdf

BUNGE, Mario

2009 *Filosofía Política. Solidaridad cooperación y democracia integral*. Barcelona: Gedisa.

BOBBIO, Norberto

2009 *Teoría General de la Política*. Tercera edición. Torino: Trotta.

CHANAMÉ ORBE, Raúl

2012 *La República inconclusa. Un ensayo sobre la República, la Constitución y la Democracia*. Lima: Fondo Editorial Universidad Inca Garcilaso de la Vega.

CUCHO, Mariano

- 2014 Principales desafíos en la supervisión del dinero y la política en el Perú. En *Financiamiento de la Política en el Perú*. Lima: Idea Internacional, Konrad Adenauer y ONPE.

DUVERGER, Maurice

- 1984 *Los partidos políticos*. Novena reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.

GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo

- 2003 *Fiscalización y transparencia del financiamiento a los partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México DF: Auditoría Superior de la Federación.

HOLMES, S. & R. SUNSTEIN

- 1999 *The cost of rights: why liberty depends on Taxes*. Nueva York: W.W. Norton & Co.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (INE)

- 2014 Junta General Ejecutiva/Comisión de Fiscalización. Anexo: Diseño y alcances del Sistema en Línea de Contabilidad de los Partidos Políticos, Aspirantes, Precandidatos y Candidatos. Recuperado de http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Agosto/CGex201408-13/CGex201408-13_ap_8_a1.pdf

LANDA ARROYO, César

- 2012 Los partidos políticos y sus límites en el régimen democrático peruano: el caso Movadef. *Revista Jurídica Thomson Reuters*, 1(1).

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA

- Sf *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de www.rae.es

SARTORI, Giovanni

1997 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA

2014 *Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia*. Bogotá: Transparencia por Colombia.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2012 Dinero para los partidos. *La República*, 2 de agosto. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/2012/08/02/dinero-para-los-partidos/>

WARE, Alan

1996 *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Itsmo.

ZOVATTO, Daniel

2006 *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM.

ZOVATTO, Daniel

2014 Visión general del dinero en la política hoy y los principales desafíos. *En Financiamento de la política en el Perú*. Lima: Idea Internacional, Konrad Adenauer y ONPE.

[Sobre los autores]

RAÚL CHANAMÉ

Abogado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Profesor principal de pre y posgrado en dicha casa de estudios. Titular de las cátedras de Teoría del Estado, Derechos Fundamentales e Historia Constitucional. Actualmente es magistrado en el Jurado Nacional de Elecciones.

LUISANA VEGA

Licenciada en Ciencia Política por la UNMSM y abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Adjunta en la Cátedra de Teoría del Estado. Maestrísta de la Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la UNMSM.

ROY MENDOZA

Abogado por la UNMSM. Adjunto en la Cátedra de Derecho Constitucional II. Maestrísta de la Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la UNMSM.

Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva

JARIS MUJICA

<jmujica@pucp.edu.pe>

Laboratorio de Criminología
Pontificia Universidad Católica
Perú

SANDY MELGAR

<melgar.sandy@pucp.pe>

Laboratorio de Criminología
Pontificia Universidad Católica
Perú

NICOLÁS ZEVALLOS TRIGOSO

<nzevallos@pucp.edu.pe>

Laboratorio de Criminología
Pontificia Universidad Católica
Perú

[Resumen] Este artículo estudia casos de corrupción en gobiernos regionales del Perú ocurridos entre 2011 y 2014, con el objetivo de describir los mecanismos de interacción entre los agentes del gobierno subnacional y los actores privados. El estudio organiza los datos a través de un inventario extensivo de prácticas, sistematiza elementos comunes sobre actores, formas de interacción y patrones de comportamiento de casos registrados por el sistema de justicia peruano. Estos casos y patrones se estudian a través del enfoque de la oportunidad delictiva, que identifica elementos intervinientes comunes asociados a la motivación del sujeto transgresor, la disponibilidad del objetivo y la debilidad del sistema de vigilancia, aun cuando las lógicas de corrupción están presentes en contextos diferentes del país y con actores distintos.

[Palabras clave] Corrupción, Delitos contra la administración pública, Gobiernos subnacionales, Gobiernos locales, Perú.

[Title] Corruption in regional governments in Peru. A study from the perspective of the criminal opportunity.

[Abstract] This article studies cases of corruption in peruvian regional governments that occurred between 2011 and 2014, in order to describe the mechanisms of interaction between agents of the subnational State and private actors. This study organizes the data and, through an extensive inventory of practices, systematizes common elements on actors, forms of interaction and behaviour patterns of

cases registered by the peruvian justice system. These cases and patterns are studied through the criminal opportunity approach, which identifies common intervening elements associated with the motivation of the transgressing subject, the availability of the objective and the weakness of the surveillance system, even when the logic of corruption exists in different contexts and actors around the country

[Keywords] Corruption, Crimes against public administration, Subnational governments, Local governments, Peru.

MUJICA, Jaris, Sandy MELGAR & Nicolás ZEVALLOS (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 45-76.

[Recibido] 17/11/2017 & [Aceptado] 20/11/2017

1. ESTUDIAR LA CORRUPCIÓN EN GOBIERNOS SUBNACIONALES

Hay muchas definiciones de «corrupción», desde las miradas sobre la desviación de conductas (Morris, 1992), hasta aquellas concentradas en enfoques económicos (Gupta y Ziramba, 2010). Aun así, hay cierto consenso para definir la corrupción de funcionarios como «el abuso de un cargo público en beneficio privado» (Tanzi, 1998). Si bien se asume que el Estado es una víctima de los delitos contra la administración pública, hay muchos casos en los que son los propios funcionarios los que son responsables de estos delitos (Karsstedt, 2014), de modo que se puede pensar en formas de corrupción que surgen en el Estado: formas de organización de individuos corruptos, que suponen un fenómeno emergente (de abajo hacia arriba) (Pinto, Carrier & Frits, 2008, p. 688). Pero también casos en los que hay una organización corrupta o «corrupción de pirámide inversa» (Rose-Ackerman, 2001), aquella que se produce de arriba hacia abajo, de las esferas altas de la burocracia repartiendo funciones en escalafones inferiores (Pinto & Fritz, 2008, p. 689).

La investigación en ciencias sociales sobre la corrupción de funcionarios públicos muestra estudios sobre la gran corrupción de gobiernos nacionales y sobre desviaciones de recursos (Rose-Ackerman, 2001); además de investigación sobre el control de la corrupción subnacional (Bland, 2014; Karlström, 2014; Bliss & De Shazo, 2009). En el Perú, hay estudios sobre el impacto económico de la corrupción subnacional (Maldonado, 2013), su relación con los conflictos sociales (Caballero, 2009) y sus dinámicas subnacionales analizadas como estudios de caso (Melgar, 2016) y con enfoques etnográficos (Mujica, 2005a; 2005b). Es claro que se trata de un severo problema (Mujica & Arbizu, 2015), tanto que más del 70% de las autoridades departamentales y más del 60% de las provinciales han sido investigadas por corrupción entre 2011 y 2016.

Proponemos que la corrupción en gobiernos subnacionales del Perú está, en parte, ligada al proceso de descentralización, que se activó en 2001 y se inició efectivamente en 2002, con el desarrollo de la Ley de Bases de la Descentralización, en la que se plantean tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), y cuatro dimensiones (fiscal, administrativa, política y económica) (Secretaría de Descentralización, 2011). Con ello se buscaba que los gobiernos subnacionales se encarguen de proveer servicios públicos, para lo que era necesario que se les delegue la autoridad y se transfieran recursos.

Proponemos también que hay una relación entre la corrupción subnacional y el boom económico de materias primas de fines del siglo XX e inicios del XXI (Dargent, Feldmann & Luna, 2017), que produjo un gran crecimiento económico (Ghezzi & Gallardo, 2013, p. 15). Los gobiernos regionales y locales del Perú fueron beneficiados por estos recursos, por la promulgación de la Ley del Canon de 2003, que implicaba la participación efectiva de los gobiernos subnacionales del total de ingresos y rentas obtenidos por la explotación minera. Hecha la recaudación y regularización anual del impuesto, el Estado transfirió el 50% de los ingresos captados a las zonas en las que se explotó el recurso. Este dinero debía ser utilizado por los gobiernos subnacionales para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de impacto (Congreso de la República, 2007), lo que significó un aumento de hasta el cuádruple de recursos económicos para administrar (Baca, 2015, p. 243).

Sin embargo, los gobiernos subnacionales no tuvieron capacidad para administrar los recursos (CAN, 2014, p. 5), lo que es evidente en la limitada ejecución de proyectos y en la gran cantidad de obras paralizadas (Von Hesse, 2011). Esto se asocia a la incapacidad de las autoridades subnacionales en la gestión, pero también a la corrupción (Contraloría General de la República, 2015).

El proceso de descentralización presentó diversos problemas, entre ellos, la precaria implementación de mecanismos de control y fiscalización de recursos (Defensoría del Pueblo, 2011). Los órganos de control y fiscalización (como la Contraloría o la Procuraduría Anticorrupción) estaban centralizados en Lima y no tenían capacidad para desarrollar sus funciones. El Órgano de Control Interno de cada entidad se encontraba supeditado a los recursos que le asignaba cada gobierno regional, lo que implicó una limitada autonomía.

La corrupción estatal ha sido profundamente estudiada y aparece en gran parte de la literatura como un problema de sociedades precariamente institucionalizadas, «un síntoma de que algo no ha funcionado bien en la gestión del Estado» (Rose Ackerman, 2001, p. 11); como un desfase entre las metas de gobierno, las capacidades de la burocracia administrativa y la cultura organizacional (Rusca, 2012; Rose Ackerman, 2001). Lo que puede entenderse, en parte, a través de la ecuación: corrupción = monopolio del poder + discrecionalidad – rendición de cuentas (Klitgaard, 1990).

En un escenario de alta disponibilidad de recursos sin controles adecuados hay posibilidad de que se reproduzca la desigualdad (Coronil, 1997; Ross, 1999): los recursos y el tamaño de los ingresos producto de materias primas pueden generar la intensificación de la corrupción, debido a la posible dependencia fiscal sobre las rentas (Almonte & Sánchez, 2016, p. 42), la presencia de gobiernos subnacionales sin proyectos de largo plazo y poco control. Así pues, las rentas dan la posibilidad a los gobernantes para comprar el apoyo de los votantes y construir redes de patrocinio (Mehlum, Moene & Torvik, 2006).

El contexto puede intensificarse en el escenario de los gobiernos subnacionales peruanos, atravesados por economías ilegales en gran parte del país, sobre todo del narcotráfico (Zevallos, 2016), el tráfico ilegal de madera (Mujica, 2015; Andaluz, 2004; EIA, 2012), de oro (Mujica, 2014; Novak & Namihas, 2009) y otros recursos (Pedraglio, 2014; Dargent, Fieldmann & Luna, 2017), lo que implica una estructura social parcialmente dependiente de los recursos no legales (en la franja Amazónica por ejemplo), y en otros casos, organizaciones criminales que atraviesan el territorio (como en la costa del Pacífico). Esto puede generar relaciones simbióticas entre las economías ilegales y los gobiernos subnacionales de turno, así como con otros roles políticos de los retadores (Vizcarra & Zevallos, 2016).

Se proponen cuatro formas de interacción entre el Estado y organizaciones criminales (Mahoney & Thelen, 2010): i) oportunista, organizaciones ilegales que se apoderan del control territorial de un Estado ausente, buscan el monopolio de mecanismos de coerción y proveen bienes y servicios; ii) insurreccionaria, supone la modificación de la primera, cuando el Estado decide retomar el territorio ocupado por los retadores con los se producen confrontaciones; iii) simbiótica, los retadores y los funcionarios estatales locales cooperan y estos usan medios legales para conseguir «fines» ilegales —los retadores pueden comprar protección estatal para llevar a cabo sus actividades, incluso cooperan con la policía o funcionarios locales para procesar a sus rivales—; iv) mutualista, los retadores actúan como sustitutos y utilizan medios ilegales para conseguir fines legales; los funcionarios estatales delegan sus funciones a actores privados. En algunos casos, los actores privados no solo asumen parte del control de la seguridad, sino también llevan a cabo procesamientos paralegales.

Las formas simbióticas de acción entre actores de economías ilegales y gobiernos subnacionales, pero también la extensión de prácticas de corrupción de pirámide inversa, podrían estar asociadas a la fragilidad de la estructura estatal (ausencia de partidos fuertes y estables, ausencia de mecanismos de control integrado y descentralizado, etcétera). Luego de una década de descentralización y después de haberse elegido a la cuarta generación de gobernadores en las Elecciones Regionales y Municipales en el Perú (2014), es claro que persiste un escenario de partidos políticos débiles (Tanaka, 2005, p. 21). Esto ha marchado en paralelo al surgimiento de «movimientos regionales» de corta duración (Barrenechea, 2014); son «coaliciones de independientes» que permiten seleccionar a los candidatos más competitivos en términos económicos y políticos y se prefiere a aquellos que pueden obtener prestigio a futuro y cuenten con recursos para su propia campaña (Zavaleta, 2014, p. 140). El problema de la política desarrollada por las coaliciones es que basa sus decisiones en beneficios de corto plazo y ello limita la posibilidad de discursos programáticos (2014, p. 70).

Por otro lado, hay una mayor posibilidad de que los actores que integran las coaliciones se relacionen con las economías ilegales o poderes fácticos, pues, al no ser parte de partidos programáticos, es poca la posibilidad de que sean sometidos al *accountability* partidario. Esto promueve la existencia y permanencia de caudillos regionales que utilizan prácticas clientelares y de patronazgo dentro del gobierno (Murakami, 2000; Stokes, 1995). Los caudillos, en concordancia con las atribuciones que les otorga la ley municipal o departamental, conforman cuadros técnicos y administrativos que les permiten cooptar las gerencias y puestos claves, ya que son puestos de confianza y pueden ser elegidos por el caudillo de manera discrecional (Reyna, 2010, p. 185).

Esta red administrativa, usualmente bajo el mando del caudillo, tiene nexos internos entre el gobernador y el cuadro administrativo. La clientela técnico-administrativa recibe retribuciones (promociones laborales, encargos «gratificados», puestos de trabajo para amigos y parientes, etcétera). Asimismo, posee nexos externos, que implican la conformación de un partido sobre la base del clientelismo y vínculos prebendarios. Los miembros del partido del caudillo actúan como operadores que vinculan empresas de partidarios o amigos con el gobierno subnacional; así se obtienen licitaciones «amarradas» y el otorgamiento de la buena pro a empresas proveedoras de insumos diversos o a empresas constructoras de algún miembro del partido (Reyna, 2010, p. 192).

2. METODOLOGÍA

Este estudio tiene como objetivo principal describir los tipos de relación entre los actores de los gobiernos regionales del Perú y aquellos actores con los que se han llevado a cabo actos de corrupción. Se plantea un estudio descriptivo y exploratorio, sostenido en datos cualitativos, dividido en dos objetivos específicos: i) describir los casos de corrupción registrados entre 2011 y 2014, vinculados a presidentes de gobiernos regionales en el Perú —a partir de la Ley 30305, promulgada en 2015, se llama «gobernadores» a quienes, hasta el periodo 2011-2014, eran «presidentes departamentales»—; ii) describir los tipos de interacción comunes en los casos de corrupción registrados. Se eligió el primer periodo de gobiernos regionales de la segunda década del siglo XXI, que presenta diversos casos de corrupción reportados al sistema de justicia y brinda información accesible.

Se ha trabajado con dos fuentes de datos. Por un lado, con los archivos de casos de corrupción disponibles en los informes de prensa y organizaciones de la sociedad civil que disponen de copias de expedientes de casos, y que involucraban a un presidente de un gobierno regional del Perú en el que el hecho imputado ocurrió entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014 (tercera generación de gobiernos regionales) y que tenía una sentencia o investigación preparatoria a julio de 2017 (fecha de cierre del trabajo de campo de este estudio). Por otro lado, esto se ha complementado con los datos abiertos de casos de la Procuraduría Anticorrupción e información secundaria de informes del Congreso de la República y Defensoría del Pueblo.

El procedimiento tuvo dos etapas. En la primera se confeccionó una lista de los casos de corrupción (denuncias, casos en investigación y casos sentenciados) asociados a presidentes regionales, asesores del gabinete del presidente regional o del concejo. De esa lista se excluyeron los casos que no tuvieron investigación, que se archivaron en la investigación preliminar, o que no involucraban al presidente del gobierno regional; de esta quedaron 17 casos. La segunda etapa de estudio se realizó sobre los casos seleccionados (denuncias que han generado una investigación preparatoria). Se estudiaron los datos y la información complementaria para crear diagramas (con actores y mecanismos de corrupción comunes).

Se utilizó un método emergente de clasificación extensiva, una forma de organización de los datos empíricos en «donde los objetos (...) se agrupan en dos o más subconjuntos según las similitudes derivadas de una o varias propiedades» (López Roldán, 1996, pp. 14-15). Este procedimiento se utiliza para analizar y construir clasificaciones derivadas de fenómenos cuyos elementos son propiedades definidas operacionalmente (Marradi, 1990). Así, se construyen inventarios de modos de interacción, en este caso para realizar un acto de corrupción.

Si bien el periodo de estudio, la cantidad de casos y el método de análisis no permiten hacer generalizaciones, las descripciones y la categorización posibilitan estudiar regularidades de comportamientos; en este caso, de actos ilegales, lo que resulta relevante tanto para el desarrollo de medidas anticorrupción, como para comprender las debilidades institucionales en torno al fenómeno.

3. RESULTADOS

3.1. Los casos de corrupción de presidentes regionales 2011-2014

Entre 2011 y 2014 se hicieron públicas diversas denuncias de corrupción contra autoridades subnacionales. Al respecto, la Procuraduría Anticorrupción informó que 18 de los 25 presidentes regionales estaban siendo investigados por delitos de corrupción o faltas administrativas, tanto que solo los presidentes de los departamentos de Amazonas, Huancavelica, La Libertad, Piura, San Martín y Tacna no recibieron denuncias durante aquel periodo. El mismo fenómeno apareció a escala provincial, donde de los 193 alcaldes provinciales, 123 fueron investigados por corrupción (alrededor del 63% del total) (La República, 2014).

Las denuncias llevaron a investigaciones penales, pero no siempre impactaron en los medios de comunicación de la capital o hubo atención por parte de las autoridades centrales. Uno de los casos más visibles fue el de César Álvarez, presidente regional de Áncash en dos periodos (2007-2014) quien, a pesar de tener denuncias desde su primer gobierno, no fue sino hasta 2013 (cuando su exconsejero fue asesinado por sicarios), que hubo una intervención clara de las autoridades centrales y del Poder Judicial (Melgar, 2016). Dicha muerte generó varias investigaciones periodísticas en los departamentos y se advirtieron

casos como el de Gerardo Viñas (Tumbes), Félix Moreno (Callao), Wilfredo Ocorima (Ayacucho), etcétera, en los que hubo denuncias. Este periodo fue influenciado por el contexto electoral, pues muchos de los políticos que eran cuestionados por presuntos actos de corrupción buscaban ser reelegidos.

Asimismo, se han recolectado casos de corrupción que tienen, al menos, una investigación preparatoria en curso en los 24 departamentos más la provincia constitucional del Callao, que corresponden a los presidentes regionales de 2011 a 2014. Los datos —actualizados a julio de 2017— se organizaron en una tabla en la que se codifica con un número a cada presidente regional (de manera aleatoria para evitar su identificación). Se excluyeron ocho departamentos en los que el caso se archivó antes de julio de 2017 y se elaboró una lista de 18 presidentes regionales de 17 departamentos, puesto que una tuvo dos presidentes en el periodo de estudio por vacancia.

Por su parte, los actores asociados al gobierno regional se organizan en tres grupos, además del presidente del gobierno regional: altos funcionarios (miembros del concejo, gerentes), servidores de mediana jerarquía (directores, personal de logística, burocracia administrativa) y de baja jerarquía (burocracia procedimental). Se clasificaron los actores privados en tanto hay actores vinculados directamente a una empresa privada local (cuyas actividades se circunscriben en el territorio de un departamento, provincia o distrito), empresa privada nacional (cuyas actividades se ejecutaron en diferentes departamentos del Perú) o empresa privada internacional (cuyas actividades se ejecutaron en diferentes países). Se han ordenado también grupos de otros actores: familiares y amigos del presidente regional, funcionarios de otros niveles de gobiernos subnacionales, actores asociados a economías ilegales (sicarios, narcotraficantes, traficantes de tierras, traficantes de madera y oro).

TABLA 1
Casos de corrupción asociados a presidentes regionales en el Perú 2011-2014

Presidente	Grupo político	Tipo penal	Actores del gobierno regional involucrados	Actores privados involucrados	Otros actores involucrados	Prácticas asociadas a los actos de corrupción	Estado del proceso a julio 2017
1	Movimiento regional	Malversación de fondos Colusión Homicidio calificado Asociación ilícita para delinquir	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local Empresa privada nacional Empresa privada internacional	Funcionarios del gobierno provincial Fiscales Actores asociados a economías ilegales Representantes gremiales Familiares y amigos del presidente regional «Lobbistas» informales	Sobrevaloración en obras públicas	Juicio oral
2	Partido político	Negociación incompatible Aprovechamiento indebido del cargo Cohecho activo genérico	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local		Sobrevaloración en adquisición de bienes Sobrevaloración en obras públicas	Investigación preparatoria
3	Movimiento regional	Colusión	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local	Organizaciones civiles de base	Sobrevaloración en obras públicas	Investigación preparatoria
4	Movimiento regional	Negociación incompatible Aprovechamiento indebido Lavado de activos	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local	Consejeros y funcionarios de baja jerarquía de gobierno provincial	Sobrevaloración en la adquisición de bienes	Sentenciado

5	Alianza política	Colusión Negociación incompañible Aprovechamiento indebido del cargo Tráfico de influencias Lavado de activos	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local Empresa privada internacional	Familiares y amigos del presidente regional	Sobrevaloración en obras públicas	Investigación preparatoria
6	Alianza política	Cohecho	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada internacional Empresa privada nacional		Sobrevaloración en obras públicas	Investigación preparatoria
7	Movimiento regional	Peculado Colusión Asociación ilícita para delinquir	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios Servidores de baja jerarquía	Empresa privada local	Familiares y amigos del presidente regional «Lobbistas» informales	Sobrevaloración en obras públicas.	Etapas Intermedia
8	Movimiento regional	Malversación de fondos Colusión agravada	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local		Sobrevaloración en obras públicas	Investigación preparatoria
9	Alianza política	Negociación incompañible Malversación de fondos	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios Funcionarios de mediana jerarquía	Empresa privada local Empresa privada internacional		Contratación irregular de personal y adquisición de servicios Direccionamiento de obras públicas	Investigación preparatoria
10	Movimiento regional	Tráfico de influencias Lavado de activos	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local Empresa privada nacional Empresa privada internacional	«Lobbistas» informales	Sobrevaloración en obras públicas	Investigación preparatoria
11	Movimiento regional	Asociación ilícita para delinquir Colusión simple Colusión agravada	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local		Sobrevaloración en obras públicas	Juicio oral

Presidente	Grupo político	Tipo penal	Actores del gobierno regional involucrados	Actores privados involucrados	Otros actores involucrados	Prácticas asociadas a los actos de corrupción	Estado del proceso a julio 2017
12	Partido político	Peculado	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada local		Sobrevaloración en obras públicas	Investigación Preparatoria
13	Movimiento regional	Colusión Falsificación de documentos	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios	Empresa privada internacional. Empresa privada nacional Empresa privada local	«Lobbistas» informales Actores asociados a economías ilegales	Sobrevaloración en obras públicas	Investigación Preparatoria
14	Movimiento regional	Cohecho pasivo Cohecho activo	Presidente del gobierno regional	Empresa privada de ámbito subnacional	Familiares y amigos del presidente regional	Sobrevaloración en obras públicas	Etapas Intermedia
15	Movimiento regional	Colusión Cohecho pasivo propio Asociación ilícita para delinquir	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios Servidores de baja jerarquía	Empresa privada local Empresa privada internacional		Sobrevaloración en obras públicas	Investigación Preparatoria
16	Movimiento regional	Negociación incompañable Malversación de fondos	Presidente del gobierno regional Servidores de baja jerarquía	Empresa privada local		Falsificación de documentos	Investigación Preparatoria
17	Partido Político	Estafa	Presidente del gobierno regional Servidores de baja jerarquía	Empresa privada local		Falsificación de documentos	Investigación Preparatoria
18	Movimiento regional	Colusión agravada Cohecho pasivo propio Asociación ilícita para delinquir	Presidente del gobierno regional Altos funcionarios Servidores de baja jerarquía	Empresa privada local Empresa privada nacional Empresa privada internacional		Sobrevaloración en obras públicas Sobrevaloración en la adquisición de bienes	Juicio oral

Fuente: elaboración propia sobre la base de archivos de casos y archivos de prensa.

3.2. Formas de interacción en los casos de corrupción

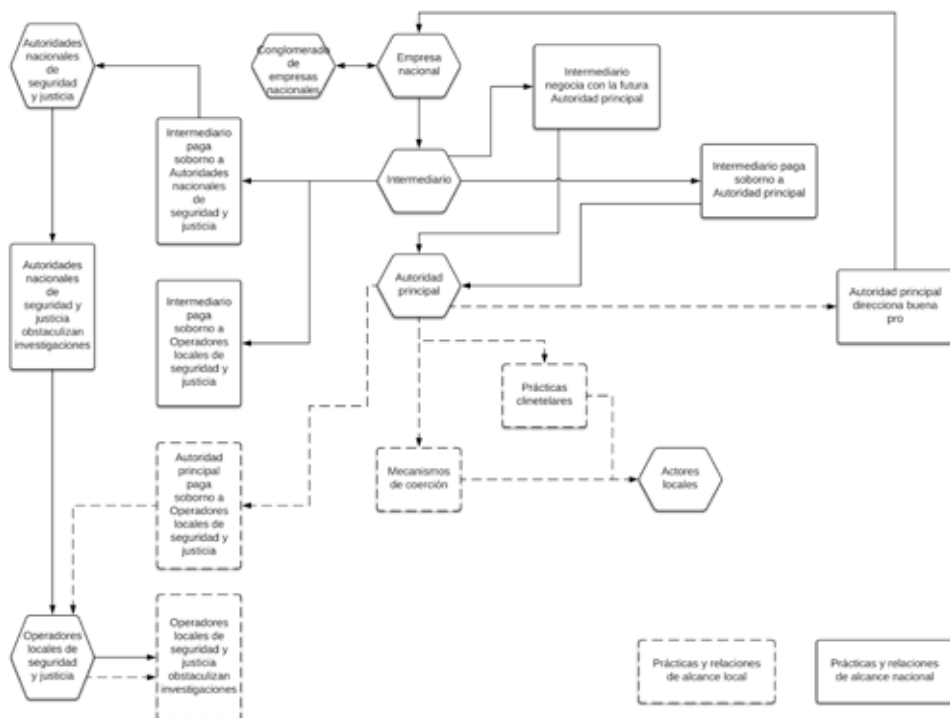
La clasificación de casos registrados posibilita estudiar las formas de relación entre los actores de los gobiernos regionales con aquellos actores con los que se realiza el acto de corrupción, lo que permite identificar tres grupos. La clasificación, por tanto, se ha dispuesto no en función del tipo (penal) de acto de corrupción ni es un listado taxativo del *modus operandi* de la corrupción a nivel subnacional; se trata de una clasificación de los modos de operar entre actores.

i) Diezmos cobrados a empresas privadas locales en licitaciones. Se trata de prácticas que involucran a actores (empresas privadas) solo a escala y alcance local. Estas prácticas se activan a partir de, al menos, tres posibles iniciativas: a) el cobro de «diezmos» —la demanda de sobornos que corresponden a un porcentaje estable de un monto ejecutado de dinero público— a las empresas que participan en las licitaciones. El objetivo del soborno es que se le otorgue la «buena pro» (el contrato) a la empresa contactada. En estos casos, la iniciativa parte de las autoridades principales, quienes negocian con las empresas a través de intermediarios. La buena pro se adjudica a la empresa que comprometa mayor diezmo, el cual suele ser cobrado a través del intermediario. b) La segunda iniciativa parte de las propias empresas, que ofrecen un soborno a la autoridad principal por medio de un intermediario; de aceptarse el soborno, el intermediario recibe el pago y se adjudica la buena pro. c) La tercera iniciativa deriva de compromisos asumidos en campaña por parte de la autoridad principal, con empresas que han brindado algún tipo de aporte durante las elecciones (financiamiento parcial de una campaña electoral, contribuciones personales para la campaña o para las actividades proselitistas de los candidatos).

vestigaciones. b) También es posible que las autoridades principales sobornen a los operadores locales de estas agencias de seguridad y justicia, con los mismos objetivos. En paralelo, las autoridades principales ejercen el control de los actores subnacionales mediante prácticas clientelares o mecanismos de coerción.

DIAGRAMA 2

Corrupción que vincula a los gobiernos regionales con empresas nacionales a través de intermediarios

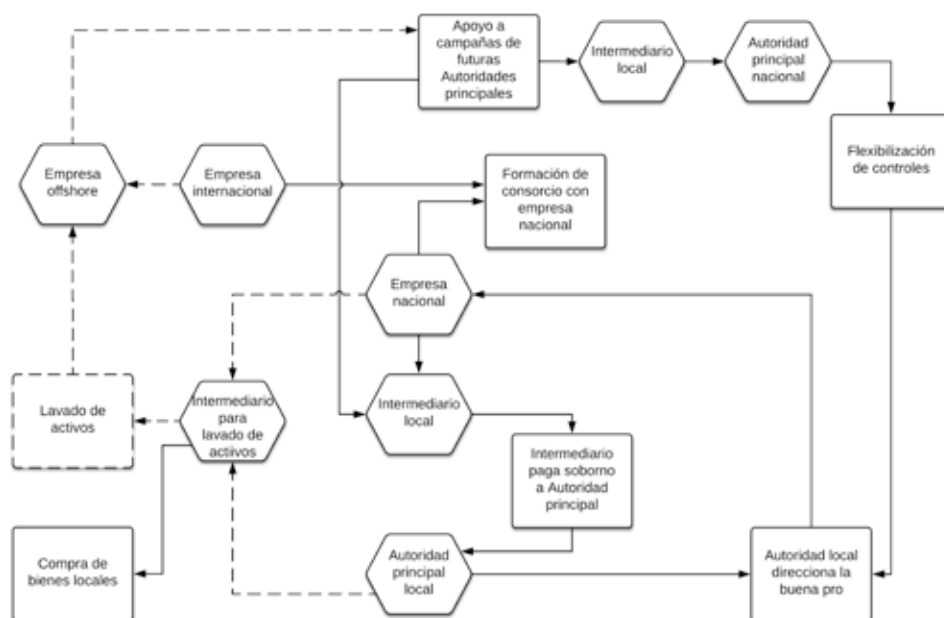


Fuente y elaboración propia.

Si bien es posible establecer una diferencia entre la corrupción que vincula el gobierno regional y empresas de alcance nacional con aquellas que tienen alcance internacional, los casos registrados muestran que aquellos en los que hay empresas internacionales esta aparece a través de la conformación de consorcios entre empresas nacionales e internacionales (para facilitar las operaciones locales). Así, desde la perspectiva del funcionario público, la interacción aparece con una empresa nacional o su intermediario, los que sobornan a las autoridades para obtener una buena pro. De manera similar a la relación entre el gobierno regional con intermediarios de empresas nacionales, las empresas

DIAGRAMA 3

Corrupción subnacional vinculada a empresas internacionales

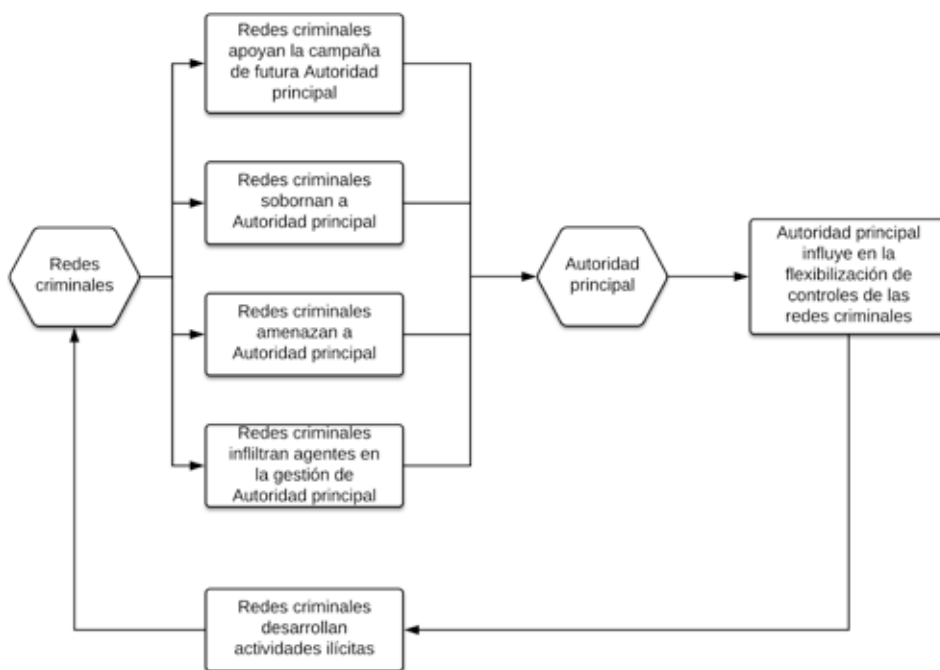


iii) Corrupción que vincula a los gobiernos regionales con redes asociadas a economías ilegales. El objetivo principal de las redes asociadas a las economías ilegales (economía de la cocaína, de la madera ilegal, del oro ilegal, etcétera) es tener facilidades (o menos barreras) para el desarrollo de sus operaciones. Para ello se relacionan con los gobiernos regionales a través de cuatro tipos de acciones no excluyentes entre sí. Estas son: a) el financiamiento de campañas de las futuras autoridades a través de una empresa que hace donativos. b) El soborno a las autoridades para que se brinden facilidades o dispongan barreras porosas, por ejemplo, en el otorgamiento de licencias para «empresas fachadas» que

permitan el comercio de las materias primas necesarias para las actividades productivas o comerciales ilícitas. c) Amenazas a las autoridades electas para que brinden el apoyo necesario para la realización de las actividades ilícitas, acompañada de sobornos. d) La infiltración de las economías ilegales en las dependencias del gobierno regional para facilitar operaciones ilegales a través de información, coacción o sobornos. Si bien en los casos estudiados las economías ilegales aparecen como un actor relevante, hay un intermediario a través de una empresa local o nacional (real o «fachada»). Sin embargo, en casos de gobiernos provinciales no siempre hay intermediarios.

DIAGRAMA 4

Corrupción que vincula a los gobiernos regionales con redes asociadas a economías ilegales que se desarrollan en el territorio departamental



Fuente y elaboración propia.

3.3. Elementos transversales de los casos estudiados

En la lista de casos y de los tres grupos de interacciones se evidencia que estos se concentran en la relación entre el agente del gobierno regional y una empresa privada legal o una empresa («fachada») que representa el interés de actores ligados a las economías ilegales. Asimismo, es claro que la corrupción de estos casos se asocia al otorgamiento irregular de una buena pro, una licitación para infraestructura, el cambio del tipo de lotización de un terreno o adquisiciones direccionadas. La importancia de aquellos elementos radica en la relevancia del privado en la interacción con el gobierno regional y la búsqueda (de ambos) del beneficio del dinero público. Sin embargo, la aparición de casos diferentes implica considerar dos asuntos.

Por un lado, hay prácticas similares en contextos departamentales diferentes. Un grupo grande de presidentes y altos funcionarios de los gobiernos regionales ha desarrollado prácticas con procedimientos similares en escenarios departamentales y con coaliciones políticas distintas. Así, no hay elementos para indicar que los diversos gobiernos regionales hayan pactado el mismo modo de proceder, de manera que aún entre actores que no se conocen entre sí y que provienen de agrupaciones con características distintas se producen tipos similares de interacciones y prácticas de corrupción. Esto permite discutir las hipótesis que individualizan las prácticas de corrupción y preguntar: ¿por qué en contextos diferentes se producen prácticas similares?

Por otro lado, si bien en todos los casos hay una interacción con privados, es claro que estos son diferentes: empresas internacionales, empresas nacionales, empresas locales, intermediarios de economías ilegales, etcétera. Sin embargo, el tipo de prácticas y de interacciones es similar incluso cuando el actor con el que se interactúa no es el mismo o tiene diferente tamaño o alcance. En algunos casos los actores presentan dinámicas de organización compleja; en otros, no. Asimismo, en algunos casos hay indicios de captura de la burocracia del gobierno regional; en otros, no. No hay señales para pensar que hay un conglomerado de actores privados que hayan pactado acciones similares en contextos diferentes. Por tanto: ¿por qué hay prácticas similares con actores privados diferentes?

Hay, al menos, cinco hipótesis que provienen de la literatura sobre la corrupción de funcionarios que plantean respuestas. Hipótesis 1: la corrupción de los casos estudiados es consecuencia de la perversión de un agente principal (las autoridades del gobierno regional). Esta hipótesis proviene de los estudios sobre la corrupción institucional, asociada a la lógica de incentivos que promoverían su práctica: un agente principal corrupto utilizaría sus ventajas para beneficiarse utilizando los recursos y brazos institucionales para promover los desvíos (Teorell, 2007). Hipótesis 2 (una versión exacerbada de la hipótesis 1): la corrupción aparece como una consecuencia de la voracidad de los actores institucionales (Tornell & Lane, 1998). El «efecto voracidad» supone ciertos grupos de poder que tratan de apropiarse de las rentas que se obtienen de la disponibilidad de recursos. Hipótesis 3 (complementaria de la hipótesis 2): la corrupción es consecuencia de la «voracidad» de los actores privados que ven los recursos públicos como un botín accesible. Hipótesis 4: la corrupción aparece como una consecuencia del diseño institucional (corrupción por diseño), de un deliberado debilitamiento del sistema y de políticas públicas precarias y vulnerables a la corrupción (Manion, 1996). Hipótesis 5: la corrupción aparece como consecuencia de un modelo simbiótico con las economías ilegales (que proviene de una lectura de Mahoney y Thelen, 2010, sobre la relación entre la política y el crimen).

Las cinco hipótesis pueden ser relevantes para explicar casos en contextos subnacionales específicos y pueden, cada una, ayudar a entender una lógica particular de acción (por casos). Sin embargo, cada hipótesis y cada caso no necesariamente permiten comprender el conjunto y no responden por qué hay formas de corrupción similares en contextos diferentes y con actores distintos. Sin confrontar las hipótesis, y organizando los argumentos para estudiar cómo interactúan, es claro que estas no son excluyentes, y si se asume que son conglomerados de intensidad, son coherentes entre sí.

Por tanto, es razonable pensar que las diversas prácticas registradas obedecen no solamente a un patrón individual de acciones —o a la sofisticación de un sistema de intervención criminal que extiende sus redes de manera integrada en los diversos gobiernos regionales—, sino también a la disponibilidad de recursos, a la debilidad del sistema de regulación y control de las interacciones de los agentes gubernamentales, y al interés económico de los agentes privados e ilegales en los escenarios departamentales. Esto nos devuelve a los

enfoques de la oportunidad delictiva (Felson, 1998; Felson & Clarke, 1998) y las actividades rutinarias (Cohen y Felson, 1979) ya estudiadas y aplicadas a la corrupción (Blanco, 2004), que permiten describir el comportamiento delictivo de los actores según la confluencia de tres grupos de factores: i) la motivación del agresor, delincuente o quien comete el acto transgresor; ii) la vulnerabilidad del objetivo o la disponibilidad del objetivo o víctima; y iii) la debilidad o ineficiencia de la vigilancia (o comportamiento transgresor de los responsables del control) (Serrano, 2009).

Este enfoque de la teoría criminológica (Blanco, 2004) incluye (pero es más amplia) que la ecuación «corrupción = monopolio del poder + discrecionalidad – rendición de cuentas» (Klitgaard, 1990). Así, establecemos un catálogo no exhaustivo de elementos intervinientes derivados de cada caso y ordenado por cada grupo de factores (motivación del transgresor, disponibilidad del objetivo, debilidades de la vigilancia), lo que arroja catorce elementos asociados.

TABLA 2
Elementos de los casos de corrupción registrados que se asocian a las variables de la teoría de la oportunidad delictiva

Factores situacionales	Enfoques y actores	Elementos intervinientes
I. Motivación de los transgresores	a) El funcionario	1. Movimientos políticos caudillistas con objetivos de corto plazo, que utilizan el escenario político en relación con sus actividades económicas o de sus allegados.
	b) Los actores privados	2. Interés de las empresas locales en hacerse del dinero disponible para la provisión de bienes y servicios diversos.
		3. Interés de empresas nacionales e internacionales en hacerse del dinero disponible para brindar, sobre todo, bienes y servicios asociados a la infraestructura.
		4. Presencia regional de economías asociadas al tráfico ilegal de cocaína, madera, oro, contrabando, etcétera, con interés en la gestión regional para facilitar sus objetivos.
II. Objetivo disponible	c) El sistema administrativo	5. Disponibilidad de recursos, debido a la gran cantidad de fondos ligados a las transferencias del canon.
		6. Demanda de obras públicas: necesidad de los gobiernos regionales de realizar obras públicas de infraestructura, y la necesidad de ejecutar-gastar el presupuesto público.

Factores situacionales	Enfoques y actores	Elementos intervinientes
III. Debilidad de la vigilancia	d) El sistema de prevención de la corrupción	7. La presencia de gobiernos regionales en un escenario de partidos débiles y movimientos políticos con objetivos de corto plazo y ausencia de mecanismos de accountability partidario, lo que genera alta discrecionalidad.
		8. Escasa transparencia: limitados mecanismos de transparencia de licitaciones y obras públicas y limitada capacidad de análisis de la información disponible.
		9. Intermediarios de empresas privadas con facilidad de acción y ausencia de control. Limitada aplicación de la regulación de la gestión de intereses privados.
		10. Debilidad del diseño del sistema de licitaciones. Precariedad del sistema de licitaciones debido a un diseño altamente burocrático, presencia de oligopolios y mecanismos (adendas) que facilitan la corrupción.
	e) El sistema de detección e investigación de la corrupción	11. Limitado sistema de vigilancia (rendición de cuentas) debido a la limitada descentralización del sistema de Contraloría.
		12. Limitado aparato de detección de irregularidades y corrupción, debido a la precaria información y capacidad de análisis por parte de las autoridades responsables del control institucional.
		13. Funcionarios del sistema de justicia local con escasa capacidad de acción o cooptados por las redes locales de corrupción.
	f) El accountability societal	14. Debilidad de la prensa y la sociedad civil local para realizar vigilancia sobre las acciones del gobierno regional y denuncias de irregularidades y cooptación de la prensa local.

Fuente y elaboración propia.

Esto requiere, sin embargo, dos consideraciones. Primera consideración: las formas de los casos de corrupción descritos no son exclusivas ni de gobiernos regionales ni del Perú. Hay reportes de casos similares y vínculos entre el actor público y privado en diversas partes del mundo y niveles de gobierno (Mujica & Arbizu, 2015), por lo que planteamos que el escenario de la descentralización, el boom económico (y el canon), la débil estructura de vigilancia del aparato anticorrupción peruano y la presencia de economías ilegales no son variables explicativas (por sí mismas) de la corrupción de los gobiernos regionales (y no son exhaustivas), sino elementos intervinientes de los factores que plantean los enfoques de la oportunidad. Esto es importante, pues muestra la relevancia de estudiar con enfoques que sean más amplios que las explicaciones con variables domésticas.

Segunda consideración: el enfoque de la oportunidad delictiva resulta coherente para comprender prácticas de corrupción asociadas a una forma de acción racional (Newman y otros, 1997). Ello implica asumir que los casos descritos están vinculados a i) objetivos-motivaciones económicos (aun cuando

es claro que en otro tipo de casos hay objetivos-motivaciones asociados a otras formas de utilidad) y a ii) evaluaciones de beneficio monetario por parte de los implicados. Aunque es importante indicar, como sugieren Cornish y Clarke (1986), que aun cuando se trata de objetivos económicos, la reflexión que el transgresor lleva a cabo se basa en sus conocimientos o experiencias previas —se asume que los transgresores no conocen con precisión todos los costos y beneficios de su acción (Akers, 1994)—; el enfoque asume la racionalidad de los actos asociados a los antecedentes y creencias del transgresor y no siempre a una racionalidad del cálculo objetivo. El enfoque, sin embargo, reduce su capacidad comprensiva cuando el objetivo de la acción está ligado a factores culturales estructurales o a lógicas tradicionales no económicas (monetarias) o a motivaciones individuales-personales específicas como en casos de pequeña corrupción en los que la utilidad es difícil de calcularse (Olivier de Sardan, 1999; Blundo & Olivier de Sardan, 2003; Lomnitz, 2000; Mujica, 2005a; 2011).

4. CONCLUSIONES

Los datos empíricos muestran diversos casos de corrupción en gobiernos regionales del Perú en el periodo 2011-2014, que presentan tres grupos de interacciones: i) diezmos cobrados a empresas privadas locales en licitaciones; ii) corrupción que vincula a los gobiernos regionales con empresas nacionales (o internacionales) a través de intermediarios; y iii) corrupción que vincula a los gobiernos regionales con redes asociadas a mercados y economías ilegales.

Estos reportan casos similares con actores diferentes en contextos diversos, por lo que planteamos un análisis comprensivo a partir del enfoque de la oportunidad delictiva, que puede ser útil en casos en los que hay motivaciones económicas y actores dispuestos en función de la racionalidad de objetivos monetarios, lo que ratifica estudios precedentes en otras partes del mundo (Blanco, 2004). Así, hay elementos intervinientes asociados a i) la motivación de los actores involucrados en los casos de corrupción, vinculada al interés de las empresas locales, nacionales e internacionales por el dinero disponible por canon para brindar, sobre todo, bienes y servicios asociados a la infraestructura, intermediarios de las economías ilegales con facilidad de acción, y a la presencia de economías asociadas al tráfico ilegal de cocaína, madera, oro, contrabando,

etcétera; ii) un objetivo disponible, que tiene que ver con la disponibilidad de recursos por las transferencias del canon y una demanda de obras públicas; y iii) debilidad de la vigilancia, relacionada con la limitada transparencia y debilidad del sistema de licitaciones, así como con la escasa capacidad del sistema anticorrupción de detectar, investigar y procesar casos, posibilidades de cooptación del sistema y debilidad local de la sociedad civil. Estos elementos y el enfoque no configuran un modelo causal, sino un orden de elementos intervinientes de los tres factores del enfoque situacional, y ratifican resultados en países y contextos diferentes, aunque es necesario estudiar la diferencia en intensidad de los elementos en cada contexto. Esto requiere una perspectiva amplia de comparación de casos de corrupción, tanto para ampliar el catálogo de elementos, para estudiar la pertinencia de este enfoque e identificar variables transversales y discutir hipótesis con variables solamente locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERS, Ronald

1994 *Criminological Theories*. Los Ángeles: CA. Roxbury Publishing Co.

ALMONTE, Hugo & Ricardo SÁNCHEZ

2016 *Hacia una gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

ANDALUZ, Carlos

2004 *Mecanismos legales e institucionales para el control de la tala ilegal de madera*. Lima: Proterra.

BACA, Epifanio

2015 El fin del boom extractivo y las economías regionales. En *El Perú de Hoy-La Divina Tragedia*, pp. 233-258. Lima: Descó.

BARRENECHEA, Rodrigo

2014 *Becas, bases y votos. Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: IEP.

BLAND, Gary

- 2014 Measuring Subnational Government Corruption in the Developing World. A Vulnerability-Assessment Framework. *Journal Public Integrity*, 16(3), 265-284.

BLANCO, Isidoro

- 2004 La corrupción desde una perspectiva criminológica: un estudio de sus causas desde las teorías de las actividades rutinarias y de la elección racional. En *Serta In Memoriam Alessandro Baratta*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

BLISS, Katherine & Peter DE SHAZO

- 2009 *El control de la corrupción en los gobiernos locales de América Latina*. Disponible en: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/090318_bliss_corruption_web.pdf.

BLUNDO, Giorgio & Jean Pierre OLIVIER DE SARDAN

- 2003 *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest. Approche socio-anthropologique comparative: Benin, Niger et Sénégal*. Working Paper No. 17. Maguncia: Universidad Johannes Gutenberg, Departamento de Antropología y Estudios Africanos.

CABALLERO, Víctor

- 2009 *Conflictos sociales por corrupción en los gobiernos locales: las disputas por el poder local en escena*. Lima: Proética.

COHEN, Lawrence & Marcus FELSON

- 1979 Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588-608.

COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN (CAN)

- 2014 *Boletín Integridad, Unidos contra la corrupción*, 2(3), 1-5.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

- 2015 *Informe final*, comisión investigadora encargada de investigar las presuntas irregularidades y actos de corrupción en la región de Áncash. Lima: Congreso de la República del Perú.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 2015 Obras paralizadas, 560 obras públicas paralizadas por cerca de S/. 4,293 millones a nivel nacional. Reporte de la Gerencia de Estudios y Gestión Pública. Lima. INFOBRAS.

CORNISH, Derek & Ronald CLARKE

- 1986 *The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending*. Nueva York: Springer.

CORONIL, Fernando

- 1997 *The magical state: nature, money, and modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago.

DARGENT, Eduardo, Andreas E. FELDMANN & Juan Pablo LUNA

- 2017 Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2011 *Descentralización y Gobiernos Regionales*. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=14&v=7499#video>

EIA

- 2012 *La máquina lavadora: cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú*. Disponible en: http://laundryingmachine.les.wordpress.com/2012/04/spanish_report_eia_nal2.pdf

FELSON, Marcus

- 1998 *Crime and Everyday Life*. Segunda edición. California: Pine Forge Press.

GUEZZI, Piero & José GALLARDO

2013 *¿Qué se puede hacer con el Perú? Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo.* Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

GUPTA, Rangan & Emmanuel ZIRAMBA

2010 Openness, Bureaucratic Corruption and Public Policy in an Endogenous Growth. *The International Business & Economics Research Journal; Littleton*, 9(3),147-157.

KARLSTRÖM, Kajsa

2014 *Decentralization, corruption and the role of democracy.* Disponible en: http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1538/1538165_2015_14_karlstr--m.pdf.

KARSTEDT, Susanne

2014 Organizing Crime: The State as Agent. En: Letizia PAOLI (ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, pp.1-14. Oxford: Oxford University Press.

KLITGAARD, Robert

1990 *Controlando la corrupción.* La Paz. Gráfico quipus.

LOMNITZ-ADLER, Claudio

2000 *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México.* México: CIESAS.

LÓPEZ ROLDÁN, Pedro

1996 La construcción de tipologías: metodología de análisis. *Papers*, 48, 9-29. Disponible en: <http://papers.uab.cat/article/view/v48-lopez>

MAHONEY, J. & K.A. THELEN

2010 *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power.* Nueva York: Cambridge University Press.

MALDONADO, Stanislaw

- 2009 *Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: evidencia de un experimento natural*. Disponible en: http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/boom_minero_y_corrupcion_de_funcionarios_publicos.pdf

MANION, Melanie

- 1996 Corruption by design: bribery in chinese *Enterprise licensing*. *Journal of law, Economics and Organization*, 12(1), 167-95.

MARCUS FELSON, Ronald V. Clarke

- 1998 *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*. Police Research Series, Paper 98. Londres: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.

MARRADI, Alberto.

- 1990 Classification, typology, taxonomy. *Quality & Quantity*, 24, 129-157.

FELSON, Marcus & Ronald V. CLARKE

- 1998 *Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention*. Police Research Series, Paper 98. Londres: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.

MEHLUM, Halvor, Karl MOEME & Ragnar TORVIK

- 2006 Institutions and the resources curse. *The Economic Journal*, 16(508).

MELGAR, Sandy

- 2016 *La Red de la Bestia, la construcción de redes de corrupción dentro del gobierno: El caso de la región Áncash durante la gestión de César Álvarez (2007-2014)*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gobierno. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

MORRIS, Stephen D.

1992 *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo XXI.

MUJICA, Jaris

2005a Estrategias de corrupción. Poder, Autoridad y redes de corrupción en espacios locales. En: Oscar UGARTECHE (ed.), *Vicios públicos*. Poder y corrupción. Lima: Fondo de Cultura Económica, SUR.

MUJICA, Jaris

2005b Relaciones corruptas: poder y autoridad en gobiernos locales. *Documentos de Debate: Estado, administración pública y sociedad*. CLAD, 10.

MUJICA, Jaris

2011 *La corrupción al filo de la cotidianidad. Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima*. Disponible en: <http://www.revistarelaciones.com/files/revistas/126/pdf/03jarisMujica.pdf>.

MUJICA, Jaris

2014 *Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal en Madre de Dios*. Lima: OMS-OPS, Promdsr, Anesvad.

MUJICA, Jaris

2015 *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera: un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana*. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos.

MUJICA, Jaris & Julio ARBIZU

2015 *Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales*. Lima: CIES.

MUJICA, Jaris, José SALGUERO, Ricardo MILANI, Albert PEDROSA, José María LÓPEZ & Daniel WASSERMANN

- 2015 *Actores privados e intermediarios de la corrupción. Un estudio en base a las investigaciones periodísticas en casos de gran y mediana corrupción en América Latina*. Working paper. Berlín: Anti-Corruption Research Network, Transparency International.

MURAKAMI, Yusuke

- 2000 *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de sectores populares de Lima*. Lima: IEP

NOVAK, Fabián & Sandra NAMIHAS

- 2009 *La trata de personas con fines de explotación laboral: el caso de la minería aurífera y la tala ilegal de madera en Madre de Dios*. Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_143197.pdf

OLIVIER DE SARDAN, Jean Pierre

- 1999 A moral economy of corruption in Africa? *The Journal of Modern African Studies*, 37(1), 25-52.

PEDRAGLIO, Santiago

- 2014 Corrupción y economía ilegal. El Estado un protector más de un botín. *Revista Argumentos*, 3. Disponible en: <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/corrupcion-y-economia-ilegal-el-estado-un-protector-mas-que-un-botin/> ISSN 2076-7722.

PINTO, Jonathan, Leana CARRIER & Fritz K. PIL

- 2008 Corruption or Organizations of Corrupt Individuals? Two types of Organization Level Corruption. *The Academy of Management Review*, 33(3), 685-709.

REYNA, Gustavo

2010 Cultura política y gobernabilidad en un espacio local. En: *Cultura Política en el Perú*, pp. 185-207. Lima: IEP.

ROSE-ACKERMAN, Susan

2001 *La corrupción y los gobiernos; causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.

ROSS, Michael

1999 The Political economy of the resource curse. *World Politics*, 51, 297-322.

RUSCA, Bruno

2012 La persecución penal de la corrupción reflexiones y propuestas de política criminal. *La revista de la facultad*, III(2), 137-154.

SECRETARÍA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

2011 *La descentralización en el Perú. Una revolución en democracia*. Lima: PCM.

SERRANO, Alfonso

2009 *Oportunidad y delito: una metateoría sobre la motivación y la oportunidad como descripciones de los delitos como eventos*. Madrid: Dykinson.

STOKES, Susan Carol

1995 *Cultures in Conflicts: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley: University of California Press.

TANAKA, Martín.

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y la propuesta de reforma política*. Lima. IEP. Disponible en: <http://archivo.iep.pe/textos/DDT/democraciasinpartidos.pdf>

TANZI, Vito

1998 *Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures.* IMF Working Paper. Washington: IMF.

TORNELL, Aaron & Philip LANE

1998 Voracy and growth. NBER Working Paper 6468. Massachusetts: NBER.

TEORELL, Jan

2007 Corruption as an Institution: Rethinking the Origins of the Grabbing Hand. QoG Working Paper Series 2007:5. Goteburgo: The Quality of Government Institute, Göteborg University.

VIZCARRA, Sofía & Nicolás ZEVALLOS

2016 *Roles en el ejercicio de la política e intereses de los mercados ilegales: una aproximación exploratoria a partir del caso peruano.* Lima: PUCP.

VON HESSE, Milton

2011 *El boom de la inversión pública en el Perú. ¿Existe la maldición de los recursos naturales?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ZAVALETA, Mauricio

2014 *Coaliciones de Independientes. Las reglas no escritas de la política electoral.* Lima: IEP.

ZEVALLOS, Nicolás

2016 *Control y defensa política de la hoja de coca en Perú.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

[Sobre los autores]

JARIS MUJICA

Es candidato a doctor, magíster en Ciencia Política y licenciado en Antropología por la PUCP; máster y doctorando en Criminología por la Universitat Pompeu Fabra. Ha sido jefe de la Unidad de Información de la Procuraduría Anticorrupción, jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario, comisionado de la Unidad Anticorrupción de la Defensoría del Pueblo, asesor en temas de control del crimen en la Presidencia del Consejo de Ministros e investigador para varias instituciones internacionales. Ha publicado numerosos libros y artículos científicos. Ha recibido el premio IASSCS, el premio a la investigación ANR, el Premio a la Investigación PUCP, el Premio Nacional Ambiental, entre otros. Es profesor del Departamento de Ciencias Sociales y coordinador del Laboratorio de Criminología de la PUCP

SANDY MELGAR

Es licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP, con especialidad en Gestión Pública y Políticas Públicas. Ha investigado temas vinculados a descentralización, corrupción y crimen organizado en el Perú. Ha recibido la Beca del Programa de Apoyo a la iniciación en la Investigación (PAIN-PUCP), el Fondo concursable de apoyo al trabajo de campo de la Red Peruana de Universidades (RPU-PUCP) y segundo puesto en las mejores tesis de licenciatura del 2017 de la PUCP, por su trabajo sobre la construcción de redes de corrupción en el Perú.

NICOLÁS ZEVALLOS TRIGOSO

Es candidato a doctor y maestro en Ciencia Política y bachiller en Derecho por la PUCP. Ha laborado en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y el Observatorio Peruano de Drogas, en la conducción de proyectos de investigación y como asesor en política criminal y de seguridad. Es docente del Departamento de Ciencias Sociales y Coordinador de la Diplomatura en Política de Seguridad y Política Criminal de la Escuela de Gobierno de la PUCP. Actualmente es profesor en la PUCP e investigador principal del Laboratorio de Criminología PUCP, en donde dirige proyectos sobre economías ilegales, mercados ilegales, crimen urbano y coordina el programa de investigación de Monitoreo de la Cocaína Peruana.

El financiamiento público de los partidos políticos en México

ERNESTO GERARDO CASTELLANOS SILVA

<ernesto.castellanos@cunotona.udg.mx>

Universidad de Guadalajara
Jalisco, México

[Resumen] El financiamiento de los partidos políticos tiene su origen en la necesidad de estos para lograr realizar sus actividades sin que fuera un obstáculo el recurso económico. Es por esta razón que a lo largo de la historia de la vida política de los países encontramos que dicho financiamiento puede provenir de fuentes públicas, privadas o mixtas. Cada sistema político adopta una forma de financiamiento de acuerdo con sus necesidades.

En el presente artículo se revisa la fórmula constitucional que da origen al financiamiento de los partidos políticos y que tiene relación directa con el padrón electoral. Consecuentemente se explica cómo es que esta resulta excesivamente elevada para la población ya que el erario público debe absorber dicho costo.

La considerable cantidad de dinero que se les asigna a los partidos políticos provoca que los partidos hegemónicos busquen, de todas las formas posibles, mantenerse con registro y representación en el Congreso de la Unión, y en los diferentes órdenes de gobierno del país; aunque en ello se presenten conductas corruptas al interior de los partidos políticos y luego sean externadas; y que además otros interesados quieran lograr el registro de un nuevo partido político para tener acceso a los montos de financiamiento público. Es decir, lo ven como un negocio, de aquí que se haga una propuesta para modificar la forma de calcular los montos para el financiamiento público.

[Palabras clave] Financiamiento público, partidos políticos, corrupción, padrón electoral, padrón nominal, fórmula constitucional.

[Title] Public financing of political parties in Mexico

[Abstract] The financing of political parties has its origin in the need for these to do their activities without having an obstacle related to economic resources. Due to this reason, throughout the history of the countries' political life we find that such financing can come from public, private or mixed sources. Each political system adopts a form of financing according to its needs. This article reviews the constitutional formula that gives rise to the financing of political parties and has a direct connection with the voter registry; consequently, it explains how it is excessively expensive for the population since the public treasury must absorb the cost.

The high amount of money assigned to political parties causes that the hegemonic parties seek in all possible ways to maintain registration and representation in the Congress of the Union and in the different orders of government in the country; even though it might imply corrupt behavior within the political parties that are later externalized. Furthermore, other interested parties might want to obtain the registration of a new political party to have access to the amounts of public financing. It can be seen as a business. Consequently, a proposal to modify the way of calculating the amounts of money for public financing has been made.

[Keywords] Public Financing, Political Parties, Corruption, Electoral Register, Nominal Register, Constitutional Formula.

CASTELLANOS, Ernesto (2017). El financiamiento público de los partidos en México. *Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 77-102.

[Recibido] 26/10/2017 & [Aceptado] 04/11/2017

1. INTRODUCCIÓN

Todas las democracias requieren la inversión de recursos económicos, que puede ser pública, privada o mixta. El hecho es que de algún modo se debe financiar el proceso de elección de representación popular.

En algunos países, incluido México, hemos escuchado que la democracia «sale cara», que el costo de la democracia tiene que ver con el grado de corrupción y es que, al menos en dicho país, el costo de nuestro sistema político electoral está tasado constitucionalmente por una fórmula que trae aparejado un costo variable cada año en razón de los factores que se toman en cuenta para el cálculo del monto correspondiente para cada partido político.

En el cuerpo de este trabajo se revisa la naturaleza del financiamiento público, la fórmula constitucional para la asignación del financiamiento público a los partidos políticos, para proceder a formular una propuesta para dicha asignación de recursos que resultan excesivos. Asimismo, se resaltan los montos que por el referido concepto se asignaron a los partidos políticos en el periodo de 2006 a 2017 para destacar la variación de estos, además del gasto público que bien puede asignarse a otros sectores primordiales del país, dado que se trata de financiamiento público. Una vez revisado aquello, estaremos en condiciones de generar las conclusiones que nos permitan identificar qué tan necesario es el financiamiento público para la práctica de la democracia en nuestro país.

Por lo anterior es que hablar del tema del financiamiento público de los partidos políticos es trascendente en la vida democrática del país.

2. ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Al establecerse el Estado de derecho posterior a la Revolución Mexicana, los partidos políticos no figuraban en la estructura y organización política del Estado; dicho sea de paso, no estaban reconocidos. La práctica usual era que los candidatos a una representación popular realizaban sus propios proselitismos, invertían recursos propios o provenientes de terceros para solventar los gastos de sus campañas.

Recién en 1962 se da la primera reforma constitucional en materia electoral y un año después se introduce la primera normatividad, cuyo contenido fueron las prerrogativas estatales para los partidos, que consistían en la exención de impuestos relacionados con sus ingresos. Diez años después, se agregan dos prerrogativas nuevas mediante otra reforma constitucional, consistentes en el derecho a las franquicias telegráficas y postales y el acceso gratuito a los medios de comunicación masiva. Esto permitió que los partidos políticos tuvieran ingresos para sus campañas políticas.

Ambas reformas introdujeron disposiciones relativas al financiamiento público indirecto pues no se trataba de un recurso económico otorgado directamente por el Estado a los partidos, sino de prerrogativas que aquel daba a estos para que pudieran hacerse de recursos económicos que les ayudaran a sufragar sus gastos de campaña.

Para 1977 se plasma en el texto constitucional la obligación del Estado de proporcionar recursos económicos a los partidos para la realización de sus actividades, de tal forma que hablamos ya del financiamiento público directo. Así pues, la redacción del artículo 41 de la Constitución estableció que «en los procesos electorales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular». En dicha reforma no se establecieron montos, ni mínimos ni máximos, razón por la cual el Estado otorgó dichos recursos de forma discrecional a los partidos políticos.

Una década después se vuelve a reformar la Constitución en materia electoral y por primera vez se introdujo una fórmula para el cálculo del financiamiento que se otorgaría a los partidos políticos, para quedar de la siguiente forma: 50% del financiamiento distribuido en proporción al porcentaje de votos obtenidos en la última elección federal y 50% en razón del número de diputaciones obtenidas por cada partido por cualquiera de los dos sistemas. Este rubro quedó al arbitrio de la entonces Comisión Federal Electoral respecto a elegir sobre cuál de los dos sistemas se tomaría como referencia para determinar el financiamiento.

Esta forma de asignación fue modificada posteriormente con la reforma de 1989- 1990 y quedó de la siguiente forma: 90% se repartiría de manera

proporcional y 10% de forma igualitaria entre todos los partidos políticos. Asimismo, se reconocen dos nuevas formas de financiamiento: el otorgamiento a cada partido político del 50% del ingreso anual de sus diputados y el reembolso a cada partido político del 50% de los gastos realizados en actividades específicas —como educación y capacitación electoral—. Cabe acotar que dicho reembolso lo realizaría el IFE.

Es preciso mencionar que los partidos políticos continuaban teniendo derecho a acceder al financiamiento privado.

Con la reforma electoral de 1993 se establecen limitaciones a los partidos políticos para el acceso al financiamiento privado, bajo las siguientes bases:

- a) Se prohibió el financiamiento proveniente de gobernantes, extranjeros, ministros de culto y empresas mercantiles.
- b) Se establecieron nuevas reglas para los partidos políticos, como la entrega de informes de ingresos y gastos anuales de campaña.
- c) Se impone como límite al financiamiento privado el 1% para las personas físicas y el 5% para las personas morales, calculado sobre el monto total del financiamiento que al partido le corresponda.
- d) La rendición de cuentas respecto al origen de los ingresos y egresos del dinero obtenido por el financiamiento total obtenido por cada partido político (público y privado).

Posteriormente, en 1996, se establece una nueva forma de distribución del financiamiento: 30% de forma igualitaria a los partidos con registro nacional y representación en el Congreso y 70% de manera proporcional con la votación obtenida en la última elección inmediata anterior para diputados federales.

Al aumentarse el monto del financiamiento público se disminuye el monto máximo de financiamiento privado al 0,05% del nuevo monto público, de modo que este queda de manera igualitaria tanto para personas físicas como morales.

Esta reforma enfocada al financiamiento contempló:

La inclusión del precepto de que los recursos públicos prevalecen sobre los de origen privado, de tal manera que nuestro modelo electoral depende fundamentalmente del erario público.

También se incluyó una tercera parte por gastos en actividades específicas de los partidos como entidades de interés público, que consistió en el apoyo que el Instituto Federal Electoral podía otorgar hasta por el 75% de los gastos comprobados en educación y capacitación política, investigación y tareas editoriales.

Finalmente, la reforma electoral aprobada el 12 de noviembre de 2007 tuvo el siguiente contenido respecto al financiamiento:

Se disminuyó el financiamiento público en cinco puntos porcentuales menos que en la iniciativa original, que generó un ahorro al erario federal por más de 200 millones de pesos solamente al entrar en vigor la reforma y con la proyección de que entre el 2008 y 2012 se podrán ahorrar más de 3500 millones de pesos (Bernal, 2005).

Se reduce un 85 % el financiamiento privado a los partidos, quedando en 40 millones de pesos, cuando lo permitido ascendía a casi 270 millones de pesos.

Tratándose de comicios para presidente y las dos cámaras, el financiamiento público sería equivalente al 50 % de lo que cada partido recibiera por ese concepto, lo que supone una reducción a la mitad.

Como se aprecia, las reformas electorales que se han aprobado en materia de financiamiento han ido variando conforme a la propia actividad electoral. Sin embargo, advertimos que el financiamiento a los partidos políticos inicialmente era privado, después fue asumido por el Estado y se mantuvo la fuente de ingreso privado; y si bien se han realizado ajustes a este último, lo cierto es que el financiamiento es mixto puesto que aún en la actualidad todavía tiene acceso a las fuentes de ingreso privadas, aunque sea en un 0,05%, como lo establece la ley.

Una vez determinados el origen y modalidad del financiamiento a los partidos políticos, es posible definir los diversos tipos que hay:

- a) El financiamiento público puede definirse como «los recursos económicos, bienes y servicios que el Estado otorga a los partidos políticos para que estos lleven a cabo las funciones y cumplan con los fines que la ley señala» (Bernal, 2005, p. 61).

Es decir, este tipo de financiamiento se refiere a los fondos que el Estado contempla en su presupuesto de egresos en favor de los partidos políticos y candidatos; existen posturas en contra a que los partidos sean sostenidos casi en su totalidad con el erario público; a saber:

- Incrementa la distancia entre las élites políticas y los ciudadanos ordinarios.
- Preserva el statu quo que mantienen a los partidos y candidatos establecidos en el poder.

- A través del financiamiento público los contribuyentes son obligados a financiar a partidos y candidatos que no comparten sus opiniones.
- El financiamiento priva de recursos a sectores como educación, salud, trabajo.
- En cuanto a los argumentos a favor encontramos:
- Es un costo necesario para que exista la democracia.
- Es una forma de combatir la corrupción, puesto que impide que los particulares antepongan sus intereses mediante la entrega de recursos a los partidos políticos.
- Exige la transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos respecto de sus ingresos y egresos, lo que ayuda también a combatir la corrupción.

b) El financiamiento privado consiste, entonces, en los recursos económicos provenientes de fuentes diversas al Estado; es decir, de terceros particulares que, con la intención de apoyar y a la vez obtener ciertos beneficios, entregan cantidades de dinero a los partidos políticos para la realización de sus actividades. De acuerdo con Bernal (2005, p. 64), este tipo de financiamiento cuenta con ciertas ventajas y desventajas. Los puntos favorables serían que:

- Obliga a los partidos políticos a estrechar sus lazos con la sociedad, ya que, de no hacerlo, podrían perder votos del electorado y el apoyo económico, lo que pondría en riesgo su propia existencia.
- Evita el paternalismo gubernamental.
- Evita que los partidos políticos burocraticen.
- Cierra la puerta al multipartidismo exagerado, subsidiado con fondos públicos que podrían destinarse a otras prioridades.)

Respecto a las desventajas, Bernal señala:

- El desequilibrio en la contienda electoral, es decir, la desigualdad de oportunidades de llegar al poder.
- La injerencia de intereses de grupos o personas ajenas al partido político.

- c) El financiamiento mixto combina los dos tipos de financiamiento público y privado, con el fin de buscar un equilibrio entre ambos, con cuidado de no caer en las desventajas de estos, como lo es la dependencia de los partidos políticos completamente del erario público, impedir la influencia o el condicionamiento en el que los partidos puedan sucumbir en beneficio de intereses ajenos a los propios, solo por recibir dinero o favores políticos.

En el caso del Estado mexicano, se ha optado por el financiamiento público.

3. LO ABSURDO DE LA FÓRMULA CONSTITUCIONAL PARA LA ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como ya se dijo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, establece las bases para la práctica de la democracia a través del sufragio de los representantes mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; determina, además, que para esto se deberán organizar las personas en partidos políticos como entidades de interés público cuya finalidad será siempre:

- Promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Contribuir a la integración de los órganos de representación política.
- Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.
- Los partidos políticos, para existir, deben obtener, al menos, el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones federales que se celebren; de lo contrario, será cancelado su registro. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión verá cancelado su registro.
- Garantizar, además, que los partidos políticos tengan acceso a recursos públicos para estar en condiciones de realizar sus actividades y lograr sus fines; este financiamiento se compone de ministraciones destinadas al

sostenimiento de: actividades ordinarias permanentes, actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y actividades de carácter específico.

Las reglas vigentes para otorgar los montos correspondientes a cada una de las actividades enunciadas se explican a continuación:

1. Para actividades ordinarias permanentes se entrega un monto anual que será calculado a partir de la siguiente fórmula: se multiplica el total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como se visualiza en la siguiente oración:

(Total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral) X (75% del valor diario de la UMA)

De lo que resulte se reparte el 30% de forma igualitaria entre todos los partidos políticos y el restante 70% será en proporción con el porcentaje de votos que hayan obtenido en la elección de diputados federales inmediata anterior.

2. Para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se realicen elecciones federales, del monto que resulte de la fórmula en favor de cada partido, se les asignará a estos, además, el 50% de dicha cantidad; y si solo se eligen diputados federales, se asignará el 30% más. Ello se ejemplifica en la siguiente oración:

(Total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral) X (75% del valor diario de la UMA) - el 50% de lo que resulte de la multiplicación = el monto que se otorgará por estas actividades.

(Total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral) X (75% del valor diario de la UMA) - el 70% de lo que resulte de la multiplicación = el monto que se otorgará por estas actividades.

3. Para actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, se les asigna el equivalente al 3% del monto que le corresponda a cada partido por actividades ordinarias, y este porcentaje será repartido de igual forma que en las actividades ordinarias permanentes. Ello se puede expresar en la siguiente oración:

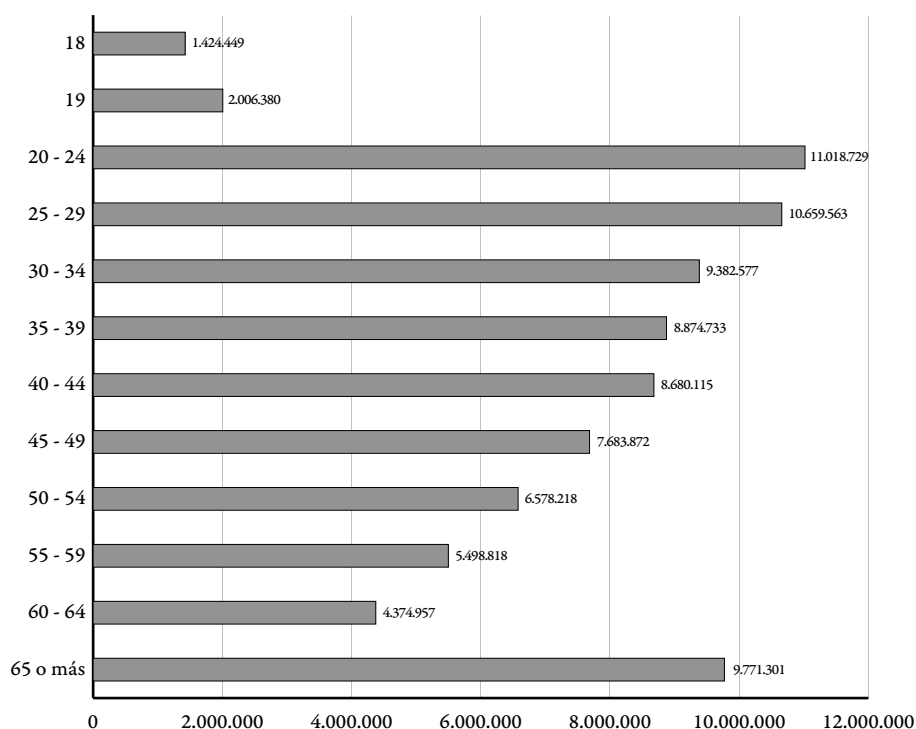
(Total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral) X (75% del valor diario de la UMA) se saca el 3% de lo que resulte de la multiplicación = el monto que se asignará.

Una vez explicado cómo se obtiene el monto del financiamiento público y la forma en que se distribuye, es importante precisar los elementos de dicha fórmula.

El INE maneja dos padrones: uno consistente en la llamada lista nominal, que es aquella que contiene todos los datos de los ciudadanos que solicitaron su inscripción al padrón y cuentan con su credencial para votar vigente; y un padrón electoral, en el cual se encuentran registrados todos los mexicanos que solicitaron su inscripción, con la finalidad de obtener su credencial para votar y poder ejercer su derecho al voto. Este padrón se inició en 1990.

De acuerdo con los datos proporcionados por el INE, el padrón nominal al 16 de junio de 2017 asciende a las 85 953 712 personas registradas, las cuales son catalogadas por rangos de edad, conforme a la siguiente gráfica:

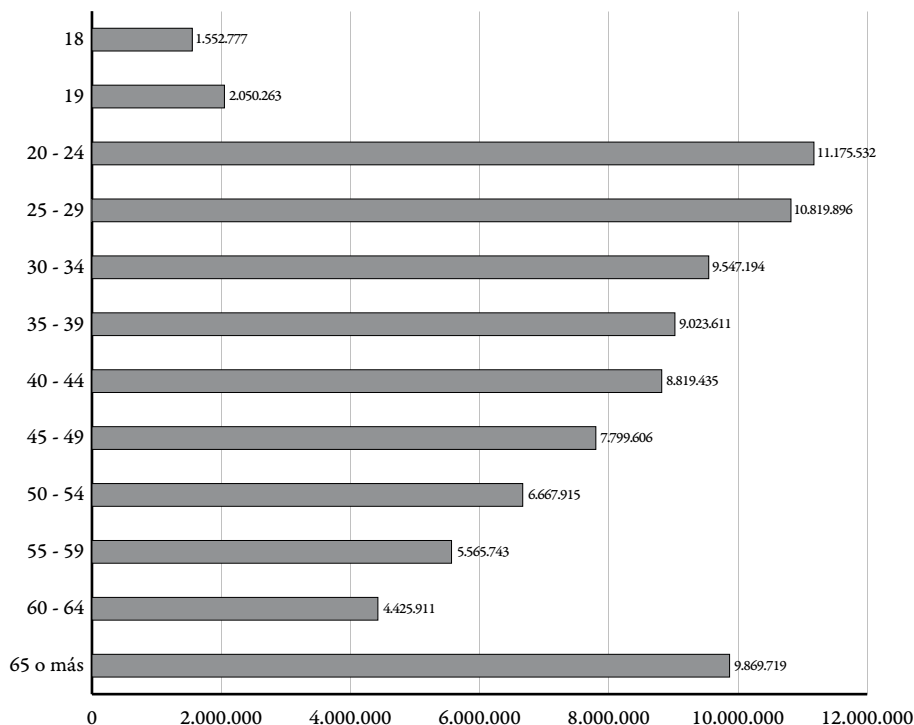
GRÁFICA 1
Estadística nominal por edad



Fuente: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/
Corte al 16 de junio 2017.

En cambio, el padrón electoral asciende a las 87 317 602 personas inscritas, las cuales son catalogadas por rangos de edad, conforme a la siguiente gráfica:

GRÁFICA 2
Padrón electoral por edad



Fuente: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_No_minal_y_Padron_Electoral/
Corte al 16 de junio 2017.

La diferencia entre los datos expuestos por el INE entre la lista nominal y el padrón electoral es de 1 363 890; siendo obviamente más cuantioso el padrón electoral. Por esta razón, es que año con año se acrecienta la cantidad de dinero que les corresponde a los partidos políticos y candidatos independientes por financiamiento público.

Ya se ha definido lo que es la lista nominal y el padrón electoral. Ahora definamos qué es una unidad de medida y actualización (UMA). El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la define como:

La referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores (INEGI, 2017).

Así pues, la UMA diaria para 2017 se calculó en \$ 75.49 pesos.

Habiendo definido todos los conceptos que enmarcan la fórmula constitucional para el cálculo del financiamiento público, nos encontramos en posibilidades de ejemplificar cómo se calcula el financiamiento público. Tomando como referencia los datos que hemos aportado en este trabajo, utilizaremos el total del padrón electoral de 2017 (ver gráfica 3), lo multiplicaremos por el 75% del valor de la UMA para determinar cuánto dinero le correspondería a un partido político: $(87\ 317\ 602) (56.6175) = \$ 4943\ 704\ 331.235$ (cuatro mil novecientos cuarenta y tres millones, setecientos cuatro mil trescientos treinta y un pesos 23/100 m.n.). Procedamos a la repartición 30-70, en la que lo que se repartiría de manera igualitaria entre partidos políticos será la cantidad de \$ 1483 111 299.3705 y los restantes \$ 3460 593 031.8645 se repartirían de acuerdo con la votación obtenida en la elección inmediata anterior para diputados federales.

Consideramos importante resaltar la cantidad que le fue asignada a los partidos políticos en la pasada elección federal para renovar al Ejecutivo Nacional y al Congreso de la Unión, efectuada en 2012. Se trató de una elección muy peleada y en la que se evidenció la presencia de intereses particulares sobre los de los propios partidos políticos, la compra de votos mediante el otorgamiento de tarjetas abaladas por el grupo MONEX, la entrega de despensas en algunas entidades federativas (Oaxaca, Estado de México, Chiapas, Jalisco), etcétera. Ello generó en la población la sensación de que el Estado no debería financiar a los partidos políticos, por el manejo corrupto de este, sobre todo cuando el monto que se destinó para el financiamiento público fue el siguiente:

TABLA 1
Financiamiento público 2012

Partido político	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Actividades específicas	Gran total
Partido Acción Nacional	\$ 849 568 327.89	\$ 424 784 163.94	\$ 25 487 049.84	\$1299 839 541.67
Partido Revolucionario Institucional	\$ 1074 539 708.07	\$ 537 269 854.03	\$ 32 236 191.24	\$1644 045 753.34
Partido de la Revolución Democrática	\$ 451 490 727.45	\$ 225 745 363.72	\$ 13 544 721.82	\$ 690 780 812.99
Partido del Trabajo	\$ 236 196 279.70	\$ 118 098 139.85	\$ 7 085 888.39	\$ 361 380 307.94
Partido Verde Ecologista de México	\$ 313 014 202.45	\$ 156 507 101.22	\$ 9 390 426.07	\$ 478 911 729.74
Movimiento Ciudadano	\$ 206 120 257.85	\$ 103 060 128.93	\$ 6183 607.74	\$ 315 363 994.52
Nueva Alianza	\$ 230 191 338.17	\$ 115 095 669.09	\$ 6905 740.15	\$ 352 192 747.41
Totales	\$ 3361 120 841.58	\$ 1680 560 420.78	\$ 100 833 625.25	\$ 5142 514 887.61

Fuente: INE, Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublicopartidos-nacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf>

Vale la pena plantear el siguiente cuestionamiento, en México, ¿la práctica de la democracia hace uso del financiamiento público? O, más bien, ¿el financiamiento público guía la democracia? Para responder debemos esclarecer que la democracia en sí requiere financiamiento para poder practicarse, pues es necesario contar con el recurso para la compra de insumos que permitan el desarrollo de los comicios, la proyección y publicidad de los candidatos a puestos de elección popular, el pago para el personal que se encarga de mantener funcionando el sistema electoral en el país. Sin embargo, se confunde el monto necesario para los procesos electorales —que definitivamente no debe escatimarse— con el monto que se le debe entregar a cada partido político por el simple hecho de tener registro y haber logrado un porcentaje representativo en las elecciones inmediatas anteriores. Es así que actualmente no se ve reflejado el dinero del financiamiento en actividades proselitistas, giras de candidatos; es decir, la ciudadanía no logra identificar en qué gastan todo el recurso que reciben los partidos políticos, porque, además de este, también perciben recursos provenientes del financiamiento privado, solo que, en una mínima cantidad, como ya se explicó en párrafos anteriores.

Con las cifras reflejadas en las tablas podemos apreciar que, en México, el monto del financiamiento público es excesivo y que siempre irá en aumento, pues la fórmula constitucional se actualiza anualmente, y esto está generando

un espacio para que surjan cada vez más partidos políticos que, mañosamente, se alían con otros partidos para poder mantener sus registros y también su ingreso por financiamiento público.

Son estas las razones que nos llevan a plantear una propuesta para que la asignación de recursos públicos a los partidos políticos sea regulada según parámetros diferentes.

4. PROPUESTA PARA LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN RAZÓN DE LA VOTACIÓN OBTENIDA

Ya hemos establecido por qué consideramos que la fórmula para la asignación del financiamiento público para los partidos políticos es absurda, debido a los montos desproporcionados que se les asignan. Ello, además, afecta directamente a las áreas estratégicas como la educación e investigación, salud, trabajo, sector energético, entre otras, como se verá más adelante. Por estar contemplada en la Constitución, esta fórmula se debe cumplir forzosamente, pese a los recortes que se les tengan que hacer a las áreas referidas en el presupuesto de egresos de la federación.

Antes de exponer la propuesta para que se realice la asignación de recursos públicos a los partidos políticos y candidatos independientes, revisemos el contexto en el que nos encontramos. Todos los partidos políticos tienen la obligación de realizar proselitismo con la intención de obtener votos a la hora de ejercer el sufragio electoral; sin embargo, al realizar las actividades correspondientes, tienen el deber moral de transmitir a la población sus propuestas de campaña, de acercarse y conocer la situación que enmarca cada lugar que visitan para poder formular propuestas de mejora que ayuden a salir adelante al país.

No obstante, esto no sucede en la realidad. Los partidos políticos se han convertido en mercaderes de votos y en succionadores del erario público. Esta situación se comprueba a partir de que los candidatos a puestos federales ya no hacen proselitismo directo y personalísimo en el país y se atienen a los medios de comunicación y a visitar las capitales de las entidades federativas, en donde se ve el progreso de cada una, sin tener contacto con las zonas verdaderamente necesitadas de atención y representación existentes.

De aquí que exista la desilusión, el enfado de la población y la desconfianza tanto en los partidos políticos como en las instituciones del gobierno que se involucran en los procesos electorales, cuya consecuencia es el descontento por la excesiva cantidad de dinero que, año con año, se les otorga a los partidos políticos para su sostenimiento, bajo la premisa de que la democracia cuesta.

La finalidad del financiamiento público es mantener a los partidos políticos para que realicen todas las actividades que sean necesarias para lograr sus objetivos y la principal actividad consiste en estar de manera permanente haciendo méritos con la sociedad y sus afiliados para fortalecer la democracia y la participación ciudadana. De modo tal que cada vez sean más los individuos que se integren y participen en la vida política, que validen con esta práctica el sistema democrático establecido en la Constitución mexicana; y no, por el contrario, empleando inadecuadamente los recursos en la compra de votos, en la manipulación de información, en la investigación de los contrincantes para exhibir sus conductas negativas y desviar la atención de la población.

Actualmente un partido político es un negocio con el que se busca la obtención de recursos públicos a cambio de aparentar trabajar. Lo más difícil es conseguir el registro ante el Instituto Nacional Electoral; una vez obtenido, se hace acreedor a una proporción del presupuesto asignado para el financiamiento público.

Otro de los aspectos que consideramos negativos consiste en que se toma como referencia, para el cálculo del presupuesto, el total de inscritos en el padrón electoral, cantidad que, al ser multiplicada de acuerdo con la fórmula constitucional, resulta cada año más elevada y, al repartirla en el porcentaje correspondiente a la votación inmediata anterior para diputados federales, es lógico que los partidos tradicionales siempre tengan acceso a millones de pesos. En efecto, el padrón electoral crece cada año, como ya se vio en una de las gráficas previas, que muestra su incremento durante los últimos años.

Consideramos que el financiamiento público debe atender al desempeño de los partidos políticos; es decir, que sea proporcional a los resultados obtenidos, medidos sobre la base de la votación obtenida y en la que se refleje la participación ciudadana. En otras palabras, que se vea la motivación transmitida a la sociedad para participar y ejercer la democracia en el país.

Todas estas consideraciones nos sirven de base para proponer una nueva forma de asignación de recursos, que sería la siguiente:

El Estado otorgará a los partidos políticos, por concepto de financiamiento público, lo que resulte de multiplicar el número de votos válidos obtenidos por todos los partidos políticos en la elección de diputados inmediata anterior, por el 50% del valor diario de la unidad de medida y actualización.

Se propone que esta cantidad sea repartida de la siguiente forma: el 30% deberá asignarse de forma igualitaria entre los partidos políticos y el 70% de acuerdo con el porcentaje de los votos válidos que hayan obtenido cada uno de los partidos políticos en la elección inmediata anterior para diputados federales.

Solo tendrán derecho al financiamiento público aquellos partidos políticos que mantengan la acreditación nacional y en las entidades federativas el registro local.

De esta manera podríamos proyectar que la democracia en el país sería menos costosa para el erario público y, de forma más efectiva, propiciaría su práctica, pues los partidos políticos se verían en la necesidad de competir para obtener el voto a favor; incluso las coaliciones dejarían de estar en boga y se generaría una verdadera competencia entre partidos políticos. Ello sin tomar en cuenta a los candidatos independientes que también hacen sentir su presencia en las contiendas.

A continuación, se revisará el financiamiento público otorgado a los partidos políticos en las últimas dos elecciones federales, que se han caracterizado por ser de las más polémicas a partir de los sucesos acontecidos, tales como el movimiento «voto por voto», la megamarcha en la que el candidato perdedor convocó mucha más gente que cualquier otro evento y produjo el regreso del Partido Revolucionario Institucional al poder.

5. FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN EL PERIODO 2006-2017

El financiamiento que se ha otorgado a los partidos políticos durante el periodo 2006-2017 atiende a la reforma de 2007 que quedó establecida en la fracción II del artículo 41 constitucional.

Es importante evidenciar las cantidades monetarias entregadas a los diversos partidos políticos en una década, por considerarse un tiempo suficiente para observar el aumento del monto total que, año con año, se destina para el sostenimiento de los partidos políticos nacionales. Se han desarrollado por lo menos

tres contiendas municipales, una gubernamental y una federal; década en la que algunos partidos han perdido su registro y otros nuevos lo han obtenido.

Por lo anterior, a continuación, se ofrecen los datos estadísticos sobre el financiamiento que se ha otorgado a los partidos y su desglose de acuerdo con las partidas que marcan los incisos a, b y c del referido artículo 41, fracción II de la Constitución, que consisten en: actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas.

Ahora bien, para las históricas elecciones de 2006, de acuerdo con el INE, se otorgaron los siguientes montos de financiamiento público a los partidos nacionales:

TABLA 2
Financiamiento público 2006

Partido político	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Actividades específicas	Gran total
Partido Acción Nacional	\$ 555 866 537.74	\$ 555 866 537.74	\$ 17 588 089.70	\$ 1 129 321 165.18
Partido Revolucionario Institucional	\$ 613 405 424.52	\$ 613 405 424.52	\$ 113 565.83	\$ 1 226 924 414.87
Partido de la Revolución Democrática	\$ 360 710 804.15	\$ 360 710 804.15	\$ 1 269 761.33	\$ 722 691 369.63
Partido del Trabajo	\$ 135 071 426.34	\$ 135 071 426.34	\$ 4 866 351.53	\$ 275 009 204.21
Partido Verde Ecologista de México	\$ 190 667 799.64	\$ 190 667 799.64	\$ 900 387.90	\$ 382 235 987.18
Convergencia	\$ 133 100 713.12	\$ 133 100 713.12	\$ 6 077 296.90	\$ 272 278 723.14
Nueva Alianza	\$ 39 776 454.11	\$ 39 776 454.11	\$ 2 752 000.22	\$ 82 304 908.44
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	\$ 39,776,454.11	\$ 39,776,454.11	\$ 778,227.55	\$ 80,331,135.77
Totales	\$ 2 068 375 613.73	\$ 2 068 375 613.73	\$ 34 345 680.96	\$ 4 171 096 908.42

Fuente: INE, Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublicopartidos-nacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf>

Así pues, en 2007 no se otorgó dinero para el rubro gastos de campaña; en 2008, como consecuencia de la reforma electoral, se les dio a los partidos políticos el 3% del financiamiento público por actividades ordinarias, por concepto de actividades específicas. Por tal razón, la siguiente tabla muestra diversos rubros de actividades a las que se les destinó dinero y por qué los partidos llevaron a cabo actividades específicas en 2007 y les fueron pagadas en 2008.

TABLA 3
Financiamiento público 2008

Partido político	Actividades ordinarias permanentes	Gastos de campaña	Actividades específicas	Gran total
Partido Acción Nacional	\$ 705 695 906.49	\$ 21 170 877.19	\$ 24 284 746.63	\$ 751 151 530.31
Partido Revolucionario Institucional	\$ 493 691 232.20	\$ 14 810 736.97	\$ 1 830 982.66	\$ 510 332 951.83
Partido de la Revolución Democrática	\$ 424 209 886.25	\$ 12 726 296.59	\$ 1 053 415.86	\$ 437 989 598.70
Partido del Trabajo	\$ 201 211 946.92	\$ 6 036 358.41	\$ 5 613 279.52	\$ 212 861 584.85
Partido Verde Ecologista de México	\$ 212 478 661.97	\$ 6 374 359.86	\$ 7 500 646.50	\$ 226 353 668.33
Convergencia	\$ 190 244 835.15	\$ 5 707 345.05	\$ 24 672 268.91	\$ 220 624 449.11
Nueva Alianza	\$ 178 303 836.42	\$ 5 349 115.09	\$ 9 599 788.84	\$ 193 252 740.35
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	\$ 132 737 911.69	\$ 3 982 137.35	\$ 1 024 911.06	\$ 137 744 960.10
Totales	\$ 2538 574 217.09	\$ 2538 574 217.09	\$ 75 580 039.98	\$ 2 690 311, 483.58

Fuente: INE, Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017.

En resumen, en los años 2009, 2012, 2015 y 2017 se vuelve a dar financiamiento para las tres partidas como en 2006.

Los demás años: 2010, 2011, 2013, 2014, 2016 y 2017 las partidas que se cubrieron no incluyeron gastos de campaña.

A continuación, se muestra la tabla de financiamiento público de 2017.

TABLA 4
Financiamiento público 2017

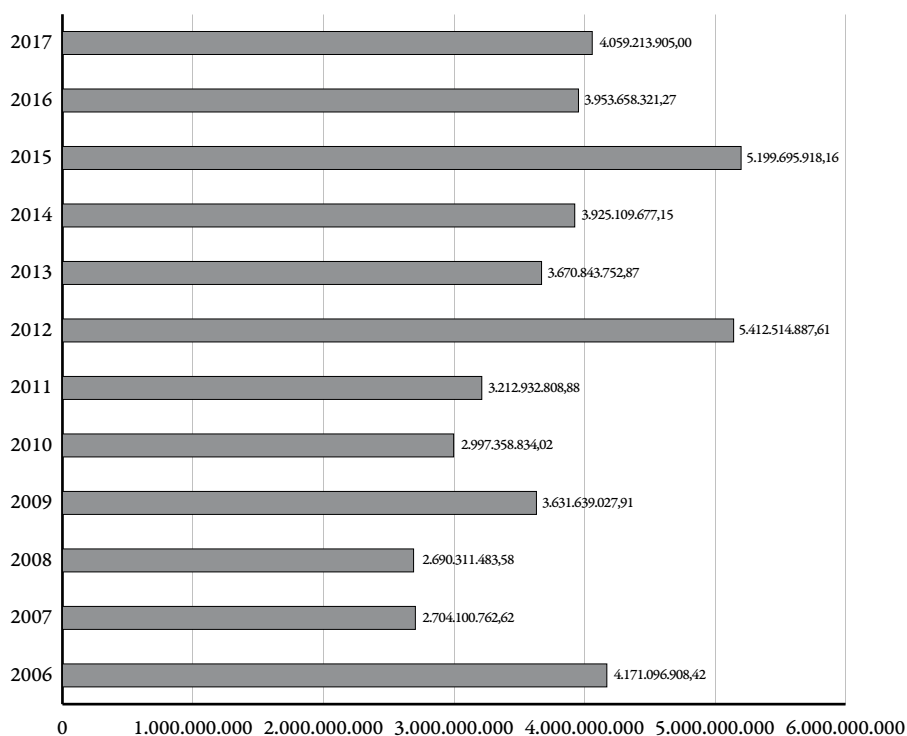
Partido político	Actividades ordinarias permanentes	Actividades específicas	Gran total
Partido Acción Nacional	\$ 759 442 113.00	\$ 22 783 264.00	\$ 782 225 377.00
Partido Revolucionario Institucional	\$ 1004 337 987.00	\$ 30 130 140.00	\$ 1034 468 127.00
Partido de la Revolución Democrática	\$ 455 159 108.00	\$ 13 654 773.00	\$ 468 813 881.00
Partido del Trabajo	\$ 217 254 999.00	\$ 6 517 650.00	\$ 223 772 649.00
Partido Verde Ecologista de México	\$ 338 022 361.00	\$ 10 140 671.00	\$ 348 163 032.00
Movimiento Ciudadano	\$ 313 331 759.00	\$ 9 399 953.00	\$ 322 731 712.00
Nueva Alianza	\$ 242 637 017.00	\$ 7 279 110.00	\$ 249 916 127.00
Morena	\$ 380 596 946.00	\$ 11 417 908.00	\$ 392 014 854.00
Encuentro Social	\$ 230 202 084.00	\$ 6 906 062.00	\$ 237 108 146.00
Totales	\$ 3940 984 374.00	\$ 118 229 531.00	\$ 4059 213 905.00

Fuente: INE, Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017.

Como se aprecia, el erario público está financiando actualmente a nueve partidos políticos, que participarán en la contienda electoral de 2018, ya sea de forma individual o creando alianzas, como ya es costumbre.

A continuación, se presenta la gráfica en la que se muestra el total de los montos otorgados por financiamiento público a los partidos políticos en el periodo que se analiza.

GRÁFICA 3
Financiamiento público en el periodo 2006-2017



Fuente: elaboración propia, a partir de los datos consultados en el Histórico de financiamiento público del INE.

De acuerdo con la gráfica, los años de contienda electoral se destacan porque el monto asignado es excesivamente superior a los otros años, pues de 2012 a 2013 la diferencia en el monto otorgado fue de \$ 1471 671 134.74 (mil cuatrocientos setenta y un millones seiscientos setenta y un mil ciento treinta y cuatro pesos 74/100m.n.). Realmente, ¿es necesario que el Estado destine en el presupuesto de egresos de la federación miles de millones de pesos para el sostenimiento de los partidos políticos?

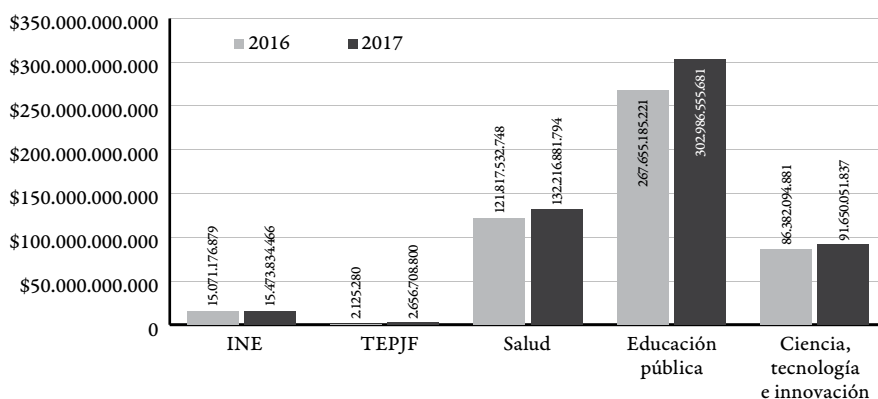
Sin embargo, en años no electorales la diferencia entre el monto asignado, que sigue siendo excesivo para la «práctica de la democracia», alcanza los cientos de millones de pesos. Como ejemplo citamos la diferencia entre el monto asignado en 2011 y el 2013, la cual ascendió a \$ 457 910 943.99 (cuatrocientos cincuenta y siete millones novecientos diez mil novecientos cuarenta y tres pesos 99/100 m.n.).

Los números no mienten y la cantidad de dinero otorgada año con año a los partidos políticos resulta desproporcional en comparación con lo que se asigna a rubros como salud y educación, que tanta falta hace a la sociedad.

La siguiente gráfica muestra las cantidades asignadas en el presupuesto de egresos de la Federación para 2016 y 2017 en los rubros de salud, educación, y ciencia, tecnología e innovación, así como al INE y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GRÁFICA 4

Presupuesto de egresos de la Federación 2016-2017



Fuente: elaboración propia, con datos obtenidos del presupuesto de egresos de la Federación 2017.

Estos rubros fueron elegidos en virtud de que parte del sostenimiento de la democracia tiene que ver con la función que desempeñan el INE y el Tribunal como sus garantes, y en relación con a la actividad electoral. Ello también repercute en la salud, educación pública y ciencia, tecnología e innovación, sectores cuya demanda social es de las más altas, por la repercusión social que surge en caso de no ser debidamente atendidos —en otras palabras, son determinantes para el progreso del Estado—.

Vemos entonces que el presupuesto para la educación pública sufrió una reducción que rebasa los treinta y cinco mil millones de pesos; y el ramo de ciencia, tecnología e innovación fue reducido en poco más de cinco mil millones de pesos.

Con todos estos datos es imposible no preguntarnos: ¿contribuye al desarrollo del país que a los sectores sociales fundamentales se les recorte presupuesto y por el contrario, se incremente el financiamiento público para los partidos políticos año con año? Consideramos que no, puesto que los partidos políticos no retribuyen a la sociedad y mucho menos contribuyen para el desarrollo del país.

6. CONCLUSIONES

1. A la pregunta planteada se puede contestar que, en México, el financiamiento público guía la democracia y que es necesario que el propio Estado, a través de las instituciones competentes, retome la práctica de la democracia, en la que la parte económica solamente sea un apoyo para los partidos políticos y no la fuente para mantener el estilo de vida de los que los conforman, pues la democracia consiste en que el Estado brinde a la población los medios necesarios para que elijan de manera libre, directa y secreta a sus representantes y no en que mantenga a las familias de los que están en los partidos políticos.
2. Los partidos políticos son piedra angular en la práctica de la democracia en el país y, al ser tan necesarios, porque así lo establece la propia Constitución, es preciso exigir calidad en su actuar.
3. La democracia mexicana se encuentra en declive, toda vez que cada elección hay menos participación por parte de la ciudadanía para ejercer su derecho al voto. Al respecto, mucha responsabilidad la tienen los partidos políticos, que han olvidado que su principal actividad es buscar la participación ciudadana para que se involucren en la vida política del país.
4. Vemos que el financiamiento público parece más un premio para los partidos políticos por mantener su registro y no el recurso público que le cuesta al pueblo, para que puedan realizar sus objetivos tendientes al fortalecimiento de la democracia.

5. El excesivo monto que se ha estado asignando a los principales partidos políticos en la última década ha conllevado la corrupción, tanto interna de cada partido como hacia el exterior, manifestada en la compra de votos y en la manipulación conjunta con empresarios para superponer los intereses de estos por encima de los del Estado, pues se vuelven socios y, una vez en el poder, se ven beneficiados —obviamente— la población general se ve afectada.
6. Reducir la cantidad de dinero que se les otorga a los partidos disminuiría la corrupción y permitiría que el Congreso de la Unión les asigne más dinero a áreas estratégicas del país —educación, salud, trabajo—, porque México carece de infraestructura médica, tanto material como humana, por falta de presupuesto. Asimismo, el desarrollo de investigaciones, la innovación y el desarrollo tecnológico están limitados por la misma causa: la falta de presupuesto, porque año con año se debe garantizar —en dicho presupuesto— el monto actualizado destinado a cada partido político, en razón de ser un mandato constitucional.
7. Limitar el financiamiento público a la cantidad de votos obtenidos por partido obligaría a estos a involucrarse de nueva cuenta con la sociedad, a promover la participación ciudadana, pues se condicionaría a la cantidad de votos, y hemos visto en esta última elección de 2017, específicamente en el Estado de México, que el porcentaje de participación apenas superó el 50% del padrón electoral.
8. Al modificar la fórmula para el cálculo del financiamiento público se obligaría a los partidos políticos a retomar sus objetivos y a realmente realizar las actividades para las que se les asigna el presupuesto. Con ello disminuirían las prácticas corruptas en las que incurren, pues estamos hablando de que cada voto válido les generaría la mitad del valor de una UMA, de acuerdo con nuestra propuesta, y así se acumularía poco a poco hasta ya no haber votos.
9. No debemos pasar por alto que el financiamiento público debe incluir a los candidatos independientes. Si bien, de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estos tendrán derecho a la repartición igualitaria, se contarán los candidatos que sean como un

solo partido político, pero este es tema de otro trabajo, pues en 2018 será la primera contienda federal en la que participarán candidatos independientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNAL MORENO, J.K.

- 2005 *El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México. México.* Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1968/6.pdf> Consultado el 11-VII-2017.

CONGRESO DE LA UNIÓN

- 2015 Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016. DOF 27 de noviembre. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015

CONGRESO DE LA UNIÓN

- 2016 Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017. DOF 30 de noviembre. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2017.pdf

CONGRESO DE LA UNIÓN

- 2017a Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma, DOF 15 de agosto. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf

CONGRESO DE LA UNIÓN

- 2017b Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. DOF 27 de enero, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES (INE)

s.f. Informe sobre el estado de Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores en respuesta a la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional (Atención a las observaciones y resultados de los programas de revisión y verificación) INE. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Junio/Casillas/estudioGE.pdf>

DOF

1977 Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre, SEGOB.

DOF

2007 Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de noviembre, SEGOB.

DOF

2014 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en material política- electoral. 10 de febrero. SEGOB.

INE

2017a Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamientopublicopartidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf>

INE

2017b Estadística Lista Nominal y Padrón Electoral. Disponible en http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nomina_l_y_Padron_Electoral/ Consultado el 10-VII-2017.

INEGI

2017 Unidad de Medida y Actualización. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/uma/default.aspx>

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA ELECTORAL. S/A.

2008 Disponible en <http://cettrade.org/v2/book/export/html/1405>

LÓPEZ PORTILLO, José

1977 En Doralicia CARMONA DÁVILA, Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales que dieron origen a la LOPPE, Memoria Política de México. Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1977-JLP-EM.html>

Proyecto Ace, Red de Conocimientos Electorales. Consultado en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a5>

Valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) para 2017. SAT. Disponible en: http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/valor_UMA.aspx

[Sobre el autor]

ERNESTO GERARDO CASTELLANOS SILVA

Es doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Guadalajara. Actualmente es jefe del Departamento de Ciencias Jurídicas y profesor investigador a tiempo completo en el Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.

Se ha desempeñado en diferentes cargos en el ámbito electoral, como asesor del presidente del Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, secretario técnico de Comisiones y Comités, director de Prerrogativas a Partidos Políticos y asesor de consejero electoral del mismo órgano electoral. Ha laborado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco en los procesos electorales de 1997 y 2000, y cuenta con más de veinte años de experiencia en materia electoral.

ELECCIONES
Y PARTIDOS POLÍTICOS

La construcción del candidato. Contraste de la estrategia de campaña de Verónica Mendoza con los encuadres periodísticos de El Comercio y La República durante las elecciones presidenciales 2016

VERÓNICA AYALA RICHTER
<vayalar@pucep.pe>

Pontificia Universidad Católica
Perú

[Resumen] Este artículo contrasta la estrategia que el equipo de campaña construyó en torno a la imagen de Verónica Mendoza, candidata del Frente Amplio a las elecciones presidenciales peruanas de 2016, con los contenidos periodísticos que dos de los principales diarios peruanos, El Comercio y La República, elaboraron en torno a ella con el objetivo de determinar hasta qué punto se logró plasmar esta estrategia en ambos medios. Este trabajo tiene un carácter empírico descriptivo y utiliza las entrevistas a profundidad a los jefes del equipo de campaña del Frente Amplio para establecer los atributos que quisieron resaltar de Mendoza; así como el análisis de contenido a la luz de la teoría del encuadre o framing en los medios seleccionados. El análisis muestra que se logró posicionar estas cualidades de forma parcial en el diario La República, lo que contribuyó a atenuar la posición contraria de El Comercio, a través de una mayor presencia de notas de carácter positivo que balanceó el contenido adverso hacia la candidata.

[Palabras clave] Elecciones, Perú, campaña, teoría del encuadre, Verónica Mendoza.

[Title] The development of the candidate. Contrast of the campaign strategy of Verónica Mendoza against the journalistic frames of El Comercio and La República during the 2016 presidential elections

[Abstract] This article contrasts the strategy that the campaign team built around the image of Verónica Mendoza, candidate of "Frente Amplio" in the Peruvian presidential elections of 2016, against the journalistic content two of the main Peruvian newspapers, El Comercio and La República, elaborated around it to determine the extent to which this strategy was captured in both media. This paper has a descriptive empirical nature and uses detailed interviews with the team leaders of the Frente Amplio campaign to determine the attributes that they wanted to highlight from Mendoza; as well as the content analysis according to the framing theory in the selected media. The analysis shows that it was possible to position these qualities partially in the newspaper La República and it helped to mitigate the opposite position of El Comercio by means of a greater quantity of positive notes that balanced the adverse content against the candidate.

[Keywords] Elections, Peru, campaign, framing theory, Veronika Mendoza.

AYALA, Verónica (2017). La construcción del candidato. Contraste de la estrategia de campaña de Verónica Mendoza con los encuadres periodísticos de El Comercio y La República durante las elecciones presidenciales 2016. *Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 105-138

[Recibido] 21/10/2017 & [Aceptado] 15/11/2017

Durante la época de elecciones los candidatos en campaña buscan comunicar sus propuestas y darse a conocer al mayor número de ciudadanos posibles. Para lograr este objetivo, los medios de comunicación se convierten en los vehículos por excelencia, pues los votantes toman como referencia los contenidos que emiten en torno a los candidatos —tanto en las noticias, como en los anuncios— para decidir su voto (Aruguete, 2016). Si bien la propaganda abre a los candidatos la oportunidad de transmitir a la audiencia un discurso no mediado sobre sus propuestas e imagen (2016), se considera que es importante para un candidato o agrupación con pocos recursos aparecer de manera continua en la pauta informativa de los medios, ya sea para reforzar una imagen positiva, o para mitigar posiciones críticas o contrarias hacia su candidatura. Por eso es importante elaborar una estrategia de campaña que logre alcanzar esta meta.

Este trabajo tiene por objetivo realizar una comparación entre la construcción de la imagen que el equipo de campaña del Frente Amplio elaboró para su candidata Verónica Mendoza, durante las elecciones presidenciales peruanas de 2016, y la forma en que dos diarios de circulación nacional presentaron las noticias sobre ella para determinar hasta qué punto se logró colocar las características que se quiso resaltar de la candidata y la agrupación en los contenidos periodísticos. Los medios de comunicación analizados son los diarios El Comercio y La República y la muestra comprende un total de 127 artículos periodísticos que serán analizados a la luz de diez categorías relacionadas con sus atributos personales, trayectoria política, ascenso político y cómo se la compara frente a los otros candidatos. Asimismo, se evaluará la posición positiva, negativa o neutra de ambos medios en torno a la candidata, su partido, plan de gobierno y equipo de plan de gobierno. El tiempo de análisis son los dos meses previos a la primera vuelta de las elecciones presidenciales, realizadas el 10 de abril de 2016.

Para el análisis de los contenidos periodísticos se utilizó la teoría del encuadre o *framing*. Según Stephen Reese, la teoría estudia la representación de asuntos públicos en los medios de comunicación, la forma en que se organizan esta información y los significados que les asignan (Reese, 2011, p. 7). A su vez, los encuadres son definidos como una idea central alrededor de la cual se estructuran los contenidos noticiosos. Esta idea contextualiza la información y plantea problemas a partir de la asignación de atributos específicos

(Tankard, 1991), también determina sus causas, las evalúa y propone soluciones (Entman, 1993).

Además, se seleccionó el encuadre estratégico, pues su uso es más común durante las campañas electorales y sirve para enmarcar cuestiones de interés público (De Vreese, 2003). Este encuadre elabora los contenidos identificando a los protagonistas, sus motivaciones, ganancias o pérdidas en términos personales (D'Adamo, García Beaudoux & Freidenberg, 2007, p. 139), se centra en el estilo del candidato y las percepciones sobre ellos (De Vreese, 2003, p. 30).

Esta investigación se apoya en dos premisas. En primer lugar, los medios de comunicación tienen un rol de mediación en el proceso de formación de la opinión pública a través de la publicación de noticias en torno a un personaje o asunto público. En segundo lugar, desempeñan una función de socialización política, al establecer las pautas, apreciaciones y preferencias que usan las personas para participar en esta dimensión (De Vreese, 2003) pues ordenan, definen, delimitan y establecen percepciones sobre los temas de interés público y, de esta manera, pueden influir a largo plazo en las preferencias y opiniones de sus audiencias.

Bajo estas proposiciones, los actores o grupos que están directamente involucrados con una política pública o tema de interés compiten para que sus posiciones respecto a un issue específico se impongan en los encuadres de los contenidos informativos para generar una corriente de opinión favorable a su postura. Lo mismo sucede con los políticos durante las campañas electorales (Muñiz, 2015), ya que pugnan por colocar la mayor cantidad de encuadres a su favor para captar más votantes.

1. PAPEL QUE CUMPLEN LOS EQUIPOS DE CAMPAÑA EN ÉPOCA ELECTORAL

La campaña política se puede definir como la puesta en marcha de una serie de acciones y actividades que realizan los partidos políticos y candidatos con el fin de captar votos (Tuesta, 2005) y también como la comunicación que hacen de sus ideas y propuestas de gobierno, tanto para convencer a los electores potenciales o indecisos, como para reforzar la preferencia de los votantes cautivos (Arriaga & Navia, 2006). En ese sentido, debe cumplir con los siguientes objetivos (ODCA, 2006):

- a. Dar a conocer o aumentar el conocimiento sobre el candidato. Para ello se requiere todo tipo de publicidad (spots publicitarios, afiches y pancartas).
- b. Proyectar la imagen que se desea del candidato. Esto se logra a través de la difusión de sus atributos y de su aparición, como la de sus voceros, en los medios de comunicación
- c. Difundir los temas de campaña.

Para alcanzar estos fines, los equipos de campaña deben tener un conocimiento y un manejo sofisticado sobre los medios de comunicación (Arriaga & Navia, 2006). A estas exigencias se suma el hecho de que en América Latina aún conviven las técnicas modernas de marketing político con las formas tradicionales de hacer campaña —como los mítines, caravanas, encuentros cara a cara con los votantes, etcétera— (D’Adamo, García Beaudoux & Freidenberg, 2006; Tuesta, 2005; Crespo, 2008; ODCA, 2006; Maarek, 1997); por tanto, se requiere un nivel alto de especialización, coordinación y organización para apuntar a una misma orientación. A la luz de estos retos se concluye que los gabinetes de campaña necesitan una dirección centralizada con un jefe de campaña que se encargue de articular todas las acciones que ejecutan los subgrupos que conforman el gabinete.

Además de cumplir el rol de asesoría y delinear la estrategia, los jefes de campaña también deben organizar los aspectos organizacionales, económicos y de comunicación (ODCA, 2006; Maarek, 1997) y tener liderazgo, pues tomará decisiones en ausencia del candidato (Maarek, 1997, Arriaga & Navia, 2006).

1.1. La homogenización de la política, la personalización de la campaña y la construcción de imagen.

Las campañas electorales contemporáneas están marcadas por dos fenómenos contemporáneos característicos: la homogenización de la política y la personalización de la campaña. La homogenización de la política alude a la disposición que tienen los partidos políticos a disminuir la carga ideológica de sus programas de gobierno y de incluir la mayor cantidad de demandas posibles con el objetivo de captar el máximo número de votantes potenciales durante la época electoral. La personalización, por su parte, hace referencia a la predisposición

de hacer girar todas las elecciones alrededor de los candidatos, su imagen, atributos y defectos; así como los escándalos y problemas en los que puedan estar envueltos.

Debido a la importancia que adquieren ambos rasgos en la actualidad, se requiere construir una imagen adecuada del candidato. Ello significa resaltar las cualidades que lo conecten con los votantes y atenuar aquellas que puedan ser rechazadas o adversas.

- a) La homogenización de la política: esta puede ser vista como un equivalente de la desideologización o despolitización del mensaje. Esto consiste en procurar borrar toda huella en el mensaje o propuesta que se identifique con alguna posición ideológica (Riorda & Farré, 2012). La disminución de la carga ideológica fue producto de cambios sociales como el crecimiento de la población en las sociedades modernas y la diversificación de los grupos que las componen, con intereses y demandas diferentes. En ese contexto, los partidos políticos adaptaron sus propuestas a esta nueva realidad y recogieron en sus programas demandas de diversa índole, sin utilizar un criterio ideológico. De esta manera asumieron una posición de centro para no ahuyentar a posibles votantes y estandarizar sus mensajes para una sociedad heterogénea (Barranco, 2010; Barba, 2009; Riorda & Farré, 2012). Riorda y Farré (2012) afirman que los partidos ocultan sus posturas más radicales para elaborar mensajes con frases simples y genéricas que apuesten por temas que les interese a todos y no generen controversias. Sin embargo, también sostienen que esto no significa la desaparición completa de la ideología, sino su adaptación a los mensajes que se emiten y se puede encontrar sus rastros en los discursos, de lo contrario carecerían de contenido (2012).
- b) La personalización de la campaña: el proceso de homogenización se profundizó con la aparición de la videopolítica y la disminución de las funciones de representación de los partidos políticos (Crespo, 2008). Esto causó que los ciudadanos definan su voto a partir de las percepciones que tengan de los candidatos debido a que los contenidos de los medios (en especial los audiovisuales) exigen una presentación en torno a la figura del candidato, más que en los contenidos y propuestas programáticas que son abstractas (Riorda & Farré, 2012; Crespo, 2008; D'Alessandro, 2004). A este proceso se le puede llamar la personalización de la campaña.

El desarrollo de la campaña basada en la personalización supone un mayor trabajo con el fin de generar la imagen adecuada para el candidato, pues de ella depende la aceptación de los votantes y, por ende, los resultados que logre alcanzar en la elección. La generación de la imagen no significa que se construya un personaje de la nada o ficticio que no corresponda con la persona real, sino que debe proyectar la figura que muestre su personalidad (Izurieta, 2009). Entonces, el trabajo del equipo de campaña consistirá en enfatizar los elementos de la realidad del candidato (a nivel familiar, personal, profesional y político) que generen una concepción positiva y evadir aquellos que provoquen una mala o equivocada percepción (Izurieta, 2009).

Estar en sintonía con la selección de temas y tratamiento informativo de los periodistas es una de las acciones necesarias para alcanzar el fin descrito. Para ello se recurre a la construcción de acontecimientos que permitan obtener cobertura de prensa, posicionar los temas de la campaña, afirmar asuntos controversiales que lo beneficien y poner en situación de vulnerabilidad a sus rivales, etcétera (Paletz, 1997).

Es muy importante generar una buena percepción para contrarrestar otra tendencia presente en las campañas contemporáneas, que es la cobertura negativa. Los periodistas se inclinan a abordar las informaciones sobre la campaña y los candidatos desde un punto de vista pesimista, negativo y están a la búsqueda de escándalos o sucesos turbios relacionados con los candidatos y los partidos (Paletz, 1997). Según Crespo, este tipo de información supera en grado de exposición a la información positiva y tiene mayores efectos sobre la valoración de los votantes, y mayores posibilidades de cambiar su inclinación en el voto (2008).

2. EL ENCUADRE EN LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Los estudios del encuadre en la comunicación política fueron abordados desde un enfoque constructivista que busca estudiar el proceso de elaboración del significado en los medios de comunicación y su relación con las audiencias (Shoemaker & Reese, 1991). Bajo esa línea las investigaciones buscan, en primer lugar, responder cómo los medios estructuran y les otorgan un significado a los asuntos públicos para representarlos (Reese, 2001, p. 7); en segundo lugar, establecer una relación entre los encuadres de los medios y cómo los interpre-

tan los receptores. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos era indispensable establecer primero un concepto del encuadre y su rol en el proceso de comunicación.

El encuadre es abordado como un proceso de construcción (Iyengar, 1991) que alude a la manera en que los periodistas, dueños de medios de comunicación, editores de noticias, etcétera, definen y elaboran los contenidos respecto a un asunto político o discusión pública (1991, p. 11) que con el tiempo se asienta como una explicación contextual para el cambio de las creencias y actitudes políticas (Iyengar & Scheufele, 2012, p. 1). También se le puede definir como una idea central que estructura las noticias. Esta idea contextualiza y define un problema mediante la selección, énfasis, exclusión y elaboración de determinados atributos (Tankard, 1991, p. 11), asimismo señala la causa de estas situaciones, realiza una evaluación moral y prescribe soluciones¹ (Entman, 1993, p. 52).

2.1. Presentación del encuadre en la comunicación política

Las investigaciones en comunicación política que utilizan a la teoría del encuadre tienen cuatro tipos de acercamientos: el primero observa su creación a partir de las rutinas profesionales y los elementos de la organización que intervienen en el proceso de las noticias (Valkenburg, Semetko & De Vreese, 1999; Reese, 2001; Tuchman, 1983; Bennet, 1993); la segunda aproximación busca identificar los efectos cognitivos en las percepciones de los receptores (Pan & Kosicki, 1993); la tercera describe su representación a partir de las luchas de los protagonistas para imponer su punto de vista y determinar cuál fue el grupo vencedor (Miller & Parnell, 2001) y la cuarta describe el desarrollo de los encuadres sobre un tema específico durante un espacio de tiempo (Sádaba 2004; Igartúa, Muñiz & Cheng, 2005; Aruguete, 2011; Aruguete & Amadeo, 2012).

Asimismo, estas aproximaciones se pueden agrupar en dos dimensiones de estudio: la primera se concentra en la construcción del encuadre de los medios (encuadramiento o framing) y en su relación con la audiencia. La segunda dimensión abordaría los encuadres de los medios y las audiencias como variables independiente y dependiente (Scheufele, 2000, p. 306).

1 Entman (1993, p. 52) plantea que encuadrar un tema «es seleccionar algunos aspectos de una realidad percibida y hacerlos más sobresaliente en un texto de comunicación, para promover la definición de un problema en particular, la interpretación causal, la evaluación moral y/o recomendación de tratamiento para el ítem descrito».

Estas dimensiones contienen diferentes procesos de desarrollo de los encuadres. El primero encierra la construcción del encuadre o *frame building*. El segundo comprende el establecimiento del encuadre o *frame setting* y los efectos de los encuadres en los individuos o *framing effects* (Scheufele, 2000, p. 306; De Vreese, 2003). En esta investigación se optó por ubicar el estudio del material periodístico en la etapa de establecimiento del encuadre, pues no estudia su proceso de formación ni sus posibles efectos sobre la audiencia.

El estudio del establecimiento del encuadre se enfoca en la información que se muestra en los medios de comunicación. Además, aborda la interacción entre los encuadres de los medios de comunicación sobre un tema específico, con los conocimientos previos y preferencias de las personas (De Vreese, 2003).

Los investigadores del establecimiento asumen que los encuadres pueden influir en «el aprendizaje, interpretación y evaluaciones de un tema o evento» (De Vreese, 2003, p. 24). Esta influencia afecta tanto en el nivel individual como social. A nivel individual, se supone que los encuadres pueden generar cambios a largo plazo en las actitudes y percepciones de las personas —esto es definido como el «encuadre de los individuos»²—. A nivel social se presume que intervienen en la socialización política, toma de decisiones y acción colectiva (De Vreese, 2003, p. 25).

En esa línea, es importante estudiar los encuadres porque cuando se posicionan durante un periodo largo tienen la potencialidad de influir a nivel cognitivo en la forma en que las audiencias perciben o piensan sobre un determinado asunto, acontecimiento o actor político, por lo que se limita otras opciones de solución e interpretación (Scheufele, 1999, 2000; De Vreese, 2003). Esto quiere decir que un marco de sentido dominante puede ignorar, debilitar u ocultar los argumentos de otros actores, definir los términos en los que se desarrollará el debate y ganarlo (Tankard, 2001, p. 96).

2.2. Tipos de encuadre en el establecimiento de las noticias

Los encuadres presentados en los medios de comunicación tienen una clasificación basada en la clase de tema que se aborda y se divide en dos grupos:

2 Druckman y Chong (2007, p. 105) definen al encuadre individual del pensamiento o de los individuos como «un conjunto de dimensiones que afectan la evaluación de los individuos sobre diferentes cuestiones».

encuadres noticiosos específicos (issue-specific news frames) y encuadres noticiosos genéricos (generic news frames).

a) Encuadres noticiosos específicos

Hacen referencia a «tópicos específicos de un evento noticioso» (De Vreese, 2003, p. 28) durante un limitado periodo. La ventaja de su análisis es que permite una mayor profundidad, ya que se pueden identificar los elementos relevantes del contenido de forma exhaustiva (2003, p. 28). Su desventaja es que no facilita la generalización, la comparación y el uso de datos empíricos para fortalecer la construcción teórica y, por ende, es difícil replicarlo para otros casos de estudio (2003, p. 28).

b) Encuadres noticiosos genéricos

Este encuadre se utiliza para temas que trascienden el tiempo y están presentes en el debate público, sin importar el contexto social o cultural en el que se producen (De Vreese, 2003, p. 28). Los asuntos que aborda esta categoría son los relacionados con la política, economía y problemáticas sociales. La ventaja de los encuadres genéricos es que permiten hacer comparaciones en el tiempo, pero se pierden los detalles específicos durante el análisis (2003, p. 30).

c) Encuadres utilizados en campañas políticas

Existen dos tipos de encuadres, además de los ya mencionados, que se usan para explicar y definir contextos puntuales y se manifiestan especialmente en época electoral. Estos son conocidos como los encuadres estratégico y grupo céntrico (Koencke, 1998) y se manifiestan especialmente en campañas electorales (D'Adamo, García Beaudoux & Freidenberg, 2007, p. 138; Aruguete, 2011, p. 75).

El encuadre estratégico: es utilizado particularmente en las competencias electorales y también sirve para enmarcar discusiones en torno a políticas públicas (De Vreese, 2003). Ordena a la información a través de la identificación de los «protagonistas, sus motivaciones, ganancias o pérdidas en términos personales» (D'Adamo, García Beaudoux & Freidenberg, 2007, p. 139). Asimismo, presenta los contenidos en términos de ganadores y perdedores, utiliza los lenguajes de «guerra», juego y competición; contiene intérpretes, críticos y audiencias; se centra en el estilo del candidato y las percepciones. Finalmente,

le otorga una mayor importancia a las encuestas y la posición de los candidatos en ellas (De Vreese, 2003, p. 30).

El encuadre grupo-céntrico: se emplea para estudiar la representación de grupos humanos concretos o minorías que se encuentran envueltos en un asunto o fenómeno. Se centra en cuáles son los ganadores y perdedores de la situación (Aruguete, 2011).

3. MÉTODO Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Este estudio tiene por objetivo describir y explicar la estrategia que el equipo de campaña del Frente Amplio (FA) empleó para posicionar la imagen de su candidata Verónica Mendoza, durante la campaña presidencial 2016 y contrastarla con la forma en cómo dos de los principales diarios peruanos, El Comercio y La República, presentan la imagen de esta candidata y su partido. La estrategia del FA se estableció a partir de entrevistas realizadas a miembros del equipo de campaña

El objetivo principal busca responder a la pregunta: ¿el equipo de campaña del Frente Amplio logró posicionar la imagen que quiso proyectar de Verónica Mendoza en los periódicos El Comercio y La República durante la primera vuelta de las elecciones 2016? La pregunta principal se divide en tres secundarias: ¿cuáles fueron los atributos que el equipo de campaña de Frente Amplio resaltó para elaborar la imagen de Verónica Mendoza? ¿Cuál fue la imagen de Verónica Mendoza que los diarios El Comercio y La República establecieron en los encuadres de sus noticias? ¿Qué elementos positivos y negativos de la candidata son resaltados por estos diarios? En esa línea, los objetivos específicos son los siguientes:

- a) Describir la estrategia en torno a la imagen de Verónica Mendoza que establecieron los jefes de campaña del Frente Amplio.
- b) Describir los encuadres que ambos diarios emplearon sobre la imagen de la candidata del Frente Amplio.
- c) Determinar si los diarios tuvieron una posición positiva, negativa o neutra de la candidata.

- d) Contrastar los encuadres que los diarios El Comercio y La República elaboraron sobre la candidata del Frente Amplio, Verónica Mendoza, y con la imagen que su equipo de campaña quiso proyectar.

Las unidades de observación son las notas informativas de las secciones editorial, política y aquellas de cobertura especial dedicadas a las elecciones, de dos periódicos de circulación nacional en Perú, El Comercio y La República, entre los meses de febrero a abril de 2016. Las unidades de tiempo son los dos meses anteriores a la primera vuelta presidencial³ (del 1 de febrero al 9 de abril). Se eligió el mes de febrero como punto de partida del análisis porque a partir de este comenzó a aumentar la intención de voto hacia Verónica Mendoza lo que atrae una mayor cobertura hacia ella y sus actividades.

TABLA 1

Universo de la muestra, aplicada para ambos diarios

Mes	N.º artículos	Periodo de análisis
Febrero	30	29 días
Marzo	67	31 días
Abril	30	9 días
Total	127	70 días

Fuente y elaboración propia.

Un criterio que se utilizó para la selección de los periódicos es la presencia de ambos medios durante el periodo estudiado. El Comercio es el periódico más antiguo del país y su fundación data de 1839. La República, por otro lado, apareció en 1982, durante la etapa de transición democrática posterior a los gobiernos militares de Juan Velasco Alvarado y Francisco Morales Bermúdez. Otro elemento importante fue la postura ideológica diferente de ambos diarios. Un estudio publicado en 2005, titulado Informe General de Marketing. Hábitos y actitudes hacia la prensa escrita 2005, mostró que los individuos que conformaron la muestra identificaron a El Comercio como un medio conservador y de derecha y a La República como progresista y de centro izquierda⁴.

3 En el Perú, la campaña presidencial se inicia a partir de la convocatoria a elecciones por parte del presidente de la República. Según el artículo 82 de la Ley Orgánica de Elecciones, esta convocatoria debe realizarse en un plazo no menor de 120 días (o cuatro meses) y no mayor de 150, antes de la fecha fijada para la elección. <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Materiales%20para%20evaluaci%C3%B3n%20JEE/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Elecciones.pdf>

4 Informe General de Marketing. Hábitos y actitudes hacia la prensa escrita 2005. Apoyo Opinión y Mercado, Lima, 2005.

El análisis de la muestra se hizo a partir del establecimiento de los encuadres en las notas o la forma en que se presenta esta información al público para ser consumida. Según Carlos Muñiz (2015), durante la campaña electoral los candidatos y las élites políticas en competencia intentan posicionar en los medios la mayor cantidad de encuadres, con el fin de influir sobre las decisiones de los electores⁵. En esa línea, Miller y Parnell (2001, pp. 108-109) sostienen que los stakeholders vinculados con un asunto en particular buscan enmarcar estas cuestiones relacionándolas con valores humanos fundamentales de tal forma que influyan en el atractivo de una política para el público y los hacedores de políticas públicas.

Los stakeholders articulan sus posturas y monitorean la respuesta del público. Si esta postura «resuena» de manera positiva, los actores buscan intensificarla; si lo hace de manera negativa, la cambiarán o retirarán del debate. A este fenómeno se le llamó «la espiral de oportunidad y la resonancia del encuadre» (Miller Parnell, 2001, p. 109)⁶. En ese sentido, es importante que los actores involucrados en determinado issue logren mantener una relación sostenida y fluida con los medios de comunicación para establecer su posición respecto a una política o asunto que les afecta. Al igual que los stakeholders, los candidatos y sus equipos de campaña compiten por obtener encuadres favorables en los medios de comunicación, durante las elecciones. Para ello establecen sus mensajes, propuestas y la imagen del candidato/a para posicionarlos o influir en los contenidos informativos. Si logran alcanzar este objetivo, existe una mayor probabilidad de que los encuadres de los medios en torno a su candidato o partido sean favorables o se atenúe una posición adversa en caso de que el medio de comunicación tenga una postura contraria⁷.

Además, se eligió el encuadre estratégico para elaborar las variables que se tomarán en cuenta en el análisis de la imagen de Verónica Mendoza en ambos diarios, desde sus atributos personales, trayectoria política, profesional, idoneidad de su equipo e ideología (a partir de sus opiniones sobre políticas públicas), hasta la comparación que se hace de ella frente a los otros candidatos.

5 En este grupo se incluye a los equipos de campaña que trabajan para posicionar la imagen más favorecedora de su candidato en los medios, así como los temas que tienen como eje de propuestas.

6 El desarrollo de este fenómeno es muy similar a la teoría conocida como «la espiral del Silencio» propuesta por Elisabeth Noel-Neumann para explicar la formación de la opinión pública a partir de las corrientes de opinión alrededor de un tema de interés público.

7 Es necesario aclarar que el encuadre final es producto de las posturas que los actores logran posicionar, pero también de la postura del medio de comunicación y los encuadres de los periodistas que manejan los contenidos.

Las variables que se proponen para analizar el encuadre en torno a la imagen de Verónica Mendoza fueron tomadas a partir de la propuesta realizada por Zamora y Lozada (2011), cuyo estudio tenía por objetivo proponer una categoría de análisis de la imagen política que encierre atributos que influyan tanto en el lado emotivo como cognitivo de las personas al momento de consumir la información de los medios. Los autores propusieron una lista de categorías definida por trece atributos⁸. Sin embargo, para el propósito de este análisis se adaptarán ocho de estas (Zamora & Losada, 2011): credibilidad y honradez, capacidad de llegada, coherencia, oratoria, competencia, equipo, experiencia política y posicionamiento ideológico, más dos categorías adicionales: ascenso político y comparación de sus atributos frente a los otros candidatos en competencia. Para determinar la evaluación positiva, negativa o neutra de los medios, se eligieron como variables a la candidata, su partido político, plan de gobierno, voceros y equipo de plan de gobierno.

La presencia o ausencia de los encuadres en los medios de comunicación se midió a partir del método utilizado por Semetko y Valkenburg (2000) y De Vreese (2003) que tiene como guía las variables propuestas líneas arriba y que se convertirán en preguntas para determinar atributos relacionados con esas categorías. Las preguntas son dicotómicas; es decir, se respondieron a ellas con un sí o un no y cada tipo de respuesta tiene un valor específico. Para el sí se le asignó el 1 de puntaje y para el no, 0. La presencia o ausencia del encuadre se determinó a partir de la suma de las apariciones de cada indicador, dividido entre el número total de artículos. La manifestación del encuadre se calculó a partir de una escala que va del 0.00 al 1.00, en la cual 0 significa la ausencia de encuadre y 1, su expresión total. En ese sentido, se explicarán y analizarán aquellos que estén más cercanos a 1 y 0 (De Vreese, 2003, p. 86). La codificación se hizo de forma manual.

Finalmente se observó el tipo de evaluación que ambos medios hacen de la candidata en las notas periodísticas. Estas pueden ser positivas, negativas o neutras con el objetivo de conseguir un promedio de cada una de ellas. La medida se obtendrá restando el número de apreciaciones negativas de las positivas y dividiendo el resultado entre el número total de las notas periodísticas. Los

8 Estas categorías son las siguientes: aspecto físico, credibilidad y honradez, capacidad de llegada, coherencia, ambición y lucha, oratoria, competencia, equipo, eficacia, experiencia política, posicionamiento ideológico, identificación con la región, simpatía o antipatía.

resultados obtenidos estarán en el rango de -1 y 1 en el que la aproximación al -1 es una evaluación negativa y el 1, una positiva (De Vreese, 2003, p. 87).

4. LA CONSTRUCCIÓN DE IMAGEN DE LA CANDIDATA

Verónica Mendoza, considerada como la candidata que representó a la izquierda en estas elecciones, tenía cierto recorrido como militante y dirigente de una organización política. En 2007 fue coordinadora de Comités de Apoyo Internacional del Partido Nacionalista Peruano, secretaria de Prensa de Juventudes en 2009 y vocera de Comisión de la Mujer en 2010. Asimismo, fue elegida congresista representante del Cusco en 2011 por el Partido Nacionalista (Gana Perú), aunque renunció a esta bancada en 2012 para incorporarse a la de Acción Popular-Frente Amplio. Finalmente, en 2015 se unió al movimiento SEMBRAR, organización que se fundó en abril del mismo año y se había incorporado a la coalición Frente Amplio (FA). En agosto de 2015 anunció su intención de postular en las elecciones internas del FA para elegir al candidato presidencial. Finalmente, el 4 de octubre, Mendoza derrotó a su rival Marco Arana, del movimiento Tierra y Libertad, obteniendo un 42% de los votos.

La campaña de Verónica Mendoza se puede dividir en dos etapas: la primera que priorizaba la promoción del plan de gobierno y la visión de país de su agrupación sobre la imagen de la candidata. Las encargadas de llevar adelante las acciones de campaña eran Marissa Glave e Indira Huilca, de la agrupación Tierra y Libertad, a quienes se les unieron militantes de la agrupación SEMBRAR, que participaron apoyando a Mendoza en el proceso de selección de candidatos. Ambas fueron elegidas a partir de la convocatoria de un Concejo Nacional con la participación de delegados del FA a nivel nacional. Se acordó, además, que las decisiones en torno a la campaña deberían ser discutidas a través de este concejo.

Este equipo contó además con el apoyo de comunicadores independientes que no eran militantes del Frente Amplio, pero que ofrecían su experiencia por simpatía con la candidata.

Este equipo o grupo de gente le dio carácter más profesional, si se quiere decir. Si se observa la página, la gráfica, fue producto de algunos aportes de compañeros que, sin cobrar un centavo, decidieron poner a disposición sus capacidades en publicidad, en análisis político. Es importante porque más adelante van a conformar una dimensión valiosa en la campaña en lo que se refiere a asesoría y acompañamiento y

que resulta clave, porque aportaba con análisis político y con algunas herramientas de marketing político⁹.

Como se señaló líneas arriba, durante esta etapa se decidió realizar una campaña que le otorgue prioridad a lo programático sobre la imagen de la candidata, es decir, tratar de vender una idea-país a partir de su plan de gobierno denominado «los cuatro ejes del nuevo Perú» y que giró en torno a cuatro ideas fuerza que contiene su identidad como un frente de izquierda: una economía sin exclusión, un Estado sin corrupción, derechos sin discriminación y progreso sin contaminación¹⁰. Sin embargo, a pesar de la promoción de estos ejes, la estrategia no prosperó. Para enero de 2016 las encuestas de intención de voto le otorgaban a Mendoza un 2%¹¹. Los resultados tampoco eran alentadores en el caso del reconocimiento de los candidatos entre los votantes. Una encuesta realizada por la empresa GFK y publicada el 1 de febrero de 2016 mostró que solo el 12% de los encuestados recordó a Verónica Mendoza de forma espontánea, mientras que la recordación asistida alcanzó el 23%¹².

A pesar de que se contó con apoyo profesional voluntario durante esos meses de competencia, no se lograban mejores resultados debido a que estas acciones puntuales se constituían en mensajes dispersos, fragmentados y muy programáticos en algunos casos, que no estaban articulados en torno a un objetivo central y no respondían a una estrategia propiamente dicha.

De esta manera, en enero se inicia la segunda etapa, que arrancó con el cambio de los encargados del equipo de campaña, en primer lugar, porque Glave y Huilca habían sido elegidas candidatas al Congreso e iba ser complejo asumir su campaña personal y la de la candidata presidencial, y en segundo lugar porque se tenía que dar un giro a la estrategia que se estaba desarrollando y para ello se necesitaba una dedicación a tiempo completo. Este equipo estableció dos líneas de acción bien definidas: lograr un mayor reconocimiento de Verónica Mendoza por parte de los votantes y mantener una identidad como agrupación de izquierda que estaría reflejada en las declaraciones y acciones

9 Entrevista a miembro del equipo de campaña del FA, realizada en julio de 2016.

10 Estos ejes fueron expuestos por Mendoza en una presentación pública el 17 de diciembre de 2015. <http://larepublica.pe/politica/726753-estos-son-los-cuatro-ejes-del-gobierno-de-veronika-mendoza-videos>

11 Fuente: Encuesta realizada por la empresa GFK y publicada en el diario El Comercio.

12 Encuesta urbano-rural con una muestra 1563 encuestados, publicada el 1 de febrero de 2016. Al respecto consultar el siguiente enlace: <http://rpp.pe/politica/elecciones/que-candidatos-son-los-que-mas-y-menos-conocen-los-peruanos-noticia-934282>

de Mendoza, sus voceros y especialistas ante los medios de comunicación. Ello permitiría, además, que no se pierda la difusión de lo programático.

Para lograr estos objetivos se decidió solicitar el apoyo de un asesor de campaña experimentado que ayude a delinear la estrategia y darles dirección a los esfuerzos de los colaboradores de comunicación voluntarios. Este profesional ayudaría a mantener una línea de trabajo durante las semanas siguientes.

Como se determinó priorizar la imagen de la candidata para elevar las cifras de intención de voto y reconocimiento de su candidatura, el equipo de campaña estableció como parte de su estrategia generar una imagen atractiva de Verónica Mendoza que la distinga de los demás candidatos. El primer paso consistió en construir su personaje como candidata

[...]Fuimos entendiendo que una campaña es un relato y en ese relato tú tienes que construir a un personaje que es colectivo, y a la vez individual que es un héroe y establecer cuáles son tus adversarios. La primera etapa implicaba establecer esto; qué eras tú, qué ofrecías, qué mensajes dabas y eso además debe ir enganchado a lo que has sido, a tu historia¹³.

El primer atributo que se consideró destacar fue el coraje para asumir posiciones firmes en defensa de los sectores más vulnerables, que han padecido abusos e injusticias o no se les reconocía ciertos derechos, pues estaba comprometida con estos grupos.

Nosotros tratamos de vender la imagen de la valentía, gente izquierda que ha luchado por causas que tienen que ver con las injusticias que vive la gente y eso es Verónica (...) En consecuencia, la idea de valentía era fundamental¹⁴.

A partir de este atributo-fuerza nace el concepto de «Vero valiente». Para resaltar su cualidad de valiente se creó la frase de «Vero estuvo ahí» (que incluso se convirtió en un hashtag en las redes sociales #VeroEstuvoAhi), que muestra la valentía de la candidata en acciones concretas. Se tuvo que asegurar la presencia de Mendoza en eventos o circunstancias de protestas por abusos o defensa de derechos que tendrían cobertura mediática. También se buscó visibilizar a Mendoza conversando con ciudadanos y trabajadores de sectores populares para generar la idea de identificación y cercanía con el pueblo. Esta

13 Entrevista miembro del equipo de campaña del FA, realizada en julio de 2016.

14 Entrevista miembro del equipo de campaña del FA, realizada en julio de 2016.

identificación además tendría coherencia con la imagen de su partido como una agrupación de izquierda que se preocupa por el bienestar de estos sectores.

El objetivo fue posicionar a Verónica como candidata, como posible presidenta, como una persona que siempre había estado ahí. Por eso nosotros creamos esa frase de «Vero estuvo ahí», donde hubo problemas, abusos, donde hubo que defender a la gente, Verónica estuvo ahí¹⁵.

Se generó un hashtag llamado «#VeroEstuvoAhí», porque era parte de esto, o sea, nosotros (los militantes de izquierda) no ofrecemos, no hacemos promesas, hablamos con hechos. Nosotros nos la hemos jugado y la campaña empezó a tener con fuerza ese componente, de hacer performances en el mundo real de lo que nosotros éramos (...). No era una promesa de una persona que vino de la nada, sino que era algo que ella ya había hecho, o sea Vero estuvo allí¹⁶.

Otra preocupación del equipo de campaña fue construir adversarios u opuestos a esta figura de valentía. La intención era presentarlos como los que están al lado del poder y apuestan por el continuismo, que tienen temor al cambio. En este caso, a pesar de ser valiente, Verónica Mendoza no era gritona ni confrontacional, pero sus adversarios, sí; además eran autoritarios y abusivos. Se quiso mostrar a los militantes del FA como personas que creen en la democracia, en los derechos de todos y que hacen las cosas con entrega y afecto porque su inclinación por la izquierda es una apuesta vital. Esta imagen podría ser utilizada especialmente en oposición a candidatos como Keiko Fujimori, Pedro Pablo Kuczynski (PPK) o Alan García, que eran asociados con las élites del poder¹⁷.

Otros atributos a tomar en cuenta fueron su juventud, historia de triunfo personal y preparación académica.

La idea de la juventud también fue considerada, porque es una mujer joven. También nos dimos cuenta de algo, que es una mujer provinciana que salió fuera del país a formarse, nunca fue una persona con privilegios y eso para nosotros era muy importante (...) Estos atributos teníamos que plantearlos¹⁸.

Otro reto que el equipo de campaña enfrentó fue poner de relieve su experiencia política, pues el desconocimiento que se tenía de la candidata revelaba que las personas ignoraban su trayectoria y ello podría hacer que la perciban

15 Entrevista miembro del equipo de campaña del FA, realizada en julio de 2016.

16 Entrevista miembro del equipo de campaña del FA, realizada en julio de 2016.

17 Según entrevistas realizadas a ambos miembros del equipo de campaña en julio de 2016.

18 Entrevista miembro del equipo de campaña del FA, realizada en julio de 2016.

como una novata en esta esfera. Para ello se trató de enfatizar su labor en el Congreso, especialmente en el sur del país y su región Cusco, que era disputada por otros candidatos como Julio Guzmán (Todos por el Perú), en su momento, o Alfredo Barnechea (Acción Popular).

Respecto a las ideas negativas, para contrarrestar por ejemplo la falta de experiencia pusimos de relieve su paso por el Congreso e intentamos repelerlo con eso, con su experiencia política en su trabajo congresal¹⁹.

Su región es el Cusco y suele pasar que el trabajo congresal es muy ingrato, la gente no lo ve tan tangible y eso era un factor en contra allí, nos ha costado mucho lograr conectar con la región²⁰.

En el último tramo de la campaña, la empresa GFK publicó una encuesta (el 21 de marzo) en la que se mostraba los niveles de conocimiento de los votantes respecto a los candidatos (con preguntas asistidas). En el caso de Verónica Mendoza, su reconocimiento se elevó a más del doble. Esto se podría explicar por factores internos y externos: en el plano interno ayudó el cambio de estrategia en la campaña que realizó el FA, en el sentido de exponer a la candidata en los medios de comunicación, incluso de tendencia contraria a su propuesta. Un ejemplo del buen resultado de esta decisión fue la aparición de Mendoza el 8 de febrero en el programa «Sin medias tintas», conducido por el periodista Aldo Mariátegui, conocido por su oposición y rechazo a las agrupaciones y propuestas de la izquierda peruana. El resultado de esta entrevista fue tan favorable que ayudó a aumentar la atención en torno a ella.

Entre los factores externos se encuentran la salida de la contienda electoral de los candidatos Julio Guzmán y César Acuña, que en ese momento concentraban una considerable intención de votos, que obligó a sus votantes a buscar alternativas a sus opciones, cuando el Jurado Nacional Elecciones decidió apartarlos debido a vicios en el proceso de selección de la candidatura del primero y por violar la Ley de Partidos Políticos en el caso del segundo²¹. Estos aconteci-

19 Entrevista miembro del equipo de campaña del FA, realizada en julio de 2016.

20 Entrevista miembro del equipo de campaña del FA, realizada en julio de 2016.

21 Esta Ley establece que «Las organizaciones políticas, en el marco de un proceso electoral están prohibidas de efectuar la entrega, promesa u ofrecimiento de dinero, regalos, dádivas u otros obsequios de naturaleza económica, de manera directa o a través de terceros, salvo aquellos que constituyan propaganda electoral, en cuyo caso no deberán exceder del 0.5% de la UIT por cada bien entregado como propaganda electoral». En este caso se le procesó por entregarle 5000 soles a un joven con discapacidad en Piura.

mientos obligaron a sus electores a buscar otras alternativas de elección, lo que dejó a Mendoza como una de las beneficiarias.

Este reconocimiento fue acompañado con el aumento en las preferencias electorales, que se elevaron de manera significativa en los últimos dos meses de campaña y que finalmente colocaron a Verónica Mendoza en el tercer lugar en la primera vuelta.

5. COMPARACIÓN ENTRE ESTRATEGIA Y CONTENIDOS

5.1. Cobertura de El Comercio

La cobertura general de El Comercio fue de 59 notas: 21 en la sección Editorial (siete editoriales y 14 artículos de opinión), 37 en la sección Política y 1 en la sección de Economía. En la categoría credibilidad y honradez no se aborda a Verónica Mendoza como una persona deshonesto, pero existen notas que ponen en cuestionamiento su honestidad al negar su participación en la recepción de aportes extranjeros irregulares en la campaña de Ollanta Humala en 2011, cuando era partidaria de la agrupación del expresidente y, por tanto, se exige que aclare esta situación.

La categoría capacidad de llegada no presentó coincidencia entre el contenido de El Comercio y la intención del equipo de campaña de mostrar a Mendoza como una persona valiente, de acción y luchadora e identificada con las necesidades de los más vulnerables. Sin embargo, es importante resaltar que los puntajes más altos son los relacionados con las variables de valentía (0.15) y empatía (0.12); es decir, se reconoce la identificación de la candidata con los sectores vulnerables, especialmente en lo que se refiere a la comunidad LGTB, trabajadores, madres de familia y campesinos. La categoría coherencia no presenta valores cercanos al 1, pero es importante destacar que el número de artículos en las que aparece Mendoza con el atributo de coherencia (12) es casi el mismo que en los que se señala que contradice sus palabras con acciones (13). En el primer caso, el diario resalta la posición de la candidata y los voceros y miembros del partido de mantener el programa de gobierno si llegasen a la presidencia.

La categoría oratoria no muestra un encuadre relacionado con la capacidad de comunicación de la candidata con los ciudadanos, a pesar de que hubo una cobertura continua del El Comercio de las actividades proselitistas de la candidata, durante las semanas previas a la primera vuelta. Los resultados de la categoría competencia muestran que el diario tampoco enmarcó a Verónica Mendoza como una candidata con la competencia necesaria para acceder al cargo de presidenta. Es más, la variable con mayor valor es la que se refiere a la falta de capacidad para asumirlo. Estos resultados coinciden con la variable de plan de gobierno en la categoría de equipo, pues los indicadores de «críticas al plan de gobierno» y «críticas a la posición ideológica de los integrantes del equipo de plan de gobierno» alcanzaron los mayores valores. Las principales críticas al equipo de plan de gobierno del FA pasan por sus antecedentes ideológicos y de formación política en el sentido de que califican su socialismo como anacrónico y muy parecido al chavista.

Asimismo, la categoría de experiencia política muestra que el indicador de cuestionamiento de la trayectoria de la candidata fue el que estuvo mayor presencia en el contenido del periódico. Esta crítica se concentra en su pasado como militante del nacionalismo (agrupación del expresidente Ollanta Humala), y su supuesta posición de «prochavista». En este caso, El Comercio no enmarca a Verónica Mendoza como una candidata novata, sino como alguien que ya tiene un recorrido en la política, pero cuestiona pasajes de esta trayectoria.

La categoría de posicionamiento ideológico es otro tema de preocupación para El Comercio. La posición de la candidata y el partido es criticada en lo que respecta al cambio de modelo económico actual y la ambigüedad que, según el diario, Verónica Mendoza demuestra al momento de definir al gobierno de Venezuela, pues eso hace que se cuestione su voluntad democrática. En el caso de los rivales de Mendoza, el diario señala, durante el mes de marzo, a Alfredo Barnechea como el principal contrincante por vencer debido a que ocupaba el tercer puesto en las preferencias; sin embargo, cuando Mendoza alcanzó la tercera posición las dos semanas previas a la primera vuelta, el diario identifica a Keiko Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski como los principales rivales.

TABLA 2

El Comercio. Variables analizadas en torno a la imagen de Verónica Mendoza

I. Categoría: Credibilidad y honradez	Respuesta	Puntaje
¿Se aborda a la imagen de la candidata como una persona poco honesta?	6	0.10
II. Categoría: Capacidad de llegada Respuesta Puntaje	Respuesta	Puntaje
¿La candidata es abordada como una persona valiente?	9	0.15
III. Categoría: Coherencia	Respuesta	Puntaje
¿La candidata es abordada como una persona coherente?	12	0.20
¿La candidata contradice sus declaraciones con sus acciones?	13	0.22
IV. Categoría: Oratoria	Respuesta	Puntaje
¿Se hace énfasis en la capacidad de comunicación de la candidata y su conexión con los ciudadanos?	3	0.05
V. Categoría: Competencia	Respuesta	Puntaje
¿Se considera que la candidata no tiene la capacidad de asumir el cargo de presidente?	8	0.14
VI. Categoría: Equipo	Respuesta	Puntaje
¿Existen críticas en torno a la posición ideológica o trayectoria de los integrantes del equipo de plan de gobierno de la candidata?	26	0.44
¿Existen críticas respecto al plan de gobierno de la candidata? ¿Cuáles son estas áreas críticas?	26	0.44
VII. Categoría: Experiencia política	Respuesta	Puntaje
¿La trayectoria política de la candidata es cuestionada?	20	0.34
VIII. Categoría: Posicionamiento ideológico	Respuesta	Puntaje
¿Se asocia al partido político o a la candidata como simpatizantes de grupos subversivos?	15	0.25
¿La posición ideológica de la candidata es criticada por el medio?	16	0.27
IX. Categoría: Ascenso en las preferencias electorales	Respuesta	Puntaje
¿Qué factores son tomados por los diarios para explicar el ascenso de la candidata en las encuestas?		
La salida de Julio Guzmán y/o César Acuña	16	0.27
¿Qué factores son tomados por los diarios como obstáculos para el ascenso de la candidata a las encuestas?		
Posición ideológica	18	0.31
¿Cuál es el candidato que es posicionado como rival de la candidata?		
Alfredo Barnechea	9	0.15

Fuente: Elaboración propia.

En la categoría de comparación con otros candidatos, El Comercio establece más contrastes entre Verónica Mendoza y Alfredo Barnechea, porque, además de disputar el tercer puesto, los dos apuestan por una mayor intervención del Estado en la economía y comparten la voluntad de reconocer los derechos de minorías como la comunidad LGTB, trabajadores y comunidades campesinas. No obstante, el diario sostiene que Barnechea tiene una mayor ventaja, porque puede captar al votante del centro a diferencia de Mendoza, cuya posición de izquierda frena su ascenso.

TABLA 3

El Comercio. Comparación de Verónica Mendoza frente a otros candidatos

X. Frente a otros candidatos Verónica Mendoza es:	Keiko Fujimori	PPK	Alfredo Barnechea
Más honrada	2	0	0
Más joven	0	1	2
Más competente	0	0	1
Con mejor trayectoria	0	0	1
Con más posibilidades de triunfo	0	1	0
Mejor oradora	0	1	1
Más radical	1	1	1
Con mejor plan de gobierno	0	0	2

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la evaluación que hizo El Comercio sobre Verónica Mendoza es negativa, especialmente debido su supuesta participación en los aportes ilícitos de la campaña política de Ollanta Humala, las críticas a su plan de gobierno, su posición ante el gobierno de Venezuela y la posibilidad de replicarlo. Pero es necesario aclarar que la puntuación de esta valoración es mínima para hablar de un encuadre negativo. Ello se debe a que existe un número importante de notas con connotación positiva (13) que atenúa el peso de negativas (33) y, por tanto, neutraliza la presencia de un encuadre de esa naturaleza.

TABLA 4

El Comercio. Evaluación de Verónica Mendoza, agrupación y programa de gobierno

Elementos	Positivo	Negativo	Neutro	Total	Puntuación
Verónica Mendoza	13	33	7	59	-0.34
Partido político	2	19	2	59	-0.29
Plan de gobierno	1	19	2	59	-0.31
Voceros	0	11	2	59	-0.19
Equipo de plan de gobierno	2	11	2	59	-0.15

Fuente: Elaboración propia.

5.1.1. Cobertura de La República

La cobertura general de La República alcanzó 68 artículos en torno a la imagen de Verónica Mendoza: diez en la sección Editorial, 53 en la sección Política, tres en la sección Economía y dos en la sección de Suplemento. La categoría credibilidad y honradez del encuadre estratégico no muestra ningún puntaje cercano al 1, por tanto, se podría asumir que ninguno de los indicadores tuvo

una presencia significativa en el contenido de los medios. No obstante, es importante resaltar lo que no se aprecia en las notas analizadas. Este es el caso del indicador «aparición de la candidata en el medio como una persona poco honesta», que tiene un valor de cero, por tanto, durante este periodo La República no asocia a Verónica Mendoza con alguna característica ligada a la deshonestidad.

Los indicadores de la categoría capacidad de llegada muestran valores más altos que la anterior. Por ejemplo, el indicador de «aparición de la candidata en el medio como una persona valiente» alcanzó una puntuación de 0.63 (la más alta). En ese sentido, se resalta la valentía de Verónica Mendoza que aparece como una persona fuerte, que no tiene miedo de establecer y mantener su posición respecto a temas que otros candidatos usualmente esquivan, como la despenalización del aborto, la legalización de la marihuana, la necesidad de establecer una dura política anticorrupción, etcétera. La característica de valentía va asociada con la de luchadora. El indicador «aparición de la candidata como una persona con capacidad de lucha» la muestra como alguien que defiende sus ideas y apuesta por la necesidad de un cambio.

Respecto a la categoría coherencia, se muestra a Mendoza como una persona que no contradice sus acciones con sus declaraciones, que mantiene la coherencia de ambas dimensiones. Resalta su voluntad de no cambiar su plan de gobierno para aumentar las preferencias electorales y que su agrupación sí mantendrá sus propuestas de campaña, si alcanza la presidencia. El indicador de «comunicación y conexión con los ciudadanos» de la categoría oratoria no muestra un resultado cercano al valor de 1, es decir, en los artículos se resalta de manera parcial la capacidad de llegada de Mendoza y su conexión con los ciudadanos.

La categoría competencia no muestra resultados dignos de resaltar, pues el diario no hizo énfasis en su contenido sobre la trayectoria política o académica de Mendoza, así como alguna competencia en especial para el cargo de presidenta. Otra categoría cuyos indicadores no muestran resultados próximos a 1 es la relacionada con el plan de gobierno. El indicador con mayor puntuación en esta categoría es la «competencia del equipo de plan de gobierno». En la categoría experiencia política tampoco se obtuvo ningún valor cercano a 1; el indicador «aparición de la trayectoria de la candidata de manera positiva» fue el que apareció en un mayor número de notas. En este caso se hace énfasis en

el la experiencia que tiene Mendoza como política debido a su cargo de congresista y su militancia en el partido nacionalista, por tanto, no es inexperta en esta dimensión. La categoría posicionamiento ideológico muestra que La República no enmarca la posición ideológica del partido como una amenaza a la estabilidad del país, en caso de un posible gobierno ni como un partido con simpatías con movimientos subversivos.

En la categoría ascenso en las preferencias electorales destaca como principal causa del incremento de las preferencias electorales por el FA, la salida de Julio Guzmán y/o César Acuña, el descontento de un sector de la población que se encuentra rezagado y lo novedoso de su candidatura. Entre los factores que son tomados como obstáculos para el ascenso de la candidata en las encuestas sobresale la posición ideológica. En ese sentido, La República coincide con El Comercio en la necesidad de que Verónica Mendoza realice un deslinde más claro respecto a la situación política de Venezuela y su gobierno. Sin embargo, no aborda este tema con un tono crítico, sino en forma de invocación porque reconoce que este es una preocupación para los ciudadanos que no les permite depositar su voto en la opción del FA. Finalmente, los candidatos que son posicionados por el diario como rivales de Mendoza son: Keiko Fujimori, Alfredo Barnechea y Pedro Pablo Kuczynski.

TABLA 5

La República. Variables analizadas en torno a la imagen de Verónica Mendoza

I. Categoría: Credibilidad y honradez	Respuesta	Puntaje
¿La candidata es vista como una persona honesta o transparente?	13	0.19
¿Se aborda a la imagen de la candidata como una persona poco honesta?	0	0.00
II. Categoría: Capacidad de Llegada Respuesta Puntaje	Respuesta	Puntaje
¿La candidata es abordada como una persona valiente?	43	0.63
¿La imagen de la candidata es abordada como la de una persona luchadora?	42	0.62
III. Categoría: Coherencia	Respuesta	Puntaje
¿La candidata es abordada como una persona coherente?	39	0.58
IV. Categoría: Oratoria	Respuesta	Puntaje
¿Se hace énfasis en la capacidad de comunicación de la candidata y su conexión con los ciudadanos?	22	0.32
V. Categoría: Competencia	Respuesta	Puntaje
¿Se menciona la competencia de la candidata para el cargo de presidente?	4	0.06
VI. Categoría: Equipo	Respuesta	Puntaje
¿Se considera que el equipo de plan de gobierno de la candidata es competente?	15	0.22
VII. Categoría: Experiencia política	Respuesta	Puntaje
¿La trayectoria política de la candidata es destacada de manera positiva?	22	0.32

VIII. Categoría: Posicionamiento ideológico	Respuesta	Puntaje
¿Se asocia al partido político o a la candidata como simpatizantes de grupos subversivos?	0	0.00
IX. Categoría: Ascenso en las preferencias electorales	Respuesta	Puntaje
¿Qué factores son tomados por los diarios para explicar el ascenso de la candidata en las encuestas?		
La salida de Julio Guzmán y/o César Acuña	7	0.10
¿Qué factores son tomados por los diarios como obstáculos para el ascenso de la candidata a las encuestas?		
Posición ideológica	7	0.10
¿Cuál es el candidato que es posicionado como rival de la candidata?		
Keiko Fujimori	18	0.27
Alfredo Barnechea	14	0.21

Fuente: Elaboración propia.

La categoría comparación con otros candidatos coincide en que los principales rivales de Verónica Mendoza son Keiko Fujimori, Alfredo Barnechea y Pedro Pablo Kuczynski. En comparación con Keiko Fujimori, el periódico indica que Verónica Mendoza es más honrada, mejor candidata y con mejor plan de gobierno. En el caso de PPK, el diario señala que Mendoza es más joven, mejor candidata y con mejor plan de gobierno. Respecto a Alfredo Barnechea, Verónica Mendoza tiene mejor plan de gobierno, mejor candidata, más competente y con mejor trayectoria.

TABLA 6

La República. Comparación de Verónica Mendoza frente a otros candidatos

X. Frente a otros candidatos Verónica Mendoza es:	Keiko Fujimori	PPK	Alfredo Barnechea
Más honrada	8	3	2
Más joven	2	5	2
Más competente	2	0	3
Con mejor trayectoria	3	1	3
Más inexperta	0	1	0
Con más posibilidades de triunfo	1	3	0
Mejor oradora	0	0	1
Mejor candidata	6	5	5
Con mejor plan de gobierno	4	4	6

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, existe una evaluación positiva de la candidata que coincide con las características que el diario resaltó en sus artículos, seguida por otra valoración positiva a su plan de gobierno. Los elementos que destacaron menos fueron los voceros y el equipo del plan de gobierno, ya que obtuvieron una valoración neutra cuando fueron mencionados en los artículos.

TABLA 7

La República. Evaluación de Verónica Mendoza, agrupación y programa de gobierno

Elementos	Positivo	Negativo	Neutro	Total	Puntuación
Verónica Mendoza	53	4	4	68	0.72
Partido político	22	4	5	68	0.26
Plan de gobierno	37	3	5	68	0.50
Voceros	4	2	8	68	0.03
Equipo de plan de gobierno	14	3	8	68	0.16

Fuente: Elaboración propia.

6. CONCLUSIONES

Antes de abordar los resultados del análisis de contenido de los diarios, es necesario señalar los cambios y continuidades de la estrategia de campaña de Verónica Mendoza. En primer lugar, a pesar de que hubo un giro en la estrategia de campaña que pasó de lo programático a lo personal, existieron factores que se mantuvieron para no perder su esencia como agrupación de izquierda y las propuestas que respaldaban, pues el FA buscaba proyectar una imagen de consecuencia con las ideas y propuestas que defendían, a pesar de que esto les pudiera costar votos. Asimismo, se pudo notar que existieron elementos que contribuyeron al aumento de las preferencias electorales hacia la candidata, como la expulsión de dos candidatos en contienda y el buen desempeño de Mendoza en los medios de comunicación.

Respecto a los resultados del análisis de encuadre en los contenidos de ambos diarios, se pudo notar que en El Comercio no se reflejan los atributos de Verónica Mendoza de la forma en que el equipo de campaña estableció en su estrategia. Sin embargo, estos atributos sí se delinean de manera parcial en La República. Asimismo, tampoco se resaltó en ambos medios la trayectoria política de Mendoza ni valoraron de forma especial o positiva su posición ideológica y la del Frente Amplio. Respecto a este último tema, El Comercio prestó una mayor atención a la postura ideológica de la candidata y la agrupación, pero mostrando preocupación ante la posibilidad de que un gobierno de izquierda alcance el poder sin haber establecido algún gesto de compromiso de mantener los lineamientos económicos que garantizan la estabilidad y crecimiento del país. La República tampoco resaltó su trayectoria y experiencia

política, pero, a diferencia de El Comercio, no utilizó el recurso de la cobertura negativa cuando abordó esta dimensión.

La postura política de El Comercio difiere de la asumida por el Frente Amplio y Verónica Mendoza, pues es un medio que es considerado de centro derecha, que apuesta por el mantenimiento de la política económica y una menor intervención del Estado en estas actividades; por tanto, tenía la tendencia a ser más crítico con la candidata y sus propuestas de cambio de modelo económico y políticas públicas. No obstante, durante el proceso de análisis se identificaron notas de carácter neutro o positivo hacia Mendoza (incluso ella y sus voceros ofrecieron entrevistas al medio), por lo que no se generó la presencia de un encuadre con una connotación puramente negativa.

Por otro lado, en La República sí se encontraron resultados que se acercaron más a la presencia de encuadres en las categorías propuestas. En este caso, la posición política de La República, que podría ser considerada de centro izquierda, permitió que los contenidos referidos a sus propuestas de plan de gobierno y a sus actividades sean menos críticos; por tanto, la presencia de las notas positivas y la no utilización de la cobertura negativa caracterizaron su seguimiento a Verónica Mendoza durante los dos últimos meses previos a la primera vuelta de las elecciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARUGUETE, Natalia

2011 Framing. La perspectiva de las noticias. *La Trama de la Comunicación*, 15, 67-80.

ARUGUETE, Natalia

2015 *El poder de la agenda. Política, medios y público*. Buenos Aires Editorial Biblos/Cuadernos de Comunicación.

ARUGUETE, Natalia & Belén AMADEO

2012 Encuadrando el delito: pánico moral en los periódicos Argentinos. *América Latina Hoy*, 1, 177-196.

ARRIAGA, Arturo & Patricio NAVIA

2006 Jefes de Campaña en elecciones presidenciales de Chile, 1970-2005. *Documentos de Trabajo ICSO*, 12(2).

BARRANCO SAIZ, Javier

2010 *Marketing político y electoral*. Madrid: Pirámide.

BENNET, W. Lance

1993 Constructing publics and their opinions. *Political Communication*, 10, 101-120.

CRESPO MARTÍNEZ, Ismael

2008 *La conquista del poder: elecciones y campañas presidenciales en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía.

D'ADAMO Orlando, Virginia GARCÍA BEAUDOUX & Flavia FREIDENBERG

2007 *Medios de Comunicación y Opinión Pública*. Madrid: McGraw-Hill.

D'ALESSANDRO, Martín

2004 ¿Qué es la personalización de la política? Algunos hallazgos en los medios gráficos, 1983-1995. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 7/8, 73-94.

DE VREESE, Claes

2003 *Framing Europe. Television News and European Integration*. Amsterdam: Universidad de Ámsterdam.

DRUCKMAN, James & Dennis CHONG

2007 Framing Theory. *Annual Reviews*, 10, 103-126.

ENTMAN, Robert

1993 Framing: Toward a clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(3), 51-58.

IGARTÚA Juan José, Carlos MUÑIZ y Lifen CHENG

- 2005 La inmigración en la prensa española. Aportaciones empíricas y metodológicas desde la teoría del encuadre noticioso. *Migraciones*, 17, 143-181.

IYENGAR, Shanto

- 1991 *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: The University of Chicago Press.

IYENGAR, Shanto & Dietram SCHEUFELE

- 2012 The State of Frame Research: A Call for New Directions. En KENSK & HALL JAMIESON (eds.), *The Oxford Handbook of Political Communication Theories*. Nueva York: Oxford University Press.

IZURIETA, Roberto

- 2009 *Estrategias de comunicación política para campañas y gobiernos*. México: The Graduate School of Political Management. The George Washington University/Universidad Autónoma de Puebla.

KOENEKE, Herbert

- 2001 El enmarcamiento (framing) o grupo céntrico en la campaña electoral venezolana de 1998. *Temas de Comunicación*, 10, 41-55.

MAAREK, Philippe J.

- 1997 *Marketing político y comunicación: claves para una buena información política*. Barcelona. Paidós.

MILLER, M. Mark & Bonnie PARNELL RIECHERT

- 2001 The Spiral of Opportunity and Frame Resonance: Mapping the Issue Cycle in News and Public Discourse. En REESE; GANDY & GRANT Jr. (eds.), *Framing public life: perspectives on media and our understanding of the social world*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum.

MUÑIZ, Carlos

- 2015 La política como debate temático o estratégico. Framing de la campaña electoral mexicana de 2012 en la prensa digital. *Comunicación y Sociedad*, 23, 63-95.

ODCA ORGANIZACIÓN DEMOCRÁTICA CRISTIANA DE AMÉRICA

- 2006 *Manual de campaña electoral: marketing y comunicación política*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

PALETZ, David

- 1997 Campañas y elecciones. *CIC: Cuadernos de información y comunicación*, 3, 205-228.

PAN, Zhongdang & Gerald KOSICKI

- 1993 Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10, 66-75.

REESE, Stephen; Oscar GANDY & August E. GRANT Jr. (eds.)

- 2001 *Framing public life: perspectives on media and our understanding of the social world*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum.

RIORDA, Mario & Marcela FARRÉ

- 2012 *¡Ey, las ideologías existen! Comunicación política y campañas electorales en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.

SÁDABA, Teresa

- 2004 Enfoques periodísticos y marcos de participación política. Una aproximación conjunta a la teoría del encuadre. *Política y Sociedad*, 41(1), 65-76.

SEMETKO Holly & Patti M. VALKENBURG

- 2000 Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News. *Journal of Communication*, junio, 93-109.

SCHEUFELE, Dietram A.

- 1999 Framing as a Theory of Media Effects. *Journal of Communication*, 49, 103-122.

SCHEUFELE, Dietram A.

- 2000 Agenda Setting, Framing and Priming Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication. *Mass Communication & Society*, 3, 297-316.

SHOEMAKER, Pamela J. & Stephen REESE

- 1991 Mediating the message. *Theories of influences on mass media content*. Nueva York: White Planes.

TANKARD Jr., James

- 1991 «Media frames: Approaches to conceptualization and measurement». Paper presentado en la Convención Anual para la Educación en Periodismo y Comunicación de Masas, Boston.

TANKARD Jr., James

- 2001 The Empirical Approach to the Study of Media Framing. En REESE, GANDY & GRANT Jr. (eds.), *Framing public life: perspectives on media and our understanding of the social world*. Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum.

TUCHMAN, G.

- 1983 *La producción de la noticia: estudio sobre la construcción de la realidad*. Barcelona: Gustavo Gili.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

- 2005 *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

ZAMORA Rocío & José Carlos LOSADA

- 2011 La imagen del candidato electoral: hacia una integración de su dimensión racional y emocional. *Cuadernos de información*, 29, 9-24.

[Sobre la autora]

VERÓNICA AYALA RICHTER

Es magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú y bachiller en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones de la PUCP. Ha trabajado como periodista en medios de comunicación, investigación de sistemas de partidos, sistemas electorales y comunicación política. Actualmente trabaja para el sector público en investigación en políticas públicas. Sus temas de interés son la comunicación política, medios de comunicación, elecciones y partidos políticos.

Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso

MILAGROS CAMPOS
<milagros.campos@pucp.edu.pe>
Pontificia Universidad Católica
Perú

[Resumen] El artículo tiene como objetivo mostrar que los grupos parlamentarios constituyen instituciones fundamentales en los sistemas democráticos, en la medida que son el reflejo, en el Congreso, de los partidos políticos que compitieron en elecciones. El voto preferencial en el Perú permite personalizar el voto, pero el impacto del partido político es de tal magnitud que el candidato más votado quedaría sin escaño si el partido político no logra suficientes votos. La importancia de los partidos políticos es fundamental en la conformación como en el funcionamiento del Congreso. El artículo analiza las sucesivas reformas al Reglamento del Congreso en la regulación de los grupos parlamentarios y su relación con los partidos políticos.

[Palabras clave] Grupos parlamentarios, Disciplina partidaria, Congreso, Reforma política.

[Title] Parliamentary groups as intermediation institutions between political parties and Congress

[Abstract] The article aims to show that parliamentary groups are fundamental institutions in democratic systems, they are the reflection, in Congress, of the political parties that run for elections. The preferential voting system in Peru allows the vote to be personalized, but the impact of the political party is of such magnitude that the most voted candidate will not get into office if the political party did not obtain enough votes. The importance of the political parties is fundamental both in the conformation and in the development of legislature. The article analyzes the successive reforms to the Rules of Congress in the regulation of parliamentary groups and their relationship with political parties.

[Keywords] Parliamentary groups, party discipline, Congress, Parliament, Political Reform

CAMPOS, Milagros (2017). Los grupos parlamentarios como instituciones de intermediación entre partidos políticos y Congreso. *Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 139-168.

[Recibido] 01/11/2017 & [Aceptado] 15/11/2017

1. INTRODUCCIÓN

El Congreso es el lugar principal de representación política y actuación de los partidos políticos. En el diseño de instituciones democráticas los grupos parlamentarios son el reflejo de partidos políticos que participaron en elecciones y obtuvieron escaños en el Congreso. La relación entre grupos parlamentarios y partidos políticos ha sido más o menos explícita en la legislación en la mayoría de países y muy evidente en los que cuentan con un sistema de partidos institucionalizado.

El propósito de este artículo es mostrar que la regulación de los grupos parlamentarios en el Reglamento del Congreso del Perú ha estado orientada a fortalecer el vínculo entre partidos y bancadas. Sostenemos que, en la práctica, el modelo se fue distanciando del marco normativo. Así, entre 2001 y 2016, la relación entre grupos parlamentarios y partidos políticos no fue estable ni institucional. Mediante acuerdos políticos se consintió, cuando no se incentivó, la escisión y conformación de nuevos grupos parlamentarios, que, si bien evidenció la debilidad de los partidos que participaron en elecciones y la improvisación en la selección de candidatos, también contribuyó a fragmentar más la representación parlamentaria, afectando la toma de decisiones y gobernabilidad.

Por este motivo, en el contexto de debilidad de los partidos políticos, de alta volatilidad electoral, fragmentación y ejercicio personalizado de la política en el que se vuelve a poner en agenda las reformas al sistema político, el rol de los grupos parlamentarios es un tema central. ¿Deben los grupos parlamentarios ser parte de las reformas institucionales? Las reglas para constituir un grupo parlamentario y las modificaciones en su conformación durante el periodo parlamentario deben ser coherentes con el objetivo de la reforma: el fortalecimiento de los partidos políticos.

El artículo es el resultado de la investigación de la tensión entre marco normativo y funcionamiento real de los grupos parlamentarios entre 2001 y 2016. El primero privilegió la relación con los partidos; el segundo, el derecho de los parlamentarios a reagruparse y constituir nuevos grupos. En una primera parte se aborda la importancia de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de los parlamentos. Se analiza de manera descriptiva como la escisión de las bancadas fragmentó el Congreso y desnaturalizó la representación partidaria. Sos-

tendremos que el fortalecimiento de partidos políticos requiere una legislación coherente que permita a los partidos con representación en el Congreso formar grupo parlamentario. Finalmente, analizaremos la compatibilidad entre prohibición de mandato imperativo y disciplina partidaria, a partir del reciente pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

2. DEFINICIÓN DE GRUPOS PARLAMENTARIOS

Los grupos parlamentarios son instituciones claves para la deliberación y la representación en los parlamentos. Designan con criterio de proporcionalidad a los representantes ante las comisiones y otros órganos parlamentarios; ordenan el debate pues reducen las posiciones individuales a grupales; facilitan la negociación y la toma de decisiones políticas, contribuyendo decididamente en la formulación de las políticas públicas que requieren un marco legal y un soporte de legitimidad.

Pedro Planas los define como las células políticas de la dinámica parlamentaria y verdadera estructura de la voluntad de cada cámara. Sostiene que se forman como resultado de la previa configuración de los partidos (Planas, 1997). Los grupos parlamentarios son el conjunto de miembros que manifiestan la voluntad política de un partido en el parlamento, dotados de estructura y disciplina constantes (García Guerrero, 1996). Asimismo, disciplinan la conducta de los parlamentarios y hacen más fácil la toma de decisiones (Gentile, 1997); son la expresión parlamentaria de un partido político y se organizan sobre la base de dos ideas: la coordinación las actividades parlamentarias y la representación del partido (De Bufalá Ferrer -Vidal, 1999). Institucionalmente, responden a dos criterios: uno de representación partidaria, y el otro, al de eficiencia en relación con las necesidades organizativas del Parlamento, en la medida que racionalizan el trabajo y ordenan la negociación política.

Los grupos parlamentarios son, como señala Recorder (2007, p. 61), instituciones jurídicas complejas. Sobre su naturaleza jurídica, hemos sostenido que no deben ser órganos partidarios, pues no hay una normatividad que establezca un vínculo jurídico con ellos. Por el contrario, tienen garantizada su independencia por la prohibición constitucional del mandato imperativo de sus miembros. No pueden ser concebidos como órganos del Congreso, pues deben ser autónomos en su funcionamiento (Campos Ramos, 2012). Admitir que los

grupos parlamentarios son órganos parlamentarios supone que sus acuerdos o pronunciamientos lo son de un órgano estatal, desconociendo la naturaleza política y los estrechos vínculos con partidos políticos. De otro lado, supondría que las decisiones del grupo parlamentario puedan ser recurridas y resueltas por otros órganos parlamentarios, mediante la regla de mayorías, criterio con el que funciona la lógica parlamentaria. La autonomía de los grupos para resolver los conflictos que se den como consecuencia de la dinámica de su funcionamiento interno y sobre la toma de decisiones políticas no puede ser materia sobre la que pueda inmiscuirse la Cámara (Oñate, 2000) ni otras agrupaciones políticas. La conformación de los grupos parlamentarios depende del cumplimiento de los requisitos previstos en el Reglamento y no de la autorización de un órgano parlamentario. La naturaleza de los grupos parlamentarios es pues fundamentalmente política y no jurídica (Cid Villagrasa, 2007, p. 180).

En el Perú, se consideró a los grupos parlamentarios como órganos de la organización parlamentaria hasta el año 2006. Durante el debate para modificar diversos artículos del Reglamento del Congreso, al término del periodo anual sesiones 2001-2006, se aprobó su modificación, y se reconoció su naturaleza política¹.

Respecto a la vinculación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios, en las democracias de partidos con un sistema institucionalizado, los grupos parlamentarios son los voceros de los acuerdos y de las posiciones de los partidos políticos (Oñate, 2000; Martín de Hijas Merino, 2007; Recorder, 2007; Corona Ferrero, 2007; entre otros); son la penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento (García Pelayo, 1986). El Tribunal Constitucional español², el Tribunal Federal alemán³ y la Corte Constitucional de Colombia⁴ han reconocido reiteradamente la estrecha vinculación de las bancadas con los partidos políticos. Mientras más institucionalizado sea

1 Debate del 13 de julio de 2006. Los congresistas Aurelio Pastor (PAP) y Ántero Flores Aráoz (PPC) coincidieron en la inconveniencia de considerar a los grupos parlamentarios como órganos del Congreso «porque los grupos parlamentarios siempre manejan alguna información reservada relacionada con sus actividades propiamente políticas», modificando el artículo 27 del Reglamento del Congreso.

2 Por ejemplo: ATC 12/1986; STC 64/2002; STC 36/1990.

3 Sentencia de 13 de junio de 1989 (BverfGE 80), citada por Santolalla (2007, p. 398).

4 C 303-10 «el funcionamiento del órgano legislativo mediante el sistema de bancadas equivale simple y llanamente a cambiar los protagonistas del juego político. En adelante, no serán lo serán los congresistas individualmente considerados, sino que los actores principales serán los partidos políticos mediante sus representantes en el Congreso de la República».

el partido político, los debates y decisiones políticas sobre la participación en la Mesa Directiva, el cuadro de comisiones y la participación en otros órganos parlamentarios se tomarán en el seno del partido y no en el grupo parlamentario. Asimismo, la posición política sobre temas de coyuntura, políticas públicas y decisiones de control político son debatidas con los órganos partidarios. De manera que las sesiones de pleno no son el focus de la decisión política sino el locus de la legitimación de las decisiones tomadas por los grupos parlamentarios. Aunque las votaciones sean nominales, los votos lo son del grupo. Mientras más organizado y estructurado sea un partido, tendrá mayor vinculación con el grupo y mayor control sobre el parlamento.

Como se ha evidenciado en diversos estudios, en el Perú la representación política es muy fragmentada y el liderazgo, personalista (Panfichi, 2016; Meléndez, 2007; Battle, 2012; Cameron, 2013; Tanaka, 2010). Los partidos políticos tienen frágiles o ninguna estructura interna de funcionamiento permanente, carecen de vínculos sólidos con otras formaciones sociales (Meléndez, 2007); no son institucionalizados, pocos tienen permanencia en el tiempo. A ello se añaden bajas tasas de reelección y alta volatilidad electoral, ausencia de cuadros suficientes y consecuente presencia de independientes, que generan que la dirigencia partidaria se reduzca a la del grupo parlamentario. Las identidades partidarias cuentan poco, los candidatos al Congreso no tienen lazos firmes con los partidos, se observa a candidatos que han postulado por tantos partidos, como elecciones en las que participan (Tuesta, 2013). Naturalmente, los grupos parlamentarios pueden reproducir en su funcionamiento muchos problemas de los partidos que les dieron origen.

3. GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL PERÚ

Lejos de contribuir a institucionalizar el Congreso peruano, entre 2001 y 2016, la renovación y reacomodo de los grupos parlamentarios constituyeron la característica principal en la relación entre partidos políticos y representación parlamentaria. Al permitirse total libertad para ejercer el derecho de asociarse, los congresistas conformaron nuevos grupos parlamentarios según sus intereses, lo que generó imprevisibilidad e inestabilidad. El sistema brindó incentivos para un ejercicio personalizado de la gestión parlamentaria, cultivando políticos independientes.

Entre 2001 y 2016, a pesar del marco normativo que vincula la formación de grupos parlamentarios a los partidos políticos o alianzas electorales, los acuerdos políticos fueron tolerantes con la escisión de grupos parlamentarios y formación de nuevos, lo que produjo que el Congreso se fragmente. Hubo grupos parlamentarios que se formaron a partir de los partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones; otros, formados por los partidos que integraron una alianza electoral que obtuvo escaños y que, al inicio o durante el periodo legislativo, se escindieron de la alianza electoral con la que habían formado una coalición parlamentaria⁵. Hubo congresistas que se apartaron del grupo con el que obtuvieron el escaño y formaron nuevos grupos parlamentarios. En un contexto de bajas tasas de reelección y alta volatilidad, algunos parlamentarios se acercaron a los grupos parlamentarios del partido político con los que postularían a la reelección, lo cual les permitió lograr el objetivo (Campos, 2017). También hubo partidos políticos fundados a partir de los nuevos grupos que se formaron en el Congreso^{6/7}. El partido de gobierno solo mantuvo su bancada en el periodo 2006-2011. Durante el gobierno de Toledo se vio reducida en un 32% y el gobierno de Humala vio disminuida su bancada en un 43%.

Como puede observarse en el cuadro 1, en el periodo 2001-2006 se formaron, como consecuencia del resultado electoral, cinco grupos parlamentarios; al término del periodo fueron ocho.

5 Es el caso de Solidaridad Nacional y Renovación Nacional, que integraron la Alianza Electoral Unidad Nacional junto al Partido Popular Cristiano en las elecciones de 2006 y se escindieron durante el periodo. En 2011, Cambio 90 obtuvo un escaño en la Alianza Solidaridad Nacional y antes del inicio de la legislatura anunció que no formaría grupo parlamentario con Solidaridad Nacional y UPP. Durante el mismo periodo la Acción Popular se escindió de la Alianza Electoral Perú Posible.

6 El fundador de Alianza para el Progreso fue congresista de Unidad Nacional. Perú Ahora se formó desde el grupo parlamentario que integraron congresistas que se apartaron de Perú Posible en el periodo legislativo 2001-2006.

7 Se formaron nuevos grupos en 2006 con la renuncia a Unión por el Perú de un grupo de congresistas miembros del entonces recién creado el Partido Nacionalista. Posteriormente, un grupo de renunciantes a UPP formaron el Bloque Unidad Popular Patriótica.

CUADRO 1
Resultado electoral (2001-2006) y formación de grupos parlamentarios

Resultado electoral organización política	% votos válidos	Escaños	Grupos parlamentarios	2001	2006
Perú Posible	26,30%	45	Perú Posible*	47	32
Partido Aprista Peruano	19,71%	28	APRA	28	28
Unidad Nacional	13,84%	17	Unidad Nacional	17	12
Frente Independiente Moralizador	10,98%	11	Frente Independiente Moralizador	11	6
Unión por el Perú - Social Democracia	4,14%	6	Unión Parlamentaria Descentralista**	13	11
Movimiento Independiente Somos Perú -Causa Democrática	5,78%	4	Alianza Nacional***	0	8
Cambio 90 - Nueva Mayoría	4,80%	3	Concertación parlamentaria****	0	7
Acción Popular	4,18%	3	Perú Ahora/ independientes*****	0	6
Solución Popular	3,57%	1	No agrupados	4	10
Todos por la Victoria	2.03%	1			
Renacimiento Andino	1.36%	1			

*Los congresistas de Todos por la Victoria y Renacimiento Andino optaron por unirse al grupo parlamentario oficialista Perú Posible.

**Al no contar con la pluralidad exigida en el Reglamento del Congreso para formar cada uno su grupo parlamentario, los congresistas de Unión por el Perú, Somos Perú y Acción Popular formaron el grupo parlamentario Unión Parlamentaria Descentralista.

***El grupo parlamentario se constituyó por congresistas renunciantes a Perú Posible, a la alianza electoral Unidad Nacional, al Frente Independiente Moralizador y miembros de Somos Perú. Tres de los congresistas de esta nueva bancada integraron la plancha presidencial del recién formado partido Alianza para el Progreso, en las elecciones de 2006, cuyo fundador y líder es Cesar Acuña, también miembro de ese grupo parlamentario.

****El grupo parlamentario estuvo conformado por miembros renunciantes a Perú Posible, así como a la alianza electoral Unidad Nacional.

*****El grupo parlamentario estuvo conformado por miembros renunciantes a Perú Posible, así como al Frente Independiente Moralizador.

Fuente: ONPE, Congreso de la República, JNE.
Elaboración propia.

Aunque parcialmente, debido a la pluralidad requerida, los grupos parlamentarios que se conformaron al inicio del periodo legislativo 2001-2006 correspondieron a los partidos políticos con representación parlamentaria a partir del resultado electoral. En el cuadro 1 se observan las transformaciones en la conformación del Congreso durante el período. Todos los grupos parlamentarios, salvo el APRA, redujeron el número respecto de su conformación inicial. Algunos congresistas cambiaron de grupo parlamentario más de una vez durante el periodo. La correlación de fuerzas varió. Los nuevos grupos

accedieron a cargos en las comisiones, definieron la elección de la Mesa Directiva y tuvieron representación en la Junta de Portavoces⁸.

CUADRO 2
Resultado electoral (2006-2011) y formación de grupos parlamentarios

Resultado electoral organización política	% votos válidos	Escaños	Grupos parlamentarios	2006	2011
Unión por el Perú	21,15%	45	UPP/Nacionalistas	42	7
Partido Aprista Peruano	20,59%	36	APRA	36	36
Unidad Nacional	15,33%	17	Unidad Nacional	17	13
Alianza por el Futuro	13,09%	13	Fujimorista	13	12
Frente de Centro	7,07%	5	Alianza Parlamentaria*	9	6
Perú Posible	4,11%	2	Nacionalistas**	0	25
Restauración Nacional	4,02%	2	Alianza Nacional***	0	11
			Bloque Popular Compromiso Democrático****	0	6
			No agrupados	3	4

*Al no contar con la pluralidad requerida para constituir grupo parlamentario, los parlamentarios electos del Frente de Centro Democrático, Perú Posible y Restauración Nacional formaron Alianza Parlamentaria.

**El grupo parlamentario resulta de la escisión de UPP que llevó como invitados a los miembros del Partido Nacionalista, inscrito después del cierre de la inscripción de candidatos.

***El grupo parlamentario se constituyó con los congresistas renunciantes a UPP/Nacionalistas.

****Grupo parlamentario constituido con los congresistas renunciantes a UPP/Nacionalistas.

Fuente: ONPE, Congreso de la República, JNE.
Elaboración propia.

En el periodo 2006-2011 siete listas obtuvieron representación parlamentaria⁹ y se conformaron cinco grupos parlamentarios. Al final del periodo fueron

8 La Junta de Portavoces constituye el órgano que representa a los grupos parlamentarios a través de sus voceros. En el contexto de grupos parlamentarios conformados por disidentes tiene sentido lo expresado al final del periodo, durante el debate para modificar el Reglamento del Congreso, por Carlos Ferrero: los problemas generados por los portavoces que carecen de representatividad de su grupo parlamentario: «La Junta de Portavoces ha sido muy útil en el periodo parlamentario. Si bien es cierto la Junta de Portavoces ha sido criticada a veces en el Pleno, el problema no es que se hayan excedido a veces; el problema es que no hay una buena coordinación entre los portavoces y su bancada. Ese es el problema. Por eso, con frecuencia, cuando llega un acuerdo de la Junta de portavoces al Pleno, alguien aquí se para y dice: esa es una exageración, es un abuso. El problema no es la Junta en sí, el problema es que entre la bancada y su vocero no existe la coordinación propia de un grupo que esté bien hecho».

9 Se observa un efecto reductor del número de partidos como consecuencia de la incorporación de la barrera electoral al sistema electoral parlamentario, mediante Ley N.º 28617 de 29 de octubre de 2005. Ese efecto fue licuado por la presencia de alianzas electorales que se escindieron y la decisión de permitir nuevos grupos parlamentarios en el Congreso. Durante el debate parlamentario el 29 de setiembre de 2005, el congresista Flores Aráoz (PPC), presidente de la Comisión de Constitución, al sustentar la propuesta, señaló que el objetivo es el fortalecimiento del sistema democrático: «Lo que pretendemos con establecer una valla es ayudar a que en el próximo Congreso no haya tanta fragmentación [...] que sea muchísimo más difícil que suceda lo mismo que en este Congreso y puedan alcanzarse mayores consensos o acuerdos».

ocho. A las situaciones señaladas para el periodo anterior se agregó la escisión de alianzas electorales.

El Congreso de la República había incorporado al sistema electoral parlamentario la barrera legal de 5% en 2005, con el objetivo de lograr un efecto reductor en el sistema de partidos políticos, altamente fragmentado. En efecto, la ley de la barrera electoral, Ley N.º 28617, se publicó el 29 de octubre de 2005. A inicio del año siguiente, treinta y cinco congresistas interpusieron demanda de inconstitucionalidad que fue declarada infundada. En los fundamentos el Tribunal Constitucional precisa argumentos que señalan objetivos de la ley que constituye una reforma al sistema electoral de la mayor relevancia en la representación política a fin de facilitar la gobernabilidad, que se destacan a continuación:

En criterio de este Colegiado, el establecimiento de una «barrera electoral» resulta plenamente compatible con la Carta Fundamental, pues se encuentra orientada a:

- A) Evitar el acceso al Congreso de la República de agrupaciones políticas cuya mínima o nula representatividad impida el cumplimiento de la finalidad que la Constitución les encomienda en su artículo 35º; es decir, «concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular», institucionalizando la representación de intereses que en los hechos aparecen atomizados a nivel social. En efecto, en criterio de este Tribunal, el rol de los partidos políticos se dirige a generar un margen de representatividad objetiva y no un mero interés de grupo, incapaz, por su nimia significancia, de ser considerado como parte de la voluntad general, sino, simplemente, como una suerte de portavoz de intereses particulares o personales.
- B) Conseguir que todos los partidos y movimientos políticos gocen siquiera de la mínima representatividad que viabilice su trascendencia institucional en la vida política del país, de modo tal que se establezcan las bases para la configuración de un verdadero sistema de partidos (...).
- C) Evitar una fragmentación en la representatividad congresal que obstaculice la gobernabilidad; el consenso entre las mayorías y minorías, y la toma de decisiones oportunas y trascendentes en la vida política, social y económica del país, pues, (...) todos ellos son elementos vitales para la estabilidad de la democracia representativa, reconocida en el artículo 45º de la Constitución.
- D) Impedir que, como consecuencia de la referida fragmentación, una mayoría simple pueda resultar sustancialmente beneficiada por la ausencia de contrapesos significativos en el Congreso¹⁰.

10 (STC. 0030-2005-PI/TC. Fundamento 36).

Si solo siete listas lograron pasar la barrera electoral, fueron catorce los partidos con representación parlamentaria. Los efectos de la barrera electoral se diluyeron por las alianzas electorales.

CUADRO 3

Resultado electoral (2011-2016) y formación de grupos parlamentarios

Resultado electoral organización política	% votos válidos	Escaños	Grupos parlamentarios	2006	2011
Gana Perú	25,27%	47	Nacionalistas	47	27
Fuerza 2011	22,97%	37	Fujimoristas	37	34
Perú Posible alianza electoral	14,83%	21	Alianza Parlamentaria	20	11
Alianza por el Gran Cambio	14,42%	12	Alianza Para El Gran Cambio	12	6
Alianza Solidaridad Nacional	10,22%	9	Solidaridad Nacional	8	7
Partido Aprista Peruano	6,43%	4	Concertación parlamentaria*	6	9
			Acción Popular/Frente Amplio**	0	8
			Unión Regional***	0	6
			Dignidad y Democracia****	0	12

*El grupo parlamentario se constituyó al inicio del periodo por congresistas del Partido Aprista, de Cambio 90 y un congresista electo por la alianza Perú Posible.

**Constituido por los miembros renunciantes de Gana Perú, así como por la escisión de Acción Popular que fueron elegidos en alianza electoral con Perú Posible.

***Constituido por los miembros renunciantes de Gana Perú.

****Constituido por los miembros renunciantes de Gana Perú.

Fuente: ONPE, Congreso de la República, JNE.
Elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro 3, en el periodo 2011-2016 se formaron seis grupos parlamentarios al inicio del periodo legislativo; al término, fueron nueve. La escisión de alianzas electorales y el transfuguismo fragmentaron nuevamente al Congreso, dificultando la toma de decisiones políticas tanto para la aprobación de leyes orgánicas y reformas constitucionales como para la designación de autoridades que requieren mayorías calificadas.

Los nuevos grupos parlamentarios pertenecían a agrupaciones políticas que no habían participado en elecciones; sin embargo, recibieron el mismo trato que aquellos formados por partidos políticos o alianzas electorales que participaron en elecciones. Integraron la Junta de Portavoces, designando representantes y asumiendo las atribuciones de coordinación política que el reglamento les otorga, aunque los nuevos grupos no tenían vínculo alguno con partidos

políticos. Como puede observarse de los cuadros 1, 2 y 3, la conformación del Congreso fue muy diferente de aquella que resultó de las elecciones, lo cual trastocó el voto popular. Una mirada comparada permite afirmar que el Congreso peruano no solo se «renueva» en cada elección, sino de forma constante mediante el progresivo fraccionamiento y reconstitución de las bancadas (Cameron, 2013).

El marco normativo y los acuerdos políticos brindaron incentivos para formar nuevos grupos parlamentarios; no hubo costo político relevante para quienes se apartaron de sus grupos originales. Evidentemente, ninguna ley va a crear instituciones ni fortalecer partidos políticos. El problema real es que «la debilidad de las bancadas es fruto de que estas están compuestas básicamente de políticos sin afiliaciones partidarias fuertes, que intentan desarrollar carreras políticas a través de funciones de intermediación de intereses» (Tanaka, 2017a). Los partidos políticos convocan a independientes a los que después no pueden controlar, con el resultado de un Congreso aún menos predecible, con el que el Ejecutivo tendrá más problemas para negociar y para aprobar reformas (Ganoza, 2015). Por estas razones, se propuso cambiar el marco normativo que tolera y fomenta prácticas como la personalización de la política, con lo cual se debilitaron aún más las instituciones democráticas.

4. LAS REFORMAS AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

En el periodo analizado, el artículo 37 del Reglamento del Congreso ha sido objeto de cuatro modificaciones:

a. Resolución Legislativa del Congreso N.º 025-2005-CR, publicada el 21 de julio de 2006

Las diversas modificaciones realizadas al Reglamento del Congreso estuvieron dirigidas a fortalecer el trabajo parlamentario a través de los grupos parlamentarios. Así, además de reconocer que no son órganos del Congreso, se estableció que la presentación de proyectos de ley se canalizaría a través de los grupos parlamentarios. La idea que fundamentó esta medida fue racionalizar el número de iniciativas que era extremadamente alto, así como permitir un espacio de debate previo entre quienes fueron elegidos en una misma lista, con un mismo plan de gobierno, para evitar que presenten propuestas diversas y hasta opuestas sobre una misma materia.

La norma modificó también las reglas para conformar grupos parlamentarios. Durante el debate parlamentario, los congresistas refirieron explícitamente a la necesidad de evitar que se formen nuevas bancadas por quienes se apartan de las originales, salvo que se trate de partidos que fueron las alianzas electorales. Quienes renuncien o sean apartados podrían ir al llamado grupo especial y ejercer en este sus derechos. Si bien se trató de vincular los grupos parlamentarios a los partidos políticos que participaron en elecciones, el texto no fue suficientemente claro. La interpretación que se aplicó en los períodos siguientes no permitió corregir la conducta que motivó la modificación del artículo 37 del Reglamento del Congreso.

b. Los proyectos de reforma a propuestos a la regulación de los grupos parlamentarios en el periodo 2006-2016

En el periodo 2006-2011 se presentaron dos iniciativas que proponían modificar las reglas para la conformación de grupos parlamentarios. La primera propuso prohibir que quienes se aparten de su grupo parlamentario puedan formar otro; en todos los casos, se integrarían al grupo parlamentario especial. La segunda, una vez conocidos los resultados de las elecciones parlamentarias para el período siguiente, propuso que los partidos con representación parlamentaria puedan formar grupo parlamentario, sin el requisito del número mínimo de seis miembros. Ninguna de las iniciativas prosperó.

Cuatro proyectos para modificar el Reglamento del Congreso fueron presentados en el período 2011-2016. El dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento establecía el impedimento para constituir grupo parlamentario o adherirse a otro nuevo, a los congresistas que hubieren renunciado al partido o alianza electoral por el que fueron electos o dejen de pertenecer al grupo parlamentario que originalmente conformaron. Asimismo, prohibía que fueran considerados para ocupar cargos directivos en el Congreso. Fue debatido en el Pleno, sin ser aprobado.

c. Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2015-2016, publicada el 9 julio 2016

Hasta el período legislativo 2011-2016, el número mínimo para conformar un grupo parlamentario fue de seis congresistas. Después de conocerse el resultado de las elecciones parlamentarias de 2016, en el que dos partidos políticos,

el APRA¹¹ y Acción Popular habían obtenido cinco representantes cada uno, sin que pudieran formar grupo parlamentario, se modificó a fin de permitirles actuar como tales. En la sustentación, se señaló reiteradamente que se trataba de hacer respetar la voluntad popular. No prosperó la modificación aprobada en el dictamen de la Comisión de Constitución por la que se impedía la conformación de nuevos grupos parlamentarios durante el período. Por este motivo, Fuerza Popular votó en contra.

d. Resolución Legislativa del Congreso N.º 007-2016-2017, publicada el 15 de octubre de 2016

Al inicio del período, tres grupos parlamentarios presentaron proyectos de resolución legislativa con el objeto de modificar la regulación de los grupos parlamentarios a fin de impedir la conformación de nuevos. En la fundamentación el congresista Torres, de Fuerza Popular y presidente de la Comisión de Constitución, aludió a la necesidad de evitar la fragmentación del Congreso, respetar la voluntad popular, fortalecer los partidos políticos, así como al incremento de gastos ocasionados como consecuencia de la creación de nuevos grupos. El dictamen de la Comisión de Constitución propuso que los congresistas que se retiren, sean separados, renuncien o sean expulsados no formen un grupo parlamentario nuevo ni se integren a los existentes.

El congresista Lescano, de Acción Popular, señaló que la propuesta vulneraba la prohibición de mandato imperativo prevista en el artículo 93 de la Constitución, así como los derechos a asociarse y a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Consideró que el dictamen impedía que los parlamentarios abandonen sus bancadas aun por razones razonables, legítimas o lícitas.

De Belaunde, del grupo parlamentario Peruanos por el Cambio, llamó la atención en su intervención sobre la importancia de garantizar el funcionamiento democrático de las bancadas. Sugirió que se establezcan ciertos parámetros mínimos que deben tener todos los reglamentos internos de las bancadas que garanticen el debido procedimiento dentro de las bancadas.

11 El Partido Aprista (APRA) postuló en Alianza Electoral Popular con el Partido Popular Cristiano y el partido Vamos Perú. Los cinco escaños obtenidos por Alianza Popular fueron asignados al APRA por el voto preferencial.

El congresista Mulder del APRA precisó que la institucionalidad política de un país no solo está en el Parlamento, sino también en sus organizaciones sociales, que son los partidos. Atribuyó el debate por la presencia de cien parlamentarios que no pertenecen a partidos políticos. Preciso que, en los temas de disciplina partidaria, las discusiones y discrepancias internas no son del grupo parlamentario, pues antes de los grupos parlamentarios existe otra institución, el partido político. Finalmente señaló que el proyecto debía ser parte de una reforma política integral.

El proyecto fue aprobado y objeto de una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

e. Resolución Legislativa del Congreso N.º 003-2016-2017, publicada el 15 de setiembre de 2017

El 12 de setiembre, Fuerza Popular presentó un proyecto de resolución legislativa para modificar el artículo 37 sobre regulación de los grupos parlamentarios. La norma se aprobó el 14, el mismo día en que se publicó la sentencia del Tribunal Constitucional, en la que se declaró fundada en parte la demanda de inconstitucionalidad. En la sustentación se evidencian respuestas a la ya conocida sentencia del Tribunal Constitucional. De manera que puede afirmarse que el proyecto tuvo por objeto adecuar la reforma a la sentencia. La restricción de facultades no es una sanción, sino parte de las reglas de organización del Congreso. Úrsula Letona, de Fuerza Popular, presidenta de la Comisión de Constitución expresó que, en los grupos parlamentarios, la autorregulación a través de un reglamento de bancada es una potestad lógica y necesaria, que no socava la voluntad de sus miembros, pues son los miembros de un partido político los que se someten voluntariamente a ese reglamento en mérito de la disciplina partidaria.

En el cuadro siguiente pueden observarse las modificaciones realizadas al artículo 37 del Reglamento del Congreso.

CUADRO 4
Las reformas a la regulación de los grupos parlamentarios en el Reglamento del Congreso

Texto julio 2016	Texto modificado octubre de 2016	Texto modificado en setiembre 2017, vigente a la fecha
Artículo 37. Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas: 1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.	Artículo 37.- Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas: 1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.	Artículo 37.- Los Grupos Parlamentarios son conjuntos de Congresistas que comparten ideas o intereses comunes o afines y se conforman de acuerdo a las siguientes reglas: 1. Los partidos o alianzas de partidos que logren representación al Congreso de la República, constituyen Grupo Parlamentario siempre que cuenten con un número mínimo de cinco Congresistas.
2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial solo para los efectos de presentación de proyectos de ley, salvo que se junten dos o más agrupaciones representadas en el Congreso para constituir Grupo Parlamentario.	2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.	2. Si no logran llegar al número de representantes a que se refiere el inciso anterior, serán considerados como Grupo Parlamentario Especial sólo para los efectos de presentación de proyectos de ley.
3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.	3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.	3. En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Congresistas que pertenezcan a un mismo partido.

Texto julio 2016	Texto modificado octubre de 2016	Texto modificado en setiembre 2017, vigente a la fecha
4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno que obliga a todos sus integrantes. Los Grupos Parlamentarios son registrados en la Oficialía Mayor. Tienen derecho a contar con personal, recursos y ambientes para el desarrollo de sus funciones, en proporción al número de sus miembros. Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus candidatos a los cargos de la Mesa Directiva y para conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76 del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.	4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y contener los derechos y deberes de sus integrantes. Este reglamento es aprobado por mayoría de sus miembros y obliga a todos ellos. El Congreso que considere que ha sido sancionado de manera irregular podrá accionar ante las instancias correspondientes. Si la sanción es suspendida, revocada o anulada, podrá optar por regresar a su Grupo Parlamentario o solicitar al Consejo Directivo que apruebe su incorporación a un Grupo Parlamentario ya conformado, para lo cual se requerirá contar previamente con acuerdo expreso del mismo. Cada Grupo Parlamentario elegirá a sus representantes, titulares y suplentes, ante los órganos directivos que establezca el Reglamento, dando cuenta por escrito de tales nombramientos a la Oficialía Mayor. También propondrán a sus conformar las comisiones y canalizarán la presentación de propuestas legislativas de acuerdo a lo que señala el artículo 76 del presente Reglamento. Los documentos mediante los que se dé cuenta de la elección de los referidos representantes, deben estar firmados por no menos de la mitad más uno del número de miembros que conforman el Grupo Parlamentario.	4. Cada Grupo Parlamentario aprueba su reglamento interno, el que deberá respetar las garantías del debido procedimiento y contener los derechos y deberes de sus integrantes. Este reglamento es aprobado por mayoría del número legal de sus miembros y obliga a todos ellos, al ser presentado ante el Consejo Directivo. El Congreso que considere que ha sido expulsado de manera irregular de su Grupo Parlamentario, podrá accionar en primera instancia ante la Junta de Portavoces y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo, agotando la instancia parlamentaria. Si la sanción es revocada o anulada, podrá optar por regresar a su Grupo Parlamentario, adherirse a otro, o pasar a integrar el Grupo Parlamentario Mixto previsto en el numeral 6.

Texto julio 2016	Texto modificado octubre de 2016	Texto modificado en setiembre 2017, vigente a la fecha
	5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro los Congresistas que se retiren, renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario, partido político o alianza electoral por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1.	5. No pueden constituir nuevo Grupo Parlamentario ni adherirse a otro, los Congresistas que renuncien, sean separados o hayan sido expulsados del Grupo Parlamentario por el que fueron elegidos, salvo el caso de alianzas electorales conforme a ley, que hayan decidido disolverse, en cuyo caso podrán conformar Grupo Parlamentario conforme al numeral 1. Dicha prohibición no resulta aplicable a los Congresistas que renuncien al Grupo Parlamentario, por vulneración a las garantías del debido procedimiento o a los derechos contenidos en el reglamento interno del Grupo Parlamentario, pudiendo recurrir para tales efectos, en primera instancia ante el Grupo Parlamentario y en segunda y definitiva instancia ante el Consejo Directivo.
		6. Los Congresistas que hubiesen renunciado de conformidad con el segundo párrafo del numeral 5 o aquellos cuya sanción de expulsión hubiese sido revocada o anulada de conformidad con lo previsto en el numeral 4, podrán adherirse a otro grupo parlamentario o integrar el Grupo Parlamentario Mixto, el cual al cumplir lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 37, tienen los mismos derechos y atribuciones que corresponden al Grupo Parlamentario integrado por el menor número de Congresistas formado al inicio del período parlamentario, asimismo, en cuanto a la aplicación de los principios de proporcionalidad y pluralismo.

Fuente: Diario Oficial El Peruano
Elaboración propia.

Las modificaciones al Reglamento del Congreso se dieron en el sentido propuesto en diversos estudios académicos y propuestas para el debate¹², a fin de fortalecer a los grupos parlamentarios, estableciendo una correspondencia entre los partidos políticos que compitieron en elecciones y los grupos parlamentarios. La incorporación del grupo mixto es la solución que se ha dado en otros países (México, España) para que lo integren quienes se aparten de su grupo parlamentario, de modo que se encuentre un equilibrio entre la prohibición del mandato imperativo y las reglas de funcionamiento institucional del Congreso.

Las reformas han estado orientadas a ordenar el trabajo parlamentario en torno a las bancadas, así como a eliminar incentivos para que se formen nuevos grupos. Considero, sin embargo, que debe revisarse el procedimiento de control sobre decisiones partidarias o del grupo parlamentario, pues someterlas a los órganos del Congreso desconoce, de un lado, la naturaleza política y autonomía de los grupos parlamentarios, y el otro, los criterios políticos que prevalecen en las decisiones que toman los órganos del Congreso bajo la regla de la mayoría.

Es evidente que las modificaciones al Reglamento del Congreso inciden directamente en la regulación del transfuguismo. Sin embargo, este es un hecho político que excede al ámbito parlamentario y a las medidas adoptadas por el Reglamento del Congreso. El trato que han venido recibiendo los grupos constituidos por quienes se apartaron ha desnaturalizado la relación entre el resultado electoral, los partidos con representación parlamentaria y la correlación de fuerzas en el Congreso. El efecto inmediato del nuevo marco normativo es desincentivar el transfuguismo parlamentario, pero tiene otros efectos relevantes en el funcionamiento y fortalecimiento institucional del Congreso.

5. COHERENCIA EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL CON LOS OBJETIVOS DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El sistema electoral parlamentario tiene un diseño que se basa en la elección a través de partidos políticos. No hay candidaturas libres ni personales. De acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, para ser candidato al Congreso se requiere integrar la lista de un partido político o alianza electoral. De

12 La idea es recogida en la propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático de la Asociación Civil Transparencia.

conformidad con lo establecido por acuerdo la Ley de Organizaciones Políticas, hasta una cuarta parte del número total de candidatos puede ser designado directamente por el órgano del partido que disponga el estatuto. Antes de la modificación del 2016, los partidos podían incorporar hasta una quinta parte de invitados. La realidad, sin embargo, es que no se exige a los candidatos ser militantes y la mayoría son independientes¹³.

El diseño del sistema electoral parlamentario peruano se complementa con el voto preferencial opcional. Si bien es un elemento que personaliza la elección y tiene múltiples efectos durante la campaña, en la conformación del Congreso y en el desempeño de los congresistas en sus grupos parlamentarios, su impacto en la elección de un candidato depende de los votos que obtenga el partido. Es decir que puede existir un número importante de votos preferenciales en favor de un candidato, pero si el partido no obtiene suficientes votos no alcanzará un escaño.

Si para llegar al Congreso se requiere hacerlo a través de un partido político, tiene lógica el trabajo parlamentario a partir de estas colectividades. Hemos señalado que así se organizan la mayoría los parlamentos institucionalizados. Ello no solo le da previsibilidad a la toma de decisiones políticas, sino que permite diluir y mediatizar intereses individuales. En el Perú, el marco normativo y los acuerdos políticos favorecieron un trabajo más personalizado. Las reformas al Reglamento del Congreso que son materia del estudio estuvieron orientadas a fortalecer el vínculo de los grupos parlamentarios con los partidos políticos y, en todo caso, a ordenar del trabajo parlamentario eliminando los incentivos para la fragmentación. Un siguiente paso en la reforma política debe buscar coherencia en el marco normativo con dichos objetivos.

Con la legislación vigente es posible que miembros de un partido político obtengan escaños y no puedan formar un grupo parlamentario. Lo mismo puede ocurrir con una alianza electoral, en la cual los partidos que la integran obtengan escaños, no puedan formar grupo parlamentario y adicionalmente, les cancelen la inscripción. Evidentemente el fortalecimiento de las instituciones democráticas debe facilitar la institucionalización de los partidos políticos y evitar estos posibles escenarios. En esa línea, se requieren las siguientes modificaciones:

13 En julio de 2008, el 65% de los congresistas pertenecía a un partido político. En el Congreso electo en 2011, solo el 45% (Zavaleta, 2013), y en el actual, 29% de los 130.

En primer lugar, si los candidatos llegan al Congreso en listas que inscriben los partidos políticos, carece de lógica que una vez elegidos, quienes obtuvieron escaños en la misma lista no puedan conformar un grupo parlamentario. La reforma debería prever que el número mínimo de integrantes de un grupo parlamentario debe ser igual a la que obtienen los partidos con menor representación parlamentaria. Esta medida supone ajustar la Ley Orgánica de Elecciones con el Reglamento del Congreso.

Un segundo tema es el vinculado a la cancelación de la inscripción partidaria. El partido político que obtuvo representación parlamentaria debe mantener vigente su inscripción. Con la legislación vigente es posible que los partidos en una alianza electoral logren superar la barrera electoral para la asignación de escaños¹⁴, pero se cancele la inscripción¹⁵. En este caso se trata de adecuar la Ley Orgánica de Elecciones y Ley de Organizaciones Políticas.

La coherencia de las reglas electorales con otras normas como el Reglamento del Congreso permiten orientarse al fortalecimiento de instituciones democráticas.

6. LA SENTENCIA DEL TC: COMPATIBILIDAD ENTRE PROHIBICIÓN DE MANDATO IMPERATIVO Y DISCIPLINA PARTIDARIA

El 25 de abril de 2017, un grupo multipartidario de congresistas interpuso demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 22.d, 37.4 y 37.5 del Reglamento del Congreso, que habían sido modificados por la Resolución Legislativa 007-2016-2017-CR, glosada en el punto IV. c. Los congresistas

14 Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Artículo 20.- Las Elecciones para Congresistas se realizan conjuntamente con las elecciones para presidente y vicepresidentes de la República.

Para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional.

15 La barrera legal está regulada en la Ley Orgánica de Elecciones, la ley 30414 modificó la cancelación de la inscripción de partidos incrementando en 1% en el caso de las alianzas electorales.

Ley N.º 28094 Ley de Organizaciones Políticas. Artículo 13.- El Registro de Organizaciones Políticas, de oficio o a pedido de los personeros legales, cancela la inscripción de un partido político en los siguientes casos:

a) Al cumplirse un año de concluido el último proceso de elección general, si no hubiese alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral o haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional. O en su caso, por no participar en dos (2) elecciones generales sucesivas.

De existir alianzas entre partidos o entre movimientos, dicho porcentaje se elevará en uno por ciento (1%) por cada partido o movimiento adicional, según corresponda. (...)

consideraron que la norma vulneraba diversos derechos constitucionales, entre ellos el de igualdad ante la ley, la libertad de conciencia, libertad de asociación y de participación política, así como la prohibición de mandato imperativo.

La sentencia publicada el 14 de setiembre de 2017 declaró fundada, en parte la demanda e inconstitucional el artículo 37, inciso 5) del Reglamento del Congreso, por vulnerar los derechos a la libertad de conciencia, a la participación política y al principio de interdicción de mandato imperativo, así como el derecho a la asociación, únicamente respecto de las expresiones «partidos políticos» y «alianzas electorales». No es el propósito de esta investigación analizar esta sentencia, sin embargo, comentaremos algunos de sus fundamentos.

El Tribunal Constitucional desarrolla ampliamente en esta sentencia el transfuguismo como la alteración del mandato parlamentario, implícito en la comentada reforma al Reglamento del Congreso. Establece una clasificación, considerando la motivación, distinguiendo entre el transfuguismo legítimo e ilegítimo. El primero se presenta cuando la causa del cambio de un grupo parlamentario se encuentra justificada. Señala el Tribunal Constitucional¹⁶ que las causas se justifican en: i) el cambio de orientación ideológica de los partidos, ii) la mutación ideológica personal, iii) desaparición o crisis de partidos, iv) discrepancias con la dirección del partido o grupo parlamentario. El transfuguismo ilegítimo responde a móviles reprochables éticamente, entre los que señala: i) el oportunismo o la búsqueda de mejores posiciones políticas, ii) la compensación económica. La clasificación citada es muy importante para aplicar o no una sanción, dependiendo del tipo de transfuguismo. Abre el debate respecto de la solución a dos problemas, el primero en torno a la dificultad para probar las motivaciones reales; el segundo, la determinación del órgano que las evaluaría y resolvería. Creemos que las normas para ordenar el funcionamiento del Congreso con la presencia de un grupo mixto permiten, a quienes se aparten de sus grupos, ejercer sus derechos y obligaciones como parlamentarios.

El Tribunal Constitucional señala posibles consecuencias del transfuguismo: i) falseamiento de la representación política, pues varía el equilibrio de las fuerzas políticas obtenida en las urnas; ii) debilitamiento del sistema de partidos; iii) perjuicio de la gobernabilidad, pues puede desestabilizar no solo la gestión de los gobiernos, sino también la fuerza de los grupos opositores; iv) favorece

16 STC 006 2017 AI Fundamento 23.c).

la corrupción, pues la ausencia de medidas contra el transfuguismo permite generar incentivos para la compra de votos y obtener poder en el Congreso; y v) deteriora la cultura política democrática, ya que la ciudadanía se desanima al ver que casos de transfuguismo no reciben las sanciones correspondientes, lo que redunda finalmente en la falta de credibilidad de la clase política¹⁷.

Por ello invoca al Congreso de la República a regularlo:

[...] resulta imperioso que la adopción de medidas contra el transfuguismo sea abordada desde una perspectiva integral, actuando contra los factores que promueve su comisión. El objetivo debería ser establecer un sistema institucional y un sistema de desincentivos del transfuguismo que permita alinear los intereses particulares de los actores políticos con los fines de los partidos y grupos políticos a fin de evitar el traspaso de parlamentarios. Complementariamente, los propios partidos políticos deben establecer mecanismos y filtros eficaces que permitan escoger a candidatos idóneos para la postulación al Congreso, que muestren un nivel de compromiso importante con el ideario del partido, a fin de garantizar que se cumpla con la voluntad popular. En este último caso, no debe olvidarse que la conducta del tráfuga no solo constituye una crítica al sistema sino también al partido afectado y, en general, al sistema de partidos políticos por permitir que se produzca dicha situación. Evidentemente, todo ello pasa no solo por la modificación al Reglamento del Congreso, sino que también comporta importantes modificaciones a la Ley de Partidos Políticos, o, de ser el caso, a la propia Constitución. El Congreso de la República es el primer llamado a ejercer esta labor¹⁸.

El Tribunal precisa que la regulación debe distinguir supuestos de hecho diferentes como son el retiro, la renuncia, la separación o expulsión. Señala que se deben prever medidas disuasorias de transfuguismo, con la finalidad fortalecer las atribuciones de los grupos parlamentarios como: «la imposibilidad del tráfuga de gozar de ciertas facultades y atribuciones sino solo a través de su grupo parlamentario, para formular iniciativas distintas a las legislativas, integrar la Junta Directiva del Congreso, presidir comisiones, y, finalmente, establecer como causal de inelegibilidad parlamentaria el haber sido un tráfuga ilegítimo declarado en sede del parlamento y/o en mérito de una condena judicial que lo inhabilite en sus derechos políticos»¹⁹. Finalmente, el Tribunal Constitucional deja a salvo reiteradamente que la disciplina partidaria no debe incluir en voto de conciencia²⁰.

17 STC 006 2017 AI Fundamento 43.

18 STC 006 2017 AI Fundamento 42.

19 STC 006 2017 AI Fundamento 77.

20 Sobre el voto de conciencia y su diferencia con el voto libre ver Recorder, 2007; Campos, 2012.

Al considerar que la reforma no respeta los parámetros de constitucionalidad establece que

con la publicación de esta sentencia se permitirá que los congresistas que se hubiesen apartado o se aparten de sus respectivos partidos políticos, alianzas electorales o grupos parlamentarios puedan conformar agrupaciones o incorporarse a las ya existentes. Ello con el propósito de ejercer en condiciones de igualdad sus funciones como congresistas. Entre dichas funciones destaca la de participar en una nueva deliberación que pueda fortalecer tanto a los partidos como al sistema político en su conjunto. Mientras que el Congreso no asuma estas tareas, respetando escrupulosamente los parámetros constitucionales explicitados en este fallo, la habilitación dada por la presente sentencia a la conformación de nuevos grupos parlamentarios o a la incorporación a grupos ya existentes cuenta con plena vigencia²¹.

Es en el marco de este lo señalado anteriormente es que se formó el grupo parlamentario Nuevo Perú, a partir de los congresistas disidentes del Frente Amplio. Asimismo, el grupo parlamentario Peruanos por el Kambio recompuso su conformación integrando a una congresista renunciante a Fuerza Popular. En el cuadro siguiente puede observarse el resultado electoral, la conformación inicial de los grupos parlamentarios y la actual.

CUADRO 5

Resultado electoral (2016-2021) y formación de grupos parlamentarios

Resultado electoral organización política	% votos válidos	Escaños	Grupos parlamentarios	2006	2011
Fuerza Popular	36.34%	73	Fujimoristas	73	71
Peruanos por el Kambio	16.47%	20	Frente Amplio	20	10
Frente Amplio por la justicia vida y libertad	13.94%	18	Peruanos por el Kambio	18	18
Alianza por Progreso	9.23%	9	Alianza Para el Progreso	9	9
Alianza Popular	8.31%	5	Acción Popular	5	5
Acción Popular	7.20%	5	APRA	5	5
			Nuevo Perú	0	10
			No Agrupados	0	2

La aprobación de la Resolución Legislativa del Congreso comentada en el punto IV e, ha dejado pendiente algunos temas que aborda la sentencia como las limitaciones legítimas a los derechos de los parlamentarios, pues los derechos no son absolutos. El Tribunal Constitucional señala que «el Congreso debe impulsar la implementación de medidas en contra de este fenómeno

21 STC 006 2017 AI Fundamento 199.

dentro de un contexto de respeto a los principios, valores y derechos constitucionales» en «aras de promover un proceso de reforma del sistema político electoral que enfrente de manera integral el transfuguismo y fortalezca, de este modo, el funcionamiento de los partidos»²². Mientras tanto la solución del grupo mixto parece adecuada.

7. CONCLUSIONES

En el marco de la reforma política, el diagnóstico de las deficiencias del sistema apunta a la debilidad institucional de los partidos políticos e inexistencia del sistema de partidos. El sistema de partidos en el Perú se caracteriza por tener altos niveles de renovación e inestabilidad. La fragmentación del Congreso fue un dato recurrente, ello fue producto no sólo del resultado electoral sino de las normas y acuerdos que facilitaron, cuando no incentivaron, la renovación permanente de fuerzas políticas dentro del Congreso a través de la creación de grupos parlamentarios y la modificación de su composición durante cada periodo legislativo. La fragmentación del Congreso en el periodo analizado explica, en parte, la falta de reformas constitucionales o modificación de leyes orgánicas, así como el incumplimiento para designar autoridades que requieran mayorías calificadas. No hubo incentivos ni regulación adecuada en el sistema político para que el congresista electo se mantenga en el partido o en el grupo parlamentario formado por el partido o alianza electoral.

Las modificaciones recientes apuntan hacia el fortalecimiento institucional, ordenando el trabajo parlamentario, respetando el resultado electoral y el reflejo de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral en el Congreso a través de los grupos parlamentarios. Si bien se reducen los incentivos para el transfuguismo, las reglas para constituir grupos parlamentarios abordan sólo parcialmente este tema.

La relación entre partidos políticos y grupos parlamentarios es una característica en las democracias con instituciones sólidas. Mientras más organizado y estructurado sea un partido político, tendrá mayor vinculación con el grupo y mayor control sobre el parlamento. De otro lado, los grupos parlamentarios tenderán a reproducir en su funcionamiento muchos problemas de los partidos que les dieron origen. La reforma al Reglamento del Congreso no va a solucio-

22 STC 006 2017 AI, Fundamento 201.

nar el problema de la debilidad de los partidos no eliminar el transfuguismo parlamentario, pero si ordena, elimina incentivos para el transfuguismo y genera un costo político a quienes decidan renunciar a su grupo parlamentario. El electorado evaluará finalmente las motivaciones que justificaron la renuncia. Es el elector el que en última instancia resolverá la tensión entre el grupo parlamentario y el partido político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATTLE, Margarita

- 2012 *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca.

CAMERON, Maxwell A.

- 2013 Organizaciones políticas no institucionalizadas y Estado de Derecho en el Perú post-Fujimori: Una propuesta para la investigación. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4(7), 89-106.

CAMPOS RAMOS, Milagros

- 2012 *Disciplina Partidaria, dudas y murmuraciones. Grupos Parlamentarios en el Congreso Peruano*. Madrid: Editorial Académica Española.

CAMPOS RAMOS, Milagros

- 2017 Transfuguismo y reelección: ¿una forma de sobrevivir en la política? En Fernando TUESTA (ed.), *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado* (pp. 361-382). Lima: Fondo Editorial PUCP.

CID VILLAGRASA, Blanca

- 2007 Naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1, 179-204.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

s/f. Diario de debates. Recuperado de www.congreso.gob.pe

DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo

1999 *Derecho parlamentario*. México D.F.: Oxford University Press México.

GANOZA, Carlos & Andrea STIGLICH

2015 *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima: Planeta.

GARCÍA GUERRERO, José Luis

1996 *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

GARCÍA, Pelayo

1986 *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

GENTILE, Jorge Horacio

1997 *Derecho parlamentario argentino*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.

MELÉNDEZ, Carlos

2012 *Partidos inesperados. La institucionalización del sistema de partidos en un escenario de post colapso partidario. Perú 2001-2011*. Recuperado de <http://www.fes.org.pe/descargasFES/Partidos%20inesperados%20C.%20Melendez.pdf>

OÑATE, Pablo

2000 Parlamento, grupos parlamentarios y partidos. En Rosa María FERNÁNDEZ RIVEIRA (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento* (pp. 95-140). Madrid: Tecnos.

ORMEÑO, Cinthia Vela

- 2013 Las reformas electorales en el Perú (1978 - 2012) y el principio de representación proporcional. *Revista peruana de derecho constitucional*, 239-267. (N.º 6, Nueva Época, Edición Especial 2013)

PANFICHI, Aldo & J. E. DOLORES

- 2016 La representación política electoral en el peru: fragmentacion y construccion partidaria (2001-2016). *Revista USP São Paulo* N° 109, 11-30.

PLANAS, Pedro

- 1997 *Derecho parlamentario*. Lima: Ediciones Forenses.

RECORDER VALLINA, Tatiana

- 2007 Los grupos parlamentarios en la Europa Continental: principales modelos. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 1, 19-61.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

- 2016 *Propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático*. Lima: Transparencia.

TANAKA, Martín

- 2008 *El sistema de partidos «realmente existente» en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

TANAKA, Martín

- 2017a *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. Lima: CIES, Tarea Asociación Gráfica Educativa.

TANAKA, Martín

- 2017b *Personalismo e Institucionalización la reforma de los partidos políticos en el Perú*. Recuperado de <http://ipesm.com/publicaciones-1/item/49-personalismo-e-institucionalizacion-la-reforma-de-los-partidos-politicos-en-el-peru>

TANAKA, Martín & Sofía VERA

- 2010 La dinámica «neodualista» de una democracia sin sistema de partidos: La situación de la democracia en el Perú. *Revista de Ciencia Política Santiago*, 87-114.

TUESTA, Fernando

- 2013 Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Revista de Derecho Electoral*, 15, 251-270.

ZAVALETA, Mauricio

- 2013 *Los costos de la informalidad política*. Noticias SER, 1 de setiembre. Recuperado de <http://www.noticiasser.pe/09/01/2013/la-cantera/los-costos-de-la-informalidad-politica>

[Sobre la autora]

MILAGROS CAMPOS

Peruana. Magíster en Ciencia Política y Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de doctorado en Ciencia Política concluidos. Profesora de la misma universidad en pre y post grado. Miembro de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional y del grupo de estudios legislativos de Alacip.

Publicaciones: Libros: Relaciones ejecutivo-parlamento (2014). Disciplina partidaria: dudas y murmuraciones (2012). Editora: Democracia, humanismo y política: homenaje a Pedro Planas (2012).

Capítulos de libros: «Transfuguismo y reelección: ¿una forma de sobrevivir en la política?». En Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado (2017). «Reflexiones en torno al presidencialismo en el Perú». En La democracia y sus instituciones en debate (2011). «Sistema electoral y representación» En Parlamento y Justicia Constitucional; Congreso del Perú (2009). «Disciplina partidaria en el Congreso peruano». En La ciencia política en el Perú de hoy (2009). «El Control Político». En Derecho parlamentario (2009).

Ha sido miembro de la Comisión Técnica y del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. Fue coordinadora Latinoamericana de la Red de Expertos en Parlamentos de la fundación CEDDET.

Panorama comparado del voto extranjero en América Latina

CARLOS NAVARRO

<carlos.navarro@inc.mx>

Director de Estudios y Proyectos Internacionales
Instituto Nacional Electoral
México

[Resumen] ¿Quién puede votar desde un país distinto al que nació?; ¿qué requisitos deben cumplir los ciudadanos de un determinado para votar desde el país en que actualmente residen?; ¿para qué modalidad de elección están habilitados para votar desde el exterior?; ¿para efectos de registro en el padrón, existen requisitos especiales para los residentes en el exterior?

Bajo un enfoque comparado, este artículo se propone brindar respuesta a estos cuestionamientos, además de otros que se han presentado para la región Latinoamericana durante los últimos años sobre el voto en el extranjero. América Latina es la región que cuenta con el porcentaje más elevado de casos positivos en todo el mundo. A la luz de esta premisa, vale la pena realizar una revisión a cierto nivel de detalle, a algunos de los mecanismos y procedimientos llevados a cabo –o que tendrán verificativo en el mediano plazo- para garantizar el respeto de los derechos político-electorales de los residentes en el extranjero.

[Palabras clave] Elecciones, Voto en el Extranjero, Derechos Político-Electorales, América Latina

[Title] Compared overview of the overseas vote in Latin America

[Abstract] Who is able to vote from a country different from that he/she was born?; What kind of requirements citizens living abroad have to fulfill to vote from the country they are currently living?; for what modality of elections they are able to cast their vote from abroad?; Are there specific requirements for the citizens living abroad to be registered in the electoral roll?

On a compared perspective, in this article we are trying to give possible answers to these and some other questions that have arose around the Latin American region during the last 25 years around the voting from abroad topic. Latin America is the region that has the highest percentage of positive cases worldwide. Based on that premise, it is worth to take a look with a certain detail, to some of those mechanisms and procedures carried out - or will be carried out- to guarantee the respect to the political-electoral rights of people living abroad.

[Keywords] Elections, Overseas Vote, Political-Electoral Rights, Latin América.

NAVARRO, Carlos (2017). Panorama comparado del voto extranjero en América Latina. *Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 169-194.

[Recibido] 02/10/2017 & [Aceptado] 14/11/2017

Desde 1990 hasta 2017 el número de países latinoamericanos que cuenta con regulaciones y dispositivos para permitir la emisión del voto de electores que se encuentran fuera de su territorio se ha incrementado de 3 a 16 (ver cuadro 1).

Una muy simple, y casi natural, correlación lineal sugeriría que la notable expansión que ha alcanzado este fenómeno en la región se inscribe y explica en el marco de los procesos de acceso o restauración de la institucionalidad democrática que se han desplegado, tanto en esta como en otras partes del mundo, a lo largo de las últimas décadas.

Bajo esta lógica, el voto en el extranjero vendría a representar, en cierta medida, una respuesta político-institucional muy consecuente y legítima a las prédicas y a las exigencias de democratización y de universalización del sufragio que han alcanzado, en este tiempo, una magnitud y resonancia global sin precedentes.

CUADRO 1
Países con voto en el extranjero

País	Año de adopción*
Colombia	1961
Brasil	1965
Perú	1979
Argentina	1991
Venezuela	1993
República Dominicana	1997
Honduras	2001
Ecuador	2002
México	2005
Panamá	2006
Bolivia	2009
Paraguay	2012
Costa Rica	2012
El Salvador	2012
Chile	2015
Guatemala	2016

*Esta fecha refiere al año en que se aprobaron las disposiciones legales que regulan el voto en el extranjero y no necesariamente el año en que se instrumentó.

Con este telón de fondo, el presente estudio busca, en un primer momento, identificar y analizar algunos de los factores que influyen en la actualidad y relevancia del tema, así como los desafíos que comportan su debate y regulación.

Sobre esta base, se ofrece un panorama comparado sobre las características fundamentales de las regulaciones que han adoptado los 16 países de la región que hasta ahora han dado una respuesta positiva a tales exigencias, así como de los dispositivos que han desplegado para su materialización.

1. EL PANORAMA COMPARADO

Como se anotó al inicio de este artículo, en el último cuarto de siglo, el número de países de América Latina que reconocen y han adoptado las regulaciones legales necesarias para permitir el ejercicio del derecho al voto fuera de sus fronteras ha pasado de 3 a 16. Ese número representa una abrumadora mayoría de los 18 países considerados para este documento y convierte a la región en la que registra el mayor porcentaje de casos positivos en el mundo, tal como lo muestra el cuadro 2.

CUADRO 2

Número de países —por región— con voto en el extranjero

Región	Número de países	Países con voto en el extranjero	Porcentaje
América Latina	18	16	88,89%
América (completo)	27	8	29,63%
África	54	35	64,81%
Asia	44	25	56,82%
Europa	50	41	82,00%
Oceanía	14	8	57,14%
Total	207	133	64,00%

Ese indicador es consecuente y refleja, en su muy particular ámbito de acción, la centralidad que se le ha concedido en el grueso de los países de la región a los esfuerzos orientados a arraigar y robustecer las normas, instituciones y procedimientos electorales como un elemento clave de los procesos de cambio y fortalecimiento democrático. En efecto, es poco probable que haya otra zona geográfica en el mundo que a lo largo de los últimos lustros haya puesto tanto empeño en afirmar la vía electoral como la única jurídica, legítima y socialmente reconocida para acceder y renovar de manera periódica el poder político.

Es cierto que el reconocimiento y la regulación del voto en el extranjero no se han perfilado como piedras angulares de los procesos de reforma que se han producido en la región, pero, tarde o temprano, la lógica de algunos de

sus objetivos o el peso de sus exigencias ha logrado abrirse paso y generar los acuerdos necesarios para quedar plasmados en la ley.

Nicaragua y Uruguay son ahora las excepciones. En el primer país la legislación vigente (promulgada en el año 2000) prevé la posibilidad, como en su oportunidad lo hiciera la legislación de 1995, de que los ciudadanos que transitoriamente se encuentren fuera del país o residan en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales y legislativas e incluso delinea una modalidad de voto presencial. Sin embargo, exige que para ello existan las “mismas condiciones de pureza, igualdad, transparencia, seguridad y control, vigilancia y verificación que se ejercen dentro del territorio nacional” y faculta a la autoridad electoral para que, en consulta con los partidos políticos y con seis meses de antelación a los procesos electorales, determine la existencia de tales condiciones y, de ser el caso, dé cumplimiento al mandato legal. A la fecha, el Tribunal Supremo Electoral no ha ejercido esta facultad y, en consecuencia, no se ha adoptado medida alguna para la emisión del voto en el extranjero.

El caso de Uruguay es bastante peculiar. Después de reiterados intentos por concretar una reforma legislativa, frustrados por la falta de acuerdos parlamentarios, en 2009 finalmente se logró aprobar una iniciativa para que el tema fuera sometido a consulta ciudadana (plebiscito) en el marco de las elecciones generales que se celebraron en octubre de ese año. Para sorpresa de diversos sectores de opinión nacional e internacional, y contra las previsiones del grueso de los sondeos de opinión, la iniciativa quedó lejos de la mayoría absoluta de los votos requerida para su aprobación ya que solo obtuvo el 37,5% de las preferencias.

Veamos ahora, en perspectiva comparada, algunas particularidades de los 16 países con registros positivos y precisemos de antemano que los registros relativos a Chile son incompletos porque la reforma constitucional que avala el voto en el extranjero, promulgada a finales de 2014, define sus trazos fundamentales, pero dispone su aplicación a partir de las elecciones presidenciales de noviembre de 2017, previa promulgación de la respectiva ley reglamentaria. El mismo criterio aplica para el caso de Guatemala, país en donde las regulaciones sobre el voto en el extranjero se adoptaron en 2016, pero que serán aplicadas solo hasta las elecciones de 2019.

1.1. Origen y fundamentos

Como ya se ha planteado, en las tentativas por explicar el origen o las motivaciones que subyacen a la adopción de disposiciones para el reconocimiento y la emisión del voto en el extranjero tienen que privilegiarse las condiciones y exigencias propias de cada contexto. No obstante, como también se ha apuntado, es difícil explicar la relevancia y actualidad que ha alcanzado el tema en esta y otras regiones en los últimos tiempos si no se toman en cuenta algunas dinámicas y tendencias de carácter más global.

Los datos relativos a los años en que se adoptaron y aplicaron (o aplicarán, como en los casos chileno y guatemalteco) por vez primera los dispositivos legales para la emisión del voto en el extranjero (cuadro 3) pueden ser útiles para ilustrar algunos puntos de inflexión e interrelación entre esta doble línea de argumentación.

CUADRO 3

Año de adopción y aplicación de dispositivos legales para emisión del voto extranjero

País	Año de adopción	Año de instrumentación
Argentina	1991	1993
Bolivia	2009	2009
Brasil	1965	1989
Chile	2013	2017
Colombia	1961	1962
Costa Rica	2012	2012
El Salvador	2012	2012
Ecuador	2002	2002
Guatemala	2016	2019
Honduras	2001	2001
México	2005	2006
Panamá	2006	2006
Paraguay	2012	2013
Perú	1979	1980
República Dominicana	1997	2004
Venezuela	1993	1998

Por una parte, como se puede apreciar, con más de cinco décadas de vigencia y aplicación ininterrumpida, la de Colombia es la experiencia pionera de la región. Su carácter excepcional sería discernible desde la óptica del desarrollo político de la región en su conjunto, pero no necesariamente desde la lógica del proceso de articulación y maduración de su régimen político. Las dinámicas

globales, regionales si se prefiere, y los factores contextuales circulan por vías separadas. Los procesos de deliberación y toma de decisión para su adopción no tienen referente, ni se enmarcan o acompañan por factores externos. No hay entorno alguno de exigencia.

Bajo esta línea de análisis, el caso brasileño es notablemente paradójico. En primer lugar, por los términos bajo los que se procesa. El mandato legal para reconocer el voto en el extranjero lo tramitó y aprobó, en 1964, un recién instaurado gobierno militar que pronto prescindió de toda institucionalidad democrática, por lo que su efectiva concreción tuvo que aguardar tres lustros hasta el retorno al poder de un gobierno civil. En segundo lugar, porque es el que con su instrumentación insinúa el nexo que liga, en un sentido cronológico, la adopción de dispositivos para la emisión del voto en el extranjero no ya con los procesos de restauración o cambio democrático prototípicos de la década de 1980, sino más bien con los empeños que luego siguen para su preservación, fortalecimiento o relegitimación. A la luz de este telón de fondo se hilvanan, a partir de la década de 1990 y de manera gradual, el resto de las experiencias en la región.

La apreciación en conjunto de la tendencia regional no puede perder de vista el otro elemento clave que ya se ha sugerido: el del repunte de los flujos migratorios internacionales. Antes de la década de 1990 no fueron pocos los países de la región que, por razones políticas o económicas, afrontaron importantes éxodos al extranjero, algunos incluso de carácter recurrente en sus causas y consistente en sus volúmenes. Empero, los procesos de restauración o cambio democrático coinciden, en buena medida, con los efectos de una brutal crisis económica que azota a toda la región, sobre todo y fundamentalmente, con cambios de paradigma en los modelos de gestión de la economía mundial. De esta forma, el acceso o el reingreso al reino de los valores, las libertades y las expectativas democráticas se dan en un contexto de grave precariedad y exclusión económicas. ¿Dónde conecta esta problemática con el tema que nos ocupa?

Para no llevar muy lejos el asunto, reflejémoslo en un dato más que elocuente: justo con el cambio de siglo, y de acuerdo con datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), por vez primera el balance de la migración de todos los países latinoamericanos fue negativo, es decir, fue mayor el número de los nacionales que migraron al extranjero que el de los extranjeros

que llegaron a asentarse en sus territorios. Ciertamente, a lo largo de la primera década del nuevo siglo unos cuantos países (Chile, Costa Rica y Venezuela) volvieron a mostrar ligeros saldos positivos, pero el balance de la mayoría sigue siendo negativo y en varios de ellos (Bolivia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana) es notable o crónico¹.

Por vez primera, al menos en la historia reciente, la emigración masiva y predominantemente laboral al extranjero aparece como rasgo común de la mayoría de los países de la región. Surge, entonces, la exigencia de visualizar a la diáspora, sus necesidades, intereses, peso y capacidades bajo nuevos términos y perspectivas. El voto en el extranjero, más allá de su función estrictamente simbólica, es planteado con nuevas cargas valorativas.

Frente a este cuadro de condiciones, puede resultar interesante distinguir y contrastar las distintas experiencias nacionales en función de sus pulsiones originarias, es decir, de los intereses o exigencias que influyeron de manera decisiva en la adopción de sus respectivos dispositivos de voto en el extranjero. Para ello se propone un eje dicotómico que privilegie, en un polo, la voluntad o el interés de una determinada institución estatal o de un actor protagónico en la escena política, y en el otro, la capacidad de presión ejercida por representantes o interlocutores de los sectores potencialmente beneficiarios, es decir, de la propia diáspora.

Se puede empezar por destacar que, en la mayoría de los casos, incluidos los ya referidos de Colombia y Brasil, la pulsión originaria fundamental o decisiva ha sido del primer tipo, que por simple economía de lenguaje podríamos denominar «iniciativa estatal o política». Sin embargo, dentro de esta vertiente hay variantes y matices importantes. En rigor más que cronológico, el Perú inaugura en la región lo que podría llamarse la etapa contemporánea o de segunda generación de los dispositivos de voto en el extranjero. Es la única experiencia en la que, verdaderamente, el voto en el extranjero forma parte de los acuerdos políticos e innovaciones electorales que enmarcan el proceso de retorno a la institucionalidad democrática que puso fin a una peculiar dictadura militar. Específicamente, fue una decisión acordada por la Asamblea Constituyente

1 Ver la sección sobre cifras de migración en la Base de Datos del Banco Mundial: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.TOTL>. Para profundizar en la situación y dinámica migratoria internacional de los países latinoamericanos se recomienda la obra de Durand J. & Schiavon, J. (2010). *Perspectivas migratorias: un análisis interdisciplinario de la migración internacional*. México: CIDE (en especial los primeros dos capítulos).

que se integró en 1978, la cual quedó consagrada en el texto constitucional que se promulgó un año después.

Pasará más de una década antes de que ese reducido grupo empiece a expandirse con el ingreso a sus filas de Argentina en 1991. Se trata de un ejemplo emblemático del reconocimiento del voto en el extranjero como un claro gesto de reconciliación con los exiliados políticos desterrados por una feroz dictadura en el que convergieron el gobierno y las distintas fuerzas partidistas. Paraguay, una de las experiencias más recientes en la región, puede agregarse a este grupo conformado por países donde el voto en el exterior deriva, en esencia, de un acuerdo político amplio, manifiesto y públicamente visible que se sitúa por encima de cálculos pragmáticos, pero en el cual la decisión se adopta bajo términos que vale la pena destacar. Como había ocurrido tres años atrás en Uruguay, el compromiso pactado por las fuerzas políticas fue someter el asunto a la decisión del electorado a través de un mecanismo de consulta ciudadana. En este caso, a diferencia del uruguayo, el veredicto fue abrumadoramente favorable. Aunque la afluencia a las urnas fue muy magra, casi el 85% de las preferencias se decantaron por el sí al voto de los expatriados.

En un par de países, Ecuador y Honduras, en los que, por cierto, el éxodo laboral al extranjero ha sido notable en los últimos lustros, la adopción de dispositivos para votar en el exterior fue resultado de decisiones pactadas o impuestas, en lo esencial, por evidentes cálculos políticos relativamente subrepticios y con muy poca visibilidad pública. Es interesante hacer notar que a partir de esa matriz más o menos común la evolución de ambos países siguió caminos muy distintos. En Ecuador se produjeron mutaciones sociopolíticas que pronto propiciaron un activo involucramiento en el tema de organizaciones afines o representativas de los potenciales beneficiarios y una rápida progresión expansiva del tema. En Honduras, por el contrario, las querellas y la apatía han propiciado un notable empantanamiento del tema, al menos en el plano regulatorio y operativo.

Bajo esta línea de análisis, lo que distingue a las experiencias de Costa Rica y Panamá es que el proceso para reconocer el voto en el extranjero se perfiló, en lo esencial, como parte de un esfuerzo de expansión y fortalecimiento del régimen electoral promovido por la respectiva autoridad electoral y que generó los consensos necesarios para su adopción con relativa facilidad. De hecho, en

Costa Rica la iniciativa fue impulsada por el Tribunal Supremo de Elecciones. El caso panameño es un tanto paradójico porque, en 2001, el Congreso había accedido a la petición del Tribunal Electoral de derogar las disposiciones legales que contemplaban el voto en el extranjero en razón de las dificultades para su instrumentación. Sin embargo, ocho años después el asunto tuvo un trámite legislativo positivo a partir de una propuesta generada por una comisión de reforma que se integra después de cada elección y de la que forma parte la propia autoridad electoral.

Tres de los dispositivos de factura más reciente, Chile que se estrenará en este año, Guatemala en 2019 y El Salvador en 2012, son, junto con el de México, ejemplos frontera de una clara convergencia entre las dos variables que introdujimos para este análisis, pero en los que su concreción se produce después de una larga gestación por las dificultades para generar los acuerdos políticos y legislativos que los hicieran viables. En efecto, en los cuatro casos se puede decir que la principal fuerza propulsora de la idea fue una reivindicación sistemática y la exigencia de los potenciales beneficiarios. Si bien esta fuerza encontró eco entre algunos sectores de opinión y fuerzas políticas, también enfrentó, y tuvo que ir removiendo, obstáculos y generando consensos de manera gradual antes de poder concretarse.

Por último, en los casos de Bolivia, República Dominicana y Venezuela se puede decir que la fuerza determinante para la efectiva materialización del voto en el exterior fue la presión sistemática ejercida por grupos representativos o fuerzas afines a los potenciales beneficiarios. En los tres casos, como lo fue en buena medida también en el caso mexicano, un primer impulso llevó a que la legislación contemplara expresamente la posibilidad de que se regulara el voto de la diáspora, pero supeditándolo al cumplimiento de una serie de requisitos que obstruyeron por un tiempo su viabilidad. Ante la demora para darle debido trámite a algún proyecto o iniciativa que rompiera la situación de impasse, fue necesario que sus simpatizantes intensificaran sus presiones y exigencias para darle cauce final.

Al margen de las particularidades y matices de las distintas experiencias reseñadas, resulta pertinente enfatizar que, en su conjunto, los dispositivos adoptados en América Latina han cobrado sentido en el marco de regímenes político-electorales que satisfacen requisitos y atributos democráticos básicos.

En otras palabras, a diferencia de lo que ha llegado a ocurrir en otros países y a pesar de ciertas insuficiencias o limitaciones en su concepción y diseño, los dispositivos de voto en el extranjero se han pactado como parte del juego regido por reglas de la institucionalidad democrática y no han abierto o no se han convertido en flancos de vulnerabilidad del proceso electoral.

2. SOBRE LAS ELECCIONES EN LAS QUE APLICA

Es notorio que las reflexiones o los debates sobre el tipo de elecciones a las que se aplica el voto en el extranjero pasan virtualmente desapercibidos en la aún incipiente literatura especializada que se ha producido sobre el tema o bien que se dé casi por descontado que cualquier decisión es correcta. Es probable que así sea, en tanto se pondere que la decisión fue resultado de un acuerdo procesado por cauces institucionales.

Es lógico que, en cada caso, el procesamiento de esas decisiones se vea mediado por factores y valoraciones contextuales, en especial de carácter jurídico y político-institucional, así como por constreñimientos o imperativos de carácter administrativo, presupuestal u operativo. Aun así, no deja de sorprender un poco que, en la respuesta que se da a esta interrogante, la experiencia internacional comparada cubra casi todo el abanico de alternativas y combinaciones posibles. De esta forma, tenemos que, si bien en un extremo la mayoría de los países limita el voto en el extranjero a elecciones de carácter nacional, en el otro, al menos un puñado lo permite prácticamente para todo tipo de elecciones y mecanismos de democracia directa.

Para estar en mejores condiciones de referirnos de lleno a las respuestas dadas desde América Latina, es necesario tener presentes las variantes en términos de organización político-administrativa, bajo el entendido de que la ponderación de las diferencias en términos de régimen de gobierno no es relevante debido al formato presidencial común a la región. Para evitar incursionar innecesariamente en ese terreno, baste diferenciar, en un primer momento, por un lado, las elecciones entendidas en su acepción más convencional, es decir, los actos para elegir a los integrantes de los órganos de representación popular en los distintos niveles u órdenes de gobierno y, por el otro, la expresión de preferencias en lo que genéricamente suelen llamarse instrumentos de democracia directa o consultas ciudadanas.

Incluso una matriz de clasificación dicotómica tan simple (elecciones y consultas) exigiría, al momento de ser sometida a exámenes casuísticos, cierto nivel de precisión o elaboración para reflejar las variaciones que, en razón de las diferentes formas de organización política o en la naturaleza y efectos de los asuntos que se someten al veredicto ciudadano, se pueden dar entre sus componentes.

Nuevamente, en aras de una mayor claridad en la exposición y comprensión del tema, los registros que se muestran en el cuadro 4 se limitan a distinguir, en el caso de cargos electivos, entre elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) y subnacionales (los que correspondan a los distintos niveles de gobierno que comprenda, en cada caso, la organización político-administrativa de un país: desde lo regional o provincial hasta lo municipal o cantonal). En el caso de los instrumentos de democracia directa o de consulta ciudadana se les designa de manera genérica para aludir a los que resulten aplicables en cada país y se precisan solo aquellos casos en que se contemplan y refieren de manera expresa las denominadas revocatorias de mandato.

Un primer dato relevante a propósito de los registros que muestran los 16 países latinoamericanos —entre los que para efectos de esta sección sí es posible incluir a Chile porque la reforma constitucional aprobada prevé expresamente en qué elecciones aplicará el voto en el extranjero— es que, con excepción de México, solo está contemplado para elecciones o consultas de carácter nacional, aunque con algunas particularidades que vale la pena consignar.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, en un primer conjunto de cuatro países (Brasil, El Salvador, Honduras y Panamá), los electores en el extranjero solo pueden tomar parte en las elecciones presidenciales, por lo que, desde la óptica planteada, serían los de cobertura más limitada.

Un segundo bloque agrupa a cuatro países en los que el voto en el extranjero se extiende a las consultas de carácter nacional: Bolivia, único país en que expresamente comprende además las revocatorias de mandato, Chile, Costa Rica y Venezuela. En un tercer conjunto están comprendidos cuatro países en los que, además de las obligadas presidenciales, los electores en el extranjero pueden votar también en las legislativas, aunque no en consultas: Argentina, Paraguay y República Dominicana, que tienen parlamentos nacionales bicamerales, y Ecuador, cuyo parlamento nacional es unicameral.

Dentro de este grupo hay dos buenos ejemplos de cómo, en un muy corto plazo, los dispositivos de voto en el extranjero no solo han ampliado significativamente su cobertura —al extenderlo de las presidenciales a las legislativas—, sino, además, y siguiendo la senda abierta por Colombia, llevan más lejos los derechos de los emigrantes al concederles su propia representación parlamentaria (ver más adelante). Ecuador solamente lo limitó a las elecciones presidenciales en su experiencia pionera de 2006, pero en lo sucesivo y con la adopción tanto de un nuevo texto constitucional en 2008 como de una nueva legislación electoral en 2009, lo expandió ya en los términos referidos. Algo análogo sucedió con República Dominicana, con la adopción de un nuevo texto constitucional en 2010 y su consecuente impacto en la legislación electoral, después de que en sus dos primeros ejercicios (2004 y 2008) el voto en el extranjero estuviera limitado a las elecciones presidenciales.

CUADRO 4

Tipos de elección en los que se aplica el voto extranjero en América Latina

País	Elecciones a las que es aplicable	Tipo de elección*
Argentina	Nacional	Presidencial Legislativa (ambas cámaras)
Bolivia	Nacional	Presidencial Instrumentos de Democracia Directa Revocatoria de mandato
Brasil	Nacional	Presidencial
Chile	Nacional	Presidencial Instrumentos de Democracia Directa
Colombia	Nacional	Presidencial Legislativa (ambas cámaras) Instrumentos de Democracia Directa
Costa Rica	Nacional	Presidencial Instrumentos de Democracia Directa
El Salvador	Nacional	Presidencial
Ecuador	Nacional	Presidencial Legislativa
Guatemala	Nacional	Presidencial
Honduras	Nacional	Presidencial
México	Nacional y local	Presidencial Legislativa (solo el Senado)
Panamá	Nacional	Presidencial
Paraguay	Nacional	Presidencial Legislativa (solo el Senado)

País	Elecciones a las que es aplicable	Tipo de elección*
Perú	Nacional	Presidencial Legislativa Instrumentos de Democracia Directa
República Dominicana	Nacional	Presidencial Legislativa (ambas cámaras)
Venezuela	Nacional	Presidencial Instrumentos de Democracia Directa

*En aquellos países que cuentan con un congreso bicameral, cuando el voto en el extranjero contempla elecciones legislativas, se indica si el mecanismo es aplicable a ambas cámaras o solo a una.

El elenco de países que circunscriben el voto en el exterior a elecciones y consultas de carácter nacional se cierra con los dos que muestran la mayor cobertura pues lo extienden a todas las de ese rango: Colombia y Perú. Colombia, además de ser el país pionero en la región en la introducción del voto en el extranjero hace más de medio siglo, cuando era incluso una rareza a escala global, es el ejemplo más notable de progresión gradual e innovación en la materia.

Entre 1961 y 1990, Colombia circunscribió el voto en el extranjero a las elecciones presidenciales. En diciembre de ese último año, se convocó a los electores en el extranjero a participar en la integración de la Asamblea Nacional Constituyente que, unos meses después, entregó el nuevo texto constitucional promulgado en julio de 1991. En la nueva Constitución se ratificó el derecho para las consultas nacionales y, aunque tomaría tiempo y sería gradual su instrumentación, lo extendió a las elecciones legislativas (para el Senado opera desde 1998 y para la Cámara de Representantes desde 2002) y, lo más novedoso, les reconoció representación parlamentaria en la Cámara Baja (primero un escaño que se puso por vez primera en juego también en 2002 y dos a partir de las elecciones de 2013).

México aparece al final de la lista. Se distingue de todos los países precedentes porque, al tratarse de un Estado federal en el que por más de seis décadas prevaleció una clara división de competencias en materia electoral entre la federación y las entidades federadas, desde que en 2005 se reconoció, en el nivel federal, el voto en el extranjero exclusivamente para las elecciones presidenciales, se estableció un precedente para que las 32 entidades federadas reconocieran, a su vez y en ejercicio de sus atribuciones, el voto en el exterior. Este hecho efectivamente ocurrió a lo largo de los años subsecuentes en un puñado

de ellas, con lo cual el país se convirtió en el primero en la región en reconocer el voto en el extranjero a nivel subnacional, aunque bajo los términos y modalidades que determinara, en lo individual, cada una de las entidades federadas.

Como resultado de la referida reforma constitucional y legal de largo alcance verificada a principios de 2014, el dispositivo de voto en el extranjero ha experimentado notables cambios. Para los asuntos que ahora nos ocupan, baste mencionar que, con una nueva legislación de carácter y alcance nacional, el voto en el exterior se ha extendido, en el ámbito federal, a las elecciones de senadores (a partir de 2018) y que se contempla expresamente la posibilidad que las 32 entidades federativas lo adopten, por lo menos, para las elecciones de los ejecutivos locales.

Por cierto, a propósito de los siete casos de la región en los que el voto en el extranjero comprende algún tipo de elecciones legislativas de carácter nacional, vale la pena destacar que, al margen de las variantes de sistema electoral que emplean, en todos ellos se aplican criterios convencionales de residencia o nacimiento para determinar la jurisdicción electoral en la que surte efecto legal el voto de los electores registrados en el extranjero. En otras palabras, el voto emitido por cada elector en el extranjero es asignado al distrito electoral que corresponde a la demarcación territorial en que residió o nació dentro del país, o bien a aquella en que residen o nacieron sus padres. Esta puntualización es pertinente porque hay casos en otras regiones del mundo en que el voto de los electores en el extranjero se adjudica a un distrito electoral predeterminado que no tiene relación con los datos del elector.

3. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

La revisión de las disposiciones expresas que contienen los marcos normativos adoptados en la región para regular los dispositivos de voto en el extranjero nos permiten identificar la existencia de cuatro requisitos básicos más o menos generalizados para calificar como elector: la condición ciudadana plena; una edad mínima (que suele ser precisamente la necesaria para adquirir o acceder formalmente a la condición ciudadana y con ello a la titularidad de un amplio conjunto de derechos entre los que invariablemente figuran los políticos); la residencia en el extranjero; y el cumplimiento de un trámite de registro.

En principio, se puede sostener que ninguno de esos requisitos supone una restricción o vulneración infundada de la posibilidad de acceder al derecho al voto en el extranjero, por lo que se puede considerar que son altamente incluyentes. No obstante, algunos casos presentan ciertas particularidades o matices que conviene señalar, pues la forma en que se interpreten para fines prácticos puede empezar a erigir determinados obstáculos para que la garantía de acceso se entienda y aplique efectivamente de manera universal o generalizada.

Los requisitos de ciudadanía y el de un mínimo de edad que le resulta virtualmente inherente están generalizados. En este sentido, vale la pena hacer notar que en el grueso de los países latinoamericanos el concepto de ciudadanía está fundado, en lo sustantivo y desde el punto de vista estrictamente jurídico, en los requisitos de nacionalidad (como quiera que se le adquiera: por nacimiento, por vía sanguínea o por naturalización) y de una edad predeterminada (entre 16 y 18 años). Además, remite expresamente a la capacidad de acceso y ejercicio de un conjunto de derechos individuales, adicionales a los humanos o universales, que reconoce y garantiza el Estado, entre los que destacan los de carácter político.

Si bien existen concepciones divergentes —y con frecuencia confusiones acerca de las nociones de nacionalidad y ciudadanía y de su interrelación²— es interesante advertir que, actualmente, los ordenamientos jurídicos de los 18 países analizados admiten, aunque bajo distintos términos y condiciones, la posibilidad de la nacionalidad múltiple. Con ello, se abre la posibilidad de que haya personas que puedan acceder a la condición ciudadana y, por consiguiente, a la titularidad y ejercicio de derechos políticos en dos o más jurisdicciones estatales.

De ahí que no sea inusual que los países que reconocen la posibilidad de una nacionalidad doble o múltiple impongan ciertas restricciones para que las personas en esa condición, así como los extranjeros naturalizados, puedan adquirir o ejercer ciertos derechos políticos como el de ser nombrados o postularse a ciertos cargos públicos. Por ello, no es extraño que al menos en los casos de

2 Para profundizar en el tema se pueden consultar los siguientes textos: Rubio, A. & Moya, M. (2003). Nacionalidad y ciudadanía: una relación a debate. En *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*. En: <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/20144/1/nacionalidad%20y%20ciudadan%C3%ADa.pdf> y Sojo, C. (2002). La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. *Revista CEPAL*, 76. En: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10799/076025038_es.pdf?sequence=1.

Brasil y de El Salvador se disponga expresamente que las personas que tienen otra nacionalidad no puedan calificar como electores en el extranjero o que en República Dominicana el impedimento opere únicamente cuando se cumplieron funciones militares en otro país del que se tenga la nacionalidad.

Ahora bien, al margen de las complicaciones prácticas que puede plantear la verificación de restricciones de este tipo y a diferencia de lo que ocurre en otros contextos, se puede sostener que el discernimiento o la acreditación de la condición o calidad ciudadana no reviste, en los países de la región y en general, mayores complejidades. Aunque el tema está abierto a debate e incluso ya ha sido objeto de importantes mutaciones normativas en algunas jurisdicciones, sigue siendo común que las disposiciones legales enfatizen que, para calificar como elector, los derechos políticos concomitantes a la ciudadanía se encuentren vigentes, es decir, que no pesen sobre el individuo sanciones penales que lo priven del pleno disfrute y ejercicio de esos derechos.

El requisito de residencia en el extranjero, que se menciona de manera expresa, aunque bajo distintos términos en ocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala México, Perú y Venezuela), puede examinarse desde dos ópticas que pueden llegar a complementarse. Por una parte, tiende a eliminar la posibilidad de que califiquen como electores aquellas personas que se encuentran de manera provisional o en tránsito en el extranjero, posibilidad que luego puede quedar cancelada, en definitiva, tanto en estos como en otros casos, por el procedimiento o los requisitos de registro. Por la otra, es susceptible de llegar a plantear serias restricciones de acceso, sobre todo para quienes se encuentran en situación indocumentada, en la medida en que para su acreditación se exijan documentos que estén fuera del alcance de los interesados.

Por su peso e implicaciones, el abordaje del último de los cuatro requisitos más comunes, el de cumplir con un procedimiento de registro para calificar como elector en el extranjero, requiere de un tratamiento específico. Antes de pasar a ello conviene, sin embargo, apuntar que las restricciones que derivan precisamente de los requisitos y procedimientos de registro y, de ser el caso, de la modalidad que se adopte para la emisión del voto, pueden ser tan o más importantes que las generadas por los requisitos de elegibilidad. Planteado en otros términos, aún las bondades del dispositivo más incluyente, en términos de los requisitos de elegibilidad, pueden ser contrarrestadas, a veces incluso

de manera drástica, por los procedimientos previstos para el registro o por la modalidad que se adopte para la emisión del voto.

4. PROCEDIMIENTO DE REGISTRO

En todos los países de la región que regulan y en los cuales se han verificado experiencias de emisión del voto en el extranjero, se impone como requisito de elegibilidad y, por consiguiente, de viabilidad, cumplir con un procedimiento específico de inscripción o registro. Esto implica que, independientemente de la modalidad de registro electoral que se emplee dentro del país, hay que cumplir con un trámite adicional para quedar habilitado como elector en el extranjero.

Si bien los requisitos y procedimientos de registro pueden incorporar diversas variantes susceptibles de diferir de un contexto a otro, en el cuadro 5 se presentan los registros relativos a cuatro componentes básicos que permiten dar una idea y realizar algunos contrastes sobre su naturaleza y alcances.

CUADRO 5
Procedimiento de inscripción del voto extranjero en América Latina

País	Tipo de	Vía de registro	Periodo	Documentación
Argentina	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta seis meses antes de las elecciones	Documento Nacional de Identidad
Bolivia	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Documento de identidad oficial o pasaporte vigente
Brasil	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta cinco meses antes de las elecciones	Cualquier Documento Nacional de Identificación Civil
Colombia	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta tres meses antes de las elecciones	Cédula ciudadana o pasaporte vigente
Costa Rica	Permanente	Personal en embajadas y consulados o dentro del país	Continuo y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Cédula de identidad vigente
El Salvador	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta seis meses antes de las elecciones	Documento único de identidad
Ecuador	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta cinco meses antes de las elecciones	Cédula ciudadana o pasaporte

País	Tipo de	Vía de registro	Periodo	Documentación
Guatemala	Permanente	Personal en consulados o dentro del país y por internet	Continuo y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Documento de identificación personal
Honduras	Permanente	Personal en embajadas y consulados (solo en EUA)	Temporal y hasta tres meses antes de las elecciones	Tarjeta de identificación
Mexico	Permanente	Personal, postal e Internet	Temporal y hasta seis meses antes de las elecciones	Credencial para votar con fotografía
Panamá	Permanente	Personal e internet	Continuo y hasta un año antes de las elecciones	Cédula de identidad vigente
Paraguay	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Temporal y hasta cuatro meses antes de las elecciones	Cédula de identidad
Perú	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres meses antes de las elecciones	Documento Nacional de Identidad
República Dominicana	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres y medio meses antes de las elecciones	Cédula de identidad electoral
Venezuela	Permanente	Personal en embajadas y consulados	Continuo y hasta tres meses antes de las elecciones	Cédula de identidad

3.1. Modalidad

El primero se refiere a su temporalidad. Como se puede apreciar, en todos los casos el registro como elector en el extranjero es de carácter permanente. Esto significa, lisa y llanamente, que, una vez cumplido exitosamente el procedimiento de registro, el elector conserva esa calidad de manera indefinida para los sucesivos procesos electorales, salvo que medie expresamente algún requerimiento adicional de validación o actualización. Como es usual que el registro esté asociado a una demarcación territorial determinada (por lo general el ámbito de jurisdicción de una embajada o consulado), lo que sí se exige es que en el caso de que el elector cambie su domicilio a otra demarcación o retorne al país este realice el trámite de cambio o readscripción electoral correspondiente.

El segundo indicador se refiere a la vía o modalidad prevista para llevar a cabo el proceso de registro. En este sentido, se pueden distinguir entre las siguientes modalidades: presencial, que implica la comparecencia personal y directa del interesado en un sitio especialmente previsto al efecto; y las remotas o no presenciales, como la postal o a través de internet. Desde luego, las remo-

tas ofrecen, casi por definición, mayores ventajas para los interesados pues, en principio, parece ser suficiente que el elector tenga acceso a internet o a un servicio postal para poder llevar a cabo el trámite de registro requerido, sin importar el lugar del extranjero en el que se encuentre. La modalidad presencial presenta, en cambio, el gran inconveniente de la distancia que puede mediar entre el sitio donde radique o se ubique el interesado y aquel en que se instale el sitio más próximo para llevar a cabo el registro.

A propósito de la modalidad presencial, que aún es ampliamente dominante en la región, es muy importante formular un par de consideraciones. La primera es que, por razones fácilmente comprensibles tanto de carácter diplomático como organizativo, los sitios dispuestos para el registro en el extranjero (en algunos casos existe la opción de registrarse dentro del propio país) se ubican exclusivamente en los países y ciudades en los que cuenta con representaciones oficiales (embajadas y consulados). El potencial alcance de esta modalidad tiende a ser limitado porque depende de la extensión y cobertura de la red diplomática de que se disponga en el extranjero. La segunda es que, cuando la modalidad de registro es presencial, suele mediar una solución de continuidad en el mismo sentido que la prevista para la emisión del voto, es decir, tanto el registro como la emisión del voto son estrictamente presenciales.

En algunos casos, sin embargo, esa doble correlación no es simétrica, ya sea porque ni los sitios de registro/votación se ubican necesaria o exclusivamente dentro de los recintos oficiales (por razones políticas o simplemente logísticas) o porque los dispositivos legales adoptados circunscriben solo a determinados países/ciudades el establecimiento de facilidades para el registro o la votación en el extranjero. Honduras es un ejemplo extremo de un enfoque de este último tipo: desde la adopción de su dispositivo de voto en el extranjero en 2001, su aplicación (registro y votación) se ha mantenido circunscrito a las ciudades de los Estados Unidos donde tiene representaciones consulares. Para su experiencia pionera en 2004, República Dominicana concentró sus esfuerzos en cinco países, pero para los dos ejercicios subsecuentes (2008 y 2012) lo ha extendido a ocho países. Bolivia tuvo un inicio análogo, para su primera experiencia en 2009, acotó el dispositivo de registro y votación a cuatro países, pero ya para las elecciones de octubre de 2014 la autoridad lo hizo extensivo a los 33 países en los que cuenta con representaciones diplomáticas. Brasil también plantea una situación interesante pues, si bien el registro es procedente ante todas sus

representaciones diplomáticas en el extranjero, para que se habiliten mesas de votación es indispensable que exista un mínimo de 30 electores registrados.

Inicialmente, la modalidad de registro vía correo postal fue adoptada de manera exclusiva por dos países, México y Panamá, que la ligaron a una modalidad análoga para la emisión del voto. En ambos casos, su mecánica planteó tales dificultades de operación (y complicaciones para el usuario) que no es de sorprender que pronto se introdujeran ajustes importantes. La drástica reforma del régimen electoral que llevó a cabo México a principios de 2014 también impactó de manera significativa el dispositivo de voto en el extranjero. Por ahora, baste mencionar que, si bien no se eliminó la modalidad de registro vía correo postal sí se prevé que se simplifique; ahora las personas interesadas tendrán, además, la posibilidad de depositar su papeleta en las embajadas para que estas se hagan cargo de su remisión a la autoridad electoral y, lo que es más importante aún, de votar por internet. En Panamá, la vía postal ha sido remplazada por las modalidades presencial y electrónica, con una innovación muy interesante, pues la parte esencial del proceso de registro se puede cubrir a través de una entrevista personalizada por *skype*.

En este sentido, por su potencial cobertura y las amplias facilidades de accesibilidad que ofrecen, empiezan a ser manifiestos y prometedores los esfuerzos por incorporar modalidades de registro basadas en internet y, seguramente dentro de poco, en otros medios electrónicos o en nuevas aplicaciones tecnológicas. Por supuesto, el hecho de que los interesados dispongan de varias alternativas para cumplir con el proceso de registro puede potenciar de manera significativa sus alcances e impacto.

Un tercer elemento relevante para evaluar de manera integral las bondades de un dispositivo de registro es el relativo a los plazos previstos para su realización. El factor temporal se puede abordar desde dos ópticas. La primera es si el proceso está abierto de manera relativamente continua o bien si se limita a determinados periodos en ocasión de cada proceso electoral. La otra se refiere a la antelación con la que, independientemente de la variable anterior, se cierre el periodo de registro para efectos de cada elección. La fijación de una fecha o plazo límite para llevar a cabo el trámite de registro es un rasgo común a los regímenes electorales latinoamericanos, la cual tiene como propósito brindarle a la autoridad el tiempo necesario tanto para validar las solicitudes presentadas

(altas, bajas, actualización o corrección de datos de los registros), como para producir y distribuir los listados de electores habilitados para sufragar que estarán disponibles el día de los comicios.

Como lo muestra el cuadro 5, en la mayoría de los casos (9 de los 14), el trámite de registro como elector en el extranjero está disponible de manera continua; esto es, se puede realizar prácticamente en cualquier momento, excepto durante los plazos de cierre o suspensión previstos para cada elección. Esta modalidad se facilita en aquellos casos en los que el trámite se realiza ante una sede permanente, como las representaciones diplomáticas, pero sobre todo cuando se puede efectuar vía electrónica. Merece una mención especial el caso de República Dominicana, que ha habilitado recintos permanentes para desahogar exclusivamente trámites relacionados con el registro civil y electoral en el extranjero, los cuales operan de manera independiente de sus representaciones diplomáticas.

En los otros cinco (Bolivia, Colombia, Honduras, México y Paraguay), el plazo para el registro es temporal; solo se puede llevar a cabo dentro de un periodo perentorio que suele tener verificativo en la víspera de la celebración de cada proceso electoral. Dentro de esta modalidad operan algunas variantes. Bolivia, por ejemplo, para efectos de su segunda experiencia en el marco de las elecciones nacionales de 2014, en la que, como recién se apuntó, amplió el registro de cuatro a 33 países, llevó a cabo el proceso de registro en dos etapas. La primera, que duró poco más de un mes entre noviembre y diciembre de 2013, se concentró en los siete países con un mayor número de potenciales electorales. La segunda ya comprendió los 33 países, pero mientras en los 7 países de mayor concentración se extendió por tres meses (10 marzo a 10 de junio de 2014), en los 26 restantes solo operó durante el mes final de ese periodo.

En lo que respecta a la antelación con la que se cierra el periodo de registro para efectos de la elección en que se va a utilizar, encontramos que los extremos oscilan entre el año que se exige en Panamá, hasta el escaso mes previo a la jornada que se dispone en Brasil. Por lo general, estos plazos se ciñen a los establecidos para la actualización del registro y la generación de los listados electorales que rigen dentro del país.

El cuarto elemento es el relativo a los documentos de identidad que se exigen para realizar el trámite de registro. En este sentido, el conjunto de países se puede agrupar, en principio, bajo dos grandes categorías: una mayoritaria, en la que solo es admisible un determinado documento, que comprende tanto a los nueve en los que se trata del documento nacional y único de identificación (cuya denominación muestra variaciones) como a México, donde se carece de un documento de ese tipo, pero, a cambio, se exige la credencial para votar que emite de manera exclusiva la autoridad electoral. Y otra categoría conformada por tres países (Bolivia, Colombia y Ecuador) en los que, además del documento nacional de identidad, se admite el pasaporte de manera alternativa, así como por Brasil, en donde resulta suficiente cualquier documento de carácter oficial.

Si bien es importante poner atención al hecho de que en algunos casos (Bolivia, Colombia y Panamá) se especifica que el documento requerido debe estar vigente porque la inobservancia de este requisito puede impedir el registro, vale la pena destacar que en todos los casos en los que el proceso de registro tiene que ser presencial y en una sede radicada en el extranjero, en esa misma sede se puede efectuar el trámite para obtener el documento de identificación requerido. Evidentemente, esta posibilidad les facilita las cosas a los potenciales interesados en el registro.

México y República Dominicana fueron dos países que, de origen, no contemplaron la emisión en el extranjero del documento exigido para el registro, pero que, ante los problemas y exigencias que esto generó, terminaron por introducir los cambios necesarios. República Dominicana, como ya se mencionó, ha establecido sedes permanentes para realizar todos los trámites atinentes al registro en los ocho países donde opera su dispositivo de voto en el extranjero. Como parte de su reforma electoral de principios de 2014, México ha previsto poner en operación un programa que permita la emisión de la credencial para votar con fotografía a través de su red de embajadas y consulados alrededor del mundo.

En este punto es preciso apuntar que faltan algunas variables por desarrollar; sin embargo, en estricto, respecto a los términos establecidos en cuanto a extensión de este documento, hasta aquí llegaría la primera parte del artículo, en el entendido de que, si es posible, en una segunda entrega se aportaría la parte faltante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA — www.pjn.gov.ar y www.infoleg.gob.ar

Ley 24007, registro de electores residentes en el exterior, de 1991.

BOLIVIA — www.oep.org.bo

Ley 026, Ley del Régimen Electoral (LRE), del 30 de junio de 2010.

BRASIL — www.tse.jus.br

Código electoral, ley 4737, de julio de 1965.

COLOMBIA — www.cne.gov.co

Ley 1475, de 2011, relativa a reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y por la que se dictan otras disposiciones.

COSTA RICA — www.tse.go.cr

Código electoral.

ECUADOR — www.cne.gob.ec

Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas, Código de la Democracia.

EL SALVADOR — www.tse.gob.sv

Decreto 273, Ley Especial para el Ejercicio del Voto en el Exterior en Elecciones Presidenciales, de febrero de 2013.

HONDURAS — www.tse.hn

Ley electoral y de las organizaciones políticas (decreto 44-2004).

Ley especial para el ejercicio del sufragio de los hondureños en el exterior (decreto 72-2001).

MÉXICO — www.ine.mx

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (derogado en 2014).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en vigor desde 2014).

NICARAGUA — cse.gob.ni

Ley electoral 331, de enero de 2000.

PANAMÁ — www.tribunal-electoral.gob.pa

Código Electoral.

PARAGUAY — www.tsje.gov.py

Ley 834 de 1996, Código electoral.

Reglamento para el voto de paraguayos residentes en el extranjero para las Elecciones Generales, de abril de 2013.

PERÚ — www.onpe.gob.pe

Ley Orgánica de Elecciones, de setiembre de 1997.

REPÚBLICA DOMINICANA — www.jce.gob.do

Ley electoral 275, de 1997.

Ley 136-11, que regula el voto de los dominicanos en el exterior.

VENEZUELA — www.cne.gov.ve

Ley orgánica de procesos electorales (2009).

[Sobre el autor]

CARLOS NAVARRO

Mexicano. Es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Estudios Superiores (FES-ACATLÁN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con estudios de Maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Es autor de las distintas publicaciones preparadas por el Instituto Nacional Electoral (INE) para la comunidad internacional, así como de diversos estudios comparados sobre temas político-electorales. Ha participado en numerosas misiones de observación electoral y misiones de asistencia técnica. Es el responsable del diseño y conducción de cursos especializados organizados por el INE en materia de intercambio de conocimientos y experiencias entre representantes de organismos electorales de distintas regiones del mundo. Actualmente ocupa el cargo de director de Estudios y Proyectos Internacionales en la Coordinación de Asuntos Internacionales del INE.

HISTORIA ELECTORAL,
POLÍTICA Y SOCIAL

El sistema electoral, luchas políticas parlamentarias antes de la Guerra del Pacífico

JOSÉ CHAUPIS

<jotache05@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

[Resumen] En el presente artículo se buscará indagar, por un lado, los aspectos jurídicos, es decir, las reglas de juego reguladoras que establecía el sistema normativo legal electoral. Para ello se analizará, a partir de la normativa electoral, cuáles fueron los artículos de la Constitución y la ley electoral que sirvieron para la realización de las elecciones parlamentarias de 1877. Por otro lado, se estudiarán las prácticas electorales y la dinámica política implementada por los actores derrotados e involucrados durante este proceso electoral, cuyas estrategias, conflictos y alianzas no estuvieron desligados de la normativa electoral vigente. No obstante, como ocurrió en esta elección, dicha normativa pudo ser manipulada, incluso distorsionada por los grupos políticos derrotados, desconociendo el triunfo de los vencedores y provocando inestabilidad política.

[Palabras clave] Parlamento, sistema electoral, partidos políticos, lucha política, prensa partidaria, civilismo, pradismo, pierolismo.

[Title] The electoral system, parliamentary political struggles before the War of the Pacific

[Abstract] In this article we will seek to investigate, on the one hand, the legal aspects, that is, the regulatory rules of the game established by the electoral legal normative system. For this, the electoral regulations will be analyzed from the electoral regulations, which were used for the parliamentary elections of 1877. On the other hand, the electoral practices and the political dynamics implemented by the actors will be studied. Defeated and involved during this electoral process, whose strategies, conflicts and alliances were not disconnected from the current electoral regulations. Although, as happened in this election, it could be manipulated, even distorted by the defeated political groups, ignoring the triumph of the victors and provoking political instability.

[Keywords] Parliament, electoral system, political parties, political struggle, party press, civilism, pradismo, pierolismo.

CHAUPIS, José (2017). El sistema electoral, luchas políticas parlamentarias antes de la Guerra del Pacífico. *Elecciones*, 2017, enero-diciembre, 16(17), 197-218.

[Recibido] 02/11/2017 & [Aceptado] 23/11/2017

1. INTRODUCCIÓN

La importancia histórica del Parlamento radica en que se encontraba compuesto por personas que habían sido elegidas a lo largo de todo el país, de ahí que cumpliera, debido a su amplio margen de representatividad —a pesar de su obvio elitismo provincial—, un rol fundamental en la vida política y social del Perú. Lo nacional, desde su origen geográfico, no se contradecía con su posición social elitista (Mücke, 2004b). Así, el Congreso fue ubicado como un ente que no estuvo al margen de las grandes luchas políticas de la época. Por el contrario, permitió el desarrollo de los grupos políticos que durante la década de 1870 fueron consolidándose notablemente: civilismo, pradismo y pierolismo.

Paralelamente al estudio del Parlamento, el tema de los procesos electorarios es un campo que está tomando gran importancia desde la década de 1990 (Aljovín & Núñez, 2006), en la medida en que al ser un espacio de reunión que unía las instituciones políticas estatales con el espacio político de lo no estatal, nos permite indagar, como bien han señalado Cristóbal Aljovín y Sinesio López (2005, p. 10), sobre temas tan importantes como los de la ciudadanía política, la naturaleza inclusiva o excluyente de la participación política eleccionaria, el imaginario social y las representaciones políticas de los concurrentes, las nociones de corrupción paralelas a las luchas electorales, las reglas de juego en cada proceso realizado, la organización política y los organismos participantes del Estado, los cuales no fueron únicamente espacios violentos y legitimadores de poder.

Por ello, que este artículo se buscará indagar, por un lado, los aspectos jurídicos, es decir, las reglas de juego reguladoras que establecía el sistema normativo legal electoral. Para ello se analizará, a partir de la normativa electoral, cuáles fueron los artículos de la Constitución, la ley electoral y las enmiendas que sirvieron como apoyo legal para la realización de las elecciones parlamentarias de 1877. Por otro lado, se estudiarán las prácticas electorales y la dinámica política implementada por los actores derrotados e involucrados durante este proceso electoral, cuyas estrategias, conflictos y alianzas no estuvieron desligados de la normativa electoral vigente. Aunque, como ocurrió en la elección de 1877, esta normativa pudo ser manipulada e incluso distorsionada por los grupos políticos derrotados desconociendo el triunfo de los vencedores y provocando inestabilidad política.

Los comicios electorales elegidos para este estudio tienen dos motivaciones históricas que es necesario justificar. La primera se debe a la importancia que tuvo, idea que es señalada por diversos investigadores, quienes los califican de haber sido una de las contiendas electorales más complejas, difíciles y violentas de la historia republicana, debido a la dura batalla que entablaron el Partido Nacional y el Partido Civil (McEvoy, 1997 y Miró-Quesada Laos, 1961). Segundo, dicho escenario de lucha electoral nos permitirá comprender cómo las elecciones de alta trascendencia política impactan en la dinámica política de los regímenes «tanto desde una perspectiva institucional como en las subsecuentes carreras políticas de los perdedores y los ganadores. En este sentido, podemos evaluar el cambio institucional y la trayectoria política de los actores políticos» (Tovar Mendoza & Gastañón, 2012, p. 865).

2. LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES

El Congreso fue una institución importante para comprender el escenario político previo a la Guerra del Pacífico. Por su composición fue una asamblea de élites provinciales, «en lo referente al origen geográfico de sus miembros, la composición del Congreso podría considerarse nacional, pero en lo concerniente a la posición social de sus miembros, él mismo constituía una institución elitista» (Mücke, 2004b, p. 115). En la década de 1870 las elecciones se efectuaron regularmente, siendo su electorado amplio (2004a). Los presidentes Manuel Pardo (1872-1876) y Mariano Ignacio Prado (1876-1879) fueron elegidos según lo dispuesto por la Constitución, por lo que ellos mismos respetaron algunas reglas básicas de la legalidad electoral. Esto permitió que el Congreso pudiera reunirse regularmente después de haber sido fuertemente afectado por los conflictos políticos que se produjeron en la década de 1860 (2004b, p. 114). La importancia que fue alcanzando el Poder Legislativo se expresa en un decreto dado por el presidente Prado, el 3 de enero de 1879, que modifica el artículo 52 de la Constitución de 1860, quedando de la siguiente manera:

Art. 52. El Congreso ordinario se reunirá todos los años el 28 de Julio, con decreto de convocatoria o sin él; y el extraordinario, cuando sea convocado por el Poder Ejecutivo.

La duración del Congreso ordinario será de noventa días naturales e improrrogables; y el extraordinario terminará, llenado que sea el objeto de su convocatoria, sin que en ningún caso pueda funcionar por más de cuarenta y cinco días naturales (<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1879003.pdf>).

La implementación de esta modificatoria no solo reducía el tiempo de reunión del Parlamento de dos años a un año sino que también reducía el tiempo entre las legislaturas de un año a seis meses. La frecuencia en las reuniones de los congresos extraordinarios impulsó en gran parte esta reforma. Es así, como la enmienda de 1879 pudo haber fortalecido al Parlamento, en la medida en que aumentaba sus sesiones, lo cual expresa claramente la intención por parte de los congresistas de tener un papel más protagónico en la política peruana (Mücke, 2004b, p. 114).

Aunque las prácticas y usos electorales distaban bastante de lo establecido por la ley, la estructura básica de la misma era la que legalmente se había previsto en la Constitución Política de 1860 y en la Ley de Elecciones de 1861. El Parlamento debía reunirse cada dos años, el 28 de julio. Después de haberse llevado a cabo sesiones ordinarias durante 100 días continuos, se clausuraba o, en caso contrario, se podía prolongar por quince días más. El Poder Ejecutivo podía convocar a un Congreso Extraordinario con sesiones de hasta 100 días. A su vez, el ente congresal estaba dividido en dos cámaras: senadores y diputados.

Entre los principales acuerdos que se establecieron en la legislación electoral estuvo el acabar con el descontrol que acarreaba el desarrollo de cada proceso. Para ello, la Cámara Baja volvería a hacerse cargo una vez más del desarrollo eleccionario como máxima autoridad rectora, papel que le había sido arrebatado durante la época castillista. De esta manera, la Cámara de Diputados a partir de su Comisión de Poderes —cada Cámara tenía una en particular— fijaría los senderos legales necesarios para la realización de los procesos electorales. La referida Comisión de Poderes se encontraba integrada, a su vez, por los congresistas no salientes. Entre sus tareas se hallaba la designación del número de vacantes tanto de senadores¹ como de diputados², así como la coordinación con los órganos periféricos encargados del desarrollo de los comicios electorales.

También se acordó devolver la responsabilidad de controlar las primeras etapas de las elecciones a los órganos de poder local. A la cabeza de los elementos de apoyo institucional se encontraba el Colegio Electoral Parroquial cuyos

1 Archivo del Congreso de la República (en adelante, ACR), Acta de la Cámara de Senadores (en adelante, ACS), leg. 455, cuaderno de debate de la sesión ordinaria 1876-1877/30-01-1877.

2 ACR, Acta de la Cámara de Diputados (en adelante, ACD), leg. 140, cuaderno de debate de la sesión ordinaria 1876-77/03-01-1877.

electores de segundo grado instalarían la mesa momentánea en la que se elegiría a la mesa permanente o receptora que seleccionaría a los representantes en el Colegio Electoral Provincial, es decir, a los electores de primer grado, puesto que el voto era indirecto. Para ello se hallaban asistidos por los prefectos, subprefectos y sus «comisionados» organizadores del registro cívico. Esto se hizo ya que

se necesitaba el segundo filtro —la elección indirecta— del procedimiento electoral para evitar la manipulación del voto por parte del gobierno de turno, para evitar la tiranía del número, la manipulación de las masas, el peligro del voto mayoritario indígena, el creciente mercado de los votos de los electores y la violencia política que afectaban los espacios locales y provinciales (“dualidades”) (Gamboa, 2005, p. 222).

La elección indirecta fortaleció a los intermediarios estatales, debilitando o condicionando a los poderes locales. Las autoridades públicas intervenían en diferentes momentos para manipular la elección, aunque también tenían límites, lo cual «se expresaba en las tensiones políticas antes, durante y después de cada elección» (Del Águila, 2013, p. 279).

Finalmente, los requisitos que se establecieron para la participación del ciudadano como votante en las elecciones por realizarse en 1877 fueron las ya clásicas exigencias para alcanzar la condición política de ciudadano activo. Los requisitos propios de una ciudadanía corporativa «superpuesta» o «filtrada» en la institucionalidad republicana eran haber cumplido los 21 años, o estar casado y, además, saber leer y escribir, o ser jefe de taller, o tener alguna propiedad raíz, o pagar contribuciones (Del Águila, 2013). Como bien lo ha señalado Gabriella Chiaramonti (2000), se trataba básicamente de requisitos excesivamente vagos, que no podían ser cuantificados y, como tal sería inadecuado llamarlos datos censales, ya que a lo mucho se limitaba a comprobar la independencia económica del sujeto y acababan por permitir el acceso a la votación a la mayor parte de los varones adultos, los cuales no excluían a los indígenas debido a su condición de propietarios de tierras y de contribuyentes.

En la década de 1870 se produjeron importantes debates para una reforma electoral. El gobierno de Pardo, que buscaba con dicha reforma enfrentar la corrupción política y el fraude electoral (Del Águila, 2013). Chiaramonti (2004) estudió el debate en la Cámara de Diputados (1874), donde se discutió sobre la confiabilidad de los registros cívicos y las arbitrariedades locales, y, además, se propuso restringir el acceso al voto. Por otro lado, el gobierno de Prado nombró

dos comisiones para el estudio de la Ley de Elecciones y la Ley de Municipalidades el 14 de abril de 1877. La primera terminó en el levantamiento del censo de población de 1876 y la segunda no produjo mayores resultados. El 12 de octubre de 1877 se dio un Reglamento de moralidad pública y policía correccional para controlar los excesos de la prensa —principalmente civilista— y mantener el orden público evitando los desmanes de la población que pudieran producirse durante las elecciones congresales del domingo 21 de octubre.

Art. 10. Se prohíben las reuniones en las calles de muchachos armados en bando para formar guerrillas, o cualquier otro simulacro de guerra; y serán disipadas por los agentes de policía. Los padres, tutores, patrones amos de los muchachos serán multados con uno a cuatro soles o uno a cuatro días de arresto, por su descuido en este punto.

Art. 13. Los impresos que, por inmorales, irreligiosos o contrarios al orden, fueren prohibidos por las leyes y sin embargo se publicaren, serán embargados por la policía y puesto con el impresor a disposición del juez competente, previa la multa de diez a veinte soles (<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1877012.pdf>).

Una vez cumplidos los patrones electores requeridos, uno podría ser tomado en cuenta para ser incluido dentro del registro cívico, guía que determinaría a las personas aptas para concurrir a las ánforas³. Claro está que el número de inscritos debería estar acorde con las cifras arrojadas por el censo general de población. Lo curioso es que si bien su promulgación fue realizada el 25 de mayo de 1861⁴ no se hizo ningún censo y este pudo recién llevarse a cabo en 1876, aunque no fue utilizado en las elecciones congresales de 1877⁵. El motivo más importante para la elaboración del censo demográfico por parte del gobierno civilista, además de conocer las características de nuestra población, era que su resultado serviría para la elaboración de las respectivas cartas de ciudadanía, único documento de identidad que otorgaba el derecho a votar, con lo cual se daría la formalización de la ciudadanía y el proceso de construcción de la representación política para así poder luchar contra la corrupción y el

3 No podían ser electores por ley emitida por el Congreso, los vocales, fiscales, jueces de primera instancia y agentes fiscales. ACR, ACD, leg. 122, cuaderno de debate de la sesión ordinaria de 1871-72/19-09-1871.

4 ACR, ACD, leg. 47, cuaderno de debate de la sesión ordinaria de 1861-62/25-05-1861.

5 ACR, ACD, leg. 142, cuaderno de debate de la sesión ordinaria de 1876-77/01-02-1877. El diputado Duarte propone que al haberse realizado el censo de población en 1876 se debería eliminar para esta elección el artículo 101 de la ley electoral que sostenía que: «Para las elecciones prevenidas en los artículos y mientras no esté formado el Censo General de la República se elegirá el mismo número de electores que se nombró en el año de 1853». Ello fue aprobado sin debate y por unanimidad en el recinto parlamentario, lo que permitió el aumento de la manipulación en la distribución de las boletas de votación imprescindibles para la realización del sufragio.

fraude electoral. Chiaramonti en su estudio sobre el censo de 1876 señala que

si la cultura de la época consideraba el censo de importancia fundamental en relación con la acción gubernativa y con los intereses de los ciudadanos, es también cierto que las leyes en vigor lo vinculaban estrechamente con la dinámica del sistema político, siendo en muchos aspectos la bisagra de los mecanismos de construcción de la representación (2000, p. 17).

Si para ser votante se exigía toda una serie de requisitos, para ser candidato estos aumentaban notablemente. En las elecciones de 1877, se procedería a cambiar un tercio de los congresistas de ambas cámaras, al cumplirse los dos años que establecía el artículo 57 de la Constitución de 1860. De esta forma fueron removidos los congresistas que habían cumplido por lo menos seis años de permanencia en el hemiciclo, cuyos miembros mayormente eran pertenecientes a las élites locales, debido a que los requisitos para ser elegido eran muy restrictivos. Para la elección de diputados, uno tenía la condición de propietario y otro la de suplente⁶ y, según lo establecido por el artículo 46 de la Constitución de 1860, la cifra era de 1 por cada 30 000 habitantes o, en caso contrario, por cada fracción que pasara de los 15 000, o por cada provincia. En el caso de que la población de una provincia no llegara a ese número, se le otorgaba un número de 1 a 4 representantes. Para ello, se tenía como requisitos el ser peruano, haber cumplido los 25 años, ser natural del departamento al cual se postulaba o tener 3 años de residencia, contar con un monto de 500 pesos o ejercer la docencia. Para los senadores, la diferencia con sus colegas de la Cámara de Diputados era la de tener 35 años y 40 000 pesos de ahorro. Cabe resaltar que un senador podía ser candidato en simultáneo a la diputaduría⁷.

El Congreso estaba sujeto a un alto nivel de fluctuación, siendo un tercio de los diputados elegidos en un lapso de dos años. La reelección de senadores y diputados estaba expresamente permitida y también se practicaba, pero muy pocos parlamentarios retenían su escaño por más de seis años [...] Solo diez diputados y dos senadores pertenecieron a sus cámaras durante las seis legislaturas entre 1868 y 1878. Otros dos congresistas fueron inicialmente diputados y después pasaron a ser senadores (Mücke, 2010, p. 187).

Las elecciones para renovar el tercio parlamentario fueron convocadas por el presidente Prado el 1 de junio de 1877, y en el respectivo decreto se colocó el

6 Esta situación incrementaba el número de congresistas en el hemiciclo, el suplente ingresaba cuando el propietario dejaba de ir a las sesiones.

7 ACR, ACD, leg. 21, cuaderno de debate de la sesión ordinaria de 1878/24-07-1878, f. 2.

número de senadores y diputados propietarios y suplentes⁸. En medio de esta coyuntura de tensión política se dio comienzo a la elección de delegados el domingo 21 de octubre. El peso de la campaña electoral se demostraba durante los comicios, por ello, era importante que esta fuera exitosa para tener mejores opciones de triunfar en medio de los violentos choques que se producían durante su realización (2004a, p. 139). Los procesos electorales normalmente se iniciaban con el Tedeum de rigor, luego se reunían las autoridades y los notables locales dentro de la municipalidad respectiva en la que se elegía en rápida votación la conformación de la junta de la mesa momentánea o preparatoria, la misma que debía entregar al gobernador o, si no lo hubiera, al teniente de distrito, la lista de todos los aptos con derecho a sufragar, lista que debería ser colocada, a su vez, en la plaza central para que todos pudieran tomar conocimiento de la convocatoria. Si algo podemos observar es que las autoridades municipales a cargo de registrar a los sufragantes no respetaban las normas establecidas; por el contrario, intentaban impedir que los adversarios políticos votaran y se rehusaban a registrarlos. Es así, como el primer objetivo de cada partido político era tener el control del registro electoral (p. 141).

Esto se observó claramente en las elecciones parlamentarias de octubre de 1877 en diferentes partes del Perú. Unos días después, los ciudadanos hábiles se reunían en la comuna y formaron la denominada mesa permanente o receptora de sufragios. Su función era dirigir la votación, cuyo desarrollo debía tener un máximo de ocho días, y se llegó a obtener como mínimo las cuatro quintas partes de los votantes sufragantes en planillas. En ese espacio de tiempo, que podía prolongarse hasta por dos semanas, las elecciones no serían ni pacíficas ni legalmente correctas. Era bastante fácil caer en corruptelas y componendas; así, los claros nexos entre la manipulación de la distribución de los boletos electorales con el registro cívico y el número de electores desembocó en el tradicional mecanismo de corrupción y fraude electoral. Esto acabó por generar un círculo vicioso, en el que los candidatos propuestos podían hacer uso de diferentes medios para la compra de votos, especialmente de los grupos subalternos, «alterando y falsificando desde la raíz el proceso electoral» (Chiaramonti, 2000, p. 20). A ello podemos agregar que la ausencia de censos poblacionales capaces de dar a conocer la cantidad real de votantes fue un factor que impulsaría la violencia política en la campaña congresal de 1877 (McEvoy, 1997). En otras palabras,

8 <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1877006.pdf>.

un grupo político frecuentemente recurría a la expulsión de sus adversarios de la plaza antes de que se procediera a elegir a los integrantes de la mesa electoral. Esto provocaba que la parte derrotada se trasladase a la segunda plaza de la parroquia para realizar su propia elección (Mücke, 2004a, p. 142).

El último trámite por realizar era el escrutinio, que debía realizarse teniendo como observadores a los personeros de las listas competidoras y los miembros gubernativos zonales. Los partidos en competencia respetaban los resultados de quien llegaba a controlar la plaza, aunque efectuaban elecciones paralelas a través de mesas duales (2004a). Para el conteo de los votos se procedía ilegalmente a decir en voz alta el nombre del elector y su elección. El resultado era comunicado respectivamente a los elegidos, los cuales representaban a su comunidad y ello les daba derecho a acceder a la segunda fase del acto electoral, en la que se elegía a las autoridades nacionales. En esta parte del proceso los miembros nombrados se reunían en la capital de provincia donde constituirían los llamados Colegios Electorales Provinciales con los mismos métodos llevados a cabo en la primera parte de la elección. Los miembros más influyentes podían conformar primero la mesa momentánea o calificadora de provincia y luego la mesa permanente o receptora. El objetivo sería dirigir los trámites para la realización del voto. Cada colegio electoral remitía un informe de sus resultados electorales a la persona que había sido elegida y al Congreso.

Para el estudio del proceso electoral de 1877, la versión de los hechos y el actuar de los protagonistas cambió según los medios de prensa utilizados. La prensa civilista, como *El Nacional*, *El Comercio*, *La Opinión*, resaltó la actitud honesta y virtuosa del civilismo frente al uso de la fuerza represiva por parte del gobierno pradista, mientras la que apoyaba al nacionalismo, como *La Patria* y *La Sociedad*, se indignó ante el accionar poco cívico de los civilistas y resaltó el respeto de la ley electoral por el gobierno. A nosotros nos interesa, en esta parte, el argumento esgrimido por los futuros perdedores para comprender mejor sus siguientes acciones en las que desconocieron el triunfo de los civilistas. Las actitudes de los perdedores «impactan de una forma relevante en el propio proceso democrático, en la estabilidad del nuevo gobierno, y en las sucesivas reformas institucionales que surgen a consecuencia de este tipo de procesos electorales» (Tovar Mendoza & Gastañón, 2012, p. 851). *La Patria* y *La Sociedad* publicaron durante todo el mes de octubre sendos titulares en los que criticaban duramente el accionar del Partido Civil: fraude en la entrega

de boletas electorales, compra de votos, uso de la violencia para ocupar la plaza central, levantamiento de mesas paralelas, manipulación de la información a través de su prensa partidista, etcétera. Al día siguiente de la primera vuelta electoral La Patria tituló «La derrota del partido Civil» (22-10-1877). En los días posteriores observamos titulares como «Sigue la farsa» (24-10-1877); «Los embustes civilistas» (25-10-1877); «La última farsa» (26-10-1877); «El escándalo de anoche» (30-10-1877). La política, como puede observarse, no recae solamente en los vencedores; los perdedores continúan la lucha desde la oposición sin reconocer su derrota haciendo uso de diversas estrategias: una fue el empleo de mesas paralelas para mantenerse en competencia, otra fue la prensa para que difundiera entre la opinión pública la legitimidad de triunfo.

A pesar de las arbitrariedades denunciadas por la prensa opositora al civilismo, se realizó la segunda ronda de las elecciones provinciales el 18 de noviembre, al igual que la primera ronda estuvo acompañada de escándalos — aunque fueron menos violentos que los de octubre— siendo estos presentados ante la Cámara de Diputados⁹. La Patria durante noviembre y diciembre publicó nuevos titulares criticando a los «argolleros civilistas» como «El pudor civilista» (22-11-1877), «Las pruebas» (24-11-1877), «La vacancia» (27-11-1877), «Anomalías» (4-12-1877), «Nos defendemos» (6-12-1877). Podemos afirmar que las elecciones de 1877 fueron tan violentas y desordenadas como todas las anteriores. En diferentes distritos electorales, diversos candidatos manifestaron con diversos argumentos haber ganado la misma curul parlamentaria (Mücke, 2004b, p. 126). Tras la elección de delegados en octubre y la elección de congresistas en noviembre de 1877, le correspondía al Congreso la responsabilidad de llevar a cabo el cómputo general y calificar las actas electorales provinciales en julio de 1878, lo que prolongó el conflicto político.

3. LAS CALIFICACIONES PARLAMENTARIAS Y LAS RESPUESTAS DE LOS PERDEDORES

Para las calificaciones parlamentarias de 1878 el Partido Civil había recuperado su unidad y se preparó desde diciembre de 1877 en pos de alcanzar el tercio con-

9 ACR, ACD, segunda junta preparatoria de 1878/15-07-1877. Las juntas preparatorias (11 en total) eran reuniones privadas realizadas en Congreso, en las cuales los candidatos elegidos se presentaban y mostraban sus credenciales de representantes de sus provincias, así como los miembros de mesa que los avalaban. Por ello fue fácil para los civilistas llevar a cabo la dualidad electoral en los lugares de votación. Allí también se podían hacer las denuncias de la segunda ronda.

gresal. Buscó el apoyo de cada uno de los congresistas para contrarrestar los esfuerzos por intimidarlos llevados a cabo por el régimen pradista. Por ello, fue importante que se mantuvieran las estructuras organizativas con la inversión de significativas cantidades de dinero (2010, p. 216). Los congresistas que no habían dejado su escaño debían reunirse el 13 de julio de 1878 con el objetivo de decidir la legalidad de los distintos colegios electorales y la composición correspondiente al nuevo Congreso (p. 218). La cohesión interna demostrada y la coordinación de las actividades políticas repercutió en sus integrantes:

Las elecciones de congresistas y las votaciones en el Congreso habían forzado al partido a adoptar medidas que convirtieron al Partido Civil, partido personalista, en un partido político (2004b, p. 128).

Esto se demostró en la sesión de votación, la cual, si bien se extendió por varias semanas, dio como resultado que únicamente fueran reconocidas las actas electorales que votaron por los candidatos civilistas y que se anularan las victorias obtenidas por los nacionalistas, las que fueron declaradas ilegales, con lo que se acabó con las dualidades y se le dio la mayoría absoluta en ambas cámaras del reestructurado Congreso. Es de resaltar que solo uno de los congresistas opositores fue elegido, Francisco González, quien estaba vinculado al pierolismo siendo llamado por Basadre «el primer diputado obrero del país» (2005, tomo IX).

Esto suscitó un movimiento popular sin precedentes contra el poder que detentaban las mayorías civilistas en ambas cámaras parlamentarias. La actitud de los perdedores se expresó a través de la emergencia de un movimiento plebiscitario que demandaba anular las elecciones, quitarle al Congreso varias de sus funciones, para finalmente cerrarlo y realizar una nueva convocatoria a elecciones. El accionar de los vencidos influyó en las luchas políticas posteriores y dio paso a nuevas reglas de juego poselectorales. Los desmanes surgieron como iniciativa de diversos grupos políticos perdedores de la contienda, opositores del civilismo, en su mayoría vinculados al nacionalismo, en pacto con las autoridades locales de diferentes partes del país (*El Correo del Perú*, 4-11-1878¹⁰).

Por medio de un análisis de las «derrotas electorales y las respectivas reacciones de los perdedores tienen sobre la legitimidad del proceso electoral»

10 El Correo del Perú (1871-1878) era un semanario literario fundado por los hermanos liberales Manuel Trinidad e Isidro Mariano Pérez. Tuvo una actitud de distanciamiento con respecto al pradismo y pierolismo y estuvo más cercano al civilismo.

(Tovar Mendoza & Gastañón, 2012, p. 852) podemos entender la emergencia del movimiento plebiscitario, el cual difiere de lo sostenido por Mücke (2005) en relación con que no estaban bien organizados, carecían de una coordinación central, y eran actos de desesperación de carácter individual y no el comienzo de un levantamiento anticongresal liderado por los enemigos del civilismo. Los perdedores formaron una amplia coalición para desconocer el triunfo del Partido Civil que se inició ni bien había acabado la segunda parte de la elección (*El Correo del Perú*, 31-01-1878; 11-07-1878)¹¹. Esta alianza fue juzgada por el Parlamento de mayoría civilista como una amenaza para las instituciones, el orden público y principalmente para los intereses de los buenos ciudadanos (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, vol. 1, p. 20). La rebeldía de los perdedores con el consiguiente desconocimiento del resultado oficial abrió una brecha en la estabilidad del sistema político que el civilismo no estaba dispuesto a permitir.

El mecanismo propuesto por los perdedores para llevar a cabo el plebiscito se realizaría a través de las firmas de actas por los electores de distintas provincias para pedir expresamente el cierre del Parlamento. La recolección de firmas para llenar los planillones fue acompañada de actos violentos como la quema de ánforas y material electoral, turbas callejeras que demandaban ser escuchadas por el gobierno, entre otras medidas. Todo ello tuvo como objetivo interrumpir las reuniones de las Juntas Preparatorias e intimidar a los representantes electos del Partido Civil (*El Correo del Perú*, 12-07-1878). De esta forma los perdedores trataron de «frustrar las ventajas del ganador en su nueva posición de autoridades, en su rol de oposición crítica, con lo cual buscarán incrementar sus posibilidades de triunfo para una siguiente elección» (Tovar Mendoza & Gastañón, 2012, p. 852). Los actores políticos perdedores disponían, así, de una capacidad de veto importante, que podían o no usar —si sabían hacerlo— contra los vencedores. Incluso tenían la posibilidad de elegir cómo implementarla: boicot del proceso electoral, oposición leal o desleal al triunfador, etcétera. Por ello lo que el perdedor llevara a cabo o dejara de hacer tendría políticamente consecuencias importantes con respecto a la institucionalidad del país (2012, p. 853).

11 En repetidas ocasiones se señala en la prensa civilista que los actos violentos en los que están vinculadas autoridades departamentales y provinciales no hacen más que desprestigiar a un gobierno que ya está bastante débil.

En las páginas de *El Correo del Perú* se evidenció el descontento de la población a raíz de lo que se consideró: elecciones fraudulentas, por haberse infiltrado personeros «torciendo la ley, falsificando actas y corrompiendo electores, quienes deben ser juzgados por todo el peso de la justicia» (*El Correo del Perú*, 10-07-1878). Esto desprestigiaba y deslegitimaba a un Congreso que estaba por sesionar. La prensa vinculada a los triunfadores denunciaba la complicidad de las autoridades en la violencia electoral. El Nacional dio a conocer algunas denuncias que recayeron en el perdedor de las elecciones, el Partido Nacional. Así, dijeron que autoridades de algunas provincias, como Cajamarca, habían abierto proceso al representante electo con la finalidad de inhabilitarlo, suprimir su voto en las juntas preparatorias e impedir su salida de la provincia¹². Esto se volvió un problema mayor, cuando el mismo periódico puso de manifiesto que este accionar del Partido Nacional, no se limita solo a la provincia de Cajamarca, sino que las autoridades de otras localidades también están pensando procesar a sus representantes elegidos:

Para apoyar su acusación, afirma «El Nacional» que, al diputado de una de las provincias de Cajamarca, se le ha promovido una cuestión judicial para arraigarlo en su provincia, y que tienen noticia que hará lo mismo con los diputados de Chachapoyas y Lambayeque (*El Correo del Perú*, 18-06-1878).

Se acusaba no solo a los nacionalistas de ser los promotores del movimiento sino también a los pierolistas, a los cuales se les culpaba de ser la facción que inoculó en los nacionalistas las ideas de la vacancia parlamentaria y el plebiscito (*El Correo del Perú*, 25-07-1878). Esto lo sostenían al hacer mención que los representantes del Partido Nacional y los pierolistas no asistieron a la sesión de apertura del Congreso, ya que estaban conspirando a favor de una rebelión anticongresal.

Despechados y furiosos, nacionalistas y pierolistas, han recurrido a las asonadas para ver si de ellas nacía la revolución, o cuando menos un plebiscito; y no bien han principiado a juntarse sus secuaces en las plazas de algunas ciudades con más o menos algazara, ya declaran que «El plebiscito es un hecho». Dejémoslos soñar, que eso hace poco daño (*El Correo del Perú*, 02-08-1878).

12 La noticia fue reproducida por *El Correo del Perú* (17 y 19-06-1878). Hay que hacer la salvedad de que sus editores comparten el sentir de dicha denuncia.

En referencia al papel que debía cumplir el Congreso, el diputado Gálvez señalaba lo siguiente:

El Congreso, como poder del Estado, debe en la esfera de sus atribuciones sostener el orden constitucional, y por esto está en la obligación de dirigir a los pueblos su palabra para señalarles el peligro que los amenaza si dan oído a los que quieren lanzarlo en la anarquía, halagándolo con las proclamas plebiscitarias (1878, vol. 1, p. 111).

Seguidamente el diputado Gálvez define el plebiscito como:

el llamamiento hecho al pueblo para que deliberé por sí mismo en los asuntos públicos, para que juzgue los actos de los poderes constituidos, para que intervenga directamente en la suerte de la nación (vol. 1, p. 111).

Para comprender la opinión del diputado Gálvez hay que tomar en cuenta qué se pensaba por estos años sobre la ciudadanía, qué entendían sobre el ejercicio del accionar cívico. El diputado Gálvez pensaba que no todos los ciudadanos, portadores de derechos civiles tienen derechos políticos, pues esto es medido por el interés en dichos asuntos. Por tanto, para él las «masas», carentes de derechos políticos no podían decidir sobre la nación, esto en referencia a las «turbas» que pedían el plebiscito.

Los hombres tienen los mismos derechos civiles, sí, porque estos son inherentes a la naturaleza humana; pero no todos tienen los derechos políticos, porque no interesando estos a solo los individuos sino a la sociedad, tiene que establecer condiciones y requisitos para su ejercicio. [...] No son, pues, ciudadanos todos los que nacen en nuestro territorio, ni las masas compuestas casi siempre de individuos que carecen de derechos políticos, las que pueden decidir de la suerte de la República (p. 112).

A esto se sumó la opinión del diputado Elías, quien mencionaba que el Congreso elegido en 1877 era legítimo porque «los que han juramentado lo han hecho bajo la plena conciencia de su elección» (p. 108). Sus palabras resaltan el fuerte vínculo que existía entre ciudadanía virtuosa, legitimidad política y conciencia cívica. En general, el discurso con el cual se apela a la acción cívica de los ciudadanos es el respeto a las instituciones políticas, la estabilidad del orden público, la buena ciudadanía y la búsqueda de la prosperidad; en oposición a la manera en que actuaban los perdedores de la contienda electoral al hacer lo contrario a la búsqueda del bien común (*El Correo del Perú*, 11-7-1878).

El clima generado por el movimiento plebiscitario no fue restringido a pocas provincias, sino que se extendió por las principales ciudades del país como Piura, Huamalíes (Huánuco), Arequipa, Puno, Lima y Callao (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, 1878, vol. 1, pp. 20-21).

En el Congreso, de mayoría civilista, una vez instalado —obtuvo los cargos de presidente, vicepresidente y secretario, con lo que controló la mesa directiva de ambas cámaras legislativas— se debatieron las medidas que se deberían tomar para reprimir y castigar los delitos de sedición cometidos en las distintas provincias, tanto para los actores directos de los desórdenes, como para las autoridades políticas responsables de promoverlos. Resalta el caso del Callao, en donde se pidió agregar a la lista de sospechosos el nombre del prefecto o el caso de Huamalíes, en donde se vincularon los actos de violencia con el diputado saliente. En estos debates, mientras que algunos estaban en contra de combatir el movimiento plebiscitario con más violencia al considerar que ello aumentaría el desprestigio y deslegitimación del Congreso, otros manifestaron que era necesario castigar con toda la severidad de la ley a los que pretendieron «desconocer la autoridad legal del Parlamento, trastornar el orden público y atentar contra la soberanía de la nación» (1878, vol. 1, p. 22)¹³.

Complementariamente a estos debates, en el Congreso se debatió una declaración de principios democráticos, el 14 de agosto de 1878, sobre el papel de los partidos políticos; su punto en discusión era si existía en el Congreso un partido que pudiera imponerse:

Los diputados no negaban la existencia de un partido dominante y tampoco describían a este partido como la expresión de la voluntad general. Más bien opinaban que la lucha entre los partidos era una de las características del régimen democrático [...]. La unión que acababa de rechazarse respecto a la lucha de los partidos se volvía a reclamar respecto a los fundamentos institucionales de la República. Es decir, todos tenían que aceptar las reglas de juego. Pero cada uno de los partidos poseía el derecho a ganar y a implantar sus ideas políticas [...]. No se exigía unanimidad respecto a la cuestión de quien ganó la elección en tal provincia, pero sí se exigía consenso respecto a la cuestión de cómo verificar quién ganó la elección (Mücke, 2005, pp. 281-283).

Al aprobarse la norma se legitimó el papel hegemónico del Partido Civil por detentar la mayoría congresal. Quedaba, finalmente, determinar el papel que debería cumplir el Congreso para hacer frente al movimiento plebiscitario. Este rol se estableció cuando se presentó un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados, el 24 de agosto de 1878, en el que se proponían una serie de medidas que debería tomar el Parlamento con respecto al movimiento plebiscitario, el cual fue declarado atentatorio contra el orden público y constitucional, por

13 Estas dos propuestas contradictorias sobre las medidas por tomar frente al movimiento plebiscitario se dan por iniciativa de los diputados Cornejo y Valle, respectivamente.

el delito de rebelión por lo que merecía fuertes sanciones. El Congreso tenía además la obligación de recompensar a aquellos ciudadanos que defendieran el ordenamiento jurídico. Los cuatro artículos de la propuesta de ley señalaban lo siguiente:

Art. 1. Son reos de delito de rebelión y quedan por consiguiente a las penas establecidas en el Código Penal, todos los individuos que inicien, secunden o protejan, sea por vías de hecho o por medio de actas, el desconocimiento o la resistencia al orden constitucional establecido en la República, de conformidad con su carta política y representado por la autoridad legal del Congreso, el Gobierno y el Poder Judicial de la Nación.

Art. 2. El Poder ejecutivo procederá a la inmediata destitución y sometimiento a juicio de los funcionarios políticos que autoricen o consientan las manifestaciones públicas que tiendan a la consumación de este delito.

Art. 3. Serán además borrados del escalafón general del Ejército y de la Armada; los generales y oficiales que incurran en alguno de los casos del artículo 1 de esta ley; así como privados de todos sus derechos y goces los empleados políticos, judiciales y de hacienda que se hagan reos del mismo crimen;

Art. 4. El Congreso y a su vez el Gobierno acordaran las recompensas a que se hagan acreedores los generales jefes y oficiales del Ejército, de la Armada y de la Guardia Nacional y los demás ciudadanos que se distinguan en la defensa del régimen constitucional (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, 1878, vol. 1, pp. 124-125).

La conducta antisistémica llevada a cabo por los perdedores con la promoción de medios contenciosos con el fin de interrumpir la continuidad del Parlamento no implicaba un accionar únicamente golpista, en la medida en que el proceso estaba viciado desde el inicio, sino una defensa de las leyes (Tovar Mendoza & Gastañón, 2012). Una carta de José de la Riva-Agüero a Manuel Pardo, del 14 de mayo de 1878, es bastante ilustrativa respecto a la respuesta de los civilistas ante la posibilidad de revertir la situación por parte de los perdedores apoyados por el gobierno de Prado, quien amenazaba con establecer una dictadura:

Para el caso de disolución del congreso podemos contar con varias gendarmerías; estoy en contacto con jefes que nos ayudarán si llega el caso [...] los opositores tienen gente para pobladas [...] nosotros tendremos la nuestra para contrarrestarlo. Ahora nos conviene estar quietos hasta que el gobierno se lance a la dictadura, si se atreve a ello, o si a ello lo arrastra los áulicos. Entonces tendremos la opinión en nuestro favor y podremos contar con el país entero [...] debemos pensar en armarnos, a fin de que cuando llegue el momento, podamos hacerlo introducir por algún lugar (McEvoy, 1997, p. 234).

Los vencedores, para enfrentar al movimiento plebiscitario movilizaron toda la maquinaria partidaria civilista con el impulso del apoyo público de las provincias para seguir leales al Congreso. Como puede verse, la votación era parte de una campaña electoral prolongada y costosa, que se iniciaba con meses de anticipación a la elección y culminaba muchos meses después con la calificación de las actas por parte del Congreso, siendo la base de legitimación del poder político el respaldo organizado que tuviera cada candidato tanto en su provincia como en la capital (Mücke, 2004a). Encontramos casos en los cuales se prestaba juramento, expresado a través de una carta escrita y refrendada por los electores, contraria a las acciones violentas que no buscaban más que debilitar al país. Por ejemplo, en Tarma, el 7 de agosto de 1878, los ciudadanos suscriben un acuerdo con la finalidad de emitir un «voto de gracias» al Congreso y al Ejecutivo protestando contra las tentativas que buscaban impedir el correcto funcionamiento del cuerpo legislativo. Además, se ofrecían a enviar un contingente de ciudadanos según lo que la ley solicita para mantener el orden público (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, 1878, vol. 1, p. 64).

En Ica se reunieron, el 2 de agosto de 1878, con el mismo objetivo de protestar contra quienes se habían propuesto subvertir el orden constitucional. Se pronunciaron enérgicamente, rechazando las acciones realizadas en Lima, las mismas que buscaban desconocer las juntas preparatorias oponiéndose a toda rebelión que intentase consumar en nombre de un plebiscito o cualquier acto similar. Además, brindaron apoyo al gobierno de Mariano Ignacio Prado y al Congreso elegido recientemente (1878, vol. 1, p. 69). También los ciudadanos de Huaraz, el 5 de agosto de 1878, se reunieron para condenar la protesta realizada en Lima con el fin de desconocer la nueva legislatura. Así, se refirió a los iniciadores de la protesta como «ciudadanos descarriados» que buscan un nuevo orden constitucional por medio de un plebiscito (vol. 1, p. 71).

Encontramos más casos de adhesión constitucional al Congreso con una marcada base popular. El primero de ellos se produjo en San Marcos de Arica, en donde se reunieron «espontáneamente» los ciudadanos, el 8 de agosto. Señalaron que era deber de un buen peruano contribuir con todas sus fuerzas al sostenimiento del orden y la constitucionalidad del sistema de gobierno y que las malas pasiones políticas de algunos habían encontrado una acogida criminal en gran parte del pueblo. Frente a esto protestaron radicalmente contra la actitud

del pueblo de Arequipa al buscar un plebiscito y manifestaron nuevamente su adhesión al Congreso y al Ejecutivo (p. 71). El segundo caso se realizó en la provincia de Huanta, el 26 de julio, donde se reunieron los ciudadanos para ofrecerle al Congreso y al presidente su participación para sostener la tranquilidad pública y respetabilidad de ambos poderes, incluso «si es preciso derramando su sangre y aun el sacrificio de su vida» (p. 77). Otras provincias, como Piura, también manifestaron su apoyo incondicional como leales ciudadanos al Parlamento y al Ejecutivo. Expusieron, a través de una misiva, que ellos eran contrarios al plebiscito, por «estar destinado a producir profundas perturbaciones al régimen constitucional» (p. 97). De igual modo, se pronunciaron los ciudadanos de Sechura, Huancayo, Huarochirí, Cañete y Condesuyos.

Finalmente, en el Congreso de la República, la ley que juzgaría al movimiento plebiscitario fue promulgada el 29 de octubre de 1878, luego de un largo debate con pocas modificaciones respecto a su versión original propuesta en el Parlamento dos meses antes¹⁴. Si bien se puso fin a las movilizaciones plebiscitarias, el accionar de los perdedores desestabilizó el escenario político, ya que a pesar del acercamiento entre el nuevo presidente del Senado y líder del Partido Civil, Manuel Pardo, y el presidente Mariano Ignacio Prado, se produjeron nuevos complots que terminarían con el asesinato de Pardo en la entrada del Congreso el 16 de noviembre de 1878, siendo «el epílogo de un conflicto político nacional de una dimensión pocas veces vista en la historia del Perú» (McEvoy, 2007, p. 302). La acción de los vencedores se hizo más dura contra los opositores. En diciembre de 1878 se suspendieron varios derechos fundamentales y a comienzos de 1879 se aprobó una ley que suspendió todos los artículos de la constitución referidos a las garantías que otorgaban protección ante el arresto y exilio arbitrario, así como aquellas que defendían la libertad de reunirse (Mücke, 2010, p. 225). Esta ley, finalmente, polarizó aún más el escenario político, en la medida en que iba dirigida contra el líder de la tercera fuerza política en pugna: Nicolás de Piérola, quien se encontraba en Europa. Esto se agudizó cuando Chile le declaró la guerra al Perú, el 5 de abril de 1879, con lo que estalló la Guerra del Pacífico que duró cuatro largos años.

14 <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1878033.pdf>

4. CONCLUSIONES

La elección para la renovación del tercio parlamentario en 1877 aparentemente se sujetaba a lo establecido por la ley electoral de 1861 y a las calificaciones hechas por las juntas preparatorias de las cámaras, aunque, en realidad, estas fueron unas elecciones bastante complejas, donde los mecanismos legales legitimaron acciones ilegales que, al final, jugaron a favor del Partido Civil, el cual dominaba ambas cámaras del Congreso. Es así como las elecciones de 1877 nos demostraron claramente el dominio político de las cúpulas civilistas y su capacidad bastante pragmática de anexar en su discurso liberal republicano elementos de corte autoritario para el logro de sus objetivos: el triunfo electoral. La respuesta de las dirigencias perdedoras se dio mediante un movimiento plebiscitario de base subalterna antisistémica, que exigía anular las elecciones congresales por fraudulentas, reduciendo sus funciones por incapaz, y cerrarlo para convocar nuevas elecciones. Esto recreó las reglas de juego poselectorales: los grupos políticos dirigenciales perdedores con sus bases subalternas vinculados principalmente al pradisismo desestabilizaron el sistema político. La capacidad de lucha política de estos grupos se expresó a través de diversas acciones: desde la recolección de firmas de actas exigiendo el cierre del Parlamento hasta acciones violentas como la quema de ánforas y material electoral que, al demandar la convocatoria a plebiscito, exigían una recomposición partidaria del poder político, siendo rechazado con medidas represivas por los vencedores civilistas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALJOVÍN, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.)

2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ALJOVÍN, Cristóbal & Francisco NÚÑEZ

2006 Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas. *Elecciones* 6, 219-242.

BASADRE, Jorge

1980 *Elecciones y centralismo en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

BASADRE, Jorge

- 2005 *Historia de la República del Perú (1822-1933)*, tomo IX. Lima: Editora El Comercio.

CHIARAMONTI, Gabriela

- 2000 Buscando el ciudadano «virtuoso». El censo peruano de 1876 en el proyecto político de Manuel Pardo. En Marcelo CARMAGNANI (coord.), *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920* (pp. 9-50). Turín: Otto Editore.

DEL ÁGUILA, Alicia

- 2013 *La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

GAMBOA, César

- 2005 Los procesos electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú, 1822-1896. En Cristóbal ALJOVÍN & Sinesio LÓPEZ (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo* (pp. 179-228). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MCEVOY, Carmen

- 1997 *La utopía republicana. Ideales y realidades de la formación política de la cultura peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MCEVOY, Carmen

- 2007 *Homo politicus. Manuel Pardo, la política peruana y sus dilemas 1871-1878*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales / Instituto Riva-Agüero / Instituto de Estudios Peruanos.

MIRÓ-QUESADA LAOS, Carlos

- 1961 *Autopsia de los partidos políticos*. Lima: Páginas Peruanas.

MÜCKE, Ulrich

2004a Elecciones y participación política en el Perú del siglo XIX: la campaña presidencial de 1871-72. *Investigaciones Sociales. Revista del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales*, 8(12), 133-166.

MÜCKE, Ulrich

2004b Los patrones de votación y el surgimiento de los partidos parlamentarios en el Congreso del Perú, 1860-1879. *Investigaciones Sociales. Revista del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales*, 8(13), 111-133.

MÜCKE, Ulrich

2005 El Congreso, las elecciones y la cultura política peruana antes de la guerra con Chile. En Marta IRUROZQUI (ed.), *La mirada esquiiva: reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX* (pp. 261-283). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

MÜCKE, Ulrich

2010 *Política y burguesía en el Perú: el Partido Civil antes de la guerra con Chile*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

TOVAR MENDOZA, Jesús & Gabriel GASTAÑÓN

2012 Conflictos post electorales en América Latina: análisis de las respuestas de los perdedores. En *Libro de Conferencias. I Congreso peruano de estudios electorales «Promoviendo el fortalecimiento del sistema democrático en el Perú del Siglo XXI»* (pp. 849-871). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

[Sobre el autor]

JOSÉ CHAUPIS

Peruano. Licenciado en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente del Departamento de Historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Magister en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Director Académico y de Investigación del Centro de Estudios Andinos Jurídico-Sociales (CEAJUS). Miembro ordinario de la Asociación Peruana de Historia Económica (APHE). Sus investigaciones están dirigidas a estudiar las relaciones peruano-chilenas, entre sus publicaciones destacan los dos volúmenes de *La Guerra del Pacífico. Aportes para repensar su historia* (2007 y 2010) y, con Eduardo Cavieres, *La Guerra del Pacífico en perspectiva histórica. Reflexiones y proyecciones en pasado y en presente* (2015). Ha publicado variados artículos en revistas especializadas y compilaciones peruanas y extranjeras.

Guía para autores y cesión de derechos con fines de difusión

1. SOBRE LA REVISTA ELECCIONES

La revista *Elecciones* es una publicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Fue fundada en el año 2002. Sus artículos son inéditos y elaborados por especialistas de la ciencia política, el derecho, la historia y otras áreas afines a los estudios electorales, provenientes de diversas instituciones locales y extranjeras, públicas y privadas, así como por autoridades electorales que reflexionan sobre su quehacer. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral. Su objetivo es contribuir a la difusión de temas electorales y al debate especializado. En concordancia con la visión y misión de la ONPE, la revista Elecciones tiene un compromiso ético con los valores democráticos y con generar espacios de debate que contribuyan con la consolidación democrática y la calidad de la democracia.

La revista es dirigida por la Jefatura de la ONPE, la edición y coordinación recaen en la Gerencia de Información y Educación Electoral. Cuenta, además, con el respaldo de un Consejo Editorial externo conformado por destacados académicos nacionales y extranjeros. Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema *peer review*. Los números de registro de la publicación son:

Depósito Legal: 2002-5121

REGISTRO INTERNACIONAL:

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995 6290

Respecto al contenido, cada número de *Elecciones* tiene el mismo esquema: uno o dos temas centrales, que cambian en cada entrega, una sección de derecho electoral y una sección de historia electoral, política y social. A veces incluye un acápite —misceláneas—, en el cual se resume e informa sobre los procesos electorales que se están desarrollando en el mundo.

Adicional a la versión impresa, cada número de *Elecciones* puede ser descargado íntegramente a través de la web de la ONPE: www.onpe.gob.pe. Asimismo, está disponible en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

- Proquest: <<http://www.proquest.com/>>
- Hapi - Hispanic American Periodicals Index: <hapi.ucla.edu/>
- IPSA - International Political Science Abstracts:
<<http://www.ipsa.org/publications/abstracts>>
- Ulrichs Web: <<http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb/>>
- Dialnet. Portal de difusión de la producción científica hispana:
<<http://dialnet.unirioja.es/>>
- E-Libro. Base de datos de publicaciones en español: <<http://www.e-libro.com>>
- Latindex. Catálogo de publicaciones científicas: <<http://www.latindex.unam.mx/>>

2. GUÍA PARA AUTORES

Los artículos deben aportar conocimiento en temas electorales y ser originales e inéditos, además de ser concisos. El artículo no debe estar postulando a otras revistas u órganos editoriales. El sistema de control de calidad académica es el resultado de la aplicación de tres filtros:

Primer filtro: *Peer review*

Segundo filtro: Consejo editorial

Tercer filtro: Dirección de la revista

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de la siguiente dirección electrónica: publicaciones@onpe.gob.pe.

Se deben enviar dos archivos en formato .DOC (Ms Word): el primero con el cuerpo del artículo sin contener los datos del autor; el segundo archivo debe incluir solo los datos del autor (nombre, filiación institucional, correo electrónico, URL, blog y una breve biografía de entre 100 y 120 palabras). Este procedimiento se aplica con el fin de asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje de los artículos.

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> and is also available at the following bibliographic services and databases:

- Proquest: <<http://www.proquest.com/>>
- Hapi - Hispanic American Periodicals Index: <hapi.ucla.edu/>
- IPSA - International Political Science Abstracts:
<<http://www.ipsa.org/publications/abstracts>>
- Ulrichs Web: <<http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb/>>
- Dialnet. Portal de difusión de la producción científica hispana:
<<http://dialnet.unirioja.es/>>
- E-Libro. Base de datos de publicaciones en español: <<http://www.e-libro.com>>
- Latindex. Catálogo de publicaciones científicas: <<http://www.latindex.unam.mx/>>

2. GUIDE FOR AUTHORS

The articles must contribute insight on electoral issues and must be unpublished in Spanish and concise. The arbitration system applied to the articles is the peer review. Articles approved for publication must be approved by the Publishing Council (judges) and by the Director of the journal.

Contributions must be sent to the following electronic address: <publicaciones@onpe.gob.pe>.

Two files must be sent in .doc form (Ms Word): the first one with the article body, without information about the author; the second file must include only the author's details (name, institution affiliations, electronic mail, URL, blog and a brief biography in 100 to 120 words). This procedure is applied to ensure anonymity in the review process of the articles. Images must not be embedded in the articles, but must be sent in an attached file, in .jpg or .tiff form (minimum resolution 300 pp). When including charts, tables, graphics or the like in Excel, the original file must be attached in that form. Articles must follow the structure described below:

- 1) For the central section, Electoral Law and History, extension must not exceed 25 pages, including charts, graphics, notes and bibliography. Longer papers may be accepted only in exceptional cases.

- 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 FEBRERO DE 2018 EN:

IMPRESORES NHC

JR. ANTONIO ELIZALDE N.º 480 INT. 8-9, LIMA, LIMA.

TELÉFONO: 991 575 215

LIMA, PERÚ