

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. 17, n.º 18, enero-diciembre 2018

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995-6290

DIRECTOR

MANUEL FRANCISCO COX GANOZA

EDITORA

MARÍA DEL PILAR BIGGIO PASTOR

COORDINADOR

PAULO ROGER GUERRA-GARCÍA CAMPOS

TEMAS CENTRALES:

LOS PROCESOS ELECTORALES EN
EL ÁMBITO SUBNACIONAL

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>

LATINDEX
<www.latindex.unam.mx>

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

ULRICHWEB.COM
<www.ulrichsweb.com>

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

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

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

ADMINISTRACIÓN

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

Corrección de estilo:
Enrique Lara

Periodicidad: anual
Impreso en el Perú
Tiraje: 500 ejemplares

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

Se terminó de imprimir en diciembre de 2018 en:
IMPRESORES NHC
Jr. Antonio Elizalde N.º 480 Int. 8-9,
Lima, Lima.
Perú

SUSCRIPCIÓN

Bibliotecas especializadas en temas electorales 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 la ONPE. La referencia del autor y del Comité Editorial a un centro laboral sirve solo como información complementaria y no implica una posición oficial de aquella institución.

Todos los artículos remitidos a ELECCIONES son evaluados por uno o más expertos en el tema, quienes son los indicados para aprobar la publicación.

Contenido

PRESENTACIÓN	5
LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL	
¡Quememos las urnas por una elección justa! Violencia electoral y regalías mineras en las elecciones municipales peruanas <i>Gerson Julcarima Álvarez y Anthony Pezzola</i>	11
Dinámicas de participación electoral indígena y el empleo del sistema de cuotas en Amazonas: los casos de Bagua y Condorcanqui <i>Marté Sánchez Villagómez</i>	53
Sobre el azar, el reflejo y la ambición: picardías electorales como respuesta a los cambios constitucionales en un escenario subnacional <i>Sergio David Valenzuela y Marcos Walter Medina</i>	71
DERECHO ELECTORAL	
La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales 2018 <i>Ana Neyra Zegarra</i>	95

El sufragio extranjero en Perú: algunas aproximaciones <i>Enith Pinedo Bravo</i>	121
---	-----

HISTORIA ELECTORAL, POLÍTICA Y SOCIAL

Elecciones de los ayuntamientos en el marco constitucional gaditano en el Perú, 1812-1814 <i>Rocío Rebata Delgado</i>	143
---	-----

Juventud y política en la universidad de San Marcos a fines del siglo XIX <i>Augusto Lostaunau Moscol</i>	173
---	-----

Guía para autores	193
-------------------	-----

Guide for authors	197
-------------------	-----

Presentación

La décimo octava edición de la revista *Elecciones* es resultado del exhaustivo trabajo de investigación en temas político electorales que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) desarrolla como parte de sus funciones. El presente número tiene como tema central *Los procesos electorales en el ámbito subnacional*.

Los procesos electorales son una parte importante de la democracia. Sin embargo, la competencia política que se desarrolla durante los procesos subnacionales suele tener una impronta de complejidad debido a las particularidades que presenta en cada caso. Con el interés de aportar a la comprensión del fenómeno se pone a disposición de los lectores la sección central *Los procesos electorales en el ámbito subnacional*, con los artículos de Gerson Julcarima Álvarez y Anthony Pezzola; Sergio David Valenzuela y Marcos Walter Medina; y Martí Sánchez Villagómez.

El artículo de Julcarima y Pezzola *¡Quememos las urnas por una elección justa! Violencia electoral y regalías mineras en las elecciones municipales peruanas* analiza el efecto que tendrían las transferencias por regalías mineras sobre la probabilidad de violencia electoral durante la competencia electoral a nivel subnacional. Los autores analizan las diversas prácticas a las que recurren los actores políticos para generar actos de violencia que pueden llevar a la nulidad del proceso electoral y por consecuencia la convocatoria de una nueva elección.

Martí Sánchez Villagómez, por su parte, nos presenta un estudio de caso sobre la participación electoral de los pueblos indígenas con el artículo

Dinámicas de participación electoral indígena y el empleo del sistema de cuotas en el departamento de Amazonas: los casos de Bagua y Condorcanqui. El autor nos presenta el caso de los pueblos awajún y wampis y las estrategias que desarrollan para alcanzar cargos de representación; analiza además la aplicación de las cuotas electorales y las restricciones de participación que tiene la población indígena en el ámbito de lo político.

El trabajo de Sergio David Valenzuela y Marcos Walter Medina, *Sobre el azar, el reflejo y la ambición: picardías electorales como respuesta a los cambios constitucionales en un escenario subnacional*, nos presenta el caso de la participación electoral en la provincia del Chaco en Argentina. Los autores hacen especial énfasis en la forma en la que los candidatos realizan una doble postulación intentando alcanzar representación en cualquier instancia.

Además del tema central, se incluyen las secciones de *Derecho Electoral y la de Historia electoral, política y social*, en ambos casos con interesantes propuestas.

En la sección *Derecho Electoral*, Ana Neyra presenta el artículo *La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales 2018*. En dicho artículo se analiza la prohibición de reelección inmediata para alcaldes y el modo como fue finalmente interpretada por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Municipales 2018. Se trata de un aporte a los estudios electorales desde el contexto jurídico. En la misma sección, Enith Pinedo presenta un tema de particular importancia en el contexto actual con el artículo *El sufragio extranjero en Perú, algunas aproximaciones*, donde analiza algunas particularidades respecto a la participación de extranjeros como electores o candidatos en las elecciones subnacionales.

Finalmente, la sección de *Historia electoral, política y social* presenta el artículo *Elecciones de los ayuntamientos en el marco constitucional gaditano en el Perú, 1812-1814*, de Rocío Rebata, quien examina los principales actos electorales regulados en la Constitución de Cádiz. El artículo analiza la aplicación de la normativa en las esferas locales de elección de cargos públicos. Asimismo, Augusto Lostaunau presenta el artículo *Juventud y política en la Universidad de San Marcos a fines del siglo XIX*. Se hace un recuento de la participación de destacados intelectuales de orientación liberal en la vida política del país, tanto

en actividades de apoyo a candidaturas como en su participación crítica en los debates.

El presente número se publica gracias a la desinteresada colaboración de los autores, quienes han aportado a este número con valiosos artículos especializados en materia electoral. Asimismo, la revista *Elecciones* contó con el apoyo de distinguidos profesionales que colaboraron en calidad de árbitros. Es así que la ONPE presenta a la ciudadanía la edición número 18 de la revista, cumpliendo con el objetivo de promover la cultura electoral y la generación de conocimiento en materia electoral.



LOS PROCESOS ELECTORALES
EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL

¡Quememos las urnas por una elección justa! Violencia electoral y regalías mineras en las elecciones municipales peruanas

GERSON JULCARIMA

<gjulcarima@iepa.org.pe>

Instituto de Estudios Políticos Andinos
Perú

ANTHONY PEZZOLA

<apezzola@wustl.edu>

Programa Internacional de la
Washington University in St. Louise
Chile

[Resumen] El presente estudio analiza el efecto que tendrían las transferencias por regalías mineras sobre la probabilidad de violencia electoral. El supuesto que guía la investigación es que en municipios particularmente ricos en recursos naturales existiría un exacerbado interés por acceder al gobierno municipal. Así, en un contexto caracterizado por un alto grado de competitividad política, las tácticas o estrategias de campaña serían evaluadas de manera exigente o rigurosa por los diferentes candidatos y sus seguidores. De esa manera, el uso de la violencia con el objetivo de anular la elección y convocar a una nueva elección (EMC) podría ser interpretado como el último recurso de actores políticos que han percibido la utilización de prácticas políticas desleales (ilegales o ilegítimas) durante el proceso electoral. Sin duda alguna este fenómeno (violencia electoral) surgiría principalmente en circunscripciones con abundantes recursos naturales donde existiría el interés de mantener ciertos “enclaves” autoritarios subnacionales basados en prácticas clientelistas.

[Palabras clave] Conflictos electorales, violencia electoral, regalías mineras

[Title] Let's burn down the ballot boxes in favor of fair elections! Electoral violence and mining royalties in Peruvian municipal elections

[Abstract] This study analyzes the effect the transfer of mining royalties would have on the probability of electoral violence. The assumption guiding this research is that, in municipalities that are particularly rich in natural resources, there is an exacerbated interest to reach the municipal government seat. Thus, in a context characterized by a high level of political competitiveness, campaign tactics or strategies would be assessed in a strict or rigorous way by various candidates and their followers. Therefore, the use of violence with the purpose of annulling an election and calling for a new election (EMC) could be interpreted as a last resource of political actors who like to use disloyal (illegal or illegitimate) political practices during the electoral process. Undoubtedly, this phenomenon (electoral violence) would mainly arise in electoral districts with bountiful natural resources where they are interested in keeping certain subnational authoritarian “enclaves” based on patronage practices.

[Keywords] Electoral conflicts, electoral violence, mining royalties

[Recibido] 17/10/2018 & [Aceptado] 26/11/2018

JULCARIMA, Gerson & Anthony PEZZOLA «¡Quememos las urnas por una elección justa! Violencia electoral y regalías mineras en las elecciones municipales peruanas» *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 11-52.

INTRODUCCIÓN

Las protestas, los conflictos y la violencia alrededor de los centros de votación son fenómenos comunes en los países con democracias recientes o precarias. Los actos de violencia electoral van desde la intimidación y el acoso verbal hasta ataques físicos que podrían desembocar en lesiones graves o muertes. Según Arriola y Johnson (2012), entre 1985 y 2005 una de cada cinco elecciones en países con nuevas democracias presentó actos de violencia. La violencia electoral es común en África (Bekoe, 2012), Asia sudoriental (Fjelde & Höglund, 2016; Kongkirati, 2014; Wilkinson, 2004) y Europa del Este (Mochtak, 2016), así como en América Latina. Sin embargo, en esta última región los estudios realizados son limitados, lo cual revela el poco interés que despiertan en la academia. Esto es sorprendente, dado que los datos empíricos muestran que en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú cada vez es más frecuente que las protestas alrededor de los centros de votación degeneren en actos de violencia que tienen como objetivo final la destrucción de cédulas de votación.

Sin duda alguna, tanto el alcance como la intensidad de la violencia electoral en América Latina son cualitativamente diferentes a los casos del África subsahariana, donde la violencia a menudo se expresa principalmente a través de agresiones físicas, algunas de las cuales resultan en asesinatos. Además, usualmente todos estos actos no van dirigidos hacia el material electoral (cédula, lista de electores, etc.) sino hacia los votantes de las fuerzas opositoras al partido que ejerce el poder con el objetivo de impedirles que ejerciten su derecho al sufragio.

La violencia electoral en América Latina, y de manera específica en Perú, estaría convirtiéndose en una manera no formal de resolver la competencia política a nivel local. En efecto, los datos señalan que durante las elecciones subnacionales de Perú de los años 2010 y 2014, más del 7% de las circunscripciones¹ sufrieron actos de violencia (ONPE, 2016). Específicamente, en el año 2010, el 11,1% de las elecciones municipales presentó algún tipo de conflicto electoral, el 6,2% sufrió violencia electoral y cerca del 2% de ellas tuvieron que ser anuladas y reprogramadas (ONPE, 2016).

¹ Nos referimos a las elecciones para elegir alcaldes distritales. En el presente estudio no se incluyen los procesos electorales que definieron las alcaldías provinciales.

La presente investigación explora la relación entre la política de transferencia de regalías por actividades extractivas en el Perú y los conflictos o la violencia electoral durante las elecciones peruanas de 2010. La hipótesis general que orienta el análisis es que el sistema de transferencias fiscales del Perú tendría una influencia directa en la ocurrencia de protestas y violencia electoral, porque incrementaría el interés de los diversos grupos políticos sobre la distribución o gestión de los recursos municipales. En otras palabras, la transferencia de regalías, sobre todo mineras, incrementaría fuertemente el interés de quienes están ejerciendo el gobierno por continuar controlando los gobiernos municipales; pero también motivaría al resto de partidos políticos, o incluso a la sociedad civil, a protestar por lo que podrían considerar unas elecciones injustas.

Lo señalado en el párrafo precedente no quiere decir que las transferencias fiscales influyen *per se* en el incremento probabilístico de tener elecciones injustas o fraudulentas, sino más bien, que los niveles altos e inesperados de transferencias fiscales aumentarían la probabilidad de que los ciudadanos intervengan, en la medida en que perciban que las elecciones serían injustas o fraudulentas.² En esta perspectiva, serían los municipios que reciben mayores transferencias *per cápita* de regalías de recursos naturales —y cuyos presupuestos dependen más de dichas transferencias— los que tendrían mayores probabilidades de sufrir conflictos electorales, violencia electoral y la quema de boletas o cédulas de votación.

UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL CONCEPTO DE CONFLICTO Y VIOLENCIA ELECTORAL

El reconocimiento ciudadano de una autoridad como gobierno depende en gran medida de la legitimidad que posea dicha persona. En una democracia, la autoridad legítima se basa en el libre ejercicio de una serie de derechos civiles y políticos que culminan en la expresión política, la organización y la participación (Dahl, 1973). En virtud de estos derechos, la actividad política permite la expresión de todos los grupos sociales que conforman una comunidad. En ese contexto, son los partidos políticos, a través de los procesos electorales, quienes canalizan las diferentes demandas materiales y simbólicas expresadas por los diversos grupos, las cuales podrían a veces ser contradictorias.

2 Aunque la abundante literatura sobre el federalismo fiscal ha constatado empíricamente una relación positiva (De Carvalho y Cossío, 2000; Hines y Thaler, 1995; Turnbull, 1992).

Entonces, es a través de la consulta y las elecciones que los sistemas democráticos hacen posible el consenso y la resolución de conflictos, permitiendo así que las diferencias sobrevivan y prosperen dentro de una misma comunidad. En otras palabras, los conflictos o el disenso entre los grupos políticos son previstos y canalizados institucionalmente, en la medida en que su resolución está regulada. La principal vía para la resolución pacífica del conflicto por la dirección de la comunidad —es decir, el gobierno municipal— son los procesos electorales. Así, la lucha entre las fuerzas políticas por obtener el control del gobierno se canaliza a través de un conjunto de procedimientos altamente regulados, que impiden que la competencia exceda los límites institucionales establecidos y prohíbe el uso de la violencia como medio de acceso al poder.

En esta perspectiva, cuando se cuestiona la legitimidad de una elección, dado que los procedimientos institucionales (por ejemplo, las elecciones) son incapaces en ese contexto de resolver los conflictos políticos o canalizar la disidencia, la tensión es llevada a otros espacios institucionales o sociales, los cuales podrían ser regulados o no. En otras palabras, cuando los ciudadanos y los partidos políticos perciben que una elección es defectuosa o ilegítima, a menudo recurren a acciones formales y no formales (a veces violentas) en busca de una resolución al conflicto político.

Cuando esto último ocurre, la contienda electoral se ha transformado en conflicto electoral y podría, a veces, escalar a violencia electoral. Entonces, ¿cuándo, concretamente, un conflicto se transforma en violencia electoral? Todo dependería del tipo de expresiones o manifestaciones del conflicto. La expresión de los conflictos electorales (protestas, denuncias de fraude electoral, llamado al ausentismo, etc.) suelen ser legales, aunque hayan desplazado la resolución del conflicto político fuera de los centros de votación. A su vez, la destrucción de las cédulas electorales, la toma de los centros de votación o la amenaza u hostigamiento de los funcionarios electorales, plantean escenarios de solución no formales o no establecidos por las leyes. Estaríamos frente a casos de violencia electoral.

Sin embargo, aunque las acciones mencionadas son violentas en su naturaleza, difieren significativamente de otras formas de violencia electoral, que buscan suprimir la participación o inmovilizar a los votantes de las fuerzas opositoras. Este último tipo de violencia electoral busca privar a los votantes

de su derecho al voto, mientras que el tipo anterior a menudo busca cuestionar públicamente la legitimidad de una elección específica debido a que los autores centrales asumen que se han transgredido las normas electorales.

EL ROL DE LAS REGLAS NO FORMALES, LOS CONFLICTOS ELECTORALES Y LOS GOLONDRINOS

Por otro lado, en democracias con instituciones sólidas, las reglas no formales (cultura política democrática) también regulan eficazmente el comportamiento de los actores políticos. Podríamos referirnos a este conjunto de normas no formales como parte del juego limpio de la competencia política (Levitsky, 2012). Sin embargo, en países donde la cultura política democrática es débil, “violiar estas reglas informales, y en ocasiones solo la percepción de la violación, puede iniciar una espiral de violencia que puede terminar en la ruptura del orden constitucional” (Levitsky, 2012: 1).

En esa perspectiva, existirían comportamientos no formales que promueven la legitimidad del proceso electoral y otros que son fuente de violencia y que amenazan a la democracia. Así, aunque la protesta puede comenzar como una reacción al fraude (real o no) y puede inicialmente buscar la protección de las normas del juego limpio, puede degenerar y amenazar la democracia que busca proteger, pues el conflicto político ya ha sido trasladado a un terreno extra electoral, donde la violencia electoral podría aparecer.

En el caso de las elecciones municipales de Perú, la mayoría de los conflictos electorales se deben a la reacción de un sector de la ciudadanía, que puede desencadenarse ante la percepción de fraude o un simple desacuerdo con los resultados de las elecciones (ONPE, 2012, 2016). La causa más común reportada de conflicto y violencia electorales proviene de la probable existencia de electores que han sido traídos de otro distrito para votar por un candidato específico y cambiar así el resultado de la elección (electores golondrinos) (ONPE, 2012, 2016). Registrar individuos para votar en distritos donde no residen es claramente una violación de las normas de juego limpio, por ello la presencia de personas desconocidas en una pequeña comunidad durante época electoral puede originar el rumor de la existencia de golondrinos, lo cual sería suficiente para que se instaure un clima de sospecha y se desencadenen los conflictos electorales y la violencia (ONPE, 2010).

Aunque solo 55 casos de conflictos electorales a nivel municipal pueden atribuirse directamente a la presencia, o percepción de la existencia, de golondrinos durante las elecciones de 2010, el debate sobre el registro de votantes previo a un proceso electoral fue abordado en el año 2008. En efecto, en diciembre de ese año se modificó el Código Penal peruano, estableciendo una penalidad que se encuentra en el rango de dos a ocho años de prisión para cualquier persona que cambie o induzca a otra persona a cambiar su dirección a una ubicación diferente de su residencia habitual.

Por numerosas razones, los cambios realizados en el año 2008 fueron vistos como leyes poco eficaces para combatir el uso de golondrinos. De esa manera, para limitar aún más la expansión de dicha práctica en las elecciones subnacionales, en 2015 el gobierno aprobó la Ley 20338, la cual estableció explícitamente que el Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada persona debe contener su lugar de residencia habitual, que en la práctica sería su circunscripción electoral. La ley estipula multas monetarias para cualquier persona cuya dirección registrada no coincida con su lugar de residencia.

La influencia que los golondrinos han tenido en las elecciones subnacionales presenta mucha complejidad para ser medida o verificada. Podemos suponer que los candidatos y los partidos políticos en más de los 55 municipios donde se presentaron conflictos en el año 2010 intentaron usar golondrinos para alterar los resultados electorales. Sin embargo, no tendríamos cómo constatar que los residentes, al verificar la existencia de electores foráneos o desconocidos, decidieron actuar de tal manera que provocaron un conflicto que concluyó con la anulación del proceso electoral.

En suma, violar las reglas del juego limpio no es suficiente para provocar un conflicto electoral significativo. Es más lógico asumir que los ciudadanos solo reaccionarán enérgicamente ante una violación del juego limpio cuando dicha acción pueda alterar los resultados de la elección. En otras palabras, el proceso electoral podría tener algunas irregularidades que generen cierto descontento ciudadano, pero si dichas irregularidades no cambian el resultado de la elección es poco probable que se produzca un conflicto significativo.

De la misma manera, si quienes están en el gobierno municipal tienen una influencia insignificante sobre las instituciones electorales, o controlan un

presupuesto municipal limitado, los ciudadanos y la oposición política estarán poco motivados por denunciar irregularidades en el proceso electoral, promover quejas o, incluso, generar una percepción de fraude electoral entre los electores. Es decir, cuando los recursos municipales son bajos es poco probable que los actores políticos actúen de manera injusta o que consideren cometer irregularidades en un proceso electoral.

UN MODELO SOBRE EL JUEGO DEL CONFLICTO ELECTORAL

Entonces, ¿cuál sería nuestra aproximación sobre el origen de los conflictos y la violencia electoral? El tránsito de una violación de alguna de las normas de juego limpio a un conflicto o violencia electoral requiere dos pasos. Primero, un candidato o partido debe decidir que vale la pena llevar a cabo alguna acción que viole las normas del juego limpio (por ejemplo, la compra de votos o la manipulación de las urnas).³ Segundo, el principal opositor o retador debe decidir cómo y en qué medida reaccionará si percibe dicha violación de las normas formales (o no formales) del proceso electoral.

En el caso de las elecciones municipales peruanas, podría haber tres caminos de respuesta cuando el principal opositor o retador enfrenta un juego desleal o fraude: 1) no hacer nada; 2) protestar pacíficamente sabiendo que sus acciones no cambiarán el resultado de la elección, pero podrían erosionar en algo la reputación del candidato ganador, y 3) intentar utilizar la violencia u otros medios para anular la elección e inducir la convocatoria a una nueva elección. Esto último se debe a que la jurisprudencia peruana establece que la instancia respectiva podría anular la elección y convocar a una Elección Municipal Complementaria (EMC), la cual sería supervisada por las instancias nacionales. Aunque en este nuevo escenario no hay garantía de que el resultado favorecerá a quien promovió la anulación a través de actos de violencia, es seguro asumir que la supervisión sería más rigurosa, por lo que limitaría la capacidad de los partidos de cometer actos que violen las normas del juego limpio.

3 En nuestro análisis no estaríamos considerando las violaciones percibidas a la normas no formales ("juego limpio"), pero esto no cambia la lógica subyacente.

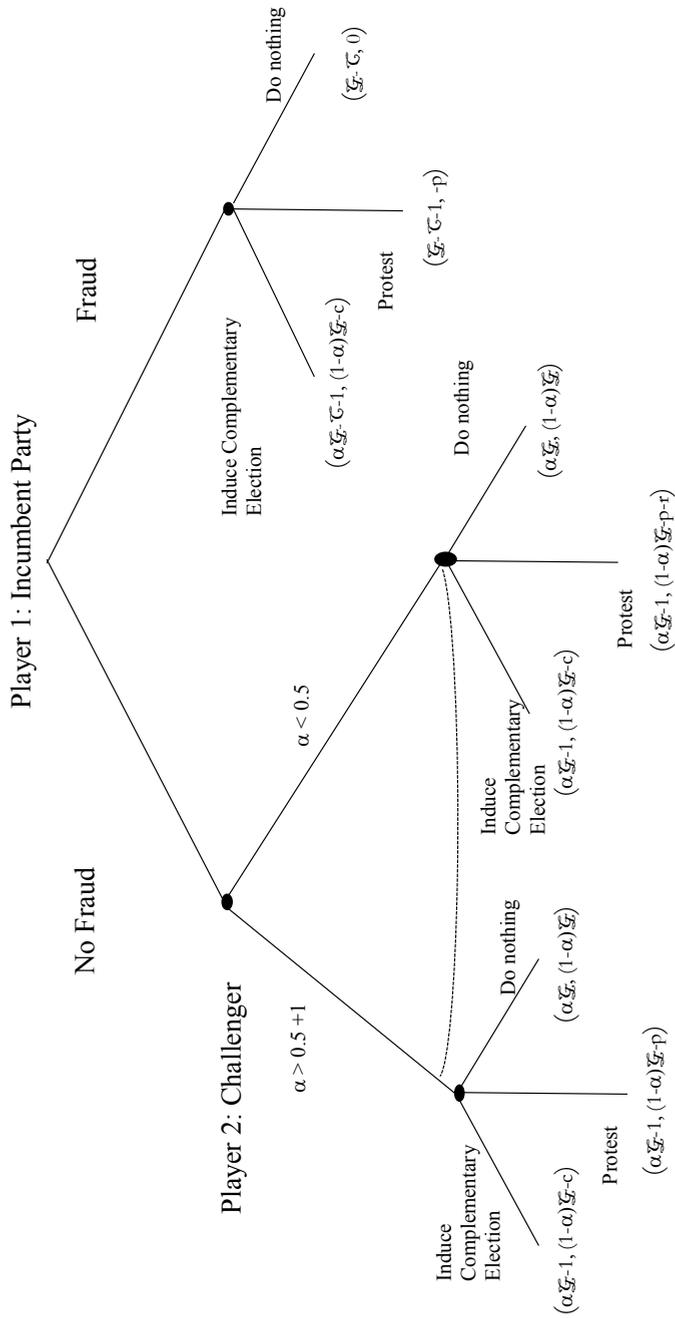
A su vez, si asumimos que los actores políticos tienen buena información sobre la propensión de sus oponentes a cometer fraudes, podemos pensar en una elección municipal como un juego con información perfecta entre dos jugadores: un partido / candidato que está en el cargo (incumbente) y su principal candidato / partido rival (retador). En la primera etapa del juego, el incumbente debe decidir si usa el fraude (por ejemplo, la compra de votos) para asegurar la elección.⁴ En la segunda etapa, el retador decide cómo reaccionará a la estrategia del incumbente (ver Gráfico 1). Para el incumbente, la decisión de cometer fraude depende de la probabilidad de ganar sin fraude (α), los beneficios de controlar el gobierno municipal (\mathcal{G}) y el costo de comprar votos suficientes para asegurar la elección (\mathcal{C}).

Claramente si α es suficientemente alto, el incumbente no tiene necesidad de participar en la compra de votos. Si los beneficios de controlar el gobierno (\mathcal{G}) (es decir, el manejo de los fondos municipales) son demasiado bajos, es poco probable que el incumbente invierta recursos, especialmente costos fijos, para ganar la elección a través de la compra de votos, el clientelismo u otras formas de prácticas “desleales”. Del mismo modo, si los costos de asegurar la elección (\mathcal{C}) son demasiado altos, el titular del cargo confiará en su suerte o buscará los votos por otros medios, incluida la provisión o distribución de bienes públicos. No obstante, asumimos que si el incumbente opta por prácticas desleales (fraude) siempre invertirá los recursos suficientes para ganar la elección.

A su vez, en el caso del retador, si asumimos que el costo de protestar (p) y de inducir a una nueva EMC son fijos, sus acciones dependerán de la popularidad del gobierno del incumbente y de los beneficios de controlar el gobierno municipal (\mathcal{G}).

4 Por razones de hacer más simple el modelo, asumiremos que el medio más eficiente para asegurar una elección a través del “juego desleal” es la compra de votos. No obstante, la lógica aquí presentada podría funcionar para casi cualquier forma de manipulación electoral.

GRÁFICO 1
El juego del conflicto electoral



Elaboración propia



- α - Probabilidad de que el incumbente gane sin / con fraude y compra de votos
- \mathcal{G} - Beneficios de controlar el gobierno municipal
- \mathcal{C} - Costo para el incumbente del fraude / compra de votos
- C - Costo para el retador de inducir una Elección Municipal Complementaria
- P - Costo de protesta
- r - El costo reputacional de protestar contra el fraude

Se asume que si el incumbente ha decidido cometer algún tipo de práctica ilegal entonces utilizará todos los recursos necesarios para asegurar la victoria. Por ello, en el modelo se asume la victoria para el incumbente, excepto en el caso de que se convoque a una EMC.



A medida que \mathcal{E} aumenta, podemos esperar que el incumbente procure obtener la victoria mediante el fraude y que el retador tenga más probabilidades de intentar inducir a una ECM, a través de actos de violencia. Por el contrario, a medida que aumenta la probabilidad de que el incumbente gane una elección de manera justa, es menos probable que persiga medios injustos para asegurar la elección y por tanto la probabilidad de protestas o una EMC disminuye. En este último caso, asumimos que si el retador protesta contra un fraude (o un supuesto fraude), y gana la elección, sufrirá un costo de reputación significativo (r).

En suma, la probabilidad de ocurrencia de la violencia electoral se reduce a dos factores o variables. Primero, el costo de realizar prácticas desleales a través de la compra de votos, las redes clientelistas u otras formas de prácticas ilegales. En segundo lugar, los beneficios que se pueden obtener al controlar el gobierno municipal y acceder a la gestión de su presupuesto. No obstante, cabe indicar que si un candidato busca la elección o reelección a través de prácticas clientelistas o de prácticas no legales, depende también de los rasgos propios del contexto político y socio-económico.

En efecto, con mayor énfasis en un país en desarrollo, el uso de prácticas desleales —como la compra de votos— en un proceso electoral, no solo dependería de la falta de información por parte de los votantes, la falta de retadores políticos creíbles y fuertes lazos de clientelismo preexistentes (Boulding y Brown, 2014), sino también de características socioeconómicas del municipio y el grado de competencia política.

Por ejemplo, Magaloni y otros (2007) argumentan que si los candidatos buscan la reelección mediante la compra de votos, ello depende de la interacción entre el grado de competencia electoral y la presencia de un grupo suficientemente grande de votantes pobres en el distrito. Claramente, si el candidato tiene un alto nivel de apoyo político de los votantes debido a sus políticas públicas, no hay necesidad de involucrarse en prácticas injustas. Es decir, para que la compra de votos sea viable, el distrito también debe contener una gran cantidad de votantes pobres dado que en la práctica los votantes más ricos son menos susceptibles de vender su voto, lo que hace que la estrategia sea significativamente menos eficiente (Brusco, Nazareno y Stokes 2004; Dixit y Longgren, 1996; Magaloni et al. 2007).

En suma, la riqueza de los votantes también puede aumentar los costos indirectos de obtener votos a través de redes clientelistas o electores golondrinos, pues dichas prácticas podrían generar una imagen negativa entre los votantes de clase media sobre la calidad y transparencia de los candidatos involucrados. Esta situación configura un intercambio electoral para los políticos entre obtener votos de los electores pobres y perder votos de los electores no pobres (Weitz-Shapiro 2014).

Sobre la base de lo reflexionado, proponemos tres primeras hipótesis:

- Hipótesis 1:

Una mayor competencia política aumenta los beneficios de perseguir la victoria electoral a través de prácticas desleales y, por lo tanto, aumenta la probabilidad del conflicto electoral.

- Hipótesis 2:

En los municipios más ricos, el costo (\mathcal{C}) de la compra de votos y otras formas de fraude aumentan y, por lo tanto, la probabilidad de conflicto electoral disminuye.

- Hipótesis 3:

La riqueza de los votantes y el grado de competencia política interactúan, por lo que es probable que se observen prácticas poco justas en los municipios caracterizados por una población significativa de votantes pobres y un alto grado de competencia electoral.

Ahora bien, tanto para los partidos políticos como para los candidatos individuales controlar municipios más grandes significa acceder a mayores beneficios. Así, mientras la gestión municipal no sea demasiado problemática y haya ingresos suficientes para que un gobierno funcione correctamente, los beneficios de controlar un municipio (\mathcal{B}) aumentan con su tamaño. Ello porque el control de un gran municipio permite que un partido / candidato pueda desarrollar un programa político que demuestre su capacidad de proporcionar bienes públicos a sus votantes y construir así una base electoral que le permita mantenerse en el cargo.

Adicionalmente, los gobiernos municipales también podrían proporcionar una base de redes necesaria para intentar ganar elecciones en niveles superiores de gobierno (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004). En ese sentido, dado que los municipios más grandes también poseen mayores recursos, contratos de mayor envergadura y la posibilidad de emplear más personas, son más apetecibles para los partidos o candidatos que buscan proyectar sus carreras políticas o crear redes de soporte electoral más allá del nivel distrital. En efecto, un político ambicioso no solo buscará los ingentes recursos que poseen las municipalidades más grandes sino también la importancia electoral que estas representan para proyectar su carrera a un nivel provincial o regional.

De lo dicho deducimos que:

- Hipótesis 4:

El control de municipalidades más grandes proporciona mayores beneficios para los candidatos (\mathcal{E}) y, por lo tanto, aumenta la probabilidad de conflictos electorales.

No obstante, Dixit y Longregren (1996) han señalado que las poblaciones más grandes también aumentan significativamente el costo de monitorear las redes de compra de votos, lo que hace que la obtención de votos a través de la provisión de bienes privados sea menos eficiente. Esto implicaría un aumento del costo de emplear prácticas electorales desleales. Sin embargo, creemos que los beneficios asociados con el control de un municipio más grande compensarían tal aumento de costos marginales.

Por otro lado, la fuente de ingresos del gobierno local influye significativamente en la capacidad que tendrían los políticos para proveer bienes públicos y obtener así apoyo político, pero también en los beneficios que obtendrían al controlar un gobierno subnacional. Es decir, cuando los gobiernos subnacionales se benefician de altos niveles de transferencias fiscales del gobierno nacional, su capacidad para asegurar una nueva victoria electoral mediante la distribución de bienes aumenta (De Carvalho y Cossío, 2000; Hines y Thaler, 1995; Turnbull, 1992).

La lógica es simple: si un mayor porcentaje del presupuesto municipal proviene del gobierno central a través de transferencias, en lugar de a través de

impuestos directos, el gobierno municipal tendría una mayor libertad para construir y mantener el poder a través de la provisión de bienes. Después de todo, sería difícil para los votantes locales responsabilizar a sus gobiernos municipales por la forma en que gastan los ingresos fiscales que votantes de otros lugares pagan al gobierno nacional. Esto hace que los municipios cuyos presupuestos se benefician de las transferencias fiscales sean políticamente más deseables de controlar o administrar.

- Hipótesis 5:

Los municipios que recaudan una mayor porción de su presupuesto a través de impuestos directos son menos deseables para los candidatos (\mathcal{G} más bajo), pues existe una alta probabilidad de tener ciudadanos que exijan a los gobiernos que proporcionen bienes públicos (reduciendo la probabilidad de compra de votos), lo cual reduce la probabilidad de conflictos electorales.

A su vez, el control de cualquier gobierno municipal que reciba una gran parte de sus ingresos de rentas de recursos naturales es políticamente deseable. En efecto, los electores de un municipio que se beneficia con transferencias monetarias de parte del gobierno central saben que dichas transferencias son producto de la recaudación de impuestos que ellos pagan directamente al gobierno central, por lo que exigirían que alguien les proporcione los bienes y servicios públicos que demandan. Por el contrario, las rentas recibidas de los recursos naturales no son consecuencia de la recaudación fiscal de parte del gobierno central. Como tal, las rentas de regalías mineras u otros recursos naturales casi podrían considerarse como dinero “gratis” para un gobierno municipal. Esto hace que el control de los gobiernos municipales que reciben una gran parte de sus ingresos de rentas de recursos naturales sea altamente deseable.

- Hipótesis 6:

Los municipios con mayores rentas de recursos naturales (\mathcal{G}) tienen más probabilidades de experimentar conflictos electorales.

En suma, nuestro modelo asume que los conflictos electorales son básicamente una herramienta o instrumento de los opositores sobre quienes ejercen el gobierno. Sin embargo, es lógico asumir que bajo ciertas circunstancias los incumbentes también podrían utilizar las protestas o la violencia como herra-

mienta electoral (Londregan y Poole, 1990; Schedler, 2002, 2006). Es decir, si un político que está ejerciendo el cargo se siente amenazado por un retador, entonces podría también emplear las mismas estrategias. Esto no cambia la lógica subyacente del juego del conflicto electoral. Lo que cambia es que el alcalde o el partido en el poder municipal asumirían el rol del segundo jugador, propuesto en el modelo formal.

EL MODELO EMPÍRICO

VARIABLES DEPENDIENTES OBSERVADAS

Este estudio busca identificar los factores que subyacen al conflicto electoral y la violencia electoral en las elecciones municipales peruanas del año 2010. Las variables dependientes del estudio son de tipo binario y fueron elaboradas a partir del registro que realizó la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de los diversos eventos que ocurrieron en las circunscripciones municipales durante el día de la elección y si el proceso electoral fue anulado.

La primera variable dependiente indica si hubo alguna expresión del conflicto electoral. Esta variable incluye incidentes de violencia electoral, protestas pacíficas y cualquier otra forma de manifestación del conflicto directamente relacionada con la elección (ONPE, 2012). La segunda variable distingue las circunscripciones municipales que tuvieron algún tipo de conflicto directamente atribuido a la presencia de electores golondrinos. La tercera variable discrimina las circunscripciones según la ocurrencia de incidentes de violencia electoral. Adicionalmente, se identifican los distritos donde las elecciones fueron anuladas y se convoca a una EMC.

Cabe indicar que las tres primeras variables son un subconjunto del conflicto electoral. Es cierto que existe una mayor probabilidad de que la ocurrencia de la EMC esté asociada con actos de violencia, pero las boletas o cédulas también pueden destruirse sin acciones de asesinato, secuestro o violencia significativa. Además, la Ley Orgánica de Elecciones del Perú estipula la posibilidad de que un proceso electoral pueda ser anulado a través de la presentación de denuncias formales por graves irregularidades que hayan afectado los resultados. Por ello, se decidió asumir las primeras tres variables como subconjuntos del conflicto electoral y distinguirlas de nuestra otra variable independiente: EMC.

VARIABLES INDEPENDIENTES

Para medir el grado de competencia política al interior de una circunscripción municipal, utilizamos el «Margen de victoria» entre el primer y segundo partido (o coalición) de la elección previa.⁵ El «Margen de victoria» proporciona un indicador intuitivo del grado de competencia de un proceso electoral. Una elección con un margen de victoria del 1% o 2% es claramente más competitiva que una elección en la que el candidato que ocupó el segundo lugar perdió con el 10% o 20% de los votos. Esperamos entonces que un «Margen de victoria» reducido tenga una asociación positiva con la probabilidad de que los candidatos utilicen prácticas electorales desleales y, por lo tanto, con la existencia de un conflicto electoral. Asimismo, suponemos que en elecciones altamente competitivas aumenta la probabilidad de que los incumbentes busquen apoyo político a través de redes clientelistas (Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez 2007).

Medir el grado de pobreza en un municipio o el número de ciudadanos empobrecidos es extremadamente complicado. Si bien el Producto Bruto Interno (PBI) *per cápita* se usa a menudo para capturar la riqueza de los ciudadanos, dicho índice no mide con precisión las necesidades de los electores más pobres dentro de una circunscripción. Por esta razón, utilizamos el Índice de Desarrollo Humano de Perú para tomar en cuenta la susceptibilidad de los votantes a la compra de votos. El «Índice de desarrollo» de 2007 toma en cuenta varios factores directamente relacionados con la pobreza, la vulnerabilidad económica y la educación. En este caso, usamos el valor logarítmico de la población municipal en el año 2007 para tener en cuenta el tamaño del municipio y su valor para los partidos políticos o sus candidatos.

A su vez, se utilizan dos indicadores para capturar el presupuesto municipal proveniente de los ciudadanos. El primer indicador es el valor logarítmico de los ingresos directos *per cápita* («Ingresos Directos *per cápita*»). La lógica en este caso es que cuanto mayor sea el valor absoluto de los ingresos provenientes directamente de los votantes, mayor será el grado de control ciudadano sobre los funcionarios electos (*accountability*). Esto debería inducir al candidato o al

5 Las variables de competencia electoral son construidas considerando los resultados electorales del último proceso electoral. Por lo general, si no hubo ningún proceso de revocatoria, esto sería alrededor de 4 años antes del proceso electoral analizado. No obstante, si hubo alguna consulta popular de revocatoria, se han utilizado los resultados de dicha elección.

partido en el gobierno a buscar apoyo político-electoral a través de la provisión de bienes públicos o el ofrecimiento de mejores políticas públicas, en lugar de recurrir a tácticas o prácticas clientelistas que tendrían como objetivo satisfacer intereses privados.

El segundo indicador es el porcentaje del ingreso municipal total que se obtiene directamente de los votantes «Ingresos directos - %».⁶ Como los gobiernos municipales dependen cada vez más de los impuestos de sus votantes, debemos esperar que, en un entorno político caracterizado por el clientelismo, los beneficios para los candidatos y sus partidos de ganar la elección decrezcan (es decir que el ξ se contraiga). Esto disminuirá la probabilidad de actividades fraudulentas y la probabilidad de conflicto electoral. Asimismo, un mayor porcentaje de ingresos directos también debería favorecer que el vínculo entre los candidatos/partidos y los ciudadanos sea de tipo programático y no clientelista.

Por otro lado, para analizar la influencia de las rentas provenientes de los recursos naturales sobre los beneficios de ganar una elección se han utilizado cuatro indicadores diferentes. Los dos primeros captan el valor *per cápita* de las regalías mineras y de todos los recursos naturales «Regalías Mineras *per cápita*» y «Regalías de Recursos Naturales *per cápita*». Los dos segundos son indicadores que miden la participación de las regalías de minerales y de todas las regalías de recursos naturales en los presupuestos municipales «Regalías Mineras - %» y «Regalías de Recursos Naturales - %». Estos cuatro valores, como parte de los presupuestos 2007 y 2009, deberían ser un indicador claro de la cantidad de recursos disponibles para los gobiernos municipales y, por lo tanto, de los beneficios que obtendrían los partidos y los políticos que pretenden controlar o seguir controlando el gobierno.

6 En ambos casos (valor logarítmico *per cápita* y el porcentaje total de los ingresos directos) se utilizan valores de los años 2007 y 2009.

VARIABLES DE CONTROL

Existen, aparte del grado de competencia electoral y el presupuesto municipal, otros factores que podrían también influir en la probabilidad de la existencia o no de conflictos electorales. Así, por ejemplo, en todos los modelos hemos tenido en cuenta si el alcalde en ejercicio (incumbente) titular está postulando a la reelección. Ello porque un gran número de conflictos electorales se derivan de la posible reelección del alcalde de los municipios.

Asimismo, también se considera si alguno de los candidatos postuló anteriormente a la alcaldía «Re-retador». En este caso, el supuesto es que un candidato con experiencia podría tener un mayor reconocimiento entre los electores y una red de apoyo mejor constituida y organizada. Esta situación debería aumentar el grado de la competencia electoral, y, por lo tanto, ser un aliciente para la ocurrencia del conflicto electoral.

Por último, la actividad minera es la causa más común de conflictos sociales registrados en el Perú durante las últimas décadas. No obstante, a pesar de que la mayoría de estos involucran a empresas privadas y grupos de ciudadanos, no es raro que los alcaldes municipales o algunos líderes con interés por gobernar el municipio participen activamente en el desarrollo de dichos conflictos. En el caso de los alcaldes en ejercicio podrían hasta ser responsabilizados por las malas prácticas de la empresa minera. En un contexto de conflictividad social por actividades mineras se asume que incidirían en la emergencia de conflictos electorales «Conflicto minero».

Otra forma de expresar tensiones previas o el descontento ciudadano hacia la gestión municipal son los procesos de revocatoria. Por ello, también se ha considerado incorporar al modelo si hubo revocatoria en los dos años previos al proceso electoral analizado. Se asume que la existencia de un proceso de revocatoria revelaría la existencia de un escenario caracterizado no solo por su alta conflictividad sino también por elevada polarización «Revocatoria». Finalmente, también se toma en cuenta el porcentaje de la población rural «Rural -%» como una variable de control adicional.⁷

⁷ Cabe indicar que la variable Rural (%) está correlacionada con el Índice de Desarrollo (con un coeficiente de 0.6), lo que puede indicar que el error estándar de esta última variable está sobreestimado debido a la correlación.

RESULTADOS EMPÍRICOS

Como se discutió, el objetivo central fue constatar empíricamente tres hipótesis principales. Primero, los municipios más grandes y ricos tendrían más probabilidades de sufrir conflictos electorales y violencia electoral. Asimismo, serían los que tendrían una mayor probabilidad de que sus elecciones sean anuladas y se convoque a una Elección Municipal Complementaria (EMC). En segundo lugar, los municipios que obtienen una mayor porción de sus ingresos directamente a través de la tributación de sus ciudadanos y que reciben una pequeña porción de sus ingresos a través de regalías mineras tendrían menos probabilidades de sufrir conflictos electorales o una EMC. Tercero, los municipios con altos niveles de competencia política en las elecciones anteriores y que presentan bajos niveles de desarrollo tendrían más probabilidades de sufrir conflictos electorales. Los resultados que se presentan a continuación se ajustan a las dos primeras expectativas; sin embargo, el análisis estadístico sobre cómo la competencia electoral y el desarrollo económico influyen en la probabilidad del conflicto electoral arrojó conclusiones ambiguas.

Las tablas 1A y 1B presentan los resultados de un modelo *logit* sobre la probabilidad de cualquier tipo de conflicto electoral durante las elecciones municipales de Perú del año 2010. Los datos utilizados corresponden a los ingresos municipales de los años 2007 y 2009, respectivamente. El resultado se ajusta con nuestras hipótesis. Las elecciones con un alto nivel de competitividad presentan menos probabilidades de sufrir cualquier forma de conflicto electoral. La presencia de un candidato de la elección anterior «Re-retador» también tiene una asociación negativa con la probabilidad de un conflicto. El grado de competitividad, medida como el «Margen de victoria» de la elección anterior, también tiene una asociación negativa (un coeficiente positivo y estadísticamente significativo) con el conflicto electoral.

En el modelo general, el «Índice de desarrollo» del municipio no tiene una asociación significativa con la probabilidad de conflictos. Sin embargo, los municipios con una mayor población «Población» presentan mayor probabilidad de sufrir conflictos. Esto podría deberse al hecho de que, como lo habíamos asumido, representan un mayor “botín” en términos económicos y político-electorales. Así, tanto el incumbente como los candidatos estarían más interesados en ganar y, por lo tanto, aumentaría la probabilidad de

emplear prácticas desleales. La mayor probabilidad que tienen los municipios más poblados de sufrir conflictos también podría deberse a la dificultad de los partidos políticos para controlar y monitorear sus redes clientelares (Dixit y Londregan, 1996). Con ello aumentaría la probabilidad de disidencia o transfuguismo entre los electores, generando así un clima de tensión entre las organizaciones políticas.

Por otro lado, cuando tomamos en cuenta la composición del presupuesto municipal del año 2007, encontramos que los niveles más altos de Recursos municipales *per cápita* totales están asociados con la ocurrencia de conflictos. Como se esperaba, bajos niveles de recaudación de ingresos directos («Ingresos directos»), una alta participación de las Regalías mineras en el presupuesto y una mayor cantidad de Regalías de Recursos Naturales *per cápita* se asocian con una mayor probabilidad de conflicto. Sin embargo, cuando utilizamos los datos de los ingresos municipales correspondientes al año 2009, los resultados muestran una menor incidencia de la riqueza o la composición del presupuesto municipal sobre la probabilidad de los conflictos.

Respecto a la presencia de golondrinos como un factor directamente relacionado a la ocurrencia de conflictos electorales «Golondrinos», los resultados son ambiguos. Por un lado se comprueba que la probabilidad de conflictos aumenta en municipalidades más ricas, pero por otro se evidencia que el grado de competencia electoral contradice nuestros supuestos. En efecto, como se puede ver en la Tabla 2B, las municipalidades más ricas (Recursos Municipales *per cápita*), así como aquellas con mayores recursos naturales y regalías mineras en el año 2009, presentaron una mayor probabilidad de sufrir conflictos electorales en el año 2010 vinculados a la presencia de golondrinos. Sin embargo, el nivel de competencia política («Margen de victoria») no tuvo la asociación esperada con los conflictos electorales asociados a la presencia de golondrinos en circunscripciones con un mayor desarrollo económico «Índice de desarrollo humano».

Siendo explícitos, una suposición fundamental del modelo fue que los votantes más acaudalados serían más resistentes a la compra de votos y, en general, podrían entorpecer cualquier práctica clientelista. Por ello, inicialmente se asumió que los conflictos relacionados con golondrinos tenían más probabilidad de ocurrir en municipios con bajo nivel de desarrollo humano

y altos niveles de competencia política. No obstante, los resultados indicaron que en municipios con un alto nivel de competencia (menor «Margen de victoria»), la probabilidad de un conflicto electoral relacionado con los golondrinos aumenta con el «Índice de desarrollo» del municipio.

¿Cómo explicar tal hallazgo? Una respuesta sugerente y sólida es asumir que los votantes golondrinos son, por definición, electores de bajos recursos traídos de otras circunscripciones. Bajo esta premisa, en los municipios más pobres no habría razón para traer golondrinos pues en la misma circunscripción habría una gran cantidad de votantes locales dispuestos a ser movilizados a través de cualquier modalidad de compra de votos. Es decir, los candidatos pueden comprar votos “domésticos” y no “importarlos”. En ese sentido, a medida que los ciudadanos de un municipio se vuelven más ricos, el costo de comprar su voto aumenta y disminuye el costo relativo del elector golondrino. Esto provoca que el uso de golondrinos sea una estrategia rentable en los municipios más ricos y, por lo tanto, debemos esperar que el conflicto asociado con la presencia de golondrinos aumente con el «Índice de desarrollo» del municipio. De esa manera, la capacidad de registrar a los no residentes en distritos más ricos crea efectivamente un mercado intermunicipal para la compra de votos.

Las tablas 3A y 3B presentan los resultados para el caso de la variable «Violencia electoral» utilizando los datos de los ingresos municipales de los años 2007 y 2009. En ambos modelos, los resultados apoyan ampliamente el argumento de que la violencia electoral es más común en los municipios más ricos, debido a que los beneficios asociados con el control del gobierno municipal se asocian positivamente con la violencia electoral. Asimismo, la presencia de un retador electoral recurrente «Re-retador», así como un «Margen de victoria» menor, están asociados con una mayor probabilidad de violencia electoral. El tamaño del municipio «Población», así como el nivel de Recursos municipales *per cápita*, también se asocian positivamente con la probabilidad de violencia electoral. Finalmente, tener más recursos discrecionales provenientes de las regalías por recursos naturales —los cuales disminuyen la cantidad de ingresos que un municipio recauda directamente de sus ciudadanos— también aumenta la probabilidad de la existencia de violencia electoral.

A su vez, la probabilidad de que una elección se anule y se convoque una EMC se asocia positivamente con el porcentaje del presupuesto que un muni-

cipio recauda directamente de sus ciudadanos «Ingresos directos» y el nivel del flujo de las regalías de recursos naturales en sus arcas (Regalías Mineras *per cápita* y Regalías Mineras -%). Estos resultados concuerdan con nuestro argumento de que a medida que aumentan los beneficios de controlar el gobierno (\mathcal{G}), existiría una mayor probabilidad de que los candidatos estén más dispuestos a tomar las medidas necesarias, incluida la quema de cédulas, para inducir la convocatoria a una EMC, con la esperanza de que esta nueva elección se desarrolle libre de compra de votos o de algún otro tipo de fraude electoral (ver las tablas 4A y 4B).

Por último, el grado de competencia política medido a través de los resultados de las elecciones del 2006, no tiene una asociación estadísticamente significativa con la probabilidad que se convoque a una EMC. Ello debido a que el nivel de competencia política previo al parecer no es considerado por los retadores ni por el incumbente en sus cálculos o probabilidades de victoria. No importa si en la elección anterior la victoria del incumbente fue basada en prácticas desleales. Lo más seguro es pensar que la decisión de asumir la anulación de un proceso electoral se realiza sobre la base de los niveles de competencia, así como al manejo de las campañas de la misma elección, no de la previa. Entonces, si el retador o re-retador intencionalmente ha decidido anular una elección, es debido a que calcula que él podría ganar las elecciones en condiciones “justas”, como las que ofrecería una EMC, al margen de los resultados de las elecciones previas.⁸

CONCLUSIONES

Aunque la protesta violenta, los ataques a los locales de votación y la destrucción de las cédulas son relativamente comunes en muchos países de América Latina, casi no se han realizado investigaciones académicas sobre el tema. Esto puede deberse a la naturaleza cualitativamente diferente de la violencia electoral en la región en comparación con otras regiones, donde la muerte y las lesiones graves son comunes. En dicho contexto, el presente artículo tuvo como objetivo esbozar una explicación preliminar sobre el conflicto electoral y la violencia electoral en las elecciones municipales de Perú.

8 Es posible también asumir que un incumbente que calculó mal su probabilidad de victoria electoral (y no invirtió lo necesario para asegurar sus votos) podría también buscar anular la elección, con el objetivo de ganar tiempo y fortalecer su base electoral.

Las posibilidades distributivas obtenidas a través del control de un gobierno municipal jugarían un rol crucial en la probabilidad del conflicto electoral. Ello porque a medida que aumentan los recursos municipales, especialmente los derivados de las rentas de los recursos naturales, se eleva la probabilidad de la existencia de conflictos. Asimismo, los resultados muestran que habría muy pocas razones para que la competencia electoral en un municipio pequeño y pobre derive en conflicto electoral. Si bien el control del gobierno local puede tener una importancia simbólica para sus residentes, los costos de administrar un municipio pobre pueden superar los beneficios. Sin embargo, cuando las arcas municipales están llenas, las implicaciones redistributivas son claras y el control del gobierno local puede convertirse en un “botín” altamente deseado.

En ese sentido, el análisis ensayado ha corroborado que cuando los recursos municipales aumentan, especialmente por el incremento de rentas provenientes de la explotación de recursos naturales, crece la probabilidad de que ocurra un conflicto electoral. Este hallazgo empírico aportaría al debate sobre los efectos políticos de los sistemas fiscales que redistribuyen las regalías de los recursos naturales directamente a los gobiernos locales. Así, por ejemplo, Turnbull (1992, 1993) ha demostrado que la ilusión fiscal creada por las transferencias provenientes de niveles más altos de gobierno podría fortalecer las redes clientelistas y limitar la democracia local. Dicha investigación sugería que este tipo de sistemas también podría provocar violencia al aumentar la importancia del control del gobierno local. Esta última conclusión se constata también en el caso peruano.

Por último, a diferencia de la violencia electoral en África y el sudeste asiático, la violencia electoral en América Latina es moderada, a menudo se dirige contra los locales de votación y las cédulas de votación, y no afecta tanto a los votantes de los grupos opositores. En el caso de Perú, la destrucción de las cédulas de votación podría tener como efecto mediato la convocatoria a una nueva elección con la intervención de diversas instancias, incluso de nivel nacional, que supervisen con especial atención el desarrollo de la elección. Si asumimos que las elecciones municipales supervisadas por funcionarios nacionales serán más justas que aquellas supervisadas por funcionarios locales, quienes tienen intereses en el juego político, el conflicto electoral y la violencia electoral pueden ser interpretados, paradójicamente, como un recurso alternativo para fortalecer la democracia local, dado que obligan de manera efectiva a la realización de una elecciones más justas o libres de prácticas desleales e ilegales.

TABLA 1A
Margen de victoria: Influencia de las transferencias en la probabilidad de conflicto electoral (Datos de ingresos de 2007)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Incumbente	0.44 (0.22)	0.44 (0.22)	0.45 (0.23)	0.45 (0.23)	0.46 (0.23)	0.45 (0.23)	0.46 (0.23)	0.46 (0.23)	0.46 (0.23)	0.46 (0.23)	0.44 (0.23)	0.44 (0.23)
Conflicto minero	0.30 (0.49)	0.29 (0.49)	0.21 (0.49)	0.35 (0.49)	0.23 (0.49)	0.18 (0.49)	0.19 (0.49)	0.19 (0.49)	0.16 (0.50)	0.16 (0.50)	0.28 (0.49)	0.27 (0.49)
Re- retardor	-0.58 (0.29)	-0.57 (0.29)	-0.53 (0.31)	-0.49 (0.31)	-0.52 (0.31)	-0.52 (0.31)	-0.51 (0.31)	-0.51 (0.31)	-0.51 (0.31)	-0.51 (0.31)	-0.53 (0.31)	-0.53 (0.31)
Revocatoria	0.16 (0.26)	0.16 (0.26)	0.16 (0.27)	0.18 (0.27)	0.17 (0.27)	0.14 (0.27)	0.16 (0.27)	0.16 (0.27)	0.17 (0.27)	0.17 (0.27)	0.19 (0.27)	0.20 (0.27)
Margen de victoria	-0.03 (0.01)	0.04 (0.12)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	0.03 (0.12)	-0.03 (0.01)	0.03 (0.12)	-0.03 (0.01)	0.04 (0.13)
Población (log)	0.14 (0.09)	0.14 (0.09)	0.25 (0.10)	0.12 (0.10)	0.21 (0.10)	0.22 (0.10)	0.18 (0.09)	0.18 (0.09)	0.19 (0.09)	0.19 (0.09)	0.18 (0.09)	0.18 (0.09)
Rural (%)	0.83 (0.45)	0.83 (0.45)	0.87 (0.46)	0.87 (0.46)	0.84 (0.46)	0.82 (0.46)	0.82 (0.46)	0.83 (0.46)	0.78 (0.47)	0.79 (0.47)	0.84 (0.46)	0.84 (0.46)
Índice de desarrollo	1.55 (2.28)	2.53 (2.83)	1.21 (2.34)	2.06 (2.40)	1.11 (2.36)	1.35 (2.34)	1.11 (2.35)	2.01 (2.90)	0.59 (2.41)	1.45 (2.96)	2.47 (2.43)	3.37 (2.99)
Margen de victoria	-0.12 (0.21)	-0.12 (0.21)						-0.11 (0.22)		-0.11 (0.22)		-0.11 (0.23)
Recursos municipales <i>per cápita</i> (log)			0.17 (0.10)									



TABLA 1B
 Margen de victoria: Influencia de las transferencias en la probabilidad de conflicto electoral (Datos de ingresos de 2009)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Incumbente	0.37 (0.17)	0.37 (0.17)	0.39 (0.17)	0.40 (0.17)	0.39 (0.17)	0.38 (0.17)						
Conflicto minero	-0.43 (0.48)	-0.44 (0.48)	-0.48 (0.48)	-0.43 (0.48)	-0.45 (0.48)	-0.47 (0.48)	-0.45 (0.48)	-0.46 (0.48)	-0.49 (0.48)	-0.50 (0.48)	-0.43 (0.48)	-0.44 (0.48)
Re-retador	-0.33 (0.24)	-0.33 (0.24)	-0.36 (0.24)	-0.37 (0.24)	-0.35 (0.24)	-0.35 (0.24)	-0.35 (0.24)	-0.34 (0.24)	-0.34 (0.24)	-0.34 (0.24)	-0.36 (0.24)	-0.36 (0.24)
Revocatoria	0.18 (0.20)	0.19 (0.20)	0.21 (0.20)	0.19 (0.20)	0.20 (0.20)	0.19 (0.20)	0.19 (0.20)	0.20 (0.20)	0.20 (0.20)	0.21 (0.20)	0.21 (0.20)	0.22 (0.20)
Margen de victoria	-0.01 (0.01)	0.08 (0.08)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.01)	0.06 (0.08)	-0.01 (0.01)	0.06 (0.08)	-0.02 (0.01)	0.07 (0.08)
Población (log)	0.21 (0.07)	0.22 (0.07)	0.26 (0.07)	0.23 (0.07)	0.23 (0.07)	0.24 (0.07)	0.22 (0.07)	0.23 (0.07)	0.23 (0.07)	0.24 (0.07)	0.22 (0.07)	0.23 (0.07)
Rural (%)	1.01 (0.35)	1.02 (0.35)	1.00 (0.35)	1.01 (0.35)	0.98 (0.35)	0.98 (0.35)	0.99 (0.35)	1.00 (0.35)	0.96 (0.35)	0.97 (0.35)	1.02 (0.35)	1.03 (0.35)
Índice de desarrollo	0.72 (1.77)	2.27 (2.19)	0.83 (1.77)	0.82 (1.78)	0.76 (1.78)	0.95 (1.77)	0.77 (1.78)	2.03 (2.20)	0.39 (1.83)	1.61 (2.25)	0.34 (1.80)	1.78 (2.19)
Margen de victoria		-0.17 (0.14)						-0.14 (0.14)		-0.13 (0.14)		-0.16 (0.14)
Índice de desarrollo			0.14 (0.09)									
Recursos municipales <i>per cápita</i> (log)				-0.10 (0.07)								
Ingresos directos <i>per cápita</i> (log)												



TABLA 2 A
 Probabilidad de conflicto electoral asociado con los golondrinos (Datos de ingresos de 2007)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Incumbente	0.45 (0.30)	0.44 (0.30)	0.44 (0.31)	0.44 (0.31)	0.44 (0.31)	0.44 (0.31)	0.44 (0.31)	0.43 (0.31)	0.44 (0.31)	0.44 (0.31)	0.44 (0.31)	0.43 (0.31)
Conflicto minero	-0.68 (1.02)	-0.69 (1.02)	-0.71 (1.03)	-0.65 (1.03)	-0.69 (1.03)	-0.71 (1.03)	-0.70 (1.03)	-0.70 (1.03)	-0.73 (1.03)	-0.73 (1.03)	-0.69 (1.03)	-0.69 (1.03)
Re-retador	-0.56 (0.37)	-0.55 (0.37)	-0.44 (0.40)	-0.43 (0.40)	-0.44 (0.40)	-0.44 (0.40)	-0.44 (0.40)	-0.43 (0.40)	-0.44 (0.40)	-0.43 (0.40)	-0.44 (0.40)	-0.43 (0.40)
Revocatoria	0.37 (0.33)	0.40 (0.33)	0.48 (0.33)	0.49 (0.33)	0.48 (0.33)	0.47 (0.33)	0.48 (0.33)	0.51 (0.33)	0.48 (0.33)	0.51 (0.33)	0.49 (0.33)	0.52 (0.33)
Margen de victoria	0.003 (0.01)	0.23 (0.14)	0.001 (0.02)	0.002 (0.02)	0.001 (0.02)	0.001 (0.02)	0.001 (0.02)	0.24 (0.14)	0.001 (0.02)	0.24 (0.14)	0.002 (0.02)	0.25 (0.15)
Población (log)	-0.06 (0.12)	-0.05 (0.13)	0.02 (0.15)	-0.04 (0.14)	-0.003 (0.13)	0.004 (0.13)	-0.01 (0.13)	0.001 (0.13)	0.002 (0.13)	0.01 (0.13)	-0.004 (0.13)	0.001 (0.13)
Rural (%)	1.42 (0.61)	1.47 (0.60)	1.48 (0.63)	1.46 (0.63)	1.48 (0.64)	1.46 (0.63)	1.47 (0.63)	1.52 (0.63)	1.42 (0.64)	1.48 (0.63)	1.47 (0.63)	1.51 (0.62)
Índice de desarrollo	3.51 (3.02)	7.72 (3.87)	3.10 (3.14)	3.59 (3.20)	3.15 (3.17)	3.13 (3.14)	3.10 (3.16)	7.42 (4.01)	2.79 (3.22)	7.11 (4.07)	3.37 (3.18)	7.82 (4.06)
Margen de victoria		-0.42 (0.25)	0.05 (0.15)					-0.44 (0.27)		-0.44 (0.27)		-0.46 (0.27)
Índice de desarrollo												
Recursos municipales <i>per cápita</i> (log)												
Ingresos directos <i>per cápita</i> (log)				-0.08 (0.10)								



TABLA 2B
 Probabilidad de conflicto electoral asociado con electores golondrinos (Datos de ingresos de 2009)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Incumbente	0.45 (0.30)	0.44 (0.30)	0.48 (0.30)	0.48 (0.30)	0.46 (0.30)	0.45 (0.30)	0.45 (0.30)	0.44 (0.30)	0.45 (0.30)	0.45 (0.30)	0.46 (0.30)	0.45 (0.30)
Conflicto minero	-0.68 (1.02)	-0.69 (1.02)	-0.87 (1.03)	-0.68 (1.02)	-0.78 (1.03)	-0.80 (1.03)	-0.80 (1.03)	-0.80 (1.03)	-0.88 (1.03)	-0.87 (1.03)	-0.69 (1.02)	-0.70 (1.02)
Re-retador	-0.56 (0.37)	-0.55 (0.37)	-0.57 (0.37)	-0.58 (0.37)	-0.55 (0.37)	-0.55 (0.37)	-0.54 (0.37)	-0.53 (0.37)	-0.53 (0.37)	-0.52 (0.37)	-0.57 (0.37)	-0.56 (0.37)
Revocatoria	0.37 (0.33)	0.40 (0.33)	0.39 (0.33)	0.35 (0.33)	0.36 (0.33)	0.33 (0.33)	0.34 (0.33)	0.37 (0.33)	0.36 (0.33)	0.39 (0.33)	0.38 (0.33)	0.41 (0.33)
Margen de victoria	0.003 (0.01)	0.23 (0.14)	0.003 (0.01)	0.004 (0.01)	0.003 (0.01)	0.003 (0.01)	0.003 (0.01)	0.22 (0.13)	0.002 (0.01)	0.22 (0.14)	0.002 (0.01)	0.23 (0.13)
Población(log)	-0.06 (0.12)	-0.05 (0.13)	0.08 (0.14)	-0.04 (0.13)	-0.01 (0.13)	-0.01 (0.13)	-0.05 (0.13)	-0.05 (0.13)	-0.03 (0.13)	-0.02 (0.13)	-0.05 (0.12)	-0.04 (0.13)
Rural (%)	1.42 (0.61)	1.47 (0.60)	1.41 (0.62)	1.42 (0.61)	1.32 (0.61)	1.32 (0.61)	1.29 (0.61)	1.34 (0.60)	1.25 (0.61)	1.30 (0.61)	1.43 (0.61)	1.49 (0.60)
Índice de desarrollo	3.51 (3.02)	7.72 (3.87)	3.12 (3.00)	3.39 (3.03)	2.92 (3.05)	3.26 (3.03)	2.59 (3.06)	6.56 (3.88)	1.92 (3.15)	5.95 (3.98)	2.85 (3.03)	7.12 (3.85)
Margen de victoria		-0.42 (0.25)						-0.40 (0.25)		-0.40 (0.25)		-0.41 (0.24)
Índice de desarrollo			0.43 (0.16)									
Recursos municipales <i>per cápita</i> (log)				-0.17 (0.15)								
Ingresos directos <i>per cápita</i> (log)												



TABLA 3A
Influencia de las transferencias en la probabilidad de violencia electoral
(Datos de ingresos 2007)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Incumbente	0.44 (0.22)	0.44 (0.22)	0.45 (0.23)	0.45 (0.23)	0.46 (0.23)	0.45 (0.23)	0.46 (0.23)	0.46 (0.23)	0.46 (0.23)	0.46 (0.23)	0.44 (0.23)	0.44 (0.23)
Conflicto minero	0.30 (0.49)	0.29 (0.49)	0.21 (0.49)	0.35 (0.49)	0.23 (0.49)	0.18 (0.49)	0.19 (0.49)	0.19 (0.49)	0.16 (0.50)	0.16 (0.50)	0.28 (0.49)	0.27 (0.49)
Re-retador	-0.58 (0.29)	-0.57 (0.29)	-0.53 (0.31)	-0.49 (0.31)	-0.52 (0.31)	-0.52 (0.31)	-0.51 (0.31)	-0.51 (0.31)	-0.51 (0.31)	-0.51 (0.31)	-0.53 (0.31)	-0.53 (0.31)
Revocatoria	0.16 (0.26)	0.16 (0.26)	0.16 (0.27)	0.18 (0.27)	0.17 (0.27)	0.14 (0.27)	0.16 (0.27)	0.16 (0.27)	0.17 (0.27)	0.17 (0.27)	0.19 (0.27)	0.20 (0.27)
Margen de victoria	-0.03 (0.01)	0.04 (0.12)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	0.03 (0.12)	-0.03 (0.01)	0.03 (0.12)	-0.03 (0.01)	0.04 (0.13)
Población (log)	0.14 (0.09)	0.14 (0.09)	0.25 (0.10)	0.12 (0.10)	0.21 (0.10)	0.22 (0.10)	0.18 (0.09)	0.18 (0.09)	0.19 (0.09)	0.19 (0.09)	0.18 (0.09)	0.18 (0.09)
Rural (%)	0.83 (0.45)	0.83 (0.45)	0.87 (0.46)	0.87 (0.46)	0.84 (0.46)	0.82 (0.46)	0.82 (0.46)	0.83 (0.46)	0.78 (0.47)	0.79 (0.47)	0.84 (0.46)	0.84 (0.46)
Índice de desarrollo	1.55 (2.28)	2.53 (2.83)	1.21 (2.34)	2.06 (2.40)	1.11 (2.36)	1.35 (2.34)	1.11 (2.35)	2.01 (2.90)	0.59 (2.41)	1.45 (2.96)	2.47 (2.43)	3.37 (2.99)
Margen de victoria		-0.12 (0.21)						-0.11 (0.22)		-0.11 (0.22)		-0.12 (0.23)
Índice de desarrollo												
Recursos municipales per cápita (log)			0.17 (0.10)									



TABLA 3B
Influencia de las transferencias en la probabilidad de violencia electoral (Datos de ingresos 2009)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Incumbente	0.44 (0.22)	0.44 (0.22)	0.46 (0.22)	0.45 (0.22)	0.45 (0.22)	0.44 (0.22)	0.44 (0.22)	0.44 (0.22)	0.45 (0.22)	0.45 (0.22)	0.44 (0.22)	0.44 (0.22)
Conflicto minero	0.30 (0.49)	0.29 (0.49)	0.16 (0.49)	0.29 (0.49)	0.22 (0.49)	0.18 (0.49)	0.19 (0.49)	0.19 (0.49)	0.13 (0.49)	0.13 (0.49)	0.30 (0.49)	0.30 (0.49)
Re-retador	-0.58 (0.29)	-0.57 (0.29)	-0.59 (0.29)	-0.58 (0.29)	-0.57 (0.29)	-0.58 (0.29)	-0.57 (0.29)	-0.56 (0.29)	-0.55 (0.29)	-0.55 (0.29)	-0.56 (0.29)	-0.56 (0.29)
Revocatoria	0.16 (0.26)	0.16 (0.26)	0.17 (0.26)	0.15 (0.26)	0.15 (0.26)	0.13 (0.26)	0.13 (0.26)	0.14 (0.26)	0.15 (0.26)	0.16 (0.26)	0.16 (0.26)	0.16 (0.26)
Margen de victoria	-0.03 (0.01)	0.04 (0.12)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	-0.03 (0.01)	0.03 (0.12)	-0.03 (0.01)	0.03 (0.12)	-0.03 (0.01)	0.04 (0.12)
Población (log)	0.14 (0.09)	0.14 (0.09)	0.25 (0.10)	0.14 (0.09)	0.18 (0.09)	0.19 (0.09)	0.16 (0.09)	0.16 (0.09)	0.17 (0.09)	0.17 (0.09)	0.13 (0.09)	0.14 (0.09)
Rural (%)	0.83 (0.45)	0.83 (0.45)	0.81 (0.46)	0.83 (0.45)	0.76 (0.45)	0.77 (0.45)	0.76 (0.45)	0.76 (0.45)	0.73 (0.45)	0.73 (0.45)	0.82 (0.45)	0.82 (0.45)
Índice de Desarrollo	1.55 (2.28)	2.53 (2.83)	1.31 (2.27)	1.51 (2.28)	1.16 (2.30)	1.54 (2.28)	1.00 (2.30)	1.83 (2.84)	0.38 (2.36)	1.19 (2.91)	1.96 (2.34)	2.84 (2.86)
Margen de victoria		-0.12 (0.21)						-0.10 (0.21)		-0.10 (0.21)		-0.11 (0.21)
Índice de desarrollo												
Recursos municipales <i>per cápita</i> (log)			0.35 (0.12)									
Ingresos directos <i>per cápita</i> (log)				-0.05 (0.09)								



TABLA 4A
Influencia de las transferencias en la probabilidad de una EMC (Datos de ingresos 2007)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Incumbente	0.15 (0.37)	0.15 (0.37)	0.12 (0.38)	0.16 (0.39)	0.15 (0.38)	0.12 (0.38)	0.14 (0.38)	0.14 (0.38)	0.16 (0.38)	0.16 (0.38)	0.12 (0.38)	0.12 (0.38)
Conflicto minero	-0.16 (1.03)	-0.17 (1.03)	-0.18 (1.04)	0.04 (1.04)	-0.31 (1.04)	-0.23 (1.04)	-0.28 (1.04)	-0.28 (1.04)	-0.41 (1.04)	-0.41 (1.04)	-0.16 (1.04)	-0.16 (1.04)
Re-retador	-0.62 (0.46)	-0.62 (0.46)	-0.41 (0.52)	-0.34 (0.52)	-0.41 (0.52)	-0.41 (0.52)	-0.40 (0.52)	-0.40 (0.52)	-0.40 (0.52)	-0.40 (0.52)	-0.42 (0.52)	-0.42 (0.52)
Revocatoria	0.25 (0.42)	0.25 (0.42)	0.44 (0.43)	0.49 (0.43)	0.43 (0.43)	0.41 (0.43)	0.42 (0.43)	0.42 (0.43)	0.44 (0.43)	0.44 (0.43)	0.47 (0.43)	0.47 (0.43)
Margen de victoria	0.002 (0.02)	0.04 (0.16)	-0.001 (0.02)	0.002 (0.02)	-0.001 (0.02)	-0.001 (0.02)	-0.001 (0.02)	0.02 (0.17)	-0.002 (0.02)	0.003 (0.17)	0.001 (0.02)	0.02 (0.18)
Población (log)	-0.08 (0.16)	-0.08 (0.16)	0.05 (0.19)	-0.14 (0.17)	0.12 (0.18)	0.06 (0.17)	0.02 (0.17)	0.02 (0.17)	0.05 (0.17)	0.05 (0.17)	0.02 (0.17)	0.02 (0.17)
Rural (%)	1.43 (0.77)	1.43 (0.77)	1.51 (0.82)	1.37 (0.81)	1.30 (0.82)	1.44 (0.82)	1.35 (0.82)	1.35 (0.82)	1.21 (0.82)	1.21 (0.82)	1.39 (0.81)	1.39 (0.81)
Índice de desarrollo	4.21 (3.82)	5.01 (4.84)	3.75 (4.06)	5.70 (4.21)	2.77 (4.10)	3.68 (4.06)	3.08 (4.09)	3.45 (5.06)	1.87 (4.23)	1.94 (5.22)	5.44 (4.26)	5.80 (5.26)
Margen de victoria		-0.07 (0.28)						-0.04 (0.30)		-0.01 (0.30)		-0.04 (0.32)
Índice de desarrollo												
Recursos municipales per cápita (log)			0.08 (0.19)									



TABLA 4B
Influencia de las transferencias en la probabilidad de EMC (Datos de ingresos 2009)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Incumbente	0.15 (0.37)	0.15 (0.37)	0.19 (0.37)	0.17 (0.37)	0.18 (0.37)	0.15 (0.37)	0.15 (0.37)	0.15 (0.37)	0.16 (0.37)	0.16 (0.37)	0.16 (0.37)	0.16 (0.37)
Conflicto minero	-0.16 (1.03)	-0.17 (1.03)	-0.37 (1.04)	-0.16 (1.03)	-0.42 (1.04)	-0.32 (1.04)	-0.40 (1.04)	-0.40 (1.04)	-0.59 (1.04)	-0.59 (1.04)	-0.15 (1.03)	-0.15 (1.03)
Re-retador	-0.62 (0.46)	-0.62 (0.46)	-0.63 (0.46)	-0.62 (0.46)	-0.61 (0.46)	-0.61 (0.46)	-0.58 (0.46)	-0.58 (0.46)	-0.55 (0.47)	-0.55 (0.47)	-0.60 (0.46)	-0.60 (0.46)
Revocatoria	0.25 (0.42)	0.25 (0.42)	0.28 (0.42)	0.24 (0.42)	0.24 (0.42)	0.21 (0.42)	0.21 (0.42)	0.21 (0.42)	0.24 (0.42)	0.24 (0.42)	0.25 (0.42)	0.25 (0.42)
Margen de victoria	0.002 (0.02)	0.04 (0.16)	0.002 (0.02)	0.003 (0.02)	0.002 (0.02)	0.003 (0.02)	0.002 (0.02)	0.03 (0.16)	0.001 (0.02)	0.01 (0.16)	0.004 (0.02)	0.03 (0.17)
Población (log)	-0.08 (0.16)	-0.08 (0.16)	0.08 (0.17)	-0.07 (0.16)	0.04 (0.17)	-0.02 (0.17)	-0.06 (0.17)	-0.06 (0.17)	-0.01 (0.17)	-0.01 (0.17)	-0.09 (0.16)	-0.09 (0.16)
Rural (%)	1.43 (0.77)	1.43 (0.77)	1.41 (0.78)	1.42 (0.77)	1.20 (0.77)	1.29 (0.77)	1.19 (0.76)	1.19 (0.76)	1.13 (0.77)	1.13 (0.77)	1.39 (0.77)	1.40 (0.77)
Índice de desarrollo	4.21 (3.82)	5.01 (4.84)	3.63 (3.79)	4.16 (3.83)	2.73 (3.90)	3.85 (3.84)	2.22 (3.88)	2.67 (4.84)	0.74 (4.06)	0.96 (5.07)	5.13 (3.95)	5.67 (4.94)
Margen de victoria		-0.07 (0.28)					(0.28)	-0.04	(0.29)	-0.02	(0.30)	-0.05
Índice de desarrollo			0.47									
Recursos municipales per cápita (log)			(0.19)									



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIOLA, L. R., & JOHNSON, C.
2012 *Electoral Violence in Democratizing States.*
- BEKOE, D. (Ed.).
2012 *Voting in Fear: Electoral Violence in Sub-Saharan Africa:* United States Institute for Peace.
- DAHL, R. A.
1973 *Polyarchy: Participation and opposition:* Yale University Press.
- DE CARVALHO, L. M., & COSSÍO, F. A. B.
2000 *Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros - 1996.* Núcleo de Sistemas e Modelos Espaciais Sistêmicos (NEMESIS), Rio de Janeiro.
- DIXIT, A., & LONDREGAN, J.
1996 The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics. *The Journal of Politics*, 58(4), 1132-1155.
- FJELDE, H., & HÖGLUND, K.
2016 Electoral institutions and electoral violence in Sub-Saharan Africa. *British Journal of Political Science*, 46(02), 297-320.
- HINES, J. R. J., & THALER, R. H.
1995 Anomalies: The Flypaper Effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217-226.
- KONGKIRATI, P.
2014 The rise and fall of electoral violence in Thailand: Changing rules, structures and power landscapes, 1997–2011. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 36(3), 386-416.

LEVITSKY, S.

2012 Cuando la democracia atenta contra la democracia, *La República*. Recuperado de <http://larepublica.pe/columnistas/punto-de-vista-steven-levitsky/cuando-la-democracia-atenta-contra-la-democracia-22-01-2012>

LONDREGAN, J. B., & POOLE, K. T.

1990 Poverty, the Coup Trap, and the Seizure of Executive Power. *World politics*, 42(02), 151-183.

MAGALONI, B., DIAZ-CAYEROS A. & ESTÉVEZ F.

2007 “Clientelism and Portfolio Diversification: A model of electoral investment with applications to Mexico.” En *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of democratic accountability*, ed. H. Kitschelt and S. Wilkinson. Cambridge: Cambridge University Press.

MOCHTAK, M.

2016 Fighting and voting: Mapping electoral violence in the region of post- Communist Europe. *Terrorism and Political Violence*, 1-27.

ONPE

2010 *Conflictos electorales en el ámbito subnacional: estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*. Lima, Perú.

2012 *Conflictos y violencia electoral en el ámbito subnacional*.

2016 *La Violencia Electoral en el Ámbito Local*. Lima, Perú.

SCHEDLER, A.

2002 The Menu of Manipulation. *Journal of democracy*, 13(2), 36-50.

2006 Electoral Authoritarianism: The dynamics of unfree competition.

TURNBULL, G.

1992 Fiscal Illusion, Uncertainty, and the Flypaper Effect. *Journal Of Public Economics*, 48(2), 207-223.

1993 Fiscal Illusion and the Output Expansion Hypothesis. *Public Finance Quarterly*, 21(2), 305-321.

WILKINSON, S. I.

2004 *Votes and Violence*. Cambridge: Cambridge University Press

[Sobre los autores]

GERSON JULCARIMA

Peruano. Sociólogo e investigador del Instituto de Estudios Políticos Andinos (IEPA). Fue profesor del Departamento de Humanidades y de la Facultad de Arquitectura e Ingeniería de la Universidad de Lima. Realizó estudios de maestría en la Universidad Metodista de San Pablo (Brasil) y en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre sus últimas publicaciones figuran los artículos: «La democracia peruana según las Elecciones Generales 2016» (Elecciones, 16), «Evangélicos y elecciones en el Perú, 1979-2006» (Religión y poder en el Perú republicano, Fernando Armas (editor), 2008) y «Un esbozo histórico sobre la construcción de la identidad social de los protestantes en el Perú» (Socialismo y Participación, 100). Actualmente cursa un posgrado en Ciencia Política en la Universidad de Lethbridge (Alberta, Canadá).

ANTHONY PEZZOLA

Estadounidense. Obtuvo su PhD en Ciencia Política de la Universidad de Washington (Seattle, Estados Unidos). Fue profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y profesor visitante del Reed College (Portland, Estados Unidos). Entre sus últimas publicaciones destacan: «The Deep Roots of Protectionism in the Southern Cone: Constituent Interests and Mercosur's Common External Tariff» (Latin American Politics and Society, 2018), «Cooperación diacrónica para intereses diversos: Intereses y lealtades provinciales en la formulación de políticas en Argentina» (Política y gobierno, 2017), «Trade Politics is Local Politics: Subnational Interests and Commercial Policy in Argentina» (Revista de Ciencia Política, 2017). Actualmente se desempeña como Director del Programa Internacional en Chile de la *Washington University in St. Louis*.

Dinámicas de participación electoral indígena y el empleo del sistema de cuotas en Amazonas: los casos de Bagua y Condorcanqui

MARTÉ SÁNCHEZ VILLAGÓMEZ

<msanchezv1@usmp.pe>

Universidad San Martín de Porres
Perú

[Resumen] El artículo analiza la participación electoral indígena en las provincias de Condorcanqui y Bagua, en el departamento de Amazonas. Esta investigación sostiene que la participación electoral indígena en la región Amazonas presenta diferencias para alcanzar la representación debido a la fragmentación política, la cohesión de las organizaciones indígenas y la presencia indígena en las capitales de provincia. Se realizaron entrevistas a líderes indígenas que han participado como actores políticos en distintos procesos electorales. Además se analizó información de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y del Jurado Nacional de Elecciones. Una de las principales conclusiones de esta investigación es que el sistema de cuotas electorales, si bien propicia la participación de miembros de pueblos indígenas en elecciones subnacionales, no garantiza la representación de los mismos como autoridades.

[Palabras clave] Cuotas electorales, pueblos indígenas, representación sub nacional

[Title] The dynamics of electoral participation of indigenous people and the use of quota systems in the department of Amazonas: the Bagua and Condorcanqui cases

[Abstract] The article analyzes the electoral participation of the indigenous population in the provinces of Condorcanqui and Bagua, department of Amazonas. This research sustains that electoral participation of the indigenous population in the Amazonas region presents differences for attaining representation due to political fragmentation, cohesion of indigenous organizations and the presence of indigenous people in capital cities of the provinces. Indigenous leaders who have participated as political actors in various electoral processes were interviewed. In addition, information from the National Electoral Processes Office and the National Electoral Board was analyzed. One of the principal conclusions of this research was that the system of electoral quotas, even though it promotes the participation of members of the indigenous people in subnational elections, does not guarantee their representation as authorities.

[Keywords] Electoral quotas, indigenous people, subnational representation

[Recibido] 20/10/2018 & [Aceptado] 22/11/2018

SÁNCHEZ, Martí «Dinámicas de participación electoral indígena y el empleo del sistema de cuotas en el departamento de Amazonas: los casos de Bagua y Condorcanqui». *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 53-70.

INTRODUCCIÓN

En las tres últimas décadas, América Latina ha sido escenario de un conjunto de transformaciones en el ámbito político. A partir de 1980, una oleada democrática comenzó a consolidar los procesos de participación política en los países de la región (Huntington 1991). Dicha condición permitió que la participación de sectores históricamente excluidos trascienda de las movilizaciones sociales a la participación activa como organizaciones políticas en los procesos electorales logrando alcanzar cargos de representación.

No obstante, en el caso de los pueblos indígenas su participación electoral ha tenido muchas dificultades en todos los países centro andinos, pues han transitado lentamente de los movimientos sociales a la construcción de organizaciones políticas (Van Cott 2005). Los casos de Bolivia y Ecuador son claras muestras de lo señalado, pues en ambos países las movilizaciones indígenas terminaron consolidándose en proyectos políticos que lograron la presidencia (Pajuelo 2007). Se debe señalar que en los países mencionados fue necesaria una reforma institucional que permitió que los movimientos étnicos puedan surgir; sin embargo, ello no permite explicar su éxito electoral (Madrid 2008, 2011).

En el Perú, la situación de los pueblos indígenas en el ámbito de lo político ha tenido un proceso inusual, pues el término indígena estuvo asociado a las acepciones de campesino, pobre o analfabeto, que se conjugan de manera peyorativa a un mismo colectivo social, tal como han señalado diversos autores (Degregori 1991; López 1979; Spalding, 1974). La condición étnica se convirtió en argumento de exclusión social para algunos sectores, además, de que la condición de iletrado atribuyó una absoluta incompetencia a una población concreta.

El líder indígena Evaristo Nugkuag señala:

[...] la categoría indígena ha sido, por su creación y proceso, una categoría colonial [...]. No es un término de autoidentificación, sino una etiqueta impuesta. Esto es importante para entender su connotación actual. Sin embargo, actualmente nosotros reivindicamos dicho término, dándole un contenido étnico de lucha, y mantenemos la identificación como pueblos indígenas (Nugkuag 1985: 241)

Los científicos sociales observaron que durante la década de 1970 se desarrolló un inminente proceso de migración de las poblaciones indígenas andinas a ciudades de la costa. Este proceso de desindianización de lo andino se puede explicar por la ausencia de una identidad indígena y falta de autodeterminación.

El antropólogo Rommel Plasencia afirma que:

Es necesario reconocer, por lo tanto, que la dificultad de autorreconocimiento indígena —a diferencia del resto de países andinos— en la sierra peruana obedece a cómo la historia nos bifurcó a partir del siglo XIX, en un proceso de disolución étnica, de atomización política y de homogenización social en la que se incorporaron de lleno como campesinos y, en el que los límites étnicos solo son reconocibles en versiones locales o regionales y que muchas veces no rebasan la plausibilidad del entorno familiar. (Plasencia 2005: 282)

Mientras los indígenas de los andes peruanos emprendieron un proceso de distanciamiento físico de su origen y otro de alejamiento de su identidad étnica, algo distinto ocurría en las regiones de la amazonia peruana, donde los grupos originarios iniciaron un proceso inverso: hicieron suya la categoría indígena, luego de un proceso de resemantización de los contenidos.

La participación indígena en procesos electorales ha oscilado, a lo largo de la historia republicana, entre inclusión y exclusión. Diversos autores (Pajuelo 2006, Del Águila 2011, 2012), dan cuenta de tres momentos: la ciudadanía corporativa, de inicios de la República hasta 1896, marcado por una inclusión electoral de todos los sectores poblacionales; la ciudadanía capacitaria, donde se produjo una reforma electoral que introdujo el criterio de ser letrado para adquirir el derecho a voto, generando una línea divisoria. El tercer momento, desborde ciudadano, se inicia en 1979 desde que la Constitución reconoció el derecho al sufragio a todos los ciudadanos —fijando la mayoría de edad desde los 18 años— sin restricciones. El derecho al voto devino en universal, posibilitando con ello la participación, como electores y/o candidatos, de ciudadanos letrados y no letrados sin ningún tipo de reserva.

Fue así como la población indígena logró participar en el proceso electoral de 1980, ya sea como candidatos o electores. Sin embargo, la participación de indígenas como candidatos fue bastante reducida. Por ello, desde el 2002 el Estado decidió implementar acciones afirmativas que buscan propiciar la participación política electoral de los grupos históricamente discriminados (mujeres, indígenas y jóvenes) incluyendo lo siguiente en el artículo 191 de la Constitución:

La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.

Se promulgó la Ley de elecciones regionales (N.º 27683) que en su artículo 12 señala:

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos: 1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres 2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad. 3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existen, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad. La inscripción de dichas listas podrá hacerse hasta noventa (90) días naturales antes de la fecha de las elecciones.

Si bien se establecen los porcentajes asignados a cada grupo históricamente excluido que busca alcanzar representación, también deja abierta las condiciones para que ocurra una triple concurrencia de las cuotas; es decir, que se le asigne a un mismo candidato todas las cualidades de la cuota. Ello promueve que muchas organizaciones políticas asignen la cuota electoral a un candidato que luego ubican en puestos poco expectantes.

En la región Amazonas, las provincias de Bagua y Condorcanqui fueron seleccionadas para aplicar la llamada cuota indígena. A partir de ese momento, en líneas generales, la presencia de indígenas Awajún y Wampis incrementó su participación en las listas de candidatos. En Bagua, pese a que aumenta la participación de los candidatos indígenas, aún no han alcanzado en ningún caso un cargo de representación. Caso particular fue la provincia de Condorcanqui,

donde la participación política indígena ha sido frecuente desde 1980 sin la necesidad de la aplicación del sistema de cuotas (Sánchez y Valenzuela 2017).

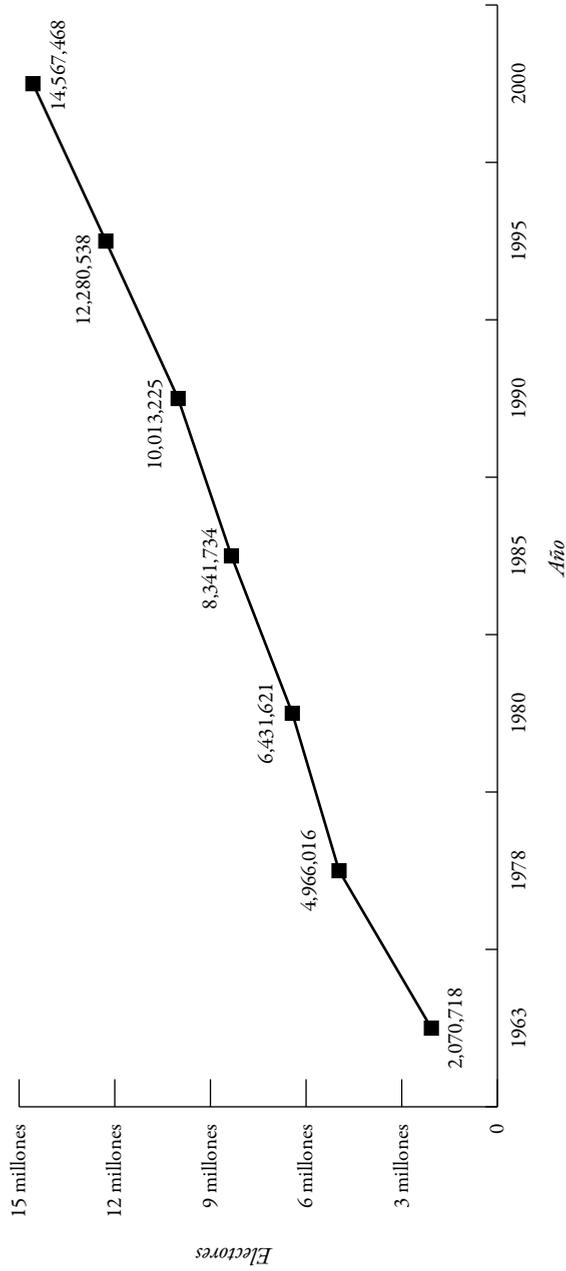
Cordorcanqui nos presenta un proceso radicalmente distinto al de la cercana provincia de Bagua. Ocurrió que los indígenas de la provincia se sabían mayoría electoral con capacidad de gestión municipal. Su participación política y electoral se debió a su capacidad organizativa, impulsada en buena cuenta por el poder del Consejo Aguaruna Huambisa (CAH).

LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN ELECTORAL INDÍGENA EN CONDORCANQUI

La participación electoral indígena en el departamento de Amazonas se inicia con las elecciones generales de 1980, en donde luego de la promulgación de la Constitución de 1979 se reconoció el derecho al voto a toda la ciudadanía, eliminando la condición de ser letrado. En el año 2002, se decidió aplicar un trato diferenciado en la participación política del ámbito subnacional con la denominada “cuota nativa”. Ello permitió que los pueblos indígenas puedan insertarse a la vida política del país como electores y posteriormente como candidatos.

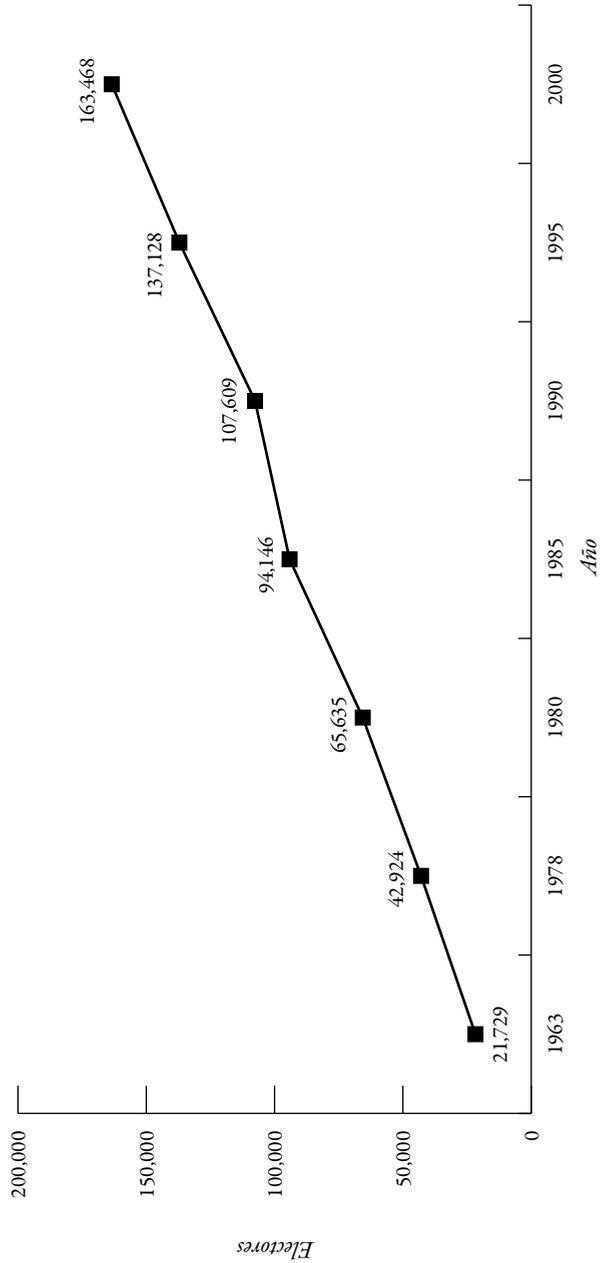
En el gráfico 1 se puede observar que a nivel nacional, entre los años 1978 a 1980, ocurre un incremento irregular en el padrón electoral y ello es resultado del ingreso de un número importante de electores que son los integrantes de poblaciones originarias. Si la frecuencia de crecimiento regular fue de 2 000 000 de habitantes cada 5 años, entre 1978 y 1980 hubo un incremento de casi millón y medio de habitantes. Ello corresponde al reconocimiento de la población indígena como actores políticos siendo dicho momento el punto de inicio de una nueva etapa de la participación política en el país.

GRÁFICO I
Padrón electoral 1978-2000



Fuente: JNE
Elaboración: propia

GRÁFICO 2
Evolución del padrón Amazonas



Fuente: JNE
Elaboración: propia

En el Gráfico 2 este comportamiento irregular se evidencia con mayor detalle en el caso del departamento de Amazonas, donde el incremento del padrón en dos años es de 22,711 electores siendo una cifra alta considerando que se trataba de unos de los departamentos menos habitados del país, esta cifra permite afirmar que desde que se reconoció el derecho al voto en Amazonas se evidenció la alta cantidad de población indígena desatendida en relación al resto del país.

En Condorcanqui, la hegemonía del poder *Apash* (mestizo) se fue revirtiendo desde que el voto se hizo universal. El trabajo coordinado de los pueblos Awajún y Wampis, mediante el CAH, en asuntos de participación política, permitió que puedan componer listas de candidatos que representaban sus intereses. Esta organización se proyectó, desde su creación, a ser parte del sistema nacional:

El CAH ha considerado importante participar en las elecciones municipales con una lista independiente, con el fin de confirmar de forma oficial su presencia en la zona. En este sentido, y por primera vez en la historia de los grupos amazónicos, se obtuvo en 1980 la alcaldía de Santa María de Nieva (Nugkuag 1985: 251)

Otro ejemplo de la capacidad de convocatoria y decisión del CAH se puede ver en el proceso electoral de 1980. En el distrito de El Cenepa las elecciones fueron anuladas pues sus electores —mayoritariamente indígenas— votaron en blanco o viciado. Sobre este particular, Espinoza sostiene:

En la mayor parte de lugares con población indígena hubo problemas con los padrones, o con el número de electores, o el número de votos blancos y viciados. Por ejemplo, en el distrito de El Cenepa, de mayoría Awajún, hubo 134 votos válidos, 468 votos en blanco y 690 votos nulos. (Espinoza 2012: nota 8).

La propuesta de Espinoza (2012) sugiere que la poca educación electoral de los nuevos ciudadanos explica el alto número de votos blancos y viciados en el distrito. Sin embargo, lo acontecido en El Cenepa fue una muestra del poder de convocatoria del CAH. Ocurrió que el intento de inscribir una lista de candidatos indígenas, surgidos desde las bases mismas de las comunidades nativas, no prosperó, quedando dos listas en contienda —Acción Popular y APRA— conformadas por miembros de la población mestiza del distrito. El

CAH orientó a la población a votar en blanco o viciar su voto y su estructura orgánica le permitió actuar con eficacia, pues la organización contaba en cada comunidad nativa con un delegado, personaje que jugó un papel preponderante en las coordinaciones entre comunidades y organización.

Las listas de Acción Popular y APRA obtuvieron 67 votos cada una, los votos blancos sumaron 468 y los viciados 690. Estos resultados llevaron al Jurado Electoral Provincial de Bagua a declarar la nulidad de dicha elección. El CAH había logrado su objetivo: al año siguiente, en las elecciones complementarias participaron y alcanzaron el poder en la municipalidad con la Lista Independiente N.º 11, logrando obtener el 66.93% de votos válidos (769 electores), eligiendo a Francisco Juwau como alcalde distrital y al conjunto de su lista como regidores. Aquel triunfo no fue un hecho del azar sino la germinación de un largo proceso iniciado en mayo de 1977 —cuando se realizó la primera asamblea general de representantes de los ríos Cenepa, Nieva, Marañón y Santiago— con el nacimiento del CAH, que fortaleció la idea de lograr la unidad entre los pueblos Awajún y Wampis. Pocos años después esta organización mostró la fuerza política que había logrado. Durante el trabajo de campo realizado en el presente año, los informantes afirman que el CAH propuso llevar a Juwau como candidato único de los pueblos Awajún y Wampis a las elecciones de 1981, pues sabían que ellos eran mayoría electoral en la zona y podían asumir el poder municipal.

El trabajo al frente del municipio no fue sencillo, tuvo que lidiar con una constante obstrucción de sectores mestizos y religiosos:

“[...] la ciudad tenía un alcalde aguaruna —Francisco Juwau Untsumak— el cual fue varias veces amenazado y no siempre pudo llevar a cabo una política alternativa, porque todo el sector mestizo y los mismos religiosos no se lo permitieron”. (Abad 2003:153)

La gestión de Juwau logró generar confianza entre la población indígena y fue respaldada al grado que el CAH propuso su candidatura para una eventual reelección. En 1983 se realizaron los comicios electorales para autoridades del distrito de El Cenepa, pero Juwau no alcanzó la inscripción por motivos que no han sido determinados. Lo cierto es que nuevamente se presentaron dos organizaciones políticas: Acción Popular y el Partido Aprista. La imposibilidad de tener representantes llevó a los indígenas a tomar la

decisión de boicotear las elecciones. El ausentismo electoral (32.47%) y el voto viciado (47.49%) en dichas elecciones se encuentran entre los más elevados de la historia electoral del distrito.

El Jurado Electoral Provincial de Bagua declaró nula la elección distrital en El Cenepa, convocando a elecciones complementarias para 1985. Es necesario señalar que el distrito en mención dejó de ser parte de la provincia de Bagua para integrarse a la nueva provincia de Condorcanqui.

En las elecciones complementarias de 1985 no participó Juwau, no obstante un candidato indígena ganó las elecciones; se trataba de Algarcio Wajajai Angis, un miembro del CAH que participó en este proceso con el auspicio político del APRA, organización que se presentó como lista única.

Para 1986, la figura del exalcalde de El Cenepa, Francisco Juwau, reapareció en la escena política, esta vez candidateaba para alcalde de la provincia. La fórmula se repetía: una lista independiente —Desarrollo Condorcanqui— acordada en asamblea de delegados del CAH, con representantes de cada una de las comunidades nativas, y finalmente presentada como la lista oficial de indígenas. Juwau alcanzó el 75.6% de los votos válidos y se hizo de la alcaldía, convirtiéndose en el primer indígena en el país que lograba dicho cargo. En las elecciones de 1989 fue reelegido en sus funciones.

Los líderes y las lideresas entrevistados en Condorcanqui recuerdan y valoran positivamente las dos gestiones de Juwau al frente de la municipalidad provincial. Sin embargo, a los pocos meses de concluido su segundo período municipal, una sentencia del Juzgado Penal lo halló culpable del delito de apropiaciones ilícitas, imponiéndole la pena privativa de libertad condicional por dos años.

Los conflictos internos que el CAH experimentaba por aquellos años comenzaron a hacer mella en la idea de unidad política indígena que habían sostenido por más de una década. Era obvio que esta organización había mermado en su capacidad de convocatoria y de consenso. La mayoría de los exregidores se proyectaban como candidatos a alcaldes, fragmentando el poder del CAH. Pero esta organización aún tenía margen de acción y, estratégicamente, decidió no oponerse a estas candidaturas que habían surgido para el proceso electoral de 1993. Concentró toda su capacidad en canalizar las expectativas

indígenas en la lista independiente Para el Desarrollo de Condorcanqui. Ese año obtuvo más votos la alianza oficialista Nueva Mayoría-Cambio 90. Sin embargo, la lista independiente apoyada por el CAH se hizo de los cargos de alcaldía y regidores en mayoría. De esta manera Octavio Shacaime Huahua se convertía en alcalde.

Pese a todo, la presencia de indígenas en los cargos de alcaldía fue constante. Pero la forma de su elección ya no pasaba solo por la decisión de la asamblea de delegados. Ello permitió que los intereses personales de algunos indígenas preparados se apropien de la representación nativa, saltando toda norma instituida para dicho fin. Esto se hizo evidente en las elecciones de 1995 cuando el líder evangélico y teólogo de formación, Ramón Semsejat Secuam, se presentó pasando por alto todos los criterios para elegir representantes de la lista electoral única. Sobre este punto, Francisco Juwau señaló:

“Cuando postula el pastor Ramón, la organización decidió no presentar candidato para seguir con la idea de unidad indígena y votamos por él, lo apoyamos, así fue y ganó”. (Entrevista realizada a Francisco Juwau, 2014)

Lo que estaba sucediendo era el debilitamiento de la organización indígena en Condorcanqui, que cada vez ejercía menor influencia. El fin de su ascendencia puede verse en los comicios de 1998, cuando uno de sus principales líderes, Evaristo Nugkuag, participó por el Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana (MIAP). El CAH no presentó candidatos para preservar la unidad indígena de la provincia. Juwau recuerda el caso: “Evaristo aparece, pese a que él ha sido presidente del Consejo Aguaruna Huambisa, él aparece con otro partido”. Ganó con amplio respaldo electoral.

Las elecciones de 2002 marcaron una ruptura con el acceso de indígenas al sillón municipal. Aquella vez fue elegido un alcalde mestizo, Merino Trigoso Tineo, con el 31.7% de votos válidos. El nuevo alcalde se había desempeñado como subprefecto de la provincia por buen tiempo. Dicho proceso electoral incluyó por primera vez la aplicación del sistema de cuotas, que teóricamente ampliaba el nivel de participación y representación política indígena.

El sistema de cuotas plantea que un mínimo del 15% de los candidatos inscritos por cada lista electoral sea miembros de las poblaciones indígenas en aquellas provincias que sean reconocidos. En el caso estudiado se observó que

la aplicación del sistema de cuotas no generó el efecto pretendido ya que el nivel de participación indígena venía superando ampliamente el porcentaje que la norma electoral señalaba. El caso de Condorcanqui puede ser visto como precedente pero no como un efecto de la aplicación de dicha ley.

Por otro lado, desde el 2002 la participación política ha seguido un proceso de mayor fragmentación. En Condorcanqui se han llegado a presentar hasta 10 listas de candidatos para una población de 21 503 electores habilitados. Sólo así se logra comprender cómo en una provincia con márgenes tan elevados de población indígena pueden resultar electos alcaldes no indígenas. Desde aquel momento, paradójicamente, se ha iniciado un proceso de atomización política que ha mellado, cada vez más, el ideal de unidad indígena planteada y puesta en práctica desde 1980 por el CAH. Si comparamos las elecciones provinciales de 1986, a nivel de listas electorales, con los últimos dos procesos (2006 y 2010 para este estudio), puede apreciarse claramente la diferencia. Mientras que en 1986 se presentaron sólo dos agrupaciones políticas, en las dos últimas elecciones participaron 10 listas de candidatos en cada proceso, lo que a su vez significa un mayor número de indígenas participando en ellas. Este aumento en la participación electoral no es una secuela de los sucesos de junio del 2009, sino se trata de una especie de retorno indígena al poder municipal de Condorcanqui. Las cifras porcentuales, según base de datos del JNE, demuestran que el 2006 la participación indígena fue de 42.85% y para el 2010 se elevó a 62.85%

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICO ELECTORAL INDÍGENA EN BAGUA. APUNTES

El proceso de participación política indígena en la provincia de Bagua es muy diferente, hasta inverso a la vecina Condorcanqui. En esta provincia el poder se ha centralizado en los mestizos al punto de no existir representación indígena a nivel del consejo municipal. Desde su creación como provincia (1941) no ha tenido un solo alcalde indígena. La participación nativa se ha reducido a acciones de movilización, sin lograr que sus intereses sean canalizados y expresados dentro del gobierno local.

Las cuotas electorales son medidas de acción afirmativa que buscan reducir las desigualdades de ciertos sectores. Pinedo (2010) sostiene que “las medidas genéricas que buscan la igualdad material pueden denominarse medidas de

igualación positiva, siendo ejemplos las becas o la progresividad en el impuesto a la renta, distinguiéndose de las acciones afirmativas en tanto estas atienden a colectivos infravalorados y aquellas consideran situaciones individuales” (Pinedo 2010: 164). Una investigación de ONPE (2011) considera sobre las cuotas electorales que:

[...] para determinados grupos étnicos consiste en una de los incentivos más eficaces que existen, ya que promueve directamente el interés por la participación política al interior de estos grupos. Incluso, muchas veces, dicho incentivo suele ir acompañado del acceso gratuito a los medios de comunicación o financiamiento público.

En el caso peruano la implementación del sistema de cuotas electorales ha propiciado un incremento de la participación, pero no necesariamente una mayor representación. En el caso específico del departamento de Amazonas, con la aplicación del sistema de cuotas, la participación de los indígenas Awajún ha presentado un ligero incremento. Sin embargo, en ninguno de los procesos electorales han alcanzado cargos de representación. En Bagua es evidente que el acceso al poder para la población indígena no ha encontrado el canal adecuado. La cuota nativa, desde el 2002, se presenta como un desafío que necesita mayores precisiones para su aplicación. Ocurre que la totalidad de las organizaciones políticas de Bagua ubican a los candidatos indígenas (casi siempre mujeres) en el último tercio de las listas anulando las posibilidades de elección. La ubicación que les han otorgado tiene el exclusivo fin de cumplir con la norma y no con el espíritu de la misma.

Bagua fue el punto de concentración de los eventos de junio del 2009, acontecimiento que paralizó al país, pero no generó mayores cambios a nivel de representación indígena. Sin embargo se destaca que la expectativa de alcanzar cargos de representación y de participar en los procesos electorales está en aumento.

La participación indígena en los procesos electorales de 2006 y 2010 desarrollados en Bagua han mantenido un porcentaje por encima del 15%, el mínimo señalado por el sistema de cuotas. La cifra de participación indígena como candidatos en ambos procesos alcanzó el 22%. Pero el porcentaje de representación no se movió del 0.0%. ¿Por qué se produce una situación como esta? Principalmente porque no hay un compromiso real de las organizaciones

políticas en generar sistemas de democracia interna que posibiliten la representación de todos los sectores. La cuota electoral, al no ser reglamentada al interior de la vida política de las organizaciones, se aplica de forma irregular.

En la provincia de Bagua no todo ha sido desfavorable. A nivel distrital, en las circunscripciones donde la población nativa está concentrada, puede verse que los indígenas Awajún han logrado participar y transformarla en representación política. El distrito de Imaza es un buen ejemplo: desde su creación en 1984 ha tenido alcaldes y regidores indígenas, se presentaron listas de candidatos compuestas integralmente por miembros de comunidades nativas, algunas incluso propugnando un discurso étnico. Un ejemplo de este tipo de agrupación política, de alcance local distrital, fue el de la organización política Visión Al Futuro (VAF). Dicha organización política de alcance distrital se presentó a las Elecciones Regionales y Municipales de los años 2002 y 2006 bajo un discurso que enarbolaba la figura mítica de uno de los personajes de la mitología Awajún: *Bikut*. En ambos procesos ocupó el segundo lugar quedándose a muy pocos votos del primero.

CONCLUSIONES

Una de las explicaciones que permiten entender la diferentes dinámicas de participación electoral y la capacidad de transformarla o no en representación política se debe a que en la provincia de Bagua, a diferencia de la vecina Condorcanqui, la población indígena no vive mayoritariamente en la capital de la provincia, sino en el distrito periférico de Imaza, donde sí tienen una participación activa que transforman en representación política a nivel distrital. La incidencia del trabajo político de los indígenas a nivel distrital no logra tener respuesta, ni captar el interés de la capital provincial.

En Condorcanqui se observa un incremento constante en la participación indígena, que se debe a la experiencia organizativa de su pueblo. Un largo proceso de organización comunal, que estuvo acompañado y asistido por el trabajo que realizó el CAH, facilitó –desde muy temprano– que Awajún y Wampis vislumbren el valor que tiene acceder a la participación electoral, pero sobre todo la importancia de transformarla en representación municipal (provincial y distrital).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAD, L.

2003 *Etnocidio y resistencia en la Amazonía peruana*. Castilla: Universidad de Castilla-La Mancha.

DEL ÁGUILA, A.

2012 “Historia del sufragio en el Perú, s. XIX - XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena” En: *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Milagros Suito y Alicia del Águila (editoras). Lima: JNE/ IDEA Internacional.

2011 “La ‘ciudadanía corporativa’ en el Perú republicano”. HIB Revista de Historia Iberoamericana 4, 2011. Disponible en: http://revistahistoria.universia.net/pdfs_revistas/articulo_159_1331127719921.pdf ISSN 1989-2616.

DEGREGORI, C. I.

1991 “El aprendiz de brujo y el curandero chino. Etnicidad, modernidad y ciudadanía” En: Degregori, Carlos y Romeo Grompone. *Elecciones 1990. Demonios y redentores en el antiguo Perú. Una tragedia en dos vueltas*. Lima: IEP.

ESPINOZA, O.

2012 “Las elecciones del 2010 y los pueblos indígenas de la Amazonía: Cuotas, resultados y perspectiva”. En: RODRIGUEZ, M & CORONEL, O (eds). *Perú Debate. El poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*. Lima: PUCP.

ESPINOZA, O.

2012 “El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones” En: *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. Milagros Suito y Alicia del Águila (editoras). Lima: JNE/ IDEA Internacional.

HUNTINGTON, S.

1994 *La Tercera Ola - La Democratización a Finales Del Siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

LÓPEZ, S.

1979 “De imperio a nacionalidades oprimidas” En: *Nueva Historia General del Perú*. Lima: Mosca Azul.

MADRID, R.

2008 “The rise of ethnopopulism in Latin America” En: *World Politics*, vol 60, N°3, abril, pp.475-508.

2011 “Ethnic proximity and ethnic voting in Peru” En: *Journal of Latin American Studies*, vol 43, N°2, mayo, pp.267-297.

NUGKUAG, E.

1985 “Experiencia de organización de los pueblos indígenas en la actualidad: el Consejo Aguaruna y Huambisa, Amazonas - Perú” En: *Balances amazónicos: Enfoques antropológicos*. Jurg Gasché y José Arroyo (comp). Lima: CAAAP.

ONPE

2011 *Participación de la población indígena amazónica en las Elecciones Regionales y Municipales 2010*. Lima: ONPE.

PAJUELO, R.

2006 *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Fundación Konrad Adenauer /IEP.

2007 *Re inventando las comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: IFEA.

PINEDO, E.

2010 “Las cuotas electorales como medidas de discriminación inversa. Algunas notas sobre la denominada “cuota nativa” en el Perú, en *RIPS. Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, vol. 9, N.º 1, 2010, pp. 161-174, Universidad de Santiago de Compostela.

PLASENCIA, R.

2005 “¿Existe la cultura andina?” En: *Revista de Antropología*, Año 3, N.º 3, Lima: UNMSM.

SÁNCHEZ, M. & VALENZUELA, M.

2017 *Entre deseos y realidades. Participación electoral indígena en la región Amazonas*. Lima: JNE/IDEA Internacional.

SPALDING, K.

1974 *De indio a campesino. Cambios en la estructura social del Perú Colonial*. Lima: IEP.

VAN COTT, D.

2005 *From Movements to Parties in Latin America. The evolution of ethnic politics*. Cambridge University Press.

WALSH, C.

2008 *Interculturalidad y plurinacionalidad: Elementos para el debate constituyente*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

REFERENCIAS

Constitución Política del Perú de 1993

Ley de Elecciones Regionales (N.º 27683)

[Sobre el autor]

MARTÉ SÁNCHEZ VILLAGÓMEZ

Peruano, Antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, doctor en Antropología Social y Cultural por la Universidad Autónoma de Barcelona (España), magíster en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Docente e investigador en el Instituto de Investigación, Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos – USMP y como docente en la Universidad Nacional Federico Villarreal. Ha escrito artículos en revistas de su especialidad y expositor en eventos nacionales e internacionales.

Especialista en procesos de interculturalidad, conflictos sociales, memoria y violencia social, testimonios e historias de vida e informalidad. Ha sido Investigador becario para el Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) e investigador asociado al Grupo de investigación en antropología fundamental y orientada (GRAFO)- Laboratorio para el estudio transcultural de las redes personales y comunidades (EGOLAB) de la Universidad Autónoma de Barcelona (España).

Sobre el azar, el reflejo y la ambición: picardías electorales como respuesta a los cambios constitucionales en un escenario subnacional

SERGIO DAVID VALENZUELA

<sergiodavidvalenzuela@gmail.com>

Universidad Nacional del Nordeste / Consejo Nacional
de Investigaciones Científicas y Técnicas
Argentina

MARCOS WALTER MEDINA

<mrcsmedin@gmail.com>

Universidad Nacional del Nordeste
Argentina

[Resumen] En el artículo se analizan diferentes formas de candidaturas identificadas en las elecciones municipales de la Provincia del Chaco en 1995, que surgieron como respuestas a los cambios en los sistemas electorales. Se identificó la utilización de dos estrategias electorales singulares. En una los candidatos se presentan como cabeza para el ejecutivo y a la vez como candidatos a un cargo legislativo; y en la otra, encabezan varias listas partidarias para el ejecutivo con distinta composición para el legislativo. De los resultados se deduce que estas estrategias solo pueden ser utilizadas en localidades pequeñas o en partidos con bajo caudal de afiliados.

[Palabras clave] Ejecutivos municipales, reforma, provincia del Chaco, candidaturas

[Title] On chance, reflection and ambition: electoral cunning as a response to constitutional changes in a subnational scenario

[Abstract] The article analyzes different forms of candidacies that were identified in the municipal elections in the Province of El Chaco in 1995, which arose as responses to changes in the electoral systems. The use of two unique electoral strategies was identified. In one, candidates stood as heads of the Executive and at the same time ran as candidates for legislative positions; on the other, they headed several partisan lists for the Executive post and ran with a different arrangement for the legislative. Results showed that these strategies can only be used in small localities or in political parties with very few members.

[Keywords] Municipal executives, Reform, Province of El Chaco, Candidacies

[Recibido] 16/11/2018 & [Aceptado] 27/11/2018

MEDINA, Marcos & VALENZUELA, David «Sobre el azar, el reflejo y la ambición: picardías electorales como respuesta a los cambios constitucionales en un escenario subnacional» *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 71-91.

INTRODUCCIÓN

Pensar en estrategias electorales nos obliga a poner en el foco del análisis a los sistemas electorales. En la producción de la Ciencia Política existen numerosas investigaciones abocadas a estudiar diferentes aspectos de los sistemas electorales y sus implicancias sobre el sistema político. Si bien en este trabajo analizaremos solo una parte de las mismas, es necesario clarificar lo que entendemos por sistemas electorales.

Dentro de la variedad de propuestas existentes, Valles señala que:

Un sistema electoral contiene las reglas a las que debe ajustarse el proceso de designación de representantes políticos. Hay abundancia de sistemas electorales, que pueden catalogarse en dos grandes familias; la que tiende a distribuir la representación parlamentaria en proporción a las tendencias políticas del electorado y la que tiende a primar a la opción que cuenta con mayor apoyo entre la ciudadanía. Este resultado depende del efecto combinado de algunos elementos que lo constituyen; los más importantes son el distrito, la fórmula, la modalidad de voto y la barrera electoral. (2007: 216)

Dentro de los elementos que componen a los sistemas electorales, las candidaturas ocupan un espacio importante. De este modo, la selección y nominación de candidatos a los diferentes cargos públicos es un tema importante dentro de las investigaciones en Ciencia Política. Si bien existen un sinnúmero de estudios electorales, el proceso de selección y nominación de candidatos es poco estudiado en el contexto de los partidos políticos, tanto nacionales como subnacionales, de la República Argentina.

En este marco, el presente trabajo expone el análisis de estrategias con características singulares, utilizadas en los procesos de nominación de candidatos a intendentes y concejales en los partidos políticos en la Provincia del Chaco para las elecciones municipales de 1995. Es necesario aclarar que se eligió como objeto de estudio los comicios de ese año dado que en el año 1994 en dicha jurisdicción se llevó adelante una reforma constitucional que modificó entre otros puntos el sistema electoral.

A partir de esta nueva constitución, denominada por Micozzi (2001) como “de los tres tercios”, se vieron afectadas la duración de los mandatos de los gobernadores y la forma de elección de los cargos municipales, superando la

modalidad anterior en la que los ejecutivos municipales eran electos de manera indirecta mediante la utilización de cuerpos colegiados.

En dicho contexto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar y explicar dos mecanismos singulares. Uno al que denominamos *voto quiniela*, y otro conocido como *listas espejo* (Mustapic, Scherlis & Page, 2011). Por esta razón, antes de pasar a cuestiones teóricas vinculadas a la selección de candidatos, definiremos cómo entendemos cada uno de estos mecanismos.

Entendemos el concepto de voto quiniela como el mecanismo por el cual un candidato se postula en la misma lista simultáneamente a dos cargos de diferente jerarquía, en analogía con el popular juego de azar organizado por la Lotería Nacional en Argentina.¹ Esta institución entiende a la quiniela como:

Un juego con una gran aceptación popular, fue oficializada en el año 1973, se trata de un juego de modalidad bancado. El mismo consiste en la realización de un sorteo de números, que van del 0000 al 9999, con una frecuencia diaria de lunes a sábado y que tiene diferentes modalidades, en función de las alternativas de bandas horarias (Matutino, Vespertino y Nocturno) en el que se utilizan globos para determinar el millar, la centena, la decena y la unidad que conforman el número, y uno restante para determinar la ubicación. Tiene diferentes tipos de apuestas (directa, exacta, exacta con redoblona, etc.; admitiendo apuestas a diferentes niveles: una, dos, tres, cuatro cifras, como así también redoblona) y sus valores varían de acuerdo al interés del apostador, pagándose premios de 7, 70, 500 o 3500 veces el valor de la apuesta.²

Por otra parte existen trabajos vinculados a los tipos de listas dentro de los cuales Mustapic, Scherlis y Page (2011:4) se refieren a las listas espejo como listas similares entre sí presentadas por distintos partidos. En este trabajo consideraremos como listas espejo a las listas presentadas para las elecciones municipales que postulan para un mismo distrito el mismo candidato a intendente por varios partidos con variaciones en las nóminas de candidatos a concejales municipales.

1 Diseñamos la categoría de análisis a partir del siguiente fragmento de un discurso presidencial: “Cuando alguien en una misma boleta, para una misma elección, se postula para presidente y diputado nacional, o para vicegobernador y diputado nacional, ya no estamos ante testimoniales, ya que las han calificado de esa manera, estamos ante verdaderas candidaturas quinieleras, a la cabeza y a los premios”.

Discurso presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, pronunciado el jueves 21 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.casarsada.gob.ar/informacion/discursos/20980-blank-98943849>

2 Extraído de <http://www.loteria-nacional.gov.ar/gxpsites/hgxp001?2,30,26,O,S,0,PAG;CONC;384;8;D;52;1;PAG>

A partir de lo expresado, el trabajo busca explicar cómo la reforma constitucional de la provincia en 1994 afectó a los procesos de selección de candidatos y a la estructura de votación para las elecciones subnacionales, especialmente en ámbitos municipales. El impacto se evidenció, dentro de otras cuestiones, en la utilización de las picardías electorales señaladas.

LÓGICA DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS

Mainwaring & Shugart (1997) mencionan tres características de las leyes electorales que influyen en el nivel de disciplina partidaria en diferentes países. Estas son la reunión de votos entre los candidatos de un partido, el control sobre quiénes han de ser candidatos del partido, y el control sobre el orden en el que los candidatos son elegidos de las listas partidarias.

Siabelis (2008) muestra que en la literatura especializada, la investigación sobre la selección de candidatos responde en líneas generales a tres interrogantes, centradas en cuáles son los procedimientos, cuáles son los efectos de esos procedimientos y cuáles son los determinantes de determinados procedimientos.

El autor antes citado respecto del primer interrogante menciona que, en muchos países, es un proceso privado que tiene lugar dentro del partido, y, se apoya en el clásico trabajo de Duverger (1959) sosteniendo que es secreto porque a los partidos no les gusta mostrar cómo realizan el proceso. En ese sentido, Rahat & Hazan (2001) dan cuenta de la complejidad del proceso y señalan la presencia de dos dificultades que deben saltar los candidatos: en primera instancia pasando por diferentes seleccionadores en distintos lugares y en segundo lugar las múltiples etapas que implican estos procesos.

En cuanto a los tipos de procedimientos, Siabelis (2008) expresa que las investigaciones dan cuenta de tres aspectos vinculados a esta variable. El primer aspecto se vincula con el grado de regulación legal o control privado de los partidos del proceso (Ranney, 1981; Ware, 1996). El segundo aspecto remite a los requisitos de candidatura, es decir, normas o leyes que imponen los partidos a los posibles candidatos (Hazan, 2002; Rahat & Hazan, 2001). En tercer lugar, el grado de centralización o descentralización del proceso, que puede ser territorial o funcional (Czudnowsky, 1975; Hazan, 2002; Norris, 1996; Rahat & Hazan, 2001; Ranney, 1981; Ware, 1996).

En cuanto al segundo interrogante, da cuenta de las investigaciones que analizan la selección de candidatos como una variable independiente y busca identificar sus efectos. La mayoría de las investigaciones hacen evidente cómo las selecciones de candidatos reflejan y afectan a la distribución del poder dentro de los partidos (Gallagher, 2001; Henig, 1970). Respecto a este interrogante planteado por Siabelis (2008), cita el clásico trabajo de Michels (1949), quien argumentó que la selección de casos ilustra las tendencias oligárquicas de los partidos, por lo que se convertían en un medio por el cual los líderes del partido podían prevenir la emergencia de nuevos líderes (ley de hierro de las oligarquías).

Analizando los efectos de los procedimientos de selección, Schattschneider, ya a mediados del siglo XX, había presentado una metáfora que se ajusta y resulta muy ilustrativa del proceso:

La naturaleza del procedimiento de nominación determina la naturaleza de la fiesta; el que puede hacer las nominaciones es el dueño de la fiesta. Este, por lo tanto, es uno de los mejores puntos para observar la distribución de poder dentro del partido. (Schattschneider, 1942: 64)

En cuanto al tercer interrogante de los que se plantearon inicialmente por el trabajo de Siabelis, el autor sostiene que existen pocas producciones que intenten dar cuenta de los determinantes de los procedimientos de selección, por lo cual es complicado establecer conclusiones sólidas que expliquen los factores intervinientes en dichos procesos.

Teniendo en cuenta los partidos argentinos, Jones, Saiegh, Spiller & Tommasi (2000) muestran que, desde el retorno a la democracia en 1983, el PJ y la UCR emplearon tres modos diferentes de selección de candidatos: los arreglos de élites, las elecciones de asamblea y las primarias directas. El primer mecanismo incluye una variedad de arreglos en un rango que va desde la imposición de una lista por un caudillo provincial hasta una lista que surgió de negociaciones entre las élites provinciales del partido. El segundo mecanismo remite a listas que fueron producto de una asamblea partidaria provincial formal en la que los delegados eligen a los candidatos. El tercer mecanismo sólo incluye aquellos casos donde dos o más listas compiten en elecciones directas.

De Luca, Jones & Tula (2000) muestran que los líderes partidarios locales son clave en el proceso de nominación, argumentando que la decisión en el PJ y la UCR sobre la realización de internas depende en primera instancia de si el partido controla el gobierno a nivel provincial, y en segunda instancia, de si el gobernador en ejercicio está en condiciones de buscar la reelección o no.

LA ESTRUCTURA DE VOTACIÓN

Este componente del sistema electoral también es conocido como modalidad de voto. Valles (2000: 217) dice que:

La modalidad de voto señala el margen de opción que se abre al elector en la expresión de sus preferencias. En el voto categórico, el elector sólo puede expresar preferencia por una candidatura, tal como le viene presentada. En el voto preferencial, en cambio, se admite que el votante introduzca alguna modificación en la candidatura: cambio de orden de los nombres propuestos o eliminación de algunos de ellos, etc.

Sobre este componente, Archenti & Tula (2007) señalan que se determina por la presencia de listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas o listas abiertas. Aclaran además, que el formato de la lista no influye directamente sobre la representación legislativa como los otros componentes. No obstante, la importancia de analizar este elemento reside en que la estructura de la boleta incide en el vínculo elector-candidato, y entre este y su partido. A partir de lo cual argumentan que el armado de la lista partidaria es el resultado de distintos arreglos institucionales mediante los cuales se define la mayor o menor sujeción de los candidatos a los partidos.

Así, se considera cerrada y bloqueada cuando no hay posibilidades de modificar la boleta electoral y debe respetarse la decisión partidaria tanto en el proceso de selección de candidaturas como el orden adjudicado a éstas. La utilización de listas cerradas y bloqueadas establece una relación más dependiente de los candidatos con su partido y la competencia se desarrolla en el sistema partidario, dado que el reparto de bancas se efectúa a partir de la cantidad de votos obtenida por cada agrupación.

Las autoras citadas concluyen argumentando que:

Tanto la lista cerrada y desbloqueada como la lista abierta generan una menor dependencia de los candidatos con su agrupación. Asimismo, la competencia

se desarrolla en dos planos: el externo (competencia interpartidaria) que determina cuántas bancas obtiene cada partido político, y el interno (competencia intrapartidaria) que define quiénes ocuparán los escaños ganados por cada agrupación (Archenti & Tula, 2007: 200)

A partir de estos elementos, es importante avanzar en la discusión sobre las listas, dado que la experiencia demuestra que existen mecanismos que no están contemplados en la legislación y dan lugar a picardías que logran sortear las barreras legales.

ESCENARIO Y PARTIDOS POLÍTICOS EN LA PROVINCIA DEL CHACO 1983-1995

Orsolini (2012) muestra a través de la conformación de la cámara de diputados entre 1983 y 2011 el número efectivo de partidos en la Provincia del Chaco, brindando elementos de análisis válidos para tener una mayor comprensión del sistema político provincial. El autor realiza la descripción de la evolución de este sistema a partir de marzo de 1983 con el final de las proscripciones a los partidos políticos. Esta situación permite que con el retorno de la democracia se reconfigure el sistema provincial con características bipartidistas, con el predominio del Partido Justicialista sobre la Unión Cívica Radical hasta 1987, y con la irrupción de un nuevo partido, Acción Chaqueña, que accede vía elecciones a escaños en la legislatura provincial.

Este escenario tripartito en el sistema político provincial es aprovechado por Acción Chaqueña, partido emergente y en consolidación, que accede a la gobernación de la provincia en las elecciones de 1991. Dado que la legislatura de la Provincia del Chaco, unicameral, se renueva por mitades cada dos años, Acción Chaqueña, en las elecciones de 1993, llega a constituirse en la segunda fuerza política, con doce legisladores sobre un total de treinta. En las elecciones de 1993 también incluían los cargos de convencionales constituyentes para la reforma de la constitución provincial a desarrollarse en 1994, en el marco de una ola de reformas constitucionales que se desarrollaba en el país a niveles nacional y subnacionales, con vistas a la consolidación de la democracia.

Micozzi (2001), al referirse al proceso de reforma constitucional de la Provincia del Chaco, acuña el término *constitución de los tercios*, dando cuenta de las tres fuerzas intervinientes. La mayor cantidad de convencionales fue obte-

nida por el Partido Justicialista, constituyéndose Acción Chaqueña y la Unión Cívica Radical como la segunda y la tercera fuerza, respectivamente. Los intereses del justicialismo en la reforma estaban centrados en la incorporación de la reelección indefinida del gobernador y del vicegobernador; sin embargo dado que la suma de los convencionales de Acción Chaqueña y la Unión Cívica Radical era mayor, la mediación constitucional arrojó como resultado la incorporación de una reelección inmediata y abierta para los cargos de gobernador y vicegobernador, y el cambio en el modo de elección de intendentes que ya no serían elegidos por cuerpo colegiados compuestos por concejales, sino que comenzarían a ser elegidos mediante el sufragio directo de la población.

MATERIALES Y MÉTODOS APLICADOS

Para el estudio, se analizaron los sesenta y ocho municipios de la Provincia del Chaco, teniendo en cuenta el sistema de categorías expresado en la Constitución Provincial, que las agrupa en tres, de acuerdo a la cantidad de habitantes. Las fuentes utilizadas fueron las actas oficiales de proclamación de candidatos a intendentes y concejales por partidos políticos que se presentaron a elecciones en todas las categorías de municipios y las actas de proclamación de electos en dichos comicios, en 1995.³

A partir de las actas, se identificaron y tabularon las candidaturas simultáneas para cargos de intendentes y concejales municipales y se las agruparon por partidos a partir de las cuatro variaciones que presentaban: intendente y 1.^{er} concejal, intendente y 2.^o concejal, intendente y 3.^{er} concejal e intendente y 5.^o concejal. Luego se identificaron y tabularon los candidatos a intendentes presentes al mismo tiempo en varias listas partidarias, es decir, los que formaban parte de las listas espejo.

Los pasos anteriores permitieron la elaboración de un gráfico de barras que mostrara el número de candidaturas simultáneas por partidos en sus diferentes variaciones, y tablas que dieran cuenta de los candidatos ganadores y perdedores a través de la utilización del voto quiniela y las listas espejo. Estas tablas permitieron diferenciar la efectividad de las estrategias y determinar en cuál tuvo mayor preponderancia.

3 Extraídas de la página Web del Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco www.electoral.chaco.gov.ar

Con los datos procesados, se procedió a aplicar el método comparativo, que en una de sus variantes permite analizar casos similares y diferentes (Pasquino, 2004). Poder realizar esta comparación requiere, desde el autor citado, una descripción densa de cada caso en particular, que luego puede ser comparado en todos los aspectos que la investigación considere importante. Las variables utilizadas para identificar las similitudes y diferencias entre los diferentes municipios fueron el uso de candidaturas simultáneas por partidos políticos y los resultados electorales de los candidatos que utilizaron las candidaturas simultáneas. La comparación entre estas variables permitió generar la categoría *teoría del voto quiniela* para explicar el uso de las candidaturas simultáneas en los casos estudiados.

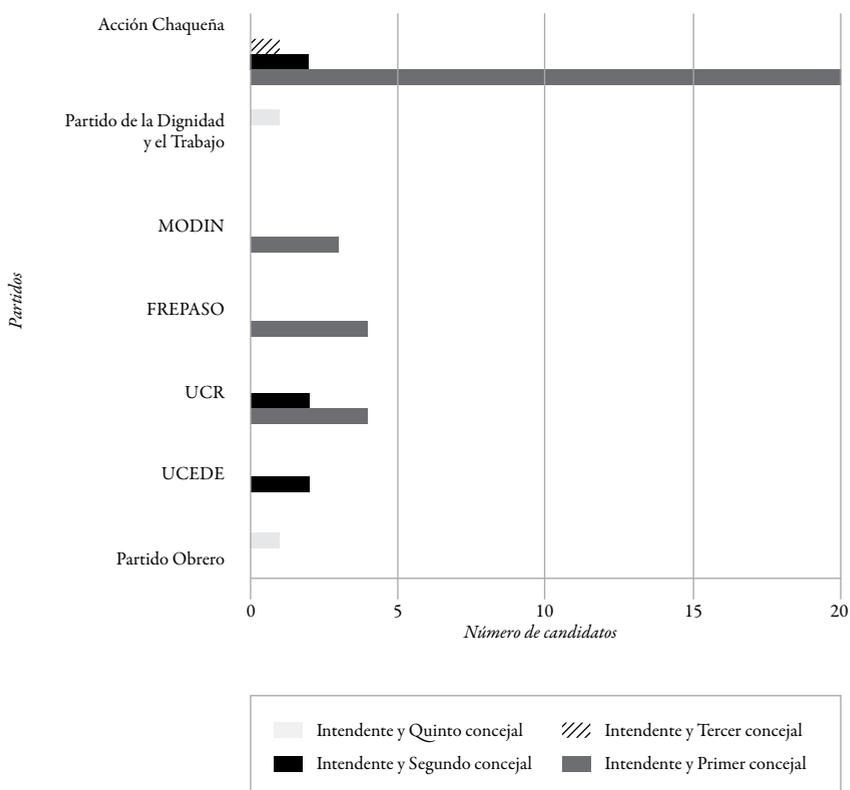
RESULTADOS

Los resultados dan cuenta de que uno de los efectos del cambio en el modo de elección de intendentes ha sido la aparición de candidaturas simultáneas a los cargos de intendentes y concejales en primero, segundo y tercer orden. Este fenómeno ocurre en cuatro partidos de los ocho que presentaron candidatos para las elecciones municipales de la Provincia del Chaco.

Estos datos presentados gráficamente nos permiten tener una noción de las diferencias numéricas entre los partidos políticos que utilizaron esta estrategia en la nominación de candidatos a intendentes.

Ante este importante número de candidaturas, se genera la pregunta: ¿quiénes o cuántos ganaron las elecciones y accedieron al cargo de intendente? Sobre este interrogante, revisando las actas de proclamación de los intendentes y comparando con las candidaturas simultáneas, se halló cuarenta candidaturas en las que es interesante distinguir ganadores y perdedores para las categorías de intendentes (tabla 1) y de concejales (tabla 2).

GRÁFICO 1
Candidaturas simultáneas a intendente y concejal por partido político en elecciones municipales en Provincia del Chaco 1995



Fuente: www.electoral.chaco.gob.ar
Elaboración: propia

TABLA 1
Número de ganadores y perdedores para cargo de intendente en elecciones municipales de la Provincia del Chaco con candidaturas simultáneas en 1995

Total de candidaturas simultáneas	40
Ganadores	3
Perdedores	37

Fuente: www.electoral.chaco.gob.ar
Elaboración: propia

TABLA 2

Número de ganadores y perdedores para cargo de concejal en elecciones municipales de la Provincia del Chaco con candidaturas simultáneas en 1995

Total de candidaturas simultáneas	40
Ganadores	11
Perdedores	29

Fuente: www.electoral.chaco.gob.ar
Elaboración: propia

En cuanto a las listas espejo, se identificaron en menor medida, y en general en municipios pequeños o partidos con bajo caudal electoral. Se identificó la utilización de este mecanismo por parte de los partidos Modin, Ucede y Acción Chaqueña en los municipios de Sáenz Peña, La Tigra, La Clotilde, Colonia Popular, Puerto Eva Perón y Samuhú. La Tabla 3 da cuenta de la efectividad de dicho mecanismo en las elecciones analizadas.

TABLA 3

Número de ganadores y perdedores para cargo de intendentes en elecciones municipales de la Provincia del Chaco con el uso de listas espejo en 1995

Total de listas espejo	8
Ganadores	3
Perdedores	5

Fuente: www.electoral.chaco.gob.ar
Elaboración: propia

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

La síntesis de los resultados da cuenta de que la estrategia de “apostar” (en el sentido metafórico del término) a la cabeza y a los premios, solo resulta completamente efectiva en tres casos de cuarenta, es decir, el 7,5% de los candidatos resulta electo intendente. En cuanto a la obtención de los cargos de concejales, se halló que la efectividad de la estrategia fue mayor, en términos porcentuales el 27,5% obtuvieron el cargo de concejales. Por otra parte, las listas espejos son

utilizadas en menor medida, en menos del 12% por ciento de los municipios y con éxito en tres municipios sobre un total de 68, es decir menor al 5%.

Avanzando en la densidad de la descripción de los resultados de las estrategias, se hace necesario resaltar que:

- En la categoría de intendente, los candidatos que ganaron los comicios utilizando estas estrategias pertenecían a Acción Chaqueña, partido provincial que en los comicios de 1991 había obtenido el ejecutivo provincial y para 1993 comenzaba a crecer en la legislatura provincial. En relación a este suceso, las líneas de investigación sobre las variables implicadas en el proceso de selección y nominación de candidatos, estudiados por Ranney (1981) y Ware (1996) en otros, ya habían demostrado que si bien existe un encuadre legal para seleccionar candidatos a cargos públicos, finalmente el proceso se lleva a cabo en ámbitos privados al interior de los partidos. Como consecuencia de estas decisiones, al finalizar los comicios, las actas de proclamación de electos dan cuenta de esto ya que expresan: “Dado ha sido proclamada/o precedentemente intendente y habiendo también resultado electa/o como concejal en primer lugar, corresponde proceder al corrimiento de la lista del Partido Acción Chaqueña en la mencionada categoría”.⁴ Las leyes electorales de ese momento dejaban la selección de los candidatos librada a las decisiones internas y privadas de los partidos, cuestión que fue disipada por las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), que de alguna manera precipitaron el final de las candidaturas quiniela.
- En la categoría de concejal municipal, los ganadores de la apuesta con la metáfora del voto quiniela en gran parte pertenecen a Acción Chaqueña, y en pequeña proporción (dos personas de un total de once) a la Unión Cívica Radical. Se identificaron en este sentido aspectos que tienen que ver con el caudal electoral y el alcance territorial de los partidos en los municipios en los que los candidatos acceden al cargo de concejal. Sobre los requisitos para la candidatura impuestos por los partidos a los posibles candidatos, se cumple la lógica descrita por Hazan (2002) y Rahat & Hazan (2001). Este tipo de candidaturas muestra claramente que los

4 Acta 435/95 correspondiente a la proclamación de electos de las elecciones municipales 1995.

requisitos que imponían los partidos en el contexto estudiado eran tener posibilidades reales de acceder a algunos de los cargos a los que el candidato se presentaba. En cuanto a la UCR en especial, se halló coincidencia con los planteos de Jones, Saiegh, Spiller & Tommasi (2000), dado que en algunos distritos municipales en la provincia predominaron los arreglos de élites por sobre las elecciones de asamblea y las primarias directas. Desde un plano más analítico se puede afirmar que predominó un arreglo de la lista en la que un caudillo local muy fuerte aparecía en lugares de la lista que le aseguraran el acceso al cargo.

- Desde un punto demográfico, resulta interesante observar que los municipios en los que la estrategia funcionó para un partido u otro, no se corresponden con grandes ciudades. Los municipios en los que tienen éxito ambas estrategias según la constitución provincial⁵ son de segunda o de tercera categoría. Como lo platearan los trabajos vinculados al grado de centralización o descentralización del proceso que puede ser territorial o funcional estudiado por Czudnowsky (1975) y Norris (1996) entre otros, la opción del voto quiniela da muestras claras de que el proceso de selección de candidatos funcionalmente fue altamente descentralizado en el aspecto territorial. Es por ello que el poder para la nominación de candidatos termina cayendo en manos de los caudillos locales, quienes finalmente nominan a voluntad las candidaturas para los comicios municipales, fenómeno fuertemente acentuado en los centros urbanos más pequeños.
- Además de lo anterior, resulta necesario resaltar que la estrategia del voto quiniela se utilizó por siete partidos en treinta y dos localidades de diferentes puntos geográficos de la provincia. Dentro de este escenario, llama la atención el hecho de que partidos nacionales con poco alcance territorial en la provincia, como Modin, Frepaso, Ucede y Partido Obrero, utilicen esta estrategia en municipios de primera categoría como son Resistencia, Sáenz Peña y Quitilipi. Los partidos con más alcance en la jurisdicción, como se mencionó en el párrafo anterior, tienden a utilizar el mecanismo en pequeñas ciudades y pueblos, que en

5 °La constitución de la provincia del Chaco de 1994 establece en el artículo 183, tres categorías de municipios que varían de acuerdo a la cantidad de población del distrito.

general coinciden con municipios de tercera categoría. En este aspecto, existe una coincidencia con las leyes propias de las lógicas de selección de candidatos planteadas por Mainwaring & Shugart (1997), la reunión de votos entre los candidatos de un partido afecta el lugar de la segunda candidatura en la lista, y la tendencia general es apostar a la intendencia y al concejal en primer término. El control sobre quiénes han de ser candidatos del partido lo lleva adelante el referente local del partido, que en todos los casos recae sobre el intendente o el candidato que aspire a serlo. Finalmente, el control sobre el orden en el que los candidatos son elegidos de las listas partidarias está determinado por el caudal de votos del partido en las elecciones anteriores y la cantidad de cargos electivos.

- En cuanto a los partidos políticos que compitieron en la elección, es interesante notar que el Partido Justicialista no utilizó ninguna de estas estrategias. La Unión Cívica Radical por su parte apeló al voto quiniela en el 10% del total de municipios de la provincia; mientras que Acción Chaqueña, teniendo en cuenta ambas estrategias, apeló a ellas en el 34% del total de distritos municipales de Chaco. En relación a esto, se refuerzan las consideraciones sobre la evolución política de la provincia estudiada por Orsolini (2012) y los estudios de la reforma constitucional del Chaco realizados por Micozzi (2001). Los resultados dan cuenta de cuáles fueron los pormenores de dos de los tres partidos más fuertes en el ámbito de la provincia en estudio. A partir de lo cual, se puede afirmar que si bien el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical y Acción Chaqueña fueron afectados por la reforma, los dos últimos encuentran en las candidaturas quiniela una estrategia para enfrentar el nuevo modo de elegir intendentes, mientras que el uso del mecanismo de postularse a la cabeza y a los premios fue más explotada por los candidatos de Acción Chaqueña, teniendo éxito en algunos casos.
- En cuanto a las listas espejo, fueron menos utilizadas y tuvieron un menor nivel de éxito. No obstante a pesar de que el uso fue mínimo, pero exitoso en algunas ocasiones, nos permite señalar que en la Provincia del Chaco la selección de candidatos a los cargos ejecutivos municipales estuvo mayormente circunscrita a los partidos. Estos, a la hora de seleccionar candidatos para los cargos ejecutivos municipales, dieron cuenta

de la vigencia de la ley de hierro de las oligarquías partidarias estudiadas por Michels (1949): los políticos no solo son siempre los mismos, sino que los nombres se repiten en los diferentes partidos.

- Además de lo anterior, el apelar a listas espejo no solo resolvió los problemas en la selección de candidatos al interior de los partidos, sino que también sirvió para acentuar el poder de las elites políticas locales. Los caudillos locales terminaron incrementando su poder como consecuencia de ser una cabeza única para varias listas partidarias de una misma localidad, lo cual terminó reflejando la concentración de los poderes locales en una persona, en este caso los intendentes.

Desde un punto de vista comparativo, estas estrategias se asocian al éxito electoral y responden a dos variables. Por un lado, el porcentaje que es posible obtener en cada municipio a partir de los resultados de las elecciones anteriores; y por otro, está vinculado a la cantidad de cargos electivos de acuerdo a la categoría de cada municipio. En función de estos factores, la estrategia de apostar fue más utilizada que la estrategia de construir listas espejo. No obstante, desde el punto de vista partidario, lo llamativo es que ambas estrategias fueron utilizadas con éxito por Acción Chaqueña. Esto permite afirmar que la reforma constitucional impactó con más fuerza sobre este partido que sobre los partidos mayoritarios.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista de los postulados teóricos, se encontraron puntos de análisis relacionados a diferentes aspectos. Desde los procesos de selección de candidaturas hasta la utilización de estrategias acordes a las posibilidades de triunfar que tienen los diferentes partidos de acuerdo a los distritos, el análisis ofrece una amplia variedad de aristas.

A partir de estos elementos, se puede manifestar que tanto candidaturas quinieleras como las listas espejo resultan estrategias utilizadas por partidos con bajo caudal electoral, en distritos chicos. Por esta razón, la lógica hallada indica que, cuando mayor es el tamaño del distrito y mayor el caudal de electoral del partido, menores son las posibilidades de utilización de estos mecanismos picarescos, que asociamos al azar, reflejándose en un espejo o en una apuesta a opciones múltiples.

Avanzando en las interpretaciones, se puede manifestar que, a partir de este trabajo, en la Provincia del Chaco las picardías apoyadas estratégicamente en postularse en la misma lista para dos cargos de diferentes jerarquías le han permitido a un partido provincial acceder a cargos legislativos municipales en localidades donde su caudal electoral no le permitía ser una fuerza competitiva en las elecciones municipales. Y a la par de lo señalado, lo mismo ocurrió con las listas espejo, donde pequeños partidos pudieron competir por cargos legislativos en los que actuaron como colectores de los grandes caudillos.

En cuanto a los partidos nacionales, las estrategias se utilizaron para conseguir la presentación de listas en distritos donde la estructura de élite del partido y su caudal electoral no le permitían competir en el nivel municipal. Esto se reflejó en el hecho de que sobre once personas que accedieron al puesto de concejal que resultaba un premio menor, sólo dos lo hicieron bajo un sello partidario nacional y que se correspondía con la Unión Cívica Radical, en tanto que el resto de los partidos nacionales que utilizaron esta estrategia no tuvieron resultados exitosos.

Por otra parte, las estrategias en la práctica resultaron tener mayor efectividad en localidades pequeñas, lo cual responde a dos factores. En primera instancia, el elemento partidario, dado que fue mayor el uso de las estrategias por parte de Acción Chaqueña en municipios de tercera categoría. En segundo lugar, la competitividad electoral propia de cada sistema electoral municipal, dado que no todos los partidos presentan listas de candidatos a cargos locales en todos los municipios, por lo cual la competencia se reduce y siendo simultánea la candidatura, aumenta la posibilidad de acceder al menos a uno de los cargos.

La utilización de estas estrategias por parte de Acción Chaqueña como respuesta pícara a cambios introducidos en el sistema electoral, permite afirmar que los cambios en las reglas de juego impactan fuertemente sobre las terceras fuerzas en ámbitos subnacionales en Argentina. Por esta causa, los partidos que no son competitivos en escenarios puntuales apelan a estrategias, que terminan siendo picardías políticas.

En este punto, resulta interesante interrogarse sobre algunas cuestiones posibles de profundizar en futuros trabajos. En primer lugar, indagar si las estrategias que tuvieron éxito fueron utilizadas nuevamente en otros comicios, por los mismos candidatos que buscaron ser reelectos a través de estos mecanismos.

Además del planteo anterior, también resulta una incógnita interesante la indagación del uso de estas picardías en otras provincias y regiones de la República Argentina, dado que en un país federal con un vasto territorio como lo es Argentina, las lógicas y estrategias partidarias pueden reiterarse en diferentes jurisdicciones. Lo cual nos lleva a la idea de explorar las posibilidades de existencia de estos mecanismos en el resto de los países de América Latina.

Finalmente, dado que estas estrategias fueron utilizadas por partidos nacionales, sería válido e interesante preguntarse si en condiciones similares en otras jurisdicciones, estos partidos intentaron imitar esta lógica.

La reforma política en Argentina durante la década de los noventa dejó su impronta e impactó profundamente en los sistemas electorales provinciales, a partir de lo cual este trabajo intentó dar una visión global de las consecuencias de la reforma sobre el sistema de partidos. Finalmente, este análisis intenta contribuir a la reconstrucción de la historia política reciente de la provincia en estudio, brindando elementos que aportan a un análisis integral de los procesos sociopolíticos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHENTI, N. & TULA, M. I.

2007 Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinião Pública*. 13(1): 185-218.

CAREY, J. M. & POLGA-HECIMOVICH, J.

2006 «Primary elections and candidate strength in Latin American». *Journal of Politics*. 68(3): 530-543.

COLOMER, J. M.

2000 «Las elecciones primarias en América Latina». *Claves de razón práctica*. 102: 14-21.

CZUDNOWSKI, M. M.

1975 «Political Recruitment». En: Fred I. Greenstein & Polsby Nelson W. (eds) *Handbook of Political Science, v. 2, Micropolitical Theory*. MA: Addison-Wesley, pp. 155-242.

DE LUCA, M., JONES, M. P. & TULA, M. I.

2008 «Revisando las consecuencias políticas de las primarias. Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina». *Revista POST-Data: Revista de Reflexión y Análisis Político*. 13: 81-102.

DE LUCA, M., JONES, M. P. & TULA, M. I.

2002 «Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina». *Comparative Political Studies*. 35(4): 413-436.

DUVERGER, M.

1959 *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley.

GALLAGHER, M. & MARSH, M. (EDS)

1988 *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.

HARMEL, R.

1981 «Environment and Party Decentralization: A Cross-National Analysis». *Comparative Political Studies*. 14: 75-99.

HAZAN, R.

2002 «Candidate Selection». En: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds) *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage, pp. 108-26

HAZAN, R. & GIDEON, R.

2006 «Candidate Selection: Methods and Consequences». En: Katz Richard S. and William Crotty (eds) *Handbook of Party Politics*. London: Sage, pp. 109-121.

HENIG, S. (EDITOR)

1970 *European Political Parties: A Handbook*. New York: Praeger.

JONES, M. P.

1997 «Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995». En: Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart (eds)

- Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, pp. 259–99.
- 2002 «Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress». En: Morgenstern, Scott and Benito Nacif (eds) *Legislative Politics in Latin America*. London: Cambridge University Press, pp. 147–84.
- JONES, M. P., SAIEGH, S., SPILLER, P. T. & TOMMASI, M.
- 2002 «Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System». *American Journal of Political Science*. 46: 656–69.
- MAINWARING, S. & SOBERG SHUGART, M.
- 1995 «Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 9: 9-40.
- MICHELS, R.
- 1949 *Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy*. Germany: Hearst's International Library Company.
- MICOZZI, J. P.
- 2001 «Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos?». Ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de Río Cuarto, 14 al 17 de Noviembre de 2001.
- MUSTAPIC, A. M., SCHERLIS, G. & PAGE, M.
- 2011 *De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente*. Documento de políticas públicas.
- NORRIS, P.
- 1996 «Legislative Recruitment». En: Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris (eds) *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage, pp. 184–215.

ORSOLINI, J. M.

2012 «Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco». Tesis de Maestría en Gobierno y Economía Política. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco/ Universidad Nacional de San Martín.

RAHAT, G. & HAZAN, R.

2001 «Candidate Selection Methods: An Analytic Framework». *Party Politics* 7: 297–322.

RANNEY, A.

1981 «Candidate Selection». En: Butler, David; Howard R. Penniman & Austin Ranney (eds) *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. Washington DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, pp. 75–106.

SCHATTSCHNEIDER, E. E.

1942 *Party Government*. New York: Rinehart.

SIAVELIS, P.

2002 «The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections». *Comparative Politics*. 34: 419–38.

SIAVELIS, P. M. & MORGENSTERN, S. (EDS)

2008 *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. Pennsylvania: University Park, Pennsylvania State University Press.

VALLES, J.

2000 *Ciencia política una introducción*. Barcelona: Ariel.

WARE, A.

1996 *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press.

WU, C.-L.

2001 «The Transformation of the Kuomintang's Candidate Selection System». *Party Politics*. 7: 103–18.

[Sobre los autores]

MARCOS WALTER MEDINA

Argentino. Abogado. Magister en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Profesor Adjunto a Cargo de la Catedra Fundamentos de Ciencias Políticas del Departamento de Comunicación Social, Facultad de Humanidades Sede Corrientes Capital, Universidad Nacional del Nordeste, Argentina. Área de Trabajo: Sistemas electorales subnacionales en el Nordeste Argentino. Director del Proyecto de Investigación "Los cambios en los sistemas electorales y sus implicancias sobre los sistemas políticos provinciales. Análisis comparado de las provincias del nordeste argentino entre 1983 y 2013", Acreditado por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste.

SERGIO DAVID VALENZUELA

Argentino. Profesor en Ciencias de la Educación, Candidato a Magister en Partidos Políticos y Doctorando en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba. Becario de Investigación Doctoral Cofinanciado por la Universidad Nacional del Nordeste y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina. Área de trabajo Política Subnacional. Miembro del Proyecto de Investigación "Los cambios en los sistemas electorales y sus implicancias sobre los sistemas políticos provinciales. Análisis comparado de las provincias del nordeste argentino entre 1983 y 2013". Lugar de trabajo Departamento de Comunicación Social, Facultad de Humanidades Universidad Nacional del Nordeste, sede Corrientes Capital República Argentina. Profesor adscrito a la Cátedra Fundamentos de Ciencia Política, en dicho departamento.



DERECHO
ELECTORAL

La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales 2018

ANA NEYRA ZEGARRA

<ananeyra@gmail.com>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] Este artículo analiza la prohibición de reelección inmediata para alcaldes y el modo como fue finalmente interpretada por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, pese a algunos debates jurídicos previos sobre su aplicación en dicho proceso electoral. Adicionalmente, se presenta el debate sobre la constitucionalidad de esta prohibición según lo decidido por el Tribunal Constitucional sobre el particular.

[Palabras clave] Reelección, alcaldes, jurisprudencia, prohibiciones, candidaturas

[Title] Prohibition of immediate reelection as a new rule in the 2018 Municipal Elections

[Abstract] This article analyzes the prohibition of the immediate reelection of mayors and the way in which it was finally interpreted by the Plenary Meeting of the Jurado Nacional de Elecciones during the 2018 Municipal Elections, despite some previous legal debates on its application to this electoral process. In addition, it presents the debate on the constitutionality of this prohibition according to what the Constitutional Court decided in this respect.

[Keywords] Reelection, mayor, jurisprudence, prohibitions, candidacies

[Recibido] 18/10/2018 & [Aceptado] 24/11/2018

NEYRA, Ana «La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales 2018». *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 95-120.

ANTECEDENTES

El 10 de marzo de 2015 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N.º 30305, que modificó los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú, en lo referido, entre otros temas, a que no se permite la reelección inmediata de los gobernadores y vicegobernadores regionales, así como de los alcaldes.¹ En ese sentido, se agrega que dicha elección solo será posible transcurrido un periodo anterior.²

Con anterioridad a dicho texto se permitía la reelección de los alcaldes³ sin establecer limitación alguna, por lo que esta podía ser inmediata (el periodo siguiente al cual se ha ejercido el cargo) o mediata (dejando uno o más periodos de que se haya ejercido el cargo).

En general, desde la academia, muchos cuestionaron esta modificación ya que las tasas de reelección de alcaldes no eran tan altas (Aragón & Incio, 2014) y el argumento que sustentaba los proyectos de este tipo —evitar la corrupción— no se consideraba de relación causal directa entre gobernar por un periodo o por varios sucesivos.⁴

Desde la aprobación de esta reforma constitucional, se planteó el debate respecto a su aplicación para los alcaldes electos en las Elecciones Municipales 2014, con miras a las Elecciones Municipales 2018.

1 Antes de la modificación, estos cargos se denominaban presidente y vicepresidente regional.

2 “Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. **No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones.** Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, **Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional**; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva”. (El texto resaltado corresponde a los apartados modificados)

3 Nuestro análisis se centrará en los alcaldes, pero las reflexiones y conclusiones son extrapolables a las autoridades regionales (gobernadores y vicegobernadores regionales).

4 Respecto de los gobernadores regionales, los entonces denominados presidentes regionales se reeligieron en un 8% (2006), 24% (2010) y 16% (2014). En el caso de los alcaldes provinciales, los porcentajes de alcaldes reelectos variaron entre 22.32% (2006), 27.83% (2010) y 10.77% (2014). En el caso de los alcaldes distritales, se trata también de porcentajes decrecientes de 35.27% (2006), 33.59% (2010) y 17.41% (2014).

En este contexto, se presentaron diversos proyectos de reforma constitucional que buscaban revertir la situación al estado anterior:⁵

TABLA 1
Proyectos para permitir la reelección de gobernadores regionales y/o alcaldes.

Proyecto	Grupo parlamentario	Propuesta(s)
0321/2016-CR	Fuerza Popular	Permite reelección inmediata por única vez. Luego reelección mediata (transcurrido un periodo).
0324/2016-CR	Fuerza Popular	Permite reelección inmediata por un periodo adicional. Luego reelección mediata (transcurrido un periodo).
0331/2016-CR	Fuerza Popular	Permite reelección inmediata por un periodo adicional. Luego reelección mediata (transcurrido un periodo).
1376/2016-CR (retirado)	Peruanos por el Cambio	No reelección inmediata para alcaldes provinciales. Luego reelección mediata (transcurrido un periodo). Permite reelección inmediata por un periodo adicional para alcaldes distritales.
1446/2016-CR	Fuerza Popular	Permite reelección, por una sola vez, de forma inmediata. Mandato revocable solo para reelegidos. Plantea que posibilidad de reelección inmediata sea aplicable a partir de proceso electoral de 2022.
1468/2016-CR	Fuerza Popular	Alcalde puede ser reelegido solo por un periodo adicional. Debe renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección en caso postule a la reelección.

Fuente: Congreso de la República del Perú.
Elaboración propia.

⁵ Incluso, en la legislatura de marzo a julio 2017, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República elaboró un predictamen que permitía nuevamente la posibilidad de reelección inmediata por un periodo, pero que no fue finalmente sometido a debate en dicha Comisión.

¿LA REFORMA CONSTITUCIONAL APLICA A LAS ELECCIONES MUNICIPALES 2018? APLICACIÓN DE NORMAS EN EL TIEMPO

En ese contexto, se analizó si la reforma constitucional resultaba aplicable a las autoridades elegidas en el año 2014. El debate central fue el referido a la aplicación de las normas en el tiempo.

EL MARCO GENERAL DE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS EN EL TIEMPO

La Constitución Política del Perú, en el artículo 103 vigente,⁶ establece las pautas generales para la aplicación de las normas en el tiempo.⁷

En dicho marco, regulado en los mismos términos en el Título Preliminar del Código Civil,⁸ se ha establecido distintas situaciones sobre la aplicación de las normas en el tiempo: (a) la aplicación inmediata, (b) la aplicación retroactiva, y (c) la aplicación ultraactiva. Cada una de ellas, además, presenta como sustento la posibilidad de que se adopte como teoría de aplicación de las normas en el tiempo: (a) la teoría de los hechos cumplidos (o consumados) y (b) la teoría de los derechos adquiridos.

El marco normativo constitucional y su relación con ambas teorías de aplicación puede resumirse como sigue (Rubio, 2010, 17-26):

6 Este artículo constitucional fue sustituido por el artículo 2.º de la Ley N.º 28389, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de noviembre de 2004. En su versión anterior, solo se refería a la imposibilidad de retroactividad, con excepción de la materia penal (en caso favorezca al reo). El texto anterior era el siguiente: "Artículo 103.º Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas. Ninguna ley tiene fuerza ni efecto retroactivos, salvo en materia penal, cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho"

7 "Artículo 103.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho."

8 "Artículo III.- La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú".

TABLA 2
Título: La Constitución y las teorías de aplicación de las normas en el tiempo

	Aplicación inmediata	Aplicación retroactiva	Aplicación ultraactiva	Aplicación diferida
Aplicación de norma	La norma se aplica a hechos y situaciones posteriores a su entrada en vigencia	La norma se aplica a hechos y situaciones previos a su entrada en vigencia	La norma se aplica a hechos y situaciones posteriores a que pierde su vigencia	La norma entra en vigencia en un momento posterior a la regla general (día siguiente de su publicación).
Sustento constitucional	109: “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, (...)” 103: “(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo, (...)” 74: “(...) No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.”	103: “(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo, (...)” 74: “(...) No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.”	62: “(...) Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. (...)” Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.”	109: “La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.”
Sentencias TC		STC 0019-2005-PI/TC	STC 005-2003-AI/TC STC 4227-2005-PA/TC	
Naturaleza	Regla general	Excepción	Excepción	Excepción

Fuente: (Rubio, 2010, 17-26).
Elaboración propia.

TABLA 3

Título: Teorías de aplicación de normas en el tiempo

Teorías de aplicación de normas en el tiempo	Principales características
Teoría de hechos cumplidos	<ul style="list-style-type: none"> • Las normas se aplican a todos los hechos y situaciones posteriores a su entrada en vigencia. • Vinculada con aplicación inmediata. • En procedimientos y procesos continuados, se puede distinguir los actos en su interior y a ellos aplicarles las normas según entran en vigencia.
Teoría de derechos adquiridos	<ul style="list-style-type: none"> • Por haber adquirido un derecho, las normas que entran en vigencia no afectan a los hechos y situaciones anteriores a su entrada en vigencia. Por tanto, las normas anteriormente vigentes (que permitieron adquirir el derecho) son las que se siguen aplicando. • Vinculada con aplicación ultraactiva. • Ejemplo: Régimen jurídico consagrado a contrato-ley o convenio de estabilidad jurídica

Fuente: (Rubio, 2010, 17-26)

Elaboración propia:

De dichos cuadros de resumen, es posible derivar las siguientes conclusiones:

- En el ordenamiento jurídico peruano, la regla es la aplicación inmediata de las normas a los hechos y situaciones jurídicas existentes a su entrada en vigencia, se aplica a dichos hechos y situaciones desde el día siguiente de su publicación (artículos 103 y 109 de la Constitución).
- Como excepción, la norma puede establecer un plazo diferenciado de entrada en vigencia, diferido del día siguiente de su publicación (lo que la doctrina denomina *vacatio legis*): Desde ese momento, se aplicaría a los hechos y situaciones jurídicas (artículo 109 de la Constitución).
- Como excepción, se permite la retroactividad: aplicación de las normas a hechos y situaciones anteriores a su entrada en vigencia, pero únicamente en materia penal cuando favorece al reo (artículo 103 de la Constitución)

y en materia tributaria (artículo 74 de la Constitución, así como artículos 81⁹ y 83¹⁰ del Código Procesal Constitucional) (en este último caso, con precisiones sobre la materia por el Tribunal Constitucional).¹¹

- Como excepción también, se permite la ultraactividad: aplicación de las normas a hechos y situaciones posteriores a su derogación, en materia de contratación, pero con los matices efectuados por el Tribunal Constitucional ya que el derecho a la libertad de contratar¹² se encuentra sometido al orden público.¹³

9 “Artículo 81.- Efectos de la Sentencia fundada:

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el diario oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación.

Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia.

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el diario oficial El Peruano”.

10 “Artículo 83.- Efectos de la irretroactividad.

Las sentencias declaratorias de ilegalidad o inconstitucionalidad no conceden derecho a reabrir procesos concluidos en los que se hayan aplicado las normas declaradas inconstitucionales, salvo en las materias previstas en el segundo párrafo del artículo 103 y último párrafo del artículo 74 de la Constitución.

Por la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado”.

11 Cfr., entre otras, STC Exp. N.º 4227-2005-PA/TC, FJ 9, en el que se señala “de acuerdo al artículo 204.º de la Constitución, la norma declarada inconstitucional queda sin efecto a partir del día siguiente de su publicación, salvo en el caso de materia tributaria, permitiéndose la declaratoria con efecto retroactivo, en concordancia con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 74.º de la propia Constitución y el artículo 81.º del Código Procesal Constitucional —antes, artículos 36.º y 40.º de la Ley Orgánica de este Colegiado—. En consecuencia, tratándose de la declaratoria de inconstitucionalidad de normas tributarias por transgresión del artículo 74.º de la Carta Magna, el Tribunal Constitucional se encuentra habilitado para modular los efectos de sus sentencias en el tiempo, conforme lo dispuso en la STC N.º 009-2001-AI/TC, de manera que carece de sustento el cuestionamiento hecho por la recurrente respecto al ejercicio de tal facultad”.

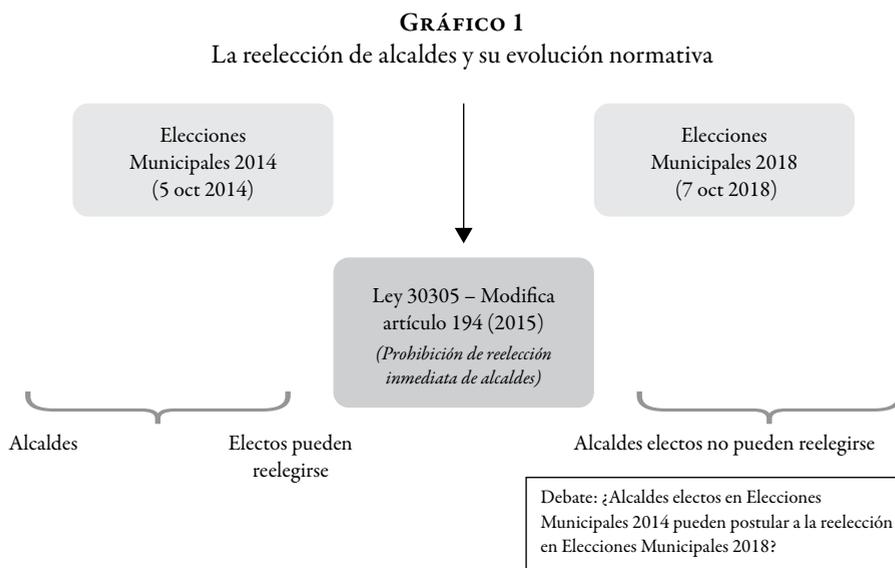
12 “Artículo 2.º. Toda persona tiene derecho:

14. A contratar con fines lícitos, **siempre que no se contravengan leyes de orden público**”. [énfasis agregado].

13 Cfr., STC Exp. N.º 0001-2005-PI-TC, FJ 53, que claramente establece el orden público como una limitación a esta libertad contractual, “Así las cosas, el orden público al que hace alusión el numeral 2.14.º de la Constitución hace explícita la carga institucional de todo derecho fundamental que supone que la libertad de contratación no pueda ser apreciada como una isla oponible a costa de la desprotección de otros derechos fundamentales. Por ello, en criterio de este Tribunal, en un Estado social y democrático de derecho (artículo 43.º de la Constitución), el orden público y el bien común se encuentran instituidos en el propio contenido protegido del derecho fundamental a la libre contratación, actuando sobre él, cuando menos, en una doble perspectiva: prohibitiva y promotora. Prohibitiva en el sentido de que, como quedó dicho, ningún pacto contractual puede oponerse al contenido protegido de otros derechos fundamentales. Y promotora, en cuanto cabe que el Estado exija a la persona la celebración de determinados contratos, siempre que, de un lado, no se afecte el contenido esencial del derecho a la libertad de contratación, y de otro, se tenga por objeto conceder debida protección a otros derechos fundamentales”.

¿APLICACIÓN INMEDIATA O APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA NORMA PARA LOS ALCALDES ELEGIDOS EN EL PROCESO ELECTORAL 2014?

La controversia se centraba en determinar si los alcaldes que fueron elegidos previamente a la reforma constitucional (Elecciones Regionales y Municipales 2014), pero a quienes se pretende aplicar dicha reforma constitucional. La situación puede graficarse como sigue:



Precisiones

- Los alcaldes electos podían reelegirse desde antes de las Elecciones Municipales 2014 hasta la aprobación de la Ley N.º 30305.
- Posteriormente a dicho momento, se convocan las Elecciones Municipales 2018 y, en ese contexto, se establece la regla que los alcaldes electos no pueden reelegirse. Sin embargo, el debate era si los alcaldes electos en las Elecciones Municipales 2014 podían postular a la reelección en las Elecciones Municipales 2018.

Elaboración propia.

La controversia gira sobre si dicha aplicación constituye una aplicación retroactiva de las normas, prohibida por el ordenamiento jurídico peruano (salvo en materia penal cuando favorece al reo), o una aplicación inmediata de la norma una vez que ha entrado en vigencia.

Al respecto, debe también tenerse en cuenta que optar por una u otra alternativa también implica reconocer que existe un derecho adquirido de quienes

han sido electos con el marco normativo previo, lo que, de ser el caso, les permitiría abstraerse de la aplicación de la nueva norma y, con ello, poder reelegirse inmediatamente.

Sobre esto último, se ha identificado hasta tres situaciones para clasificar los derechos adquiridos (Torres Vásquez, 2005):

- 1) Las calidades constitutivas del estado de las personas, desde que se ha realizado el respectivo hecho jurídico con todos los requisitos exigidos por la ley vigente. En cambio, la realización parcial de una o varias de tales condiciones constituye apenas una “simple expectativa” que puede ser desconocida por ley posterior; por ejemplo, las calidades de estado civil que surgen del matrimonio válidamente celebrado, de los extranjeros que han adquirido la calidad de nacionales, las de hijos naturales o adoptivos.
- 2) Las facultades o ventajas que nacen directamente de la ley, desde que se ha realizado el acontecimiento o el hecho al cual se subordina tal adquisición; en cambio, son simples expectativas antes de la realización completa de dicho acontecimiento o hecho. Las personas llamadas por ley a recibir una sucesión no tienen antes de la apertura de la sucesión sino una simple expectativa, que la ley posterior puede arrebatarles; pero la apertura de la sucesión convierte esta expectativa en un derecho adquirido, el cual debe ser respetado por leyes posteriores.
- 3) Los derechos que surgen de un hecho del hombre (los actos jurídicos o los actos ilícitos), constituyen derechos adquiridos desde el momento en que se ha realizado de forma completa el hecho jurídico reconocido como idóneo para darles vida; por ejemplo, el contrato, el delito, la culpa.

En ese sentido, se consideraba central establecer si la situación de los alcaldes que buscaban postular a la reelección podía comprenderse en alguno de estos supuestos.

Al respecto, desde nuestra consideración, el punto de partida para dilucidar este tema era el momento que determinaba la norma aplicable. Desde algunas posiciones, el momento que determinaba la aplicación era la elección de los

alcaldes, esto es, el 5 de octubre de 2014. Por tanto, al haberse aprobado la reforma constitucional recién en el año 2015, dichas autoridades no se encontraban, desde esta interpretación, dentro del ámbito de dicha prohibición.

Discrepamos de este planteamiento, ya que, desde nuestra visión, lo que se produce es una aplicación inmediata de la Ley N.º 30305, una vez que ha entrado en vigencia, esto es, al día siguiente de la publicación de esta norma, a una situación o momento posterior (el momento en que se definan las postulaciones de las candidaturas para alcalde).

En ese sentido, no consideramos que exista ningún derecho adquirido en el marco de las tres situaciones señaladas. No se trata de “calidades constitutivas de una persona”, “de facultades o ventajas que nacen de la ley” ni de “derechos que surgen de un hecho del hombre” (como los actos jurídicos o los actos ilícitos).

En ese marco, se puede discutir si realmente existe un derecho a la reelección, tema sobre el cual se ahondará respecto del análisis constitucional. De una primera revisión, no estimamos que esta posibilidad o prerrogativa forme parte del contenido protegido del derecho a la participación política. En todo caso, lo que existiría sería una expectativa de derecho, que no se ha constituido aún en un derecho, ya que no ha realizado algún hecho jurídico que determine una adquisición como tal.

De otro lado, desde nuestra perspectiva, para establecer la norma aplicable se debe determinar cuál es la norma aplicable en el momento en que se deba verificar que dicho requisito se cumpla.

Si bien es posible que el cumplimiento de este requisito se constate desde el momento de la selección de precandidaturas (al interior de la organización política para determinar, por ejemplo, quiénes pueden participar en las elecciones internas), el momento central de dicha verificación se produce cuando se presentan las solicitudes de inscripción, tras lo cual primero los Jurados Electorales Especiales, y luego el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones determinan si los postulantes cumplen los requisitos, entre ellos, que quienes postulen no sean autoridades ya electas que busquen la reelección (en atención al texto vigente del artículo 194 de la Constitución).

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO Y SU INTERPRETACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE NORMAS EN EL TIEMPO

En general, el Tribunal Constitucional (TC) se ha decantado también por la regla de aplicación inmediata de las normas en el tiempo, es decir, que esta se aplica desde el día siguiente de su entrada en vigencia y sin efectos retroactivos (TC 2006: FFJJ 10-11), de conformidad con los artículos 103 y 109 de la Constitución.

Sin embargo, también ha reconocido (TC, 2006, FFJJ 11-12):

Si bien esta regla resulta bastante clara, es innegable que al momento de su aplicación podrían generarse ciertos conflictos; por ejemplo, cuando una nueva norma entra a regular una relación o situación jurídica, derogando la norma reguladora anterior, suele suceder que durante cierto período se produce una superposición parcial entre la antigua y la nueva norma. Es decir, la nueva norma podría desplegar cierto grado de efectos retroactivos y, a su vez, la norma derogada podría surtir efectos ultraactivos. A fin de resolver este problema, la doctrina plantea dos posibles soluciones radicalmente diferentes: la teoría de los hechos cumplidos y la teoría de los derechos adquiridos (denominadas también teoría del efecto inmediato y teoría de la ultraactividad o de la supervivencia de la ley antigua, respectivamente).

[...] En relación con lo anterior, este Tribunal ha dicho que [...] nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes” (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2).

Hay otro caso que consideramos vale la pena destacar por su similitud con el supuesto que motiva el presente análisis. Se trata de un proceso de amparo iniciado por un estudiante de la Universidad Nacional Federico Villareal, quien cuestiona que durante su tiempo de estudios se haya aprobado la obligatoriedad de efectuar un pago mensual, pese a tratarse de una exigencia no existente cuando él ingresa a dicha universidad. En ese sentido, solicita que este pago no le sea exigible. En dicho caso, el Tribunal Constitucional consideró legítimo que se exija el pago, al afirmar lo siguiente:

El recurrente ingresó a la Universidad Nacional Federico Villareal el 15 de marzo de 1999. Posteriormente a dicho evento, la Comisión Reorganizadora de la mencionada Universidad emitió la Resolución C.R. N.º 1193-2000, de fecha 17 de abril de 2000, mediante la cual se obliga a los estudiantes bajo la modalidad de segunda profesión al pago de mensualidades por concepto de derechos de enseñanza. A juicio del recurrente, al aplicársele dicha resolución se está violando el principio de no aplicación retroactiva de las normas, pues la fecha de su ingreso es anterior a la expedición de la norma que genera la obligación de los pagos mensuales.

Sobre el particular, este Tribunal debe precisar que nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes. En el presente caso, al momento de presentarse la demanda, el recurrente aún tenía la condición de estudiante bajo la modalidad de segunda profesión, de modo que no es ilegítimo que se le aplique inmediatamente la mencionada resolución.

Asimismo, en sentido inverso, si la pretensión del recurrente, en realidad, fuera la aplicación ultractiva de la norma, es decir, que se le siga aplicando la norma anterior a la Resolución C.R. N.º 1193-2000, que no le exigía el pago de mensualidades, tampoco la pretensión podría ser amparada, precisamente en mérito de lo expuesto en el fundamento anterior.

En ese sentido, este Tribunal considera que la demandada ha actuado conforme a derecho, respetando la aplicación inmediata de las normas, a tenor de los artículos 103.º y 109.º de la Constitución. Cabe precisar, no obstante, que los pagos exigibles válidamente son los generados a partir del mes de mayo de 2000, más no los del mes de marzo de 1999 hasta abril de 2000, pues en este período no existía la obligación de pago por derechos de enseñanza. (TC 2004: FFJJ 2-3)

EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Y SU INTERPRETACIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN

ANTECEDENTES SIMILARES EN PROCESOS ELECTORALES PREVIOS

Como antecedente a este proceso electoral, el Jurado Nacional de Elecciones había resuelto un caso similar al que se analiza en este artículo.

Se trata del caso de un candidato en las Elecciones Regionales 2010 (Absalón Vásquez). Al respecto, para entender el contexto, debe recordarse que en el año 2009 se modificó la Ley de Elecciones Regionales, y, entre otras materias, se exigía para quienes buscaran postular a dicho proceso electoral tener residencia efectiva de por lo menos tres (3) años. Con anterioridad a la

modificación, se permitía postular solo por haber nacido en dicho ámbito, sin necesidad de residir efectivamente en dicho lugar.

Frente a este nuevo marco normativo, el entonces candidato, Absalón Vásquez, decidió interponer una demanda de amparo y solicitar una medida cautelar para que no se le aplique el requisito. Con la medida cautelar concedida y una sentencia de primera instancia favorable, es incluido en la solicitud de inscripción de candidaturas de la organización política Alianza Cajamarca Siempre Verde-Fuerza 2011 como candidato a presidente regional (hoy gobernador regional), lo cual es aceptado por el Jurado Electoral Especial de Cajamarca.

Sin embargo, su candidatura es objeto de tacha, por alegar que se incumple el requisito de residencia efectiva. Esta solicitud es declarada infundada en primera instancia (Jurado Electoral Especial de Cajamarca), pero apelada ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

En su pronunciamiento, el tribunal electoral señaló lo siguiente:

Ahora bien, debe precisarse que **la entrada en vigencia** de la modificatoria del artículo 13 de la Ley de Elecciones Regionales se produjo, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, **al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano**, esto es, el 15 de diciembre de 2009.

Ello se condice con la **aplicación inmediata de la ley**, de conformidad con la teoría de aplicación de las normas en el tiempo adoptada por el ordenamiento jurídico peruano, con la sola excepción de la materia penal (cuando favorece al reo) o la aplicación ultraactiva de la normativa consagrada en un contrato-ley o convenio de estabilidad jurídica, según el ya citado artículo 103 y el artículo 62 de la Constitución Política del Perú.

Adicionalmente, se debe resaltar que la normativa objeto de modificación establecía dos (2) supuestos en los que se habilitaba la posibilidad de ser candidato: a) haber nacido en la región a la cual se pretendía postular, y b) haber residido de manera efectiva en dicha región por tres (3) años.

En ese sentido, se puede verificar que la modificatoria ha determinado la posibilidad de ser candidato solo al segundo de los supuestos antes mencionados, y no creó un requisito completamente distinto e imprevisible, que no se haya encontrado previamente establecido en el citado artículo. Ello, además, fue puesto en conocimiento de los destinatarios de la norma con la anticipación que se exige a todo dispositivo legislativo previo a su entrada en vigencia y antes de la convocatoria al proceso electoral, previsión normativa que, sin admitir prueba en contrario, se presume conocida por quienes se encuentran en el territorio peruano.

En todo caso, este Colegiado considera también que debe incidirse en el hecho de que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de participación política, individual o colectivamente ejercido, no puede justificar incumplir determinados requisitos que resultan exigibles para todos los candidatos a cargos regionales, en aplicación inmediata de un mandato legal expreso, máxime cuando el contenido de dicho derecho fundamental se delimita por un dispositivo de rango legal, de conformidad con el artículo 31 de la Constitución Política del Perú.

Ello en mayor medida, debido a que, al 15 de diciembre de 2009, fecha de entrada en vigencia de la modificatoria a la cual se viene haciendo referencia, quienes pretendieran ser candidatos a cargos regionales no tenían sino, a lo sumo, un interés expectaticio y no, propiamente dicho, un derecho a postular por haber nacido en determinado departamento o región, atribución que pudieran alegar se haya visto vulnerada o amenazada (de manera cierta e inminente). (JNE 2010: 2-5)

Debe precisarse que el Colegiado Electoral hace referencia, además, a la posibilidad de la evaluación de requisitos de candidaturas por organismos u órganos distintos a los electorales. En ese sentido, afirma lo siguiente:

Este Colegiado considera necesario remarcar que, según lo establecido por el artículo 178, inciso 4, de la Constitución Política del Perú, es el Jurado Nacional de Elecciones la entidad encargada de administrar justicia en materia electoral.

Por ello, ninguna autoridad o funcionario se encuentra legitimado para avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones, tal como lo señala el artículo 139, inciso 2, de la Constitución Política del Perú, al existir un proceso en curso, como es el proceso electoral de Elecciones Regionales y Municipales 2010.

En ese sentido, la evaluación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente para que determinado ciudadano participe como candidato en un proceso electoral corresponde únicamente a este organismo electoral, cuyas funciones deben ser respetadas por los demás órganos, entes u organismos estatales, máxime ante la vigencia del principio de preclusividad, que rige indefectiblemente los procesos electorales en curso.

Dichas funciones, como ya se indicó, le competen, en estricto, a este ente electoral, en aras de una adecuada distribución de las funciones entre los organismos del Estado, de conformidad con el principio de corrección funcional y la distribución funcional del poder, que se propugna en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Ello en mayor medida cuando la justicia electoral constituye uno de los instrumentos para reducir la complejidad social, y a la vez, permite que el Estado sea la expresión políticamente adecuada de la sociedad.

De igual manera, debe indicarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en diversos pronunciamientos, tales como el Caso Yatama vs. Nicaragua (sentencia de 23 de junio de 2005) o el Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos (sentencia de 6 de agosto de 2008), no ingresó a cuestionar la propia atribución de los organismos electorales centrales para determinar el cumplimiento de determinado requisito.

Lo que sí ha establecido es que la exigencia de determinados requisitos para postular a un cargo de elección popular no constituye en sí misma una vulneración al derecho de participación política, sino que, como ante todos los derechos fundamentales, su restricción debe ser razonable y proporcional, esto es, apuntar a una finalidad constitucionalmente válida con los medios adecuados, necesarios y proporcionales para ello.

Adicionalmente, dicho tribunal internacional establece que la exigencia a los Estados (impuesta por el reconocimiento de derechos como el debido proceso y la existencia de un recurso rápido, sencillo y eficaz de tutela de derechos) es que los requisitos se encuentren previamente previstos en los ordenamientos jurídicos, así como las consecuencias de su eventual incumplimiento, y también que las decisiones en que se verifique su observancia (o inobservancia) sean puestas oportunamente en conocimiento de los afectados y se encuentren motivadas de manera suficiente, otorgando una vía para canalizar sus eventuales cuestionamientos o medios impugnatorios.

Ello puede verificarse en la presente controversia debido a que el objetivo que se pretende es una mejor y mayor representación de los intereses de los departamentos para que quienes pretendan desempeñar cargos regionales puedan conocer la problemática y necesidades de su localidad en el tiempo inmediato anterior a su postulación, y que, justamente por ello, puedan generar un legítimo interés en ejercer cargos públicos en representación de ella.

La modificatoria legislativa, como medio empleado, permite conseguir dicho objetivo constitucionalmente legítimo y no genera una irrazonable restricción, debido a que se trata de un requisito que responde a la aplicación inmediata de la normativa vigente y no desnaturaliza el derecho de participación política de quienes tengan el legítimo interés de desempeñar cargos regionales y ejercer la representación de los intereses de sus departamentos al conocer su problemática por residir en ellos de manera efectiva durante los tres (3) años previos a su presentación como candidatos.

Adicionalmente, los propios dispositivos legales aplicables determinan las consecuencias de dicho incumplimiento, y el pronunciamiento en que se efectúa esta verificación (a propósito de las tachas presentadas) expone las razones por las cuales se adopta dicho fallo, sin enervar las posibilidades de emplear los medios impugnatorios que se estimen pertinentes.

Por ello, constituye una decisión constitucionalmente admisible, de conformidad con las normas legales precitadas y los propios pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (JNE 2010: 6-11)

Entonces, se puede deducir que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones reafirmó su competencia sobre la materia y estableció que dicha modificatoria no vulneraba el derecho de participación política, por tratarse, a tal caso, de una expectativa o interés, pero no aun legítimamente de un derecho y responder, en todo caso, a la aplicación inmediata de una modificación legislativa. Sin embargo, pese a todo lo señalado, no debe perderse de vista que finalmente no es que decida no acatar el mandato judicial, sino que, siguiendo su línea jurisprudencial previa, considera que una condena que le ha sido impuesta se encuentra vigente, por lo que lo excluye del proceso electoral (JNE 2010: 12-16).

Ahora bien, en una decisión directamente vinculada con la materia objeto del presente texto, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones decidió no aplicar la prohibición de reelección de alcaldes en el marco de las Elecciones Municipales Complementarias 2015 (JNE, 2015). Sin embargo, como también ha precisado el propio órgano colegiado (JNE, 2018, 18), ello respondió a que la norma entró en vigencia cuando dicho proceso electoral ya estaba convocado y se generaba nuevas reglas que impactaban en la calificación de candidaturas, etapa central del proceso, ya que se creaba un impedimento que anteriormente no existía (incluso pese a que ya había vencido el plazo de la democracia interna). Al respecto, se destaca lo siguiente:

De los considerandos precedentes, este colegiado electoral asume como regla general que convocado un proceso electoral no es posible la modificación de las normas que lo han de regir, máxime si la modificación incide en el resultado de la votación. Ello teniendo en cuenta que toda elección en un sistema que se precie de ser democrático debe sustentarse en reglas preestablecidas y resultados inciertos. Así, cabe evaluar si el cambio aprobado por el Legislativo guarda el potencial de incidir en los resultados de la elección, por lo que se justifique su aplicación o no en el proceso en curso.

En un proceso electoral democrático no pueden variarse las reglas referentes a los requisitos o impedimentos para postular, siendo que la determinación

de candidatos conforma una de sus primeras etapas importantes. De ahí tenemos que la norma aprobada, al establecer un nuevo impedimento para un sector del electorado en el marco de un proceso convocado (como lo es las EMC2015), no puede ser aplicada en forma inmediata sobre la base de la teoría de los hechos cumplidos, debido a que se afectarían derechos fundamentales de participación política y se socavarían las bases esenciales que sustentan nuestro sistema de democracia representativa al no respetarse las normas preestablecidas para dicho proceso electoral.

Todo ello se justifica además por las particularidades propias que guarda el proceso electoral y que son distintas a las de cualquier otro tipo de proceso jurisdiccional, ya que se guían por un calendario electoral determinado con la convocatoria y que es invariable e improrrogable.

Así, de la revisión del calendario electoral de las EMC2015, se advierte que, aun cuando la modificación constitucional entró en vigencia durante la etapa de inscripción de listas de candidatos y, aunque la organización política recurrente aún no había solicitado la inscripción de su lista para el distrito de Paccha, la configuración de las listas de candidatos están sujetos a plazos y parámetros prescritos por la propia ley electoral, salvo que se propugne una adecuación arbitraria y sin respeto de la democracia interna, lo que no se puede sostener. (JNE 2015, 13-16)

Por tanto, la precitada decisión no implica que el Jurado Nacional de Elecciones decida no aplicar la reforma constitucional referida a la prohibición de alcaldes, sino que, al momento de su entrada en vigencia, las Elecciones Municipales Complementarias 2015 no solo ya habían sido convocadas, sino que había algunas etapas de su cronograma, especialmente las referidas a las elecciones internas y la selección de candidaturas, que se encontraban en curso (la primera vencía el 16 de marzo, mientras que la segunda, el 6 de abril) pero ya habían iniciado con reglas distintas (en las que no se incluía la prohibición de reelección de autoridades municipales -alcaldes- en el cargo).

EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES EN EL PROCESO ELECTORAL 2018

Como era de esperarse, al no existir plena claridad sobre la aplicación de esta prohibición a los alcaldes electos en las Elecciones Regionales y Municipales 2014, algunas autoridades locales, entonces en funciones, decidieron intentar su postulación en el año 2018.

El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en apelación frente a uno de estos casos, estableció algunas reglas generales sobre el particular.

En primer término, estableció su interpretación respecto de la aplicación en el tiempo de normas electorales. En ese sentido, determinó que “una modificatoria legal que ha sido adoptada en el marco de un proceso electoral ya convocado será de aplicación inmediata siempre y cuando su puesta en práctica no vulnere la seguridad jurídica que debe caracterizar a la elección” (JNE 2018: 21). Adicionalmente, no plantea su concepción sobre la materia solo en esos términos generales, sino que va más allá:

[...] si bien nuestro ordenamiento reconoce la teoría de los hechos cumplidos, respecto a aquellas modificaciones que varíen en forma sustancial: a) las reglas referentes a los requisitos o impedimentos para postular, b) los requisitos de listas de candidatos, c) las reglas para la adjudicación de escaños luego de la votación, d) entre otras, que supongan una afectación al derecho al sufragio pasivo de los ciudadanos que buscan participar, no serán aplicables si estas se promulgan y publican cuando un proceso electoral ya se encuentra en marcha. Permitir lo contrario conllevaría una afectación al principio de seguridad jurídica que debe caracterizar todo proceso electoral democrático. (JNE 2018: 22)

Siguiendo también la normativa sobre aplicación de normas en el tiempo que antes se ha explicado (teoría de hechos cumplidos y aplicación inmediata de la norma), deriva que la reforma constitucional del año 2015 que prohíbe la reelección inmediata de alcaldes es plenamente aplicable a quienes asumieron funciones, toda vez que se trata de hechos y situaciones posteriores a su entrada en vigencia con fecha 11 de marzo de 2015, lo que no implica, pese a lo que indican los recurrentes, ningún tipo de aplicación retroactiva de la norma, máxime cuando la reforma constitucional no incluye excepción alguna respecto de las autoridades entonces en funciones (JNE 2018: 25-27).

Ahora bien, el tribunal electoral empleó, además, este caso como una oportunidad para establecer criterios que excedan al caso concreto, pero generen un parámetro general de aplicación para casos similares. En ese sentido, para el caso específico de los alcaldes, determinó (JNE 2018: 35):

TABLA 4
Supuestos de aplicación de prohibición de reelección a alcaldes según JNE

N.º	Supuesto de hecho	Consecuencia jurídica
1	Alcaldes que fueron elegidos en la EM 2014, para el periodo 2015-2018.	Se aplica prohibición
2	Alcaldes que fueron elegidos en la EMC 2015, para el periodo 2015-2018.	Se aplica prohibición
3	Alcaldes que fueron elegidos en la EM 2015, para el periodo 2015-2018, producto de la creación de nuevos distritos.	Se aplica prohibición
4	Alcaldes que fueron elegidos en la EM 2017 (marzo y diciembre), para el periodo 2015-2018, producto de la creación de nuevos distritos.	Se aplica prohibición
5	Alcaldes elegidos en la EM 2014, EMC 2015, EM 2017, para el periodo 2015-2018, que fueron vacados del cargo.	Se aplica prohibición
6	Alcaldes elegidos en la EM 2014 y EMC 2015, para el periodo 2015-2018, que fueron revocados del cargo.	Se aplica prohibición
7	Alcaldes elegidos en la EM 2014, EMC 2015, EM 2015, EM 2017, para el periodo 2015-2018, que fueron suspendidos de su cargo por inhabilitación, mandato de detención o falta grave.	Se aplica prohibición
8	Alcaldes elegidos en la EM 2014, EMC 2015, EM 2015, EM 2017, para el periodo 2015-2018, que no juramentaron en el cargo.	Se aplica prohibición

Fuente: Resolución N.º 0442-2018-JNE.
Elaboración propia.

Al respecto, un primer tema que nos parece central es que debe destacarse que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones haya precisado los alcances de la prohibición de reelección inmediata de alcaldes. Si bien algunos requerimientos pretendían que existiera un pronunciamiento en una oportunidad previa, frente al caso concreto sobre la materia, se efectuó un pronunciamiento que, además, plantea reglas generales sobre los diferentes supuestos que se pueden presentar.¹⁴

Desde nuestra perspectiva, consideraríamos que se puede derivar un criterio general de la aplicación de la prohibición para el tribunal electoral: la elección. En otras palabras, si una autoridad local fue elegida como tal en cualquier proceso electoral previo (Elecciones Regionales y Municipales 2014, Elecciones Municipales Complementarias 2015, o Elecciones Municipales 2015 o 2017 por la creación de nuevos distritos) no puede volver a postular como tal en las Elecciones Regionales y Municipales 2018. En ese sentido, hechos ocurridos posteriormente (como declaratorias de vacancia, revocatoria, inhabilitaciones) no resultan relevantes para efectos de la aplicación de la prohibición de reelección.

Lo más interesante sobre la materia, que consideramos ha sido objeto de poco de análisis, no es tanto los supuestos incluidos (antes enumerados), que resultan plenamente razonables ya que dichas autoridades locales fueron elegidas como tales y su nueva postulación sería indudablemente una potencial reelección, sino especialmente los supuestos que quedan fuera de dicho ámbito. Por ejemplo, si un primer regidor asumió la alcaldía posteriormente a la vacancia o revocatoria de un alcalde (en algún momento durante el periodo 2015-2018) podía postular nuevamente como alcalde en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, pese a que en el tiempo inmediato anterior había ejercido tal cargo (lo que no había sucedido con quienes fueron revocados o vacados). Probablemente dicha decisión se sustenta en el hecho de que, en estricto, no fueron elegidos para el ejercicio de dicho cargo (alcalde), sino para otro (primer regidor).

14 El presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República formuló una petición al Pleno del Jurado Nacional de Elecciones respecto a la aplicación de la Ley N.º 30305, la cual este órgano electoral decidió, por mayoría, declarar improcedente. Cfr. Acuerdo del Pleno 12/2/2018.

Desde nuestra consideración, no se trata *per se* de un criterio erróneo (aún cuando nos hubiéramos inclinado a extender la prohibición también a estos últimos supuestos). Sin embargo, nos hubiera parecido importante que además de los cuadros con los diferentes supuestos (que también se incluyen para gobernadores regionales, regidores, vicegobernadores regionales que asumieron el cargo de gobernador regional y consejeros) se incluyera una precisión mayor sobre este criterio en el caso de alcaldes o de primeros regidores que asumen como tales (como sí se efectuó para el caso de los vicegobernadores).

¿LA REELECCIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL?

Una reflexión final que también nos parece interesante es que esta materia no se mantuvo únicamente en el ámbito de la justicia electoral, sino que fue objeto de pronunciamiento por la justicia constitucional, en el marco de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N.º 30305, Ley de reforma constitucional de los artículos 191 y 194 de la Constitución Política.

Previamente, como sabemos, existen diversos antecedentes de la tutela del derecho de participación política a través de la jurisdicción constitucional.¹⁵ En específico en lo referido a procesos electorales, se puede citar el caso Zevallos Fretel, candidato a consejero regional, a quien se pretendió excluir luego de realizado el proceso electoral por una tacha impugnada ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (TC, 2011). De otro lado, el caso de Santiago Mozo, cuya vacancia fue declarada por considerar que tenía una condena vigente cuando era candidato y antes de asumir el cargo (TC, 2013).

En ambos casos, el Tribunal Constitucional amparó las demandas y ordenó al Jurado Nacional de Elecciones que se acreditara al primero como consejero regional (por la extemporaneidad en la verificación del requisito en un proceso electoral con etapas preclusivas) y, en el segundo caso, que se restituyera su credencial como alcalde (por habersele vacado pese a que la decisión sobre tener una condena vigente corresponde al órgano jurisdiccional ordinario competente, y no al Jurado Nacional de Elecciones).

15 Cfr., como las principales, STC 2366-2003-AA/TC, 5854-2005-AA/TC, 2730-2006-PA/TC, 00007-2007-PI/TC.

Uno de los principales debates era si el derecho de participación política (reconocido en el Perú en los artículos 2, inciso 17, y 31 de la Constitución Política, así como en el ámbito internacional en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos) podían dar cobertura a un derecho a la reelección propiamente dicho.

Este debate, que no quedaba del todo dilucidado, ha sido plenamente zanjado por el Tribunal Constitucional peruano en una muy reciente sentencia (TC, 2018). En ella, citando a la Comisión de Venecia, organismo coordinador de los tribunales y cortes constitucionales a nivel mundial, considera que no existe, en estricto, un derecho a la reelección.

Al respecto, la Comisión de Venecia ha determinado que “[u]na persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida por lo que los límites a la reelección o incluso la prohibición de la reelección no deben interpretarse a priori como violación de un derecho humano”, además de señalar que una interpretación divergente “implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos” (Comisión de Venecia 2018: 82).

El razonamiento del Tribunal Constitucional, además de citar el pronunciamiento anterior, parte de la noción de que el derecho a elegir y el derecho a ser elegido no son absolutos, por lo que no existe un “supuesto derecho a ser reelegido” (TC 2018: 43). Además, considera que la reforma constitucional aprobada sigue el procedimiento regulado en el artículo 206 de la Constitución Política y no contraviene los límites materiales que se plantean a la reforma constitucional, es decir, no desnaturaliza la Constitución vigente (TC 2018: 44).¹⁶

16 El artículo 206 de la Constitución Política del Perú regula los procedimientos para reformar la Constitución. En primer lugar, establece que toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso de la República con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. En segundo término, permite omitir el referéndum siempre que la reforma constitucional provenga del acuerdo del Congreso en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

Además, se declara expresamente incompetente para “determinar si resulta preferible o conveniente la admisión de la reelección inmediata de los alcaldes o su eliminación por cuanto no puede basar su decisión en razones de oportunidad. No le compete determinar si una medida o la otra resulta más eficiente para alcanzar determinado estado de cosas deseable, como desterrar la corrupción” (TC 2018: 46).

Se incide particularmente en que:

[...] el Estado peruano se identifica con la forma republicana de gobierno, con el Estado unitario descentralizado y con la separación de poderes [...]. Estos principios por cierto no se ven vulnerados con la reforma del tercer párrafo del artículo 194 de nuestra Constitución, el cual introduce la ley de reforma constitucional impugnada. Y es que ni la República, ni la descentralización, ni la separación de poderes dependen de que se reelija inmediatamente o no a determinados funcionarios públicos como los alcaldes [...] (TC, 2018, 49-50).

Por mayoría, el máximo intérprete de la Constitución establece que esta reforma constitucional convalida la modificación, que, por tanto, se encuentra dentro de lo constitucionalmente posible en el Perú.¹⁷

REFLEXIONES FINALES

La prohibición de reelección inmediata de alcaldes no ha sido una reforma constitucional aceptada pacíficamente cuando fue aprobada. Se alegaba ausencia de cifras que sustentaran una modificación de este tipo.

Sin embargo, una vez vigente, esta controversia tampoco quedó completamente zanjada, lo que derivó en pronunciamientos de la justicia electoral (Pleno del Jurado Nacional de Elecciones) y justicia constitucional (Tribunal Constitucional), para establecer su aplicación en el proceso electoral

17 El magistrado Blume Fortini emite un voto singular que señala que la demanda debe declararse fundada, ya que considera que “[r]esulta contrario al núcleo mismo de la Constitución establecer restricciones al derecho a escoger de los ciudadanos”, lo que, a su entender, favorece la improvisación, además de que “restringiendo sin lugar a dudas un aspecto nuclear del derecho de participación de los vecinos en el gobierno municipal [eligiendo a su alcalde] (...)”, para agregar también que estima que, a diferencia del voto en mayoría, sí se contraviene los límites materiales a la reforma constitucional “(...) por cuando desnaturaliza el principio democrático y el derecho de participar en el gobierno municipal que (...) se sustenta en la participación de los ciudadanos a través de las organizaciones políticas”. De igual modo, el magistrado Sardón de Taboada emite voto singular, pero por estimar que el Tribunal Constitucional no puede controlar el contenido de una reforma constitucional aprobada válidamente por el Congreso, sino solo si se siguió o no el procedimiento, y que actuar de modo diferente implica “un exceso en el ejercicio de sus funciones” por el Tribunal, al ser la Constitución parámetro y no objeto de control.

concreto (Elecciones Regionales y Municipales 2018), pero, además, sobre su conformidad con la Constitución (en el marco de la cobertura del derecho de participación política).

Desde nuestra perspectiva, independientemente de su conveniencia, debe quedar claro que se trata de una regla vigente y plenamente aplicable en el ordenamiento jurídico peruano. Repensarla y modificarla es, sin duda, una opción posible, que debería tomar en cuenta los resultados de las Elecciones Municipales 2018, recientemente realizadas.

Sin embargo, consideramos que el debate sobre la eventual modificación debe plantearse en términos de lo que se considera es más conveniente respecto de permitir o no que una autoridad local ejerza el cargo en el periodo inmediato posterior, tomando en cuenta las posibles ventajas que puede tener en el cargo (como incumbente) y la necesidad de control y rendición de cuentas en el ejercicio de sus funciones, y no pretendiendo que la reelección tenga cobertura como derecho fundamental. En ese contexto, surgirán argumentos diversos que deberán ser tomados en cuenta para analizar nuevamente el marco constitucional vigente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN, J. & INCIO J. L.

2014 “La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014”. En: *Revista Argumentos*, año 8, n.º 5, diciembre 2014. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/la-reeleccion-de-autoridades-regionales-y-municipales-en-el-peru-2006-2014/>

COMISIÓN DE VENECIA

2018 *Informe sobre los límites a la reelección. Parte I – Presidentes*, aprobado en su 114.ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo).

GUTIÉRREZ, W.

2015 *La Constitución Comentada. Análisis artículo por artículo. Nueva edición con jurisprudencia del tribunal Constitucional.* Lima: Gaceta Jurídica.

RUBIO, M.L

2010 *Aplicación de la norma jurídica en el tiempo*, segunda reimpresión. Lima, PUCP.

Pronunciamientos o decisiones

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

STC Exp. N.º 4227-2005-PA/TC

STC Exp. N.º 002-2006-PI/TC

STC Exp. N.º 0606-2004-AA/TC

STC Exp. N.º 05448-2011-PA/TC (con resolución de aclaración improcedente).

STC Exp. N.º 07247-2013-PA/TC (con resolución de aclaración parcialmente fundada).

STC 0008-2018-PI/TC

PLENO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Resolución 1803-2010-JNE

Resolución 099-2015-JNE

Resolución 0442-2018-JNE

Otros

[Sobre la autora]

ANA NEYRA ZEGARRA

Peruana. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es profesora de Derecho Constitucional General de la Universidad del Pacífico, y de Sistemas Electorales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Egresada del Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales, la Diplomatura de Argumentación Jurídica, y la Especialización en Justicia Constitucional e Interpretación de la Constitución. Estudios en curso en la Maestría en Derecho con mención en Política Jurisdiccional de la PUCP.

Actualmente se desempeña como presidenta de Constitucionalismo Crítico e integrante de Perspectiva Constitucional, agrupaciones de investigación y difusión del Derecho Constitucional. Es consultora en temas constitucionales y electorales. Ha participado en misiones de observación electoral con la Organización de Estados Americanos.

El sufragio extranjero en Perú: algunas aproximaciones

ENITH PINEDO BRAVO

<enith@usal.es>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

[Resumen] Los extranjeros pueden votar en nuestro país desde 1980. No es pues, un fenómeno reciente; tampoco es un derecho que se haya reconocido a favor de alguna nacionalidad en particular. El voto extranjero se sustenta en la importancia de la participación de las personas en los asuntos públicos, lo cual implica también el derecho de ser elegido. Cumpliendo determinados requisitos, en Perú los extranjeros pueden votar y postular solamente en elecciones municipales, y el presente artículo procura brindar una aproximación a lo que ha venido sucediendo desde las elecciones de 2010, advirtiendo el nivel del impacto generado. Con el conocimiento de que este es, aún, un tema sobre el que hay pocos estudios, se espera contribuir al respecto con este breve artículo.

[Palabras clave] Sufragio, nacionalidad, padrón electoral, elecciones municipales participación política

[Title] The right of foreigners to vote in Peru: some approximations

[Abstract] Foreigners can vote in our country since 1980. Thus, it is not a recent phenomenon or a right acknowledged to a particular nationality. Non-citizens' votes are based on the importance of people taking part in public affairs, which also implies the right to be elected. After meeting certain requirements, aliens in Peru can vote and run only for municipal elections. This article helps provide an account of what has been going on since the 2010 election, advising on the level of impact generated. There has been little study in this respect but we hope to contribute more with this brief article.

[Keywords] Vote, nationality, electoral register, municipal elections, political participation

[Recibido] XX/XX/2018 & [Aceptado] XX/XX/2018

PINEDO, Enith «El sufragio extranjero en el Perú: algunas aproximaciones». *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 121-139

CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD

Decía John Stuart Mill que el “sentimiento de la nacionalidad puede haber sido engendrado por diversas causas: algunas veces es efecto de la identidad de raza y origen; frecuentemente contribuye a hacerle nacer la comunidad de lengua, otras la de religión, etc.” (Mill, 1985). Hablaba pues de un sentimiento que, expresado en pueblos, tradicionalmente ha sido relacionado con la nación.

Por su parte, Max Weber sostenía que una nación es una unidad social o grupo humano con rasgos culturales compartidos, para él asociados a una creencia en la ascendencia común (Cit. Álvarez, 2005); y Will Kymlicka (1996) la definía como una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa una tierra determinada, con una lengua y cultura particulares. En estos autores, ya clásicos, puede advertirse que lo objetivo tiene un gran peso, pero también lo subjetivo, mediante el sentimiento de pertenencia a un grupo, o la idea de un pasado, o incluso un futuro, compartidos.

Como se sabe, estas nociones han sido ya superadas. No solo es conocida la existencia de la conversión, el matrimonio, el aprendizaje de la lengua, la adopción de costumbres y de cultura, así como la apropiación de mitos, sino que los habitantes de una nación no tienen una sola identidad, de manera que un Estado puede estar conformado por más de una de ellas.

El objetivo de dar cuenta de estas premisas iniciales es sostener que la nacionalidad no siempre tuvo un sustrato legal para vincular a una persona con un Estado, como sucede actualmente. Precisamente por ello, ha de quedar anotado que, ni la nacionalidad se deriva unívocamente de una nación, ni la nación genera ciudadanos.

Vale la pena detenerse brevemente en la relación entre nacionalidad y ciudadanía según sus concepciones formales, en las que los rasgos estatistas pueden ser más o menos restrictivos, toda vez que no a todas las personas se las considera ciudadanas o “nacionales”.¹ Ello, pese a los procesos de integración política en diversos estados del mundo, y al carácter imperativo que poseen los pronunciamientos de organismos supraestatales sobre los derechos

1 Pese a que alcanzar una ciudadanía republicana, entendida como la capacidad y el ejercicio efectivo de deberes y derechos en una comunidad política, siga concibiéndose como ideal.

de todas las personas, gracias a los cuales el *status* del ser humano tiene un alcance más bien global.²

Pues bien, ambas figuras poseen una necesaria ligazón con instituciones políticas estatales: mientras la ciudadanía alude al cumplimiento de ciertas condiciones legales para el ejercicio de derechos y deberes en un Estado —por ejemplo, frecuentemente la residencia es una de ellas—, la nacionalidad otorga un *status* a quienes nacen o se encuentran vinculados legalmente con aquel, independientemente de dónde se localicen geográficamente, por lo que suele ser permanente. De esta forma, no todo nacional de un Estado tiene ciudadanía en él, ni todo ciudadano en un Estado es nacional de este.

Para el presente documento, se enfatiza que la ciudadanía no se concibe desde la abstracción —y por tanto desde la uniformidad— de la identidad de las personas, sino como uno de los vehículos para el ejercicio de ciertos derechos, entre ellos los políticos, en tanto implica la capacidad no solo de ser parte sino de tomar parte de la vida pública. En tal razón, la mayoría de los estados exigen para el ejercicio de buena parte de esos derechos, entre ellos el de sufragio, gozar de, al menos, cierto reconocimiento de la ciudadanía.

Establecida la relación entre nacionalidad y ciudadanía, resulta importante seguidamente fundamentar por qué a los extranjeros, es decir, nacionales de otros estados, puede o no reconocérseles algunos derechos. Para ello, cabe recurrir a los pronunciamientos de ciertos tribunales constitucionales, los cuales contribuyen a apreciar el dilema que puede alcanzar, incluso, una posible afectación de la soberanía nacional.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DERECHO DE SUFRAGIO

En un sistema democrático, la participación política se configura siempre como un derecho e implica la participación en la formación de la voluntad de la comunidad política. Es la forma en que se ejerce la soberanía del pueblo, legítima el poder. Por este motivo, Luis Díez-Picazo (2008) afirma que “si hay derechos fundamentales que, en la tradición del constitucionalismo, han sido siempre vistos como propios únicamente de los ciudadanos, esos son los derechos políticos”.

2 A este efecto, David Held habla de “derechos democráticos”, y Jürgen Habermas defiende la idea de una “ciudadanía cosmopolita”, entendida esta como un conjunto de derechos, sin un demos único como base que deba corresponderse con alguna nacionalidad. (Cit. Álvarez, 2005).

Como también es conocido, uno de los derechos políticos es el sufragio, entendido desde su faceta activa como el derecho de elegir a los representantes por el voto popular, y desde su faceta pasiva, mediante el derecho de ser elegido. Definido esto, cabe preguntarse: ¿por qué debería reconocérseles este derecho básico a quienes no forman parte del pueblo?

Sobre el particular han resaltado dos posiciones: la que tuvo en su momento el Tribunal Constitucional Federal Alemán y la del Tribunal Constitucional de España, la primera antes del Tratado de Maastricht, y la segunda con ocasión de él.^{3 4} Pues bien, según la primera posición, los extranjeros no tenían derecho de sufragio en ningún tipo de elección pues con él se ejerce una soberanía que solo le corresponde al pueblo alemán. Por su parte, el Tribunal Constitucional español sostuvo que en las elecciones locales no se ejerce soberanía, no porque en ellas no hubiera una manifestación de la participación política, sino porque el titular de la soberanía es el pueblo español y ese cuerpo participa, como un todo, solo en determinadas ocasiones, no incluyéndose entre estas a dichas elecciones.

Pese a lo señalado, lo fundamental para que en varios países se permita el sufragio y otros derechos políticos a los nacionales de otros estados, se sustenta en su derecho de participar en los asuntos que involucran a la comunidad de la cual forman parte y ello, no por su nacionalidad, sino por su residencia, pudiendo además entenderse comunidad en un sentido amplio o en un sentido estricto. Esto es lo que ha determinado que a los extranjeros, cumpliendo ciertos requisitos, se les reconozca el sufragio en elecciones locales o incluso en elecciones generales.

Una vez reconocido el sufragio, importa regular su ejercicio, lo cual comúnmente se refleja en la definición de requisitos que deben respetar ciertos principios básicos de la democracia, y en el que la igualdad en el acceso a las candidaturas de los representantes a cargos de elección popular resulta de especial relevancia, en tanto se espera determinadas actitudes y acciones de los elegidos. De ahí que se considere razonable exigir condiciones distintas y más estrictas que las que se exigen al elector, sin que ellas dejen de ser, por

3 Sentencias BVerfGe 83/37 y BVerfGe 83/60, de 1990. Con el Tratado de Maastricht de 1992 se reconoció el derecho de elegir y ser elegido, en comicios locales, de los ciudadanos de la Unión Europea (artículo 19).

4 Declaración del Tribunal Constitucional español del 1 de julio de 1992.

lo general, elementales.⁵ Por ejemplo, mientras la nacionalidad suele ser un requisito para ser candidato a presidente de la República, a jefe de gobierno o a parlamentario, eso no siempre sucede cuando se pretende ocupar una alcaldía municipal o un gobierno regional.

A esto también apunta la regulación tanto de la Convención Americana de Derechos Humanos como la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos cuando, haciendo referencia a los derechos políticos, establecen que la ley debe reglamentar el ejercicio de dichos derechos exclusivamente por razones de nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (artículos 23.2 y 25.c, respectivamente).

Antes de desarrollar el sufragio de los extranjeros en Perú, cabe hacer una precisión. Aun con su reconocimiento, en ningún caso se trata de un derecho especial o el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada a su favor. Se deja apuntado esto a fin de distinguir una comunidad de extranjeros asentados en un país donde existen una o más minorías nacionales. En efecto, estas son “grupos humanos cuyas características étnicas, lingüísticas y religiosas les hacen diferentes al resto de la población y que, anteriormente a la formación de los estados modernos, estaban asentados en un territorio propio que fue anexado o incorporado a un Estado” (González & Ruiz, 2012). Como complemento, Rodolfo Stavenhagen (1992) ha sostenido que “algunas minorías nacionales enclavadas en el territorio de un Estado son el resultado de procesos históricos y de la arbitrariedad de ciertos trazos fronterizos”. Esta es, pues, una cuestión a considerar cuando corresponda reconocer derechos y también deberes, ya que a quienes integran minorías nacionales sí se les reconoce, en ciertos Estados, una ciudadanía diferenciada.⁶

5 Siendo estos argumentos razonables, también reconocemos que ellos pueden convertirse en problemáticos en contextos tan desiguales como hay en Perú.

6 Kymlicka es útil para aclarar este punto: lo relevante para la calificación de una minoría es analizar el necesario proceso de incorporación de culturas que ella implica, de tal forma que se corrobore que, habiendo la *cultura incorporada* disfrutado en el pasado de un autogobierno, esta desea mantenerse como sociedad distinta en el Estado mayor en el que se halla *concentrada* territorialmente, pretendiendo constituir una sociedad paralela (Kymlicka, 1996). El autor cita como ejemplos de minorías nacionales a las asentadas en Québec, Escocia, Gales, Flandes, Cataluña y en el País Vasco, así como las minorías germanoparlantes en el sur del Tirol, en Italia, y los puertorriqueños en Estados Unidos. Sobre este último caso, el autor precisa la creciente polietnicidad derivada de la presencia de grupos de inmigrantes que reclaman un estatus político distinto, situación que puede producirse ya, en distintos países, en virtud de la movilización migratoria que se da, desde hace años, en todo el mundo.

EL DERECHO DE SUFRAGIO DE LOS EXTRANJEROS EN PERÚ

Este derecho fue reconocido por la Constitución Política de 1979, cuyo artículo 253 establecía que:

Los alcaldes y regidores de los Concejos Municipales son elegidos, en sufragio directo, por los vecinos de la respectiva jurisdicción. Los extranjeros residentes por más de dos años continuos pueden elegir. También pueden ser elegidos, salvo en las municipalidades fronterizas [...]

De esta manera, el reconocimiento tuvo rango constitucional, realizándose las primeras elecciones municipales bajo su amparo en 1980. No obstante, dicho reconocimiento expreso perdió tal rango con la Constitución Política de 1993, la cual, en cambio, hace referencia, en el artículo 31, al “derecho y deber de los vecinos [de] participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.”. Con este marco, la Ley de Elecciones Municipales (LEM), ha establecido las reglas para el ejercicio de este derecho:

Los extranjeros mayores de dieciocho (18) años residentes por más de dos (2) años continuos previos a la elección, tienen derecho a elegir y ser elegidos en las elecciones municipales, excepto en las zonas de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro pertinente. (Ley N.º 26864, de Elecciones Municipales, 1997: art. 7)

La ley de desarrollo constitucional dispuso entonces que la participación de los extranjeros en el gobierno municipal, en tanto derecho político, se manifestara también bajo sus facetas activa y pasiva.

Antes de continuar, debe precisarse quién es extranjero, al menos para efectos electorales. Como es sabido, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) tiene competencias normativas en materia electoral y en tal razón, emite los reglamentos de las leyes electorales. Para el actual proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, mediante Resolución N.º 0082-2018-JNE, aprobó el Reglamento de Inscripción de listas de candidatos para elecciones municipales, con el cual desarrolló la LEM. En dicha norma define como extranjeros a los residentes en el territorio de la República, que no son peruanos por nacimiento, por naturalización, o por opción, conforme lo dispuesto por la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales suscritos por el Estado y la Ley de Nacionalidad.

Una vez con esta definición, cabe preguntarse por su identificación directa. Pues bien, esta se da en la medida en que la ley requiere la inscripción en un registro, siendo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, Reniec), el que, debido a sus competencias sobre el padrón electoral, abre el Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú (en adelante, Registro) en cada proceso.⁷ Así, los extranjeros que se inscribieran cumpliendo el referido requisito, se suman al padrón electoral que se aprueba en cada elección, lo cual significa que si estas mismas personas permanecen residiendo en Perú y desean sufragar en una elección municipal, deben inscribirse cada vez que esta sea convocada.⁸

Debe precisarse algo más. Si bien la inscripción en el Registro faculta a quienes se inscriban a participar en las elecciones locales, ello es suficiente respecto del derecho de elegir. Pero para ejercer el derecho a ser elegido hay que cumplir, además, con los requisitos aplicables a cualquier ciudadano peruano. Estos son, en concreto, postular a través de alguna organización política que haya celebrado sus elecciones internas conforme a ley, y presentar su Declaración Jurada de Vida.⁹

Antes de revisar lo producido entre las Elecciones Municipales 2010 y las de 2018, cabe hacer un par de precisiones adicionales: inscribirse en el Registro faculta al extranjero a votar tanto en elecciones municipales distritales como en elecciones municipales provinciales; y en tanto no existe obligación de votar para los extranjeros, no hacerlo pese a haberse inscrito no tiene ninguna consecuencia jurídica.

7 Así por ejemplo, para las Elecciones Regionales y Municipales 2018, con Resolución Secretarial N.º 000069-2017/SGEN/RENIEC se abrió dicho Registro a partir del 22 de octubre de 2017, disponiéndose su cierre con la Resolución Secretarial 02-2018/SGEN/RENIEC, el 11 de enero de 2018.

8 De acuerdo con el Texto Único de Procedimientos Administrativos de Reniec, el trámite implica la presentación de un certificado de domicilio o el recibo de pago de algún servicio público. Además, el trámite es gratuito.

9 Los demás requisitos se entienden cumplidos una vez admitida su inscripción en el Registro: edad, ciudadanía y domicilio. Sin embargo, admitiendo la LEM el domicilio múltiple como requisito para postular, el extranjero deberá acreditar, para ser candidato, que domicilia en la circunscripción por la cual postula.

ELECCIONES MUNICIPALES 2010 A 2018

Mientras en el proceso de 2010, 23 personas se inscribieron en el Registro, en 2014 lo hicieron 24, y en 2018, 26. Su representación frente a cada padrón electoral ha sido la siguiente.

TABLA 1
Proporción de extranjeros en los padrones electorales

	EM 2010	EM 2014	EM 2018
Inscritos	23	24	26
Padrón electoral nacional	18 878 337	21 301 881	23 375 001
Porcentaje de extranjeros en el padrón	0.00012%	0.00011%	0.00011%

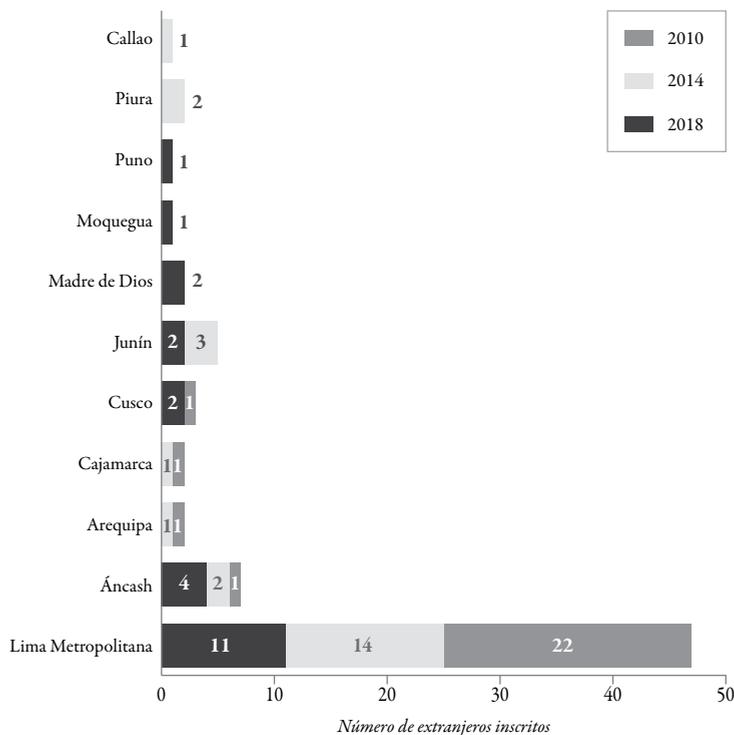
Fuente: Reniec.
Elaboración propia

Las cifras y porcentajes que muestra la Tabla 1 son suficientes para asegurar que la participación política de los extranjeros en nuestro país, a través de procesos electorales, es casi imperceptible, pese a que, como también es sabido, el número de ellos es bastante mayor: a 2016, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017) informó que los extranjeros residentes en Perú alcanzaban las 103 854 personas.

En cuanto a su distribución por departamento, el Gráfico 1 en la siguiente página muestra la información que corresponde.

Antes de analizar brevemente lo que muestra el Gráfico 1, cabe aclarar que hay personas que se inscribieron en más de un proceso, por lo que no es correcto asumir que, entre una y otra elección, se trata siempre de distintas personas. De esta forma, no han sido 73 quienes se inscribieron en los 3 procesos locales, sino 67, en tanto 6 de ellos se registraron en más de un proceso electoral.

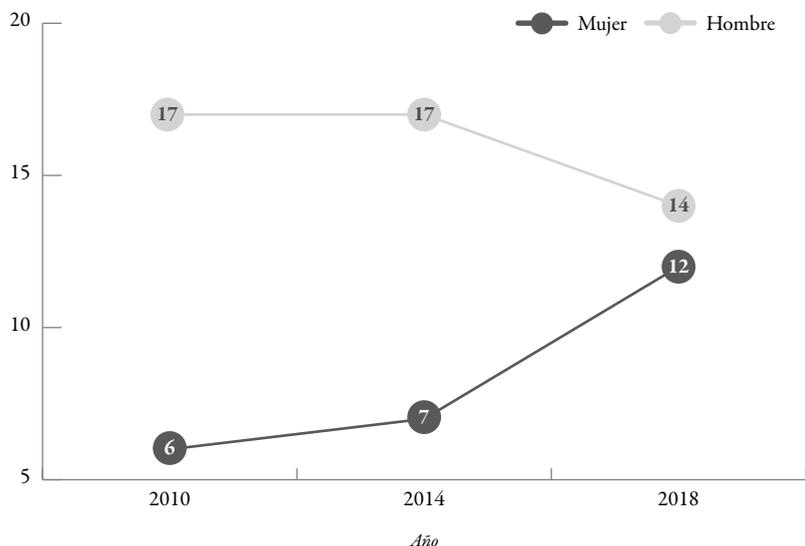
GRÁFICO 1
Extranjeros inscritos según departamento



Fuente: Reniec
Elaboración propia

Sin considerar Lima, el único departamento que en los 3 procesos ha contado con extranjeros inscritos es Áncash, advirtiéndose además que, de los 24 departamentos que componen al país, en 14 de ellos no ha habido registro de extranjeros para el periodo estudiado. Asimismo, ha de anotarse que en la mitad de los casos los inscritos han participado solo una vez en el Registro.

GRÁFICO 2
Inscrita/os según sexo



Fuente: Reniec
Elaboración propia

El Gráfico 2 demuestra que los hombres constituyen el mayor número en el Registro de cada elección, si bien en 2018 este se redujo ligeramente. Ahora bien, constituyendo las mujeres el menor número, puede verse que van en aumento. Ha de adelantarse, sin embargo, que la mayor parte en ambos casos se inscribió para votar y no para postular a algún cargo. De esto se dará mayor información más adelante.

En cuanto a Lima Metropolitana, sabiendo que no constituye un departamento, debe resaltarse su notorio peso fundamental en cada padrón electoral. Y en virtud de su mayor número de extranjeros inscritos por proceso, resulta útil conocer en qué distritos se ha contado con ellos, cuestión que se muestra a continuación.

TABLA 2
Inscritos en Lima Metropolitana

	2010	2014	2018
Miraflores	4	2	7
Jesus María	2	1	2
VMT	0	2	2
Lince	0	2	0
La Molina	1	1	1
Magdalena	1	1	1
Los Olivos	0	0	1
Ate	1	0	0
San Isidro	1	2	3
Barranco	2	0	3
Pachacamac	0	1	0
San Miguel	0	0	1
Surquillo	0	0	1
Santiago de Surco	1	2	0

Fuente: Reniec
Elaboración propia

La Tabla 2 muestra que 4 son los distritos que en los 3 procesos estudiados han contado con extranjeros inscritos para participar en sus elecciones locales: San Isidro, Magdalena, La Molina y Miraflores, siendo este último el de mayor número por cada elección. Debido al objetivo del presente documento, no se analizará el resultado presentado ni su relación con estos distritos de características específicas, debiendo apuntarse más bien que fue en 2018 cuando hubo más distritos con extranjeros inscritos, alcanzando 10, lo cual constituye menos de la cuarta parte de los distritos de Lima Metropolitana. Asimismo, vuelve a aclararse que más de un extranjero se inscribió para participar en más de un proceso, de modo que no es correcto sumar los inscritos por cada elección según distrito para determinar el número total de ellos.

Identificadas las zonas en las cuales se ha contado con extranjeros inscritos durante los 3 últimos procesos, es útil determinar cuántos de ellos postularon, de manera que se aprecie claramente su voluntad de participar, más que como electores, como candidatos a algún cargo de elección popular.

TABLA 3
Postulantes según país de origen

	EM 2010	EM 2014	EM 2018
España	1		
Noruega	1	1	
Corea del Sur	1	1	
Italia	1	2	
Escocia	1		
Francia	1		
Argentina			1
Total	6	4	1

Fuente: JNE
Elaboración propia

La Tabla 3 se muestra que no existe una nacionalidad predominante en las postulaciones, y que, en general, son muy pocos los países involucrados: solo 7, y solo uno de ellos de América Latina.¹⁰ Asimismo, hay casos de personas que postulan más de una vez y de quienes postulan a la reelección. El primer caso corresponde a la candidata de Noruega a la alcaldía de Chanchamayo, quien postuló tanto en 2010 como en 2014, sin resultar elegida. En el segundo caso debe considerarse, de un lado, al candidato de Corea del Sur, quien también postuló a la alcaldía de Chanchamayo, ganando en ambas ocasiones; y de otro lado, a la candidata de Italia que también postuló dos veces consecutivas como regidora de la municipalidad distrital de Miraflores, en Lima, resultando también elegida. Dicho esto, en los últimos tres procesos electorales solo han sido 8 los postulantes extranjeros.

10 De hecho, esto contrasta con lo reportado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el cual indicó que, en 2016, de los más de 100 mil extranjeros residentes en Perú, la mayor parte provenía de, en orden descendente hasta el quinto lugar, Colombia, España, Estados Unidos, Argentina y Ecuador.

Para tener una mejor apreciación de estas 3 últimas elecciones, se muestra seguidamente la Tabla 4 que, además, contiene información según sexo y cargo al cual se postuló.

TABLA 4
Postulantes según cargo y sexo

Cargo	EM 2010		EM 2014		EM 2018	
	M	H	M	H	M	H
Alcaldías provinciales	1	1	1	1		
Alcaldías distritales						
Regidurías provinciales						
Regidurías distritales	1	3	1	1		1

Fuente: JNE
Elaboración propia

Advirtiéndose que la regiduría distrital ha sido el puesto con mayor número de postulaciones, lo cual es entendible desde el enfoque vecinal que prima en las elecciones municipales, la Tabla 4 muestra que, en cada proceso, el predominio de postulantes ha recaído en los hombres, siendo que del total de 8 en las 3 últimas elecciones, solo 2 han sido mujeres. Ahora bien, una cosa curiosa ha sido verificar que, tanto en 2010 como en 2014, las 2 postulaciones extranjeras a alcaldías provinciales que se registraron en cada uno correspondieron a las mismas personas y respecto del mismo municipio: Chanchamayo. De esta manera se ha tenido postulando a una noruega y a un surcoreano para dicho puesto en dos elecciones consecutivas.¹¹

En lo que concierne a autoridades electas, debido a su menor número no resulta necesario ser graficado. De los 8 postulantes en las últimas 3 elecciones municipales, solo 2 han sido electos: 1 alcalde surcoreano (Chanchamayo) y 1

¹¹ Cabe precisar, sin embargo, que el alcalde surcoreano reelegido en 2014 no volvió a inscribirse en el Registro para las elecciones de 2018, lo cual hace suponer que la prohibición de reelección inmediata vigente con la nueva legislación electoral fue un desincentivo para que siguiera participando en procesos electorales. Llama más la atención que ello, además, haya implicado que tampoco participe como elector, de manera que también puede suponerse que su inscripción en el Registro tuvo como principal motivación el ser candidato.

regidora italiana (Miraflores, Lima). Anótese que en los dos casos la postulación se dio en 2010, siendo reelegidos ambos en 2014.

Finalmente, se presenta la Tabla 5 con la información que según elección se ha brindado hasta el momento, de manera que pueda establecerse las relaciones que correspondan.

TABLA 5
Número de extranjeros inscritos, candidatos y electos

	EM 2010	EM 2014	EM 2018
Inscritos	23	24	26
Candidatos	6	4*	1
Electos	2	2	0

*Fue declarada improcedente la solicitud de inscripción de Somos Perú, la cual postulaba como candidato a alcalde por la Municipalidad Provincial de Cajamarca a un ciudadano alemán.

Fuente: JNE

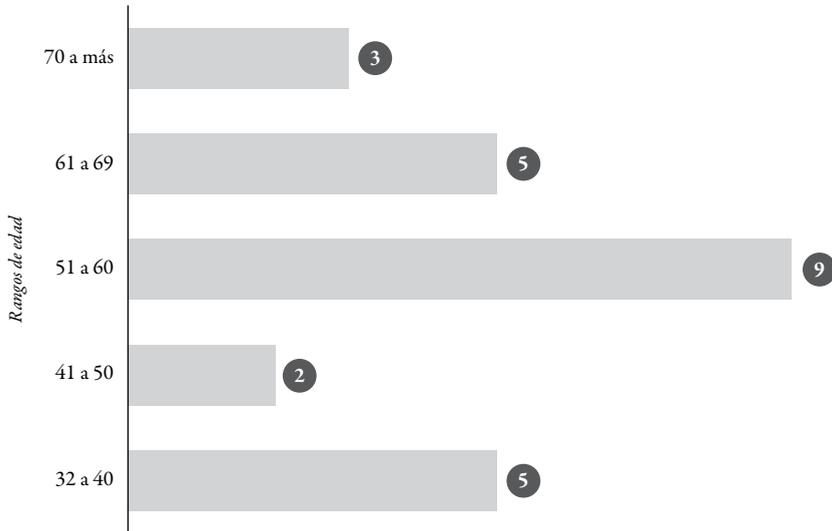
Elaboración propia

La Tabla 5 muestra que el número de inscritos ha aumentado mínimamente desde 2010, pero el de postulantes viene decayendo, representando este, primero, casi la cuarta parte del total de inscritos en el Registro, luego la sexta parte, y finalmente, en 2018, llega a una ínfima vigésima parte. ¿Qué puede haber ocasionado esta disminución, pese al ligero aumento de extranjeros inscritos? En el apartado de Conclusiones se esboza algo al respecto.

Ahora bien, trasladando estas cifras a promedios, se tiene que en las últimas 3 elecciones municipales se han inscrito 24.3 extranjeros, postulando como candidatos apenas 3.6, lo cual es irrisorio frente al total de cada padrón y listas de candidaturas a nivel nacional. El número de autoridades electas es incluso peor: solo 2 en 3 elecciones.

Antes de culminar esta breve revisión del sufragio extranjero en nuestro país, cabe presentar un dato más sobre quienes se han inscrito en el Registro: la edad. Contando solo con información de 2014 y 2018, seguidamente se muestran los Gráficos 4 y 5, respectivamente.

GRÁFICO 4
Inscritos según rango de edad - EM2014



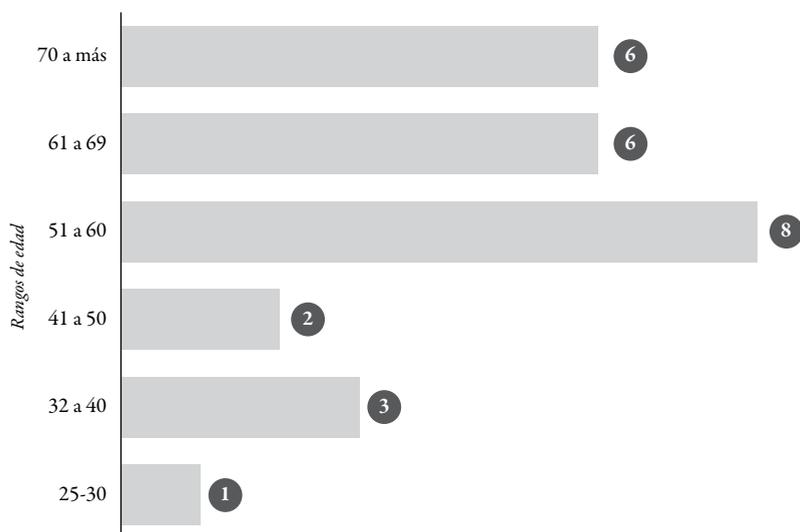
Fuente: Reniec
Elaboración propia

Como puede advertirse, 17 de 24 de quienes se inscribieron eran mayores de 50 años, encontrándose el grupo más grueso en el rango de 51 a 60 años. Es de destacar además que la edad mínima entonces registrada fue de 32, no existiendo así ningún joven según la definición de la legislación electoral.¹² Este dato, en conjunto con lo tratado en la sección anterior, da cuenta de que el extranjero inscrito promedio para 2014 fue hombre mayor de 50 años, mayoritariamente residente en Lima. Esto fue modificado ligeramente en el siguiente proceso electoral.

El Gráfico 5 muestra una diferencia respecto de lo sucedido en el proceso anterior, puesto que si bien el grupo de quienes tienen entre 51 a 60 años sigue siendo el más numeroso, en 2018 la diferencia con otros rangos de edad ya no es considerable.

¹² Para la aplicación de la cuota electoral de jóvenes en las listas regionales y municipales, la ley exige que el candidato tenga hasta 28 años de edad.

GRÁFICO 5
Inscritos según rango de edad - EM 2018



Fuente: RENIEC
Elaboración propia

En efecto, como puede notarse, los grupos de personas de 61 a 69 años y de 70 años a más suman el 46.2% del total, con lo cual, sumado al anterior grupo, se tiene que los inscritos mayores de 50 años representan al 76.9% del total para ejercer el derecho de sufragio. Esto sin duda es llamativo pues se trata de personas mayores que se inscriben voluntariamente para participar de los asuntos públicos locales de nuestro país.

Asimismo, debe apuntarse que para 2018 la edad mínima identificada del registro de extranjeros fue de 25, con lo que para este año sí se contó con, al menos, un joven. Y en general, el Gráfico 5 muestra mayor cercanía en el número de extranjeros según sexo, pero mantiene —y consolida— a Lima Metropolitana como la principal zona de residencia.

CONCLUSIONES

Frente a las nociones estrictas de soberanía y de nacionalidad, la residencia y la vecindad se han constituido en criterios que han legitimado el recono-

cimiento de los derechos políticos de los extranjeros en un Estado, complementando sus propios alcances como derechos humanos. Pese a este reconocimiento, ante la situación de continua movilización migratoria mundial, corresponde al Estado peruano una evaluación integral de las políticas que deben establecerse para fortalecer dichos derechos, en el marco de la consolidación de la democracia en el país.

No debe confundirse extranjero residente con extranjero inscrito en el Registro Electoral. Lo primero es requisito para lo segundo, pero no se trata de lo mismo. De hecho, siendo tan abultada la diferencia entre las cifras que corresponden a cada uno, una cuestión que debe anotarse es la razón de por qué tan pocas personas se han inscrito a lo largo de los años. No pudiendo desarrollar dicho punto en el presente documento, este constituye un tema de investigación, pudiendo efectuarse un análisis comparado a fin de determinar si en otros países, principalmente de la región, sucede algo similar.

Por el número de personas inscritas en todo el país y por el número de provincias y distritos en los que se encuentran frente al total nacional, puede concluirse que el voto extranjero en Perú no tiene impacto en los resultados de las elecciones municipales. Esta conclusión puede extenderse a las candidaturas y autoridades electas extranjeras.

En el periodo estudiado, la mayor parte de extranjeros que se inscribió en el Registro respecto de un proceso ya no volvió a inscribirse para otro. Algunas de dichas razones para que esto suceda pueden ser el cambio de residencia o la falta de interés de seguir participando. Sin dejar de establecer esta pérdida de interés como otro tema de investigación, es de resaltar que, siendo esta inscripción voluntaria, se haya tenido la intención de participar en los asuntos públicos locales de un Estado del cual no son nacionales. Ello, sobre todo de quienes en más de una ocasión se inscribieron, más que para ser candidatos, para votar por los representantes de los vecinos en el gobierno municipal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ JUNCO, J.

2005 *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M.

2008 *Sistema de derechos fundamentales*. 3.^a ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas.

GONZÁLEZ HIDALGO, E. y RUIZ VIEYTEZ, E.

2012 “La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional”. *Derechos y Libertades*, 27: 17-56. Madrid.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2016 Estadísticas de la emigración internacional de peruanos e inmigración de extranjeros 2016. Revisado el 19 de octubre de 2018 en <<https://www.inei.gov.pe/biblioteca-virtual/boletines/migraciones/2016/1/>>

KYMLICKA, W.

1996 *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Trad. C. Castells Auleda. Barcelona: Paidós.

MILL, J. S.

1985 *Del gobierno representativo*. Trad. Marta C. C. de Iturbe. Madrid: Tecnos.

STAVENHAGEN, R.

1992 “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales.” *Nueva Antropología*. Revista de Ciencias Sociales. 43: 83-99. México.

[Sobre el autor]

ENITH PINEDO BRAVO

Peruana. Es licenciada en Derecho y doctora en Estado de Derecho y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca. Ha sido Coordinadora del Programa por la Igualdad Política del Jurado Nacional de Elecciones, y también Secretaria Técnica del Grupo de Trabajo para el Fortalecimiento de la Participación Política Indígena. Es docente universitaria y autora de diversos documentos y artículos en materia electoral. Actualmente se desempeña como consultora para el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



HISTORIA ELECTORAL,
POLÍTICA Y SOCIAL

Elecciones de los ayuntamientos en el marco constitucional gaditano en el Perú, 1812-1814

ROCÍO REBATA DELGADO

<rociorebata@gmail.com>

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas
Perú

[Resumen] En este artículo analizamos los principales actos electorales regulados en la Constitución de Cádiz y en la normativa electoral gaditana. En particular, se busca diferenciar, a partir de la ciencia política moderna, los actos preelectorales, electorales y postelectorales de las elecciones de los cargos concejiles de los ayuntamientos constitucionales, así como las instituciones y actores involucrados en ellos. Asimismo, a través de algunos documentos que dejó la experiencia electoral gaditana en el Perú entre 1812 y 1814, se dará cuenta de casos de aplicación de la normativa examinada en las esferas locales de elección de cargos públicos, donde se evidenciará la cohabitación de lenguajes políticos y prácticas del antiguo y nuevo régimen.

[Palabras clave] Constitución de Cádiz, elecciones, ayuntamientos, Perú, 1812

[Title] Elections in local governments in the framework of the Constitution of Cádiz in Peru, 1812-1814

[Abstract] In this article we analyze the main electoral events regulated in the Constitution of Cádiz and in the Cádiz electoral rules. In particular, we want to differentiate, based on modern political sciences, pre-electoral, electoral and post-electoral events for municipal posts in constitutional local governments, as well as institutions and actors involved in them. Likewise, through some documents left by the Cádiz electoral experience in Peru between 1812 and 1814, we will give an account of cases in which the examined rules were applied in local spheres for the election to public offices. These show evidence of the coexistence of political languages and practices of the old and new regime.

[Keywords] Constitution of Cádiz, elections, local governments, Peru, 1812

[Recibido] 20/10/2018 & [Aceptado] 12/11/2018

REBATA DELGADO, Rocío «Elecciones de los ayuntamientos en el marco constitucional gaditano en el Perú, 1812 -1814». *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 143-171

INTRODUCCIÓN

La Constitución de Cádiz fue decretada con la finalidad de guiar el «buen gobierno» y la «recta administración del Estado» de la monarquía española, lo que se llevaría a cabo mediante cargos representativos. A diferencia de las instituciones de las diputaciones ante las Cortes y de las diputaciones provinciales, que constituían una novedad como representaciones políticas modernas a escala nacional y regional para la Península y el territorio de ultramar,¹ la conformación de los ayuntamientos se realizó sobre la base de la antigua experiencia de la administración local, esto es, mantuvo la estructura básica de las autoridades concejiles que conformaban los antiguos ayuntamientos peninsulares o cabildos coloniales hispanos: los alcaldes, regidores, procuradores síndicos, etc.,² según el art. 309.º de la Constitución. Es importante resaltar de antemano la permanencia de dichas instituciones políticas porque implicó que en estos escenarios locales las formas legítimas de acceso al poder preexistentes tuvieran que cohabitar o competir con las novedades traídas por la regulación gaditana para el ensayo de una soberanía que, en términos modernos, significaba establecer un sistema político representativo mediante elecciones.

En efecto, la convocatoria a elección de las autoridades concejiles no era una novedad en 1812.³ Los antiguos cabildos de españoles y de indígenas tenían

1 Las Cortes comprendían a los diputados que representaban al conjunto de la nación y cumplían una función primordialmente legislativa, lo cual las distanciaba de las antiguas Cortes medievales; mientras que las diputaciones provinciales eran instancias político-administrativas de carácter ejecutivo intermedio entre las Cortes y los ayuntamientos constitucionales, que se ocuparían de los asuntos políticos y económicos «para promover la prosperidad» de sus respectivas jurisdicciones. La diputación provincial correspondería en aproximación a las antiguas intendencias, vigentes en España desde 1720 con la administración borbónica y en el virreinato peruano a partir de la década de 1780 tras los hechos de la rebelión de Túpac Amaru.

2 Los ayuntamientos, de carácter ejecutivo local, eran cuerpos políticos de autogobierno municipal castellano que, reunidos en casas consistoriales, se encargaban de la administración del «bien público» de los vecinos de las ciudades y pueblos. Estas instituciones, que generalmente gozaban de gran autonomía en relación con el poder central, fueron trasladadas a América hispánica durante la ocupación territorial por los conquistadores españoles y adoptaron por lo general el título de cabildos.

3 En las antiguas leyes fundamentales del reino, dadas y modificadas entre los siglos XVI y XVII, se reconoció la necesidad de elegir alcaldes ordinarios para «el buen regimiento, gobierno, y administración de justicia de las Ciudades, y Pueblos de Españoles de las Indias» en la forma en que «hasta ahora se [hubiere] hecho, y fuere costumbre»; lo mismo sería aplicado posteriormente en las reducciones y pueblos de indios donde deberían «elegirse por Año Nuevo otros [alcaldes y regidores], como se practica en Pueblos de Españoles». Véanse las leyes primera y tercera del libro quinto «De los Alcaldes ordinarios» y ley décimo quinta del libro sexto «De las Reducciones y Pueblos de Indios» de las Leyes de Indias. Una descripción referencial sobre las elecciones en los antiguos cabildos coloniales, en especial de Cusco, se encuentra en Decoster 1997: 14-17. Para el gobierno local de vecindarios sin cabildos posteriormente se había establecido la modalidad de designación y aprobación de alcaldes por las subdelegaciones de las intendencias, según lo estipulaba la Real Orden de Intendentes de 1782.

por costumbre elegir anualmente a sus autoridades locales entre los vecinos y principales que residían en una determinada ciudad o pueblo.⁴ Por lo general, se elegían dos alcaldes ordinarios, de primera y segunda nominación o votación, entre otros cargos mayores y menores para ocuparse de los servicios y ramos del público.⁵ Semanas o días previos al primer día de un año nuevo, los miembros del cabildo y los vecinos notables de las ciudades y pueblos eran convocados para reunirse en las salas capitulares «o en el lugar de costumbre», a fin de determinar quiénes, entre ellos, ocuparían los cargos concejiles en el año venidero. Bajo este sistema de cooptación, en el día oficial de las elecciones —establecido a fines de diciembre— ya tenían el orden de los elegidos para el gobierno del año entrante, lo cual, no obstante, debía ser validado por las autoridades virreinales.⁶ Entonces, cuando los poderes se encontraban equilibrados o las negociaciones entre los actores políticos resultaban exitosas, las elecciones se convocaban pacíficamente y se realizaban en orden.

Un buen ejemplo documentado de estas elecciones y de las reuniones previas a ellas para el caso de los cabildos de españoles, es decir, de los conformados por peninsulares y criollos, se encuentra en los libros de actas de cabildo de la entonces declarada fidelísima ciudad de Arequipa.⁷ Cerca de una década previa a la juramentación de la Constitución de Cádiz, los actores políticos ya habían encontrado un equilibrio en la rotación del poder, lo cual era avalado por el intendente en calidad de presidente del cabildo.⁸ Otro caso conocido que ilustra esta práctica se presentó en la elección del cabildo de Piura a fines de diciembre de 1811. En las reuniones previas —donde se había deliberado la

4 En adelante, la referencia a «pueblo» o «pueblos» indica una connotación de territorio y puede significar tanto los moradores de una determinada ciudad, villa o lugar como el propio espacio poblado. Es preciso anotar, además, que la palabra «pueblo» —al devenir el repositorio en que idealmente se fundan las bases institucionales de la nueva soberanía de la nación— recién adquiere una significación positiva en el marco de la coyuntura hispanoamericana de las Cortes de Cádiz. Para una mayor comprensión de la resemantización de este vocable, véase Sá e Melo, 2010: 1120-1130.

5 Entre los cargos mayores se encontraban los regidores y síndicos procuradores; mientras que entre los cargos menores estarían los comisarios de barrios, alcaldes o jueces de aguas, alguaciles, etc.

6 Para el contexto en que se aplica la Constitución de Cádiz eran los subdelegados (autoridades de partido) e intendentes (autoridades de provincias), que en algunos casos presidían o dirigían las elecciones según lo estipulaba la Real Ordenanza de Intendentes de 1782.

7 Archivo de la Biblioteca Municipal de Arequipa «Ateneo», Libro de actas de cabildo, 1804-1812. Las elecciones se realizaban días previos al término de cada año.

8 Así también, Díez Hurtado (1998: 360) menciona que en Sechura, «pueblo costeño con mayoría indígena absoluta» se continuó eligiendo a los alcaldes según la costumbre y no bajo lo estipulado en la Constitución de Cádiz; sin embargo, no es posible generalizar (Núñez 2005).

elección— habían sido excluidos algunos de sus miembros que se encontraban próximos a dejar sus cargos. Los perjudicados por la exclusión denunciaron este hecho como una falta de transparencia y presentaron acusaciones sobre la evidente conformación de ligas políticas y familiares que determinaron los resultados electorales a favor de unos individuos (Hernández 2008: 218). Por ello, en una comunicación elevada a la intendencia, manifestaron lo siguiente:

Bien sabe Usted que es costumbre inmemorial el reunirse el día antes de las Elecciones para acordar sobre los Sugetos Capaces de obtener los empleos de Alcaldes Ordinarios y de Procurador General, y no habiendose contado conmigo para aquel Escrutinio, ni citandoseme á Cabildo el día de las Elecciones, tube a bien abstenerme de concurrir a la que días antes se tenía acordada por los otros vocales y, publicada, en los Sugetos que se han elegido. Es quanto puedo decir á Usted en contestación a su oficio [...]⁹

No resulta extraño que, en este escenario, algunos actores hayan propuesto, incluso, la eliminación de las elecciones, en tanto que de ellas no siempre surgían nuevas autoridades, sino mediante los acuerdos previos. En un expediente iniciado en 1809 por José Antonio Ugarte, alférez real de Lima, seguido y firmado por otras autoridades del cabildo de la capital, se proponía el orden y la forma en que debían rotarse los cargos concejiles en los años subsiguientes, para lo cual la convocatoria anual a elecciones ya resultaría innecesaria. Al finalizar su propuesta para un mejor reparto de los salarios y después de una larga descripción del orden de los actores que debía seguirse en la rotación de cargos, anotaba que:

[...] por este orden todos los demás, sin incluirse los ausentes, è impedidos por razón de sus enfermedades notorias, y Empleos incompatibles con el Servicio del Cabildo, como no se incluyen en los turnos; à cuya consecuencia se formará una tabla, que se coloque en la Sala Capitular, como la de otros turnos, de manera que dándose como se den por extinguidas las elecciones, se sepa à quien corresponde el turno en el Respectivo empleo de cada año, y asi mismo se acordó que el turno sea de tal manera que el que ha servido un Empleo no lo vuelva à servir hasta que pase por todos, proporcionándose la colocación de cada uno, según se vaya verificando la de todos por la clase de arriba y la de abaxo; y para que perpetua firmeza de lo establecido con

9 Archivo Regional de la Libertad, Serie Intendencia, Sección Asuntos de gobierno 1785-1820, Legajo n.º 413, expediente n.º 2521, de 11 de enero de 1811. Caso citado también en Hernández, 2008: 219.

arreglo à las últimas Reales Cédulas, se dè cuenta à su Magestad para su aprobación, sin que el entretanto se pueda innovar en manera alguna [...]¹⁰

Entonces, sobre la base de este campo de experiencia, es decir, de las antiguas prácticas de acceso al poder mediante arreglos, cooptación, así como de compra de cargos a perpetuidad, llegaron a superponerse las nuevas reglas de juego electoral que introdujo la Constitución de Cádiz para la representación política. Por ello, es comprensible que los actores políticos locales —procedentes de los estamentos más privilegiados de una sociedad notoriamente de antiguo régimen— buscarán seguir estableciendo pactos y negociaciones previas para controlar ahora los actos preelectorales, electorales y postelectorales, esto es, con el fin de conducir a determinados resultados, o que se dieran conflictos cuando no se podía establecer o mantener dicho control ante el nuevo sistema de elección y ante la presencia de nuevos ciudadanos en ciertos escenarios.¹¹ Así, aun cuando dentro del nuevo marco constitucional se prohibió realizar prácticas de cohecho o soborno que conlleven a que «la elección recaiga en una determinada persona» (art. 49), es probable que, debido a la amplia experiencia de realizar arreglos previos para elegir a los vecinos «más idóneos», algunas prácticas prohibidas llevadas a cabo en el contexto gaditano no hayan sido percibidas como delitos.

Es un consenso afirmar que la Constitución de Cádiz suscitó una verdadera revolución al introducir por primera vez nociones y regulaciones para el establecimiento del gobierno representativo, primordialmente en la esfera local (Aljovín de Losada 2005, 24; Chiaramonti 2005, 108; Peralta Ruiz 2010, 243). El punto central de esta revolución consistió en la introducción de una categoría amplia de ciudadanía que no solo eliminaba de manera definitiva las separaciones jurídicas de la antigua sociedad estamental, sino que su definición era clave para el ejercicio de la soberanía moderna. Si bien la Constitución de 1812 no declaró explícitamente la igualdad —y de hecho, este término no es utilizado en el texto constitucional— como uno de los valores políticos del nuevo orden jurídico, sí estableció una ciudadanía bastante inclusiva y revolucionaria, por ende, para inicios del siglo XIX.

10 Archivo General de la Nación, Serie Cabildo, CA-AD, legajo n.º 12, expediente n.º 1231, folio 3 vuelta. En esta acta de cabildo firmaron dos notables que serían miembros de la Junta Preparatoria de elecciones que dirigió Abascal. Se trató de Antonio de Elizalde, entonces alcalde provincial de Lima y Manuel Agustín de la Torre, miembro del cabildo.

11 Algunos casos presentados se pueden encontrar en Paniagua (2003) y Núñez (2005).

TABLA I
 Marco constitucional y normativo de las elecciones de los cargos concejiles
 de los ayuntamientos constitucionales, 1812

Norma	Fecha	Resumen del contenido
Constitución Política de la Monarquía Española de 1812	19 marzo 1812	Art. 275.º: En todos los pueblos se establecerán alcaldes. Del art. 309.º al art. 323.º del capítulo I «De los ayuntamientos», del título VI «Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos». Establece la composición de la estructura de los ayuntamientos, la forma de elegir los cargos concejiles y las funciones de sus empleos municipales.
Decreto CLXIII Formación de los ayuntamientos constitucionales	23 mayo 1812	Contiene trece artículos. Establece la forma de crear nuevos ayuntamientos. Señala el cese de los regidores perpetuos y la forma de renovación de los cargos, conforme al tiempo en que se realicen las elecciones. Regula el número de cargos concejiles que deben existir por tamaño poblacional. Igualmente regula el número de electores por parroquia y los casos especiales.
Decreto CLXXIX Reglas sobre la formación de los ayuntamientos constitucionales	10 julio 1812	Contiene tres artículos. Establece el cese de las funciones de los regidores perpetuos y de los individuos que componen los ayuntamientos, pudiendo ser elegidos para los nuevos cargos. Señala asimismo que para ser elegido secretario de ayuntamiento no es necesaria la calidad de escribano.
Decreto CXCIII Los eclesiásticos seculares tienen voto en las elecciones de los ayuntamientos, pero no pueden obtener en ellos ningún oficio	21 septiembre 1812	Artículo único. Los eclesiásticos seculares son reconocidos como ciudadanos con voz activa y derecho a voto en las elecciones de los ayuntamientos, pero no pueden obtener ningún oficio, dado que "las leyes, los fueros particulares, las ordenanzas municipales de los pueblos, la práctica y costumbre generalmente observada y los sagrados cánones prohíben a los eclesiásticos ejercer oficios de justicia y concejo".

Fuente: Constitución de 1812 y Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias desde 24 de setiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812 (Tomo II)

Ahora bien, en nuestros días comprendemos que todo proceso electoral constituye una serie continua y relacionada de acciones necesarias para llevar a cabo la elección de una representación o cargo político para un determinado periodo, conforme a ley. Estas acciones se pueden agrupar en tres momentos identificados como: *a.* los actos preelectorales, que comprenden el establecimiento del sistema electoral, la preparación del padrón electoral y la convocatoria; *b.* los actos de la jornada electoral, que comprenden la instalación de las mesas de sufragio, la votación y el escrutinio; y, *c.* los actos postelectorales,

que se refieren a la proclamación de resultados, la resolución de apelaciones o casos de nulidad. Siguiendo esta línea, y a fin de poder comprender el primer ensayo de aplicación de la soberanía moderna, en el presente artículo buscamos analizar los principales actos electorales regulados en la Constitución de Cádiz y en la normativa electoral gaditana que conciernen a los procesos de elección de los cargos concejiles de los ayuntamientos constitucionales. Para lograr este propósito recurrimos no solo al marco normativo electoral que proporcionó las Cortes de Cádiz (véase Tabla N.º 1), sino también la documentación, editada e inédita, que da cuenta de su aplicación en el Perú entre 1812 y 1814.

ACTOS PREELECTORALES

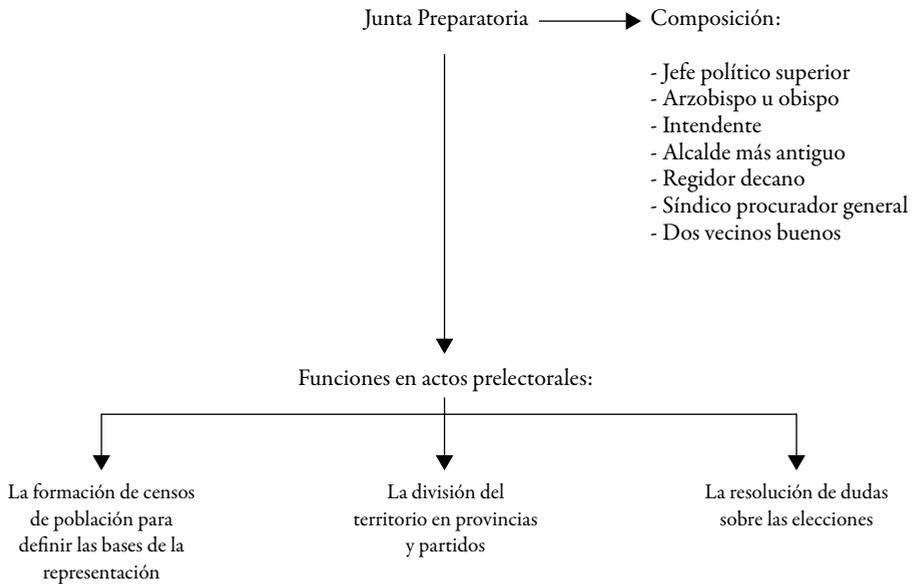
SISTEMA ELECTORAL GADITANO

Cuando en los estudios de ciencia política moderna se alude al sistema electoral, se reconoce en ese concepto al conjunto de reglas y procedimientos mediante el cual es posible determinar la voluntad de los ciudadanos que decide quién ocupará los cargos representativos en una determinada circunscripción electoral (Nohlen 2006: 1261). En esta línea, sabemos que todo sistema electoral establece reglas y técnicas principalmente en cuatro áreas específicas:¹² la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, el procedimiento de la votación, y el sistema de conversión de votos. De acuerdo con la normativa gaditana, la Junta Preparatoria sería la institución responsable de los primeros actos preelectorales (véase Gráfico N.º 1). Esta se establecería de manera temporal, según lo indicado en el art. 11.º de la instrucción (decreto CLXII de mayo de 1812), teniendo únicamente vigencia entre la publicación de las convocatorias a elecciones y el inicio efectivo de ellas. Así, su intervención consistiría en la dirección de los actos preelectorales, «no embarazando en manera alguna á las Juntas electorales de parroquia,¹³ de partido y de provincia en el ejercicio de las facultades que les están asignadas por la Constitución». De esto se puede inferir que hubo intención de insertar un principio de autonomía en las juntas electorales, pese a que dicho principio no haya sido incluido de forma explícita en el marco normativo y que con dificultad se pudiera llevar a la práctica al recurrir a actores políticos del antiguo régimen en su conformación.

¹² Véase, además, Nohlen, 1993: 11; 2004: 51; 2007: 295.

¹³ Las que se podían establecer en las elecciones de ayuntamientos de mayores proporciones.

GRÁFICO 1
Composición y principales funciones de la Junta Preparatoria
en provincias de ultramar, 1812



Fuente: Art. 2.º de la Instrucción del decreto CLXII de 23 de mayo de 1812.

Las circunscripciones electorales

Para desarrollar este punto es necesario recordar el esbozo del territorio de la nación realizado por las Cortes de Cádiz. Esto resulta relevante porque las cualidades para tener la nacionalidad española y ser ciudadano estuvieron supeditadas a una conexión del individuo con el territorio (Demélas 1995: 292-293). En ese sentido, debía existir una relación de origen, vecindad o de residencia con respecto al lugar donde un individuo pudiera ser representado o electo. Por consiguiente, aquí debemos recordar otro aspecto relevante: la diferenciación entre la población (número de almas) que sirve para la base de la representación, esto es, para la delimitación de circunscripciones electorales, y los vecinos con derecho a voto y a ocupar, asimismo, cargo de elector (en los primeros grados de la votación indirecta) o cargo político. En el art. 10.º de la Constitución se definió que el territorio de la nación española, comprendido en los dos hemisferios, abarcaba la España peninsular y sus islas adyacentes, así

como las provincias de la América meridional (Perú) y septentrional, y las Filipinas. A partir de este primer bosquejo territorial se establecieron las primeras bases de la representación en función de la organización del territorio político virreinal: intendencias y subdelegaciones (partidos).¹⁴ Siguiendo una lectura desde la ciencia política actual, el vasto territorio de la monarquía hispánica debía ser entonces dividido en circunscripciones electorales, mayormente uninominales o plurinominales, para los efectos de la representación nacional en Cortes, de la elección de las autoridades de las diputaciones provinciales y de lo que nos interesa aquí desarrollar, de los ayuntamientos constitucionales. Esta tarea recayó en las Juntas Preparatorias de cada una de las ciudades capitales reconocidas en la constitución y en el decreto aclaratorio CLXIII de las Cortes de 23 de mayo de 1812.

La delimitación de las circunscripciones electorales se estableció de forma simple por la Junta Preparatoria de Lima, presidida por el virrey Abascal. El problema se evidenció cuando se interpretó el código gaditano al momento de establecer las circunscripciones de los ayuntamientos (Chiaramonti 2005). A lo anterior se sumaba que en el art. 315.º del texto constitucional se señalaba que las diputaciones provinciales serían los gobiernos encargados de cuidar que se establezcan ayuntamientos correspondientes en el territorio de su competencia, cuando estas instituciones no estarían conformadas sino hasta después de su respectiva elección en juntas provinciales (hasta el cuarto grado de votación). En esta línea, la regulación electoral gaditana no estableció qué institución sería la responsable —en tanto que se conformaran las diputaciones provinciales— de estimar el número de almas para definir si debía o no existir ayuntamiento constitucional en un determinado pueblo y para calcular o reconocer el número de vecinos por el que se definiría el número de cargos concejiles en cada circunscripción electoral.

En el art. 310.º de la Constitución se había precisado que debían fundarse ayuntamientos en los pueblos que no los tuvieran y donde sea conveniente que hubiere uno, «no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas». Esta disposición constitucional fue ratificada

14 En el artículo siguiente se estableció que una ley constitucional posterior, cuando «las circunstancias políticas de la Nación lo [permitiesen]» en alusión a la guerra contra Francia, definiría una división más conveniente del territorio español.

en la introducción del decreto de mayo de 1812, donde se especificó que estos se debían establecer «con la mayor brevedad en aquellos pueblos, que no habiéndolos tenido [...convenga] que los tengan en adelante...». Asimismo, se estipuló que, en el caso de no contar con las mil almas (base para la representación), pero de tener ciertas características que ameriten un ayuntamiento, podrían gestionarlo por medio de la diputación provincial a la que se adscribiese su jurisdicción. Específicamente, en el art. 1.º del decreto en mención se indicaba que:

Qualquiera pueblo que no tenga ayuntamiento y cuya poblacion no llegue á mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria ó poblacion considere que debe tener ayuntamiento, lo hará presente á la Diputacion de la provincia, para que en virtud de su informe se provea lo conveniente por el Gobierno.

Así, en tanto que aún no se habían conformado las diputaciones provinciales, algunos vecindarios solicitaron a las subdelegaciones e intendencias la aprobación de un ayuntamiento constitucional en sus respectivos pueblos. Es el caso conocido de un expediente iniciado por algunos vecinos del pueblo de Chiclayo, en el partido de Saña en la intendencia de Trujillo, quienes solicitaron la instauración del ayuntamiento a razón del alto número de almas que en él habitaban y que la subdelegación habría desestimado cuando realizó el cálculo de la población. A lo largo del expediente de esta solicitud, que finalmente fue aprobada por el virrey, se observa el uso del conocimiento sobre la Constitución que sirvió para sustentar sus fundamentos:

Es innegable lo convenientísimo que es tenga Chiclayo su Ayuntamiento en el día, por las potísimas causas que dejamos representadas; y vemos que en la carrera de Lima, Pueblos mas cortos y sin las proporciones, extension, y gentío que el de Chiclayo, han logrado y gozan de sus respectivos Ayuntamientos ¿Por que pues el de Chiclayo carece de este veneficio, que la generosa y sabia constitucion le dispensa? Y de que no habiendo Ayuntamiento, se le siguen a Chiclayo perjuicios y atrasos los mas enormes.¹⁵

Luego, si bien el número de habitantes (almas) justificaba la existencia o no de un ayuntamiento,¹⁶ el número de autoridades para formar esta instancia de

15 Archivo Regional de La Libertad, Sección Intendencia, Chiclayo, 1813. Revisado también en Sala i Vila (1993: 60) y Perata Ruiz (2010)

16 Debe considerarse, además, que la composición social de cada pueblo no era homogénea. De ahí que se diferenciaran las grandes ciudades criollas e indígenas.

gobierno local estaría definido más bien en función del número de sus vecinos, según se especificaba en el art. 4.º del decreto CLXIII, y para los ayuntamientos de las capitales de provincia, en el art. 5.º de la misma norma. Se desprende así que había distritos uninominales y binominales para el caso de los cargos de alcaldes y de procuradores síndicos; y distritos plurinominales pequeños y grandes, según el tamaño poblacional del pueblo o ciudad donde se asentare el ayuntamiento, para el caso de los regidores.

TABLA 2
 Número de alcaldes, regidores y procuradores síndicos según el número de vecinos que conforman el ayuntamiento constitucional

N.º de vecinos	N.º de alcaldes	N.º de regidores	N.º de procuradores síndicos
Menos de 200	1	2	1
De 200 a 500	1	4	1
De 500 a 1000	1	6	1
De 1000 a 4000	2	8	2
Más de 4000	2	12	2
Más de 10 000	2	16	2

Fuente: Art. 4.º y 5.º del Decreto CLXIII «Formación de los ayuntamientos constitucionales» de 23 de mayo de 1812

Requisitos para acceder a cargos públicos

Podría resultar anacrónico agregar aquí una lectura sobre la forma de las candidaturas, debido a que no existía competencia electoral entre partidos políticos que implicara la presentación de listas o de candidatos independientes. Sin embargo, existían marcadas facciones entre regalistas y constitucionalistas que se presentaron en las principales ciudades del virreinato, o las oposiciones sociales y étnicas, esto es, entre españoles peninsulares y españoles americanos, entre estos y los nuevos ciudadanos indígenas, o dentro de estos últimos entre indígenas nobles e indígenas del común (Paniagua 2003: 194, 201-207; Núñez 2005, 381-386; Peralta 2010: 250-251). Interesa resaltar aquí, siguiendo el ejercicio propuesto, que las candidaturas eran unipersonales, y que para ocupar los cargos concejiles se debía cumplir con una serie de requisitos constitucionales (voz pasiva).

TABLA 3
Características de los cargos concejiles en el marco de la constitución de 1812*

Tipo de cargo político	Alcaldes, regidores o procurador síndico
Requisitos para el cargo	Solo los que sean ciudadanos (del art. 18.º al 22.º) pueden obtener empleos municipales (así como elegir para ellos, art. 23.º). Ciudadano mayor de 25 años, con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo (art. 317.º).
Incompatibilidades para ser elegido	Ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico. Esta prohibición no es aplicable a aquellos que sirven en las milicias nacionales (art. 318.º). Los eclesiásticos seculares no pueden asumir cargos concejiles. Estos solo tienen voz activa, en caso se encuentren en el ejercicio de los derechos de ciudadano, a fin de que puedan «[...] desempeñar las sagradas funciones de su ministerio, sin implicarse por aquellos cargos civiles en responsabilidades ajenas a su vocación, y que los sujetarían al fuero de los legos [...]». (Decreto CXCI)
Duración del mandato	Los alcaldes se renuevan cada año. Los regidores cambian por mitad cada año. Donde haya dos procuradores síndicos también se debe cambiar por mitad cada año (art. 315.º).
Posibilidad de reelección	Debe pasar como mínimo dos años,* donde el vecindario lo permita, en referencia al número de vecinos notables (art. 316.º).

* El contenido de este artículo coincidía con la ley novena del libro primero de las Leyes de Indias, donde se indicó que «los Alcaldes ordinarios no vuelvan a ser elegidos, hasta haver passado dos años, y dado residencia». Fuente: Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 y decreto CXCI de septiembre de 1812

El primer requisito indispensable para poder ejercer estos cargos, así como el de las diputaciones nacionales y provinciales, consistía en ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, característica básica que se podía perder o suspender por diversas razones (art. 24.º y 25.º), las cuales fueron utilizadas con frecuencia para iniciar procesos de nulidad de elecciones. Al tratarse de una «ciudadanía territorializada», se exigían las cualidades de naturaleza o vecindad en relación con el territorio que representaba cada cargo o autoridad. Esta exigencia formaba parte igualmente de las antiguas leyes, vigentes desde el siglo XVI, que especificaban que no podía ser elegido alcalde ordinario «el que no fuere vezino: y que donde huviere milicia, lo [pudiera] ser el que tuviere casa poblada,

aunque su profesión sea militar».¹⁷ Además, se exigía que el ciudadano tuviera una residencia mínima en el ayuntamiento donde ejerciere un cargo concejil, y se establecieron incompatibilidades. A diferencia de la regulación de las elecciones pregaditanas, no se exigía, por lo menos no de manera explícita, que el individuo sepa leer y escribir. De acuerdo con las antiguas leyes de Indias se debían elegir «(...) personas honradas, hábiles y suficientes, que sepan leer, y escribir, y tengan las otras calidades, que para tales oficios se requieren».¹⁸ En la práctica, en consecuencia, el acceso a la cultura letrada y otros requisitos tácitos como la «idoneidad» sí fueron considerados desde los primeros grados de la votación indirecta.

Se prohibió la reelección inmediata para los empleos municipales, probablemente con la proyección de promover una mayor rotación y participación política de los vecinos. Asimismo, se aclaró que esta exigencia sería aplicada solo en los vecindarios donde fuese posible; ello en consideración a los escenarios de circunscripciones pequeñas, donde con seguridad solo un número reducido de ciudadanos podía cumplir con los requisitos necesarios para ser reconocidos, además, como vecinos notables. Ahora bien, cabe recordar que al suprimir el carácter perpetuo de los cargos concejiles, se perjudicaba a quienes recientemente habían obtenido este privilegio por nombramiento o adquisición,¹⁹ lo cual podía afectar el orden interno local. Por lo anterior, fue necesario modificar el contenido de la Constitución para ejecutar su primera aplicación. En el decreto CLXIII de mayo de 1812, se precisó el reemplazo parcial de sus miembros en caso de haber sido perpetuos. Así lo mencionó, el diputado por Canarias Pedro Gordillo en su intervención de la sesión de 6 de mayo de 1812:

[...] teniendo V. M. en consideración el ansia con que querrán los pueblos entrar en el goce de sus derechos, y crear sin demora las corporaciones sobre que van á librar su felicidad futura, ha determinado que luego que reciban la constitución puedan realizar la ereccion de sus nuevos ayuntamientos, y que en el caso de organizarlos cuatro meses antes de terminarse el año, sean reemplazados para el venidero la mitad de los concejales, señaladamente aquellos que fueran últimamente nombrados. Esta medida, que ciertamente se conoció que era opuesta á lo que está estampado en el precioso libro de

17 Leyes de Indias, ley octava del libro quinto «De los Alcaldes ordinarios».

18 Leyes de Indias, ley cuarta del libro quinto «De los Alcaldes ordinarios».

19 Por ejemplo, al respecto, Chiaramonti (2005: 159) cita un caso de reclamo iniciado por dos regidores en Cusco para la devolución del dinero que habían pagado por sus cargos en 1813.

nuestra libertad, fué admitida sin reclamacion por el Congreso; porque si bien se halla penetrado que despues de que esté establecida la constitución deben guardarse religiosamente todas y cada una de sus partes, entiende igualmente cuán necesario es que por ahora se pase por algunas alteraciones en ciertos puntos menos principales [...]²⁰

Entonces, considerando la práctica extensiva de los cargos perpetuos (Lohmann, 1983), es decir, de quienes tradicionalmente habían sido establecidos por titulación del gobierno español o por medio del sistema de compra de cargos, la normativa gaditana resolvió el orden en que deberían elegirse estas autoridades de poder local, precisando que:

[...] en los pueblos en que todos tengan la dicha qualidad de perpetuos, como en los que la tengan algunos solamente; en la inteligencia de que en los pueblos en que pueda verificarse esta eleccion quatro meses antes de concluirse el año, se renovará en fin de Diciembre del mismo la mitad, saliendo los últimamente nombrados; pero en aquellos pueblos en que se haga la elección quando falten menos de quatro meses para acabarse el año, seguirán los elegidos en su encargo hasta fin del año siguiente, en que cesará la mitad.²¹

Se puede notar no solo cómo el nuevo lenguaje normativo se va asentando sobre el lenguaje premoderno y corporativo de las elecciones del antiguo régimen hispano, sino también cómo se presupone necesario establecer cuotas de flexibilidad en la aplicación de la nueva regulación. Desde entonces resultaba evidente que las elecciones de los ayuntamientos, que se convocarían a la par de la difusión de la Constitución gaditana, ganarían gran interés en las esferas locales de poder y sería un terreno fértil de conflictos contra las antiguas prácticas de acceso al poder. Además, a ello se sumaba el interés suscitado en múltiples territorios que, como hemos mencionado, siguiendo la normativa gaditana, quisieran constituir nuevos ayuntamientos.

Por último, en el art. 317.º de la Constitución se añadió que las leyes determinarían las demás calidades que hubiesen de tener los cargos concejiles. Esta disposición fue observada y debatida en las Cortes de Cádiz. Ciertamente, para algunos diputados la medida resultaba superflua dado que ya se habían detallado las características de los individuos que podían acceder a dichos empleos; mientras que para otros la añadidura resultaba más bien contraria

20 *Diario de sesiones de las Cortes generales y extraordinarias*, sesión del día 6 de mayo de 1812, N.º 560, pág. 3163.

21 Art. 3.º del decreto CLXIII del día 23 de mayo de 1812.

a los «principios justos y liberales» que se habían remarcado en el discurso preliminar de la Constitución. Sin embargo, las votaciones se inclinaron por mantener el contenido del artículo redactado, lo que daba lugar a la posibilidad de restringir el acceso a los cargos y que más adelante se pudiera exigir, por ejemplo, la calidad de ser propietario para estos cargos o de otras calidades que no se hubieren expresado en él.²²

Ello se complementa con el hecho de que las Cortes de Cádiz añadieron al decreto CLXIII sobre la formación de ayuntamientos una cláusula exclusiva para el territorio ultramarino. Los diputados consideraron la posibilidad de que algunos pueblos americanos que «por sus particulares circunstancias» debieran tener ayuntamiento para su gobierno, podrían, no obstante, tener vecinos que «no esten en el ejercicio de los derechos de ciudadano»; en estos casos, podrían elegir igualmente entre sí los oficios del ayuntamiento bajo el procedimiento que manda la ley.

Procedimiento de votación

A diferencia de las elecciones de las diputaciones nacionales y provinciales que incluían la pauta del ejercicio secreto del voto en tercer y cuarto grado de la votación indirecta, en la elección de los cargos concejiles de los ayuntamientos²³ no se especificó la modalidad de la votación, esto es, la manera en que se debía expresar o emitir el voto. Como ello se encuentra estrechamente relacionado con la forma unipersonal de las candidaturas en este contexto, podemos anotar que hubo una abierta flexibilidad para que los encargados de las mesas definan las reglas de juego faltantes en este aspecto.

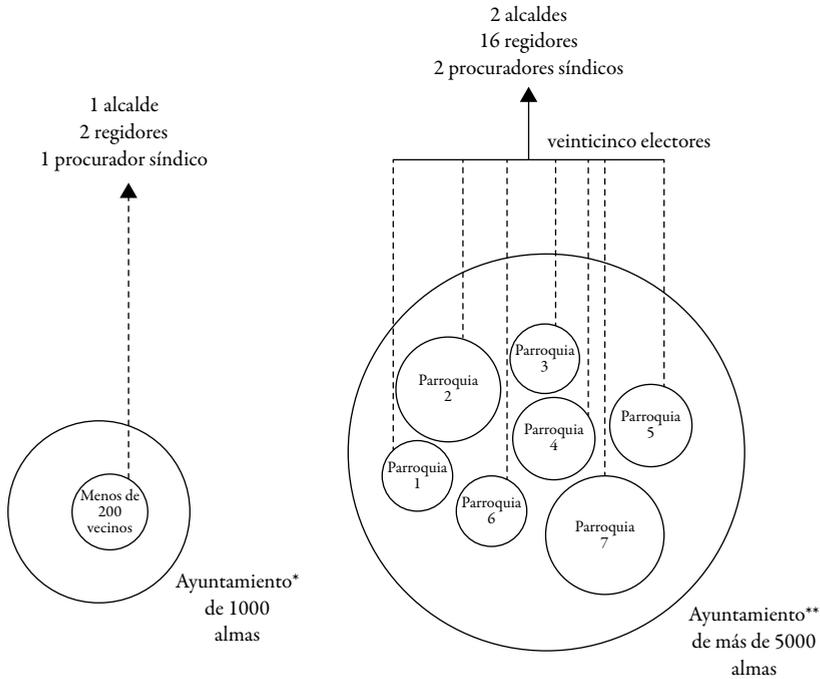
Este vacío normativo en la precisión de la modalidad del voto podría haber propiciado una mayor influencia o poder de intervención por parte de quienes se encargarían de recibir o registrar los votos, o de quienes conformasen la mesa; es decir, por el presidente, el secretario o los dos escrutadores en las juntas parroquiales, en particular para los ayuntamientos (circunscripciones) de mayor proporción como las ciudades principales.

22 *Diario de sesiones...*, N.º 465, pág. 2601, del 11 de enero de 1812.

23 Tampoco se precisa en el decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812.

GRÁFICO 2

La formación de juntas parroquiales para las elecciones en los ayuntamientos constitucionales



* De pueblo con población mínima para formar ayuntamiento.

** Ejemplo de un pueblo o ciudad con más de cinco mil almas distribuidas en siete parroquias.

Fuente: Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 y Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812

Conversión de votos

Recordemos que las elecciones que tratamos se realizaban en dos grados de votación indirecta en las circunscripciones de mayor tamaño (véase Gráfico N.º 2). El proceso de la elección de los miembros de los ayuntamientos comprendía un primer grado de votación por mayoría relativa o simple para nombrar a los electores que se encargarían de elegir, en el segundo grado de votación por mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los votos emitidos, los cargos concejiles durante un año determinado, según se puede observar en la Tabla N.º 4.

TABLA 4
La conversión de votos para la elección de los cargos políticos de los ayuntamientos constitucionales según la constitución de 1812

Elector / cargo concejil	Conversión de votos	Marco de la Constitución
Elector parroquial	Los ciudadanos de cada pueblo reunidos eligen a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano.	Art. 313.º
Alcalde, regidor o procurador síndico	Los electores nombran a pluralidad absoluta de votos al alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos.	Art. 314.º

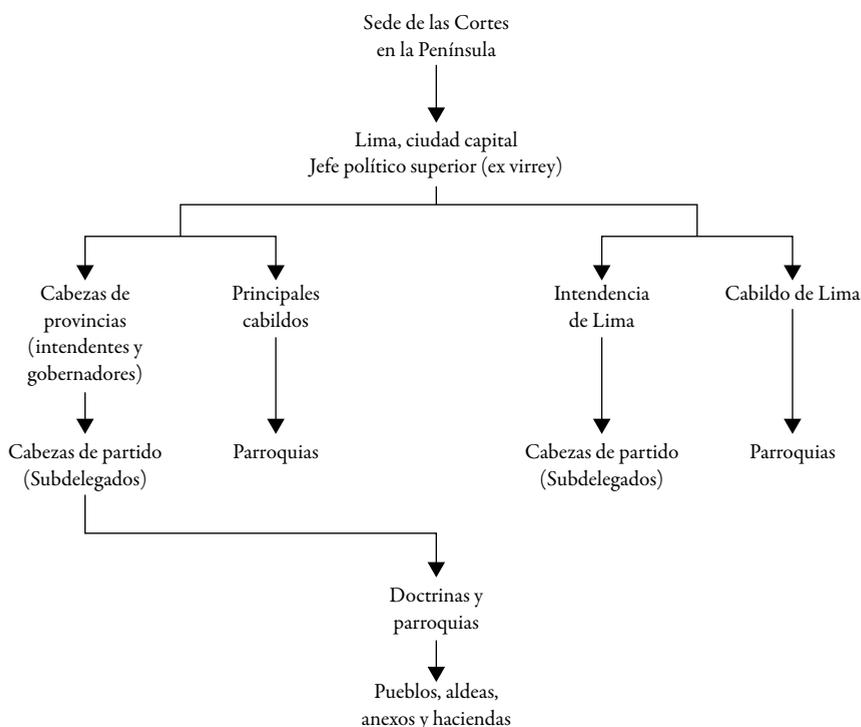
Fuente: Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

Convocatoria a elecciones

El proceso de juramentación de la carta constitucional —incluidos los festejos— y de difusión de los decretos de 23 de mayo de 1812 comprendería a la vez la transmisión de las convocatorias oficiales a los tres procesos electorales regulados: el de diputados a Cortes, el de las diputaciones provinciales y el de los ayuntamientos, a través de las antiguas instancias administrativas virreinales (véase Gráfico N.º 3). Las elecciones de los ayuntamientos constitucionales, en conformidad con el art. 313.º de la Constitución, debían convocarse y realizarse cada año en el mes de diciembre, a fin de que las autoridades locales pudieran ejercer sus funciones desde el primero de enero del año entrante. Esta calendarización electoral se estableció en el mismo período tanto para los ayuntamientos de la España peninsular²⁴ como para los de las provincias americanas de ultramar, lo cual seguía, como hemos mencionado, la antigua práctica de las elecciones de los ayuntamientos peninsulares y los cabildos coloniales de la tradición política hispana.

²⁴ Donde pudiera aplicarse, debido a la ocupación francesa.

GRÁFICO 3
 Instancias encargadas de la divulgación de los dispositivos normativos electorales desde Cádiz hacia los pueblos del Perú



Elaboración propia.

Ahora bien, considerando que el texto constitucional circularía en diferentes fechas y períodos en toda la comprensión de la monarquía, las convocatorias a la elección de los ayuntamientos se realizarían evidentemente en diferentes tiempos. Bajo el mandato de la Constitución de Cádiz, se puede afirmar que en gran parte de las intendencias del Perú se realizaron convocatorias a seis procesos electorales hasta que se tuvo conocimiento de la suspensión de la carta gaditana por Fernando VII.²⁵ Pese a que no todos los procesos concluyeron con resultados vinculantes finales, es decir que no todos lograron culminar

25 Además de las elecciones de ayuntamientos, las elecciones de diputados de Cortes ordinarias de 1813, de diputaciones provinciales para el bienio 1813-1814, de diputados de Cortes ordinarias de 1814, de diputados provinciales para el bienio 1815-1816.

el último grado de las votaciones o se culminaron, pero no ejercieron los cargos, se tiene referencia en los archivos de que fueron convocadas las elecciones de los cargos concejiles de los ayuntamientos para los años 1813 y 1814.

LA ELABORACIÓN DE LOS CENSOS Y PADRONES ELECTORALES

Como parte de sus funciones, la Junta Preparatoria, presidida por el virrey Abascal como jefe político, emitió dos oficios reglamentarios para la elaboración de censos y padrones durante la vigencia real de la Constitución de 1812: el primero de ellos, el 22 de noviembre de 1812 y el segundo, el 13 de agosto de 1813.²⁶ Según indicamos líneas arriba, para establecer las circunscripciones de las diputaciones nacionales y provinciales se recurrió al cálculo de la población, la cual se realizó sobre la base del censo elaborado durante el gobierno de Francisco Gil de Taboada en la última década del siglo XVIII. Dado que era necesario establecer con mayor precisión el número de electores parroquiales para los primeros grados de votación de las diputaciones y las circunscripciones de los ayuntamientos mayores que se debían formar por orden constitucional, resultó evidente recurrir a la Iglesia católica, a fin de que, mediante sus párrocos presentes en los escenarios locales, pudieran confeccionar los censos tanto para delimitar las bases de la representación sobre el número de almas (incluyendo «ciudadanas mujeres» y párvulos), como de los cargos políticos de acuerdo con el número de ciudadanos vecinos.

En los archivos arzobispales de Lima, Cusco y Trujillo se pueden encontrar borradores, censos completos y resúmenes de censos y padrones entre 1813 y 1815 inclusive. Los que se emitieron en el marco del primer oficio no presentaban uniformidad, lo que dio lugar a que en el segundo sí se adjuntara el modelo que debía seguirse (véase Imagen N.º 1). Esta tarea, que muchas veces quedó inconclusa por diversas excusas e incidentes, da cuenta del fuerte componente jerárquico, estamental y corporativo de la sociedad en la que se pretendía establecer la ciudadanía y soberanía en sentido moderno. También revelan conflictos entre los actores involucrados en su confección: los subdelegados de los partidos y los párrocos. Un ejemplo de ello se encuentra documentado en el partido de Cotabambas de la intendencia de Cusco donde los curas párrocos de los pueblos de Mara, Pitic, Tambobamba, Palcaro y Haquira se excusaban

26 Archivo Vargas Ugarte, Oficio de Abascal del 13 de agosto de 1813 sobre la formación de censos de la población.

ante su vicaría de no haber terminado de componer los padrones por la ausencia del subdelegado del partido y por la falta de recursos, como la de un amanuense, para llevar a cabo este proyecto. Como señalaba el cura párroco, Juan Carlos García,

«[...] puse en mayor empeño el formalizar los Padrones que se anuncian, y defacto los tenía en borrador esperando se proporcionase, escribiendo que los pudiese en Limpio con la visita que anunciaba el Subdelegado del partido, y llegado este caso lo efectuaré a no ser me los hayan extraydo o confundido entre los robos y saqueos que me han hecho [...]».

IMAGEN 1

Censo de la población del pueblo de Monsefú del partido de Saña intendencia de Trujillo, 1813

	Ciudadanos	Ciudadanos Españoles	Españolas	Religiosos con licencia de Mat.	Religiosos de Mat.	Tropa de Tierra y de Mar.	Eslavos	Esclavos	Total de Almas.
Pueblo de Monsefú	1169	1586	0042	0002	1		5	10	3095

Corresponde al Párron, que nuevamente se firmado, es el cura propio de este Pueblo de Monsefú, acompañado del Procurador de el, y que quedo accediendo en esta parroquia, conforme al Censo de el Excmo. Sr. Virrey del Perú, el 12 de Agosto del presente año; cuya copia impresa juntará con los dos modelos para la formación de este Censo, y la de la Cedula para los que han de votar en las elecciones, se me comunico del Excmo. Sr. D. Juan de los Rios, Arzobispo de Lima, con fecha 18 de Septiembre del presente año. Y para que conice lo firmo, firmamos con D. Procurador en Monsefú, Diciembre 10, de 1813.

D. Juan de los Rios
Domingo Salazar
 Procurador

Fuente: Archivo Regional de Trujillo, Asuntos de Gobierno, Intendencias, año 1813

ACTOS ELECTORALES

En la Constitución de 1812 no se reguló detalladamente la forma en que deberían reunirse los ciudadanos para nombrar por elección a las autoridades concejiles, lo que deja entrever nuevamente cierta flexibilidad en su aplicación.²⁷

²⁷ En los artículos 6.º y 7.º de la Instrucción del decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812, solo se hace referencia a la reunión de vecinos o de la junta de parroquia en «días festivos».

En el decreto CLXIII de mayo de 1812 se reguló la formación de juntas parroquiales para la elección de estas instancias de gobierno local en aquellas circunscripciones de «numerosa población» o cuya «...división y distancia de los pueblos ó parroquias que [hubiesen] de agregarse para establecer ayuntamiento, podría hacerlo embarazoso». Estas juntas se compondrían, según el art. 8.º del decreto, de «todos los ciudadanos domiciliados en ella, que deberán ser convocados con anterioridad», y estarían «presididas respectivamente por el gefe político, alcalde ó regidor».²⁸ En caso contrario, es decir donde la población no alcanzase los cincuenta (50) vecinos, no sería necesaria la formación de una junta parroquial. Los que tuvieran menor población se unirían entre sí o con el más inmediato para formar una junta. Si todavía el número de parroquias fuese mayor que el de los electores que se debieren elegir, se nombraría igualmente un elector.²⁹ La base del número de electores según el número de ciudadanos vecinos quedó establecida de la siguiente manera:

TABLA 5
 Base del número de electores según el número de vecinos de los ayuntamientos constitucionales

N.º de vecinos	N.º de electores (primer grado)
Menos de 1000	9
De 1000 a 5000	17
Más de 5000	25

Fuente: Art. 6.º del decreto CLXIII sobre la formación de los ayuntamientos constitucionales, de 23 de mayo de 1812

28 En el art. 7.º del decreto CLXIII se menciona que las juntas de electorales reunidas en otro día festivo para la elección de los cargos concejiles estarían presididas igualmente por «el gefe político, si lo hubiere, y si no por el mas antiguo de los alcaldes, y en defecto de estos por el regidor mas antiguo, para conferenciar sobre las personas que puedan convenir para el mejor gobierno del pueblo...».

29 Además, cabe precisar que si el número de parroquias fuese menor que el de los electores, cada parroquia elegiría uno, dos o más, hasta completar el número que se requiriese; pero si faltase todavía un elector, este sería nombrado por la parroquia de mayor población; si aún faltase uno más, el elector sería nombrado por el que siga en mayor población y así en forma sucesiva.

A diferencia de las elecciones de las diputaciones nacionales y provinciales, no se reguló el procedimiento específico de las jornadas electorales —que comprenden las etapas de instalación, votación y escrutinio— de los ayuntamientos constitucionales en los dispositivos gaditanos; sin embargo, es posible que se siguiera la pauta establecida para la elección de diputados de Cortes en los primeros grados de votación, como se evidencia en algunas actas electorales (véase Tabla N.º 6). Durante la celebración de las elecciones, quienes conformaban las mesas debían verificar y resolver los actos que se consideraban prohibidos en la constitución (véase Tabla N.º 7), lo que en la práctica suscitaría una mayor posibilidad de control sobre los resultados.

TABLA 6

Principales etapas y actos en la celebración de las juntas electorales de parroquia

Etapas	Actos específicos
Instalación	<ul style="list-style-type: none"> • Reunión en la casa consistorial o en <i>el lugar de costumbre o más a propósito</i>. • Nombramiento o elección de un secretario y dos escrutadores. • Presentación y verificación de certificaciones de los electores (en las juntas de partido y de provincia). • Celebración de la misa del Espíritu Santo.
Votación	<ul style="list-style-type: none"> • Nombramiento por elección de compromisarios* y electores parroquiales.
Escrutinio y cierre	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de votos. • Extensión de actas. • Entrega de certificaciones para los electores de parroquia. • Celebración del <i>Te Deum</i>.

* Regulado en específico para las elecciones de las diputaciones nacionales y provinciales.

Fuente: Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

TABLA 7
Actos prohibidos en las elecciones según la Constitución de 1812

Acto prohibido	Sanción	Marco de la Constitución
Cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona	Privación de voz activa y pasiva	Art. 49.º
Votarse a sí mismo	Pérdida de derecho de votar	Art. 51.º
Presentarse con armas	No indica	Art. 56.º

Fuente: Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

Debemos considerar que en el marco de una comunidad política antigua —campo de experiencia sobre la que se instauraba la innovación constitucional gaditana—, se conservaban valores y costumbres que representaban la unidad y la identidad del conjunto de la monarquía hispánica. Uno de esos valores fundamentales consistió en la defensa de la religión católica.³⁰ En los procedimientos electorales que aquí tratamos se puede observar justamente el reforzamiento de prácticas comunitarias y colectivas a través de ritos católicos, en especial sobre la base más amplia de la participación política electoral de los ciudadanos reunidos en juntas parroquiales. Las jornadas electorales de las elecciones gaditanas comprendían un conjunto de ceremonias católicas de alta solemnidad que coadyuvaban a garantizar la legitimidad de los procesos electorales. La apertura de la instalación de las juntas con una misa de Espíritu Santo y el cierre de las elecciones con el canto del *Te Deum*³¹ revelan ciertamente el aspecto tradicional más característico de esta época de transición hacia la recepción de los contenidos modernos de la ciudadanía y la nación, que perdurará en gran parte de la historia electoral del siglo XIX de nuestro país actual.

30 Lo cual se mantuvo en el texto gaditano, que estipulaba que la religión de la nación «[era] y [sería] perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera». Véase el art. 12.º de la Constitución.

31 En la tradición católica romana, el Espíritu Santo puede infundir siete dones, entre ellos: la sabiduría (véase el libro de Isaías 11:2). Una misa de Espíritu Santo implicaría así la solicitud de este don para iluminar la participación de los ciudadanos y electores en las elecciones. Por su parte, el *Te Deum laudamus* consiste en un antiguo canto de agradecimiento a Dios dado especialmente en ceremonias de celebración. Se realizaba por ejemplo tras la elección de un papa, una victoria bélica, un nuevo año, etc.

ACTOS POSTELECTORALES

Si bien tampoco se presentó en detalle la regulación sobre la proclamación oficial de los resultados electorales o del reconocimiento de la nulidad de las elecciones, se estima que los ayuntamientos debían elevar dicha información a las diputaciones provinciales; sin embargo, estas instituciones aún no estaban constituidas porque, como hemos señalado, las elecciones de estas autoridades no llegaban hasta el cuarto grado de votación a inicios de 1813. Entonces los vecinos que buscaban el «buen ejercicio» electoral a la luz del texto constitucional gaditano demandaban pedidos de nulidad a instancias superiores, como las subdelegaciones de los partidos y las intendencias.³²

Un caso interesante se dio en el pueblo de Huamachuco, en la intendencia de Trujillo,³³ donde la Constitución había arribado a inicios de diciembre de 1812, cuando ya se habían realizado los acuerdos previos para la elección del cabildo de indios, conocidos también como alcaldes de varas. Así, pese a la nueva normativa en vigencia, la elección fue realizada a la «antigua usanza». En fecha 27 de diciembre de 1812, el subdelegado Joseph Santos de la Cuba encomendó al juez Juan Josef Villalva presidir en su reemplazo la elección de alcaldes y demás ministros concejiles de naturales que debían regir para el año de 1813. Según la misiva del encargo, el mencionado juez debía procurar que la votación recaiga «en los Sugetos más Ydoneos, para el ejercicio de dichos ministerios». El 1 de enero de 1813 la elección dirigida por el comisionado se llevó a cabo con asistencia del cura de la doctrina Pedro José Soto y Velarde y la votación se efectuó, según indicó el acta electoral, «por un acuerdo [de] todos los vocales». Al término de la elección, un grupo de indios principales del pueblo presentó una solicitud formal ante la subdelegación para declararla nula, pues no había contado con «la votación general de los indios de Huamachuco». El grupo de naturales que firmó la solicitud de nulidad manifestaba abiertamente el nombre de quien debía ser electo alcalde por mérito y talento: se trataba de Manuel Rojas, indio principal del pueblo cuya elección ocurrida el

32 Aunque escasa, cierta documentación encontrada en archivos históricos y de cabildos da cuenta de estas acciones.

33 Este caso se ubica en Archivo Regional de La Libertad, Intendencias, Asuntos de gobierno, legado N.º 414, N.º 2595, 7 folios. Otro caso similar ocurrió en el pueblo de Guadalupe, partido del Cercado en la intendencia de Trujillo. En este escenario se dio lugar a un conflicto provocado por la ejecución de la elección del alcalde por terna y bajo el control directo del subdelegado del partido pese a la difusión del texto constitucional gaditano. Este caso ha sido tratado en Sala i Vila 1993: 60-61 y Peralta 2010: 260.

año anterior había sido desaprobada y desestimada por parte de las autoridades superiores por haber declarado mantener «un estado de amancebamiento».³⁴ Así, además del hecho de tener al candidato de su preferencia, los ciudadanos indígenas remarcaron que la elección realizada por el comisionado debía ser nula por incumplimiento notorio de los preceptos contenidos en la Constitución gaditana, por lo que debía ser convocada nuevamente. Así lo expresaron:

[...] cosa que nos parese muy estraña que en la epoca presente se contrabenga con los superiores ordenes sansionados por las Cortes Generales y Extraordinarias; y siendo asi que un acto tan solemne se haya selebrado solamente por quatro Yndios ebrios y de ninguna manera consideraron respecto de que esta ordenado que no habiendo botacion de todos los principales del común de Naturales, y den su defecto parte de ellos, no tenga lugar dicha operasion: En esta virtud suplicamos [...] se sirva dar por nula dicha Acta selebrada por el comisionado [...] pidimos y suplicamos que habiéndonos por presentados se sirva dar por nola la Acta selebrada por el sitado comisionado don Juan Jose Billalba y aser nuebamente la elexion correspondiente y de Justicia que es la que imploramos Justo Necesario.³⁵

Otro caso también conocido en la intendencia de Trujillo, cuando los indios de Lambayeque recurrieron a los jueces para lograr la nulidad de las elecciones de los cargos concejiles (Sala i Vila 1993; Núñez 2005; Peralta Ruiz, 2010), evidencia el manejo del conocimiento constitucional por parte de algunos indígenas para alcanzar otros resultados electorales. Ciertamente existían conflictos en las elecciones de cabildos anteriores a la constitución de 1812. Desde mediados del siglo XVIII, se pueden encontrar en los archivos diversas fuentes que dan cuenta de los conflictos entre las autoridades virreinales (corregidores, intendentes y subdelegados) y los cabildos de ciudades y doctrinas, o entre estos y las comunidades de indios. Estos conflictos se producían mayormente por la intervención política de las autoridades superiores en las elecciones y por supuestas infracciones a la ley durante los procesos, lo cual daba lugar a revisiones de solicitudes de nulidad. De esta manera, se evidencia en ciertos

34 Este punto es interesante porque para perder la calidad de ciudadanía española, entre otros (art. 24.º), había que presentar incapacidad moral en virtud de interdicción judicial, y los indígenas que demandaban la nulidad conocían que se trataba de este caso.

35 Este caso se ubica en Archivo Regional de La Libertad, Intendencias, Asuntos de gobierno, legado N.º 414, N.º 2595, 7 folios. Otro caso similar ocurrido en el pueblo de Guadalupe, partido del Cercado en la intendencia de Trujillo. En este escenario se dio lugar a un conflicto provocado por la ejecución de la elección del alcalde por terna y bajo el control directo del subdelegado del partido pese a la difusión del texto constitucional gaditano. Este caso ha sido tratado en Sala i Vila 1993: 60-61 y Peralta 2010: 260.

escenarios un proceso de adaptación a los cambios del orden constitucional y jurídico a partir de 1812.

COMENTARIOS FINALES

Las primeras elecciones modernas —de carácter representativo y con una amplia definición de ciudadanía— se llevaron a cabo en el ámbito local del Perú entre 1812 y 1814 sobre la base de la regulación proporcionada por las Cortes de Cádiz. A diferencia de los otros dos procesos de elección regulados en el código gaditano para las diputaciones nacionales y provinciales, la regulación de las elecciones de ayuntamientos presentó una serie de vacíos con respecto a los actos preelectorales, electorales y postelectorales. Estos vacíos se dieron como medidas prácticas y flexibles frente a la difícil situación política que atravesaba la monarquía española en la Península ante la invasión francesa. Debido a que las elecciones de las autoridades municipales o concejiles no eran ajenas a la experiencia de los cabildos, estos vacíos en parte fueron cubiertos por lo regulado y practicado bajo el mandato de las leyes de Indias, por ejemplo en la serie de requisitos para la elección de sujetos capaces, idóneos y letrados. Excepto algunos instructivos que se dieron posteriormente a la Constitución de Cádiz, no se desarrolló una ley electoral detallada para los ayuntamientos.

Este escenario legal podía dar lugar a una mayor libertad en la interpretación y aplicación de la norma electoral en ámbitos locales, en particular con respecto a la conformación de las mesas y la forma de expresión del voto.

BIBLIOGRAFÍA

ALJOVÍN DE LOSADA, C.

2005 «Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896». En: Aljovín de Losada, Cristóbal & López, Sinesio (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, Estudios Históricos, 41: 19-74.

CHIARAMONTI, G.

2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos-UNMSM, Segretariato Europeo per le

Publicazioni Scientifiche-SEPS, Oficina Nacional de Procesos
ElectORALES-ONPE.

DECOSTER, J.-J.

1997 *Justicia y poder: Cuzco, siglos XVI-XVIII: catálogo del Fondo Corre-
gimiento (causas civiles), Archivo Departamental del Cuzco.* Cusco:
Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

DEMÉLAS, M.-D.

1995 «Modalidades y significación de elecciones generales en los pueblos
andinos, 1813-1814», pp. 291-313. En: Antonio Annino, *Historia
de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX.* Buenos Aires: FCE.

2003 *La invención política: Bolivia, Ecuador y Perú en el siglo XIX.* Lima:
IFEA, IEP.

DIEZ HURTADO, A.

1998 «Transiciones comunitarias: Los cabildos norteños entre la colonia
y la república». En: O'Phelan Godoy, Scarlett & Saint-Geours, Yves
(comp.), *El Norte en la Historia Regional, siglos XVIII-XIX.* Lima:
Instituto Francés de Estudios Andinos-IFEA, Centro de Investiga-
ción y Promoción del Campesinado-CIPCA.

HERNÁNDEZ, E.

2008 *La elite peruana y la independencia del Perú: La lucha por la conti-
nuidad en la naciente república (1750-1824).* Lima: Universidad de
Piura, PUCP, Instituto Riva Agüero.

LOHMANN, G.

1983 *Los regidores perpetuos del cabildo de Lima (1535-1821). Crónica y
estudio de un grupo de gestión.* Vol. II. Sevilla, 1983.

NOHLEN, D.

1993 *Los sistemas electORALES en América Latina y el debate sobre la reforma
electoral.* México: UNAM.

2004 *Sistema electORALES y partidos políticos.* México: 3.^a edición, FCE,
2004.

- 2006 *Sistema electoral*. En: Nohlen, Dieter, Rainer-Olaf Schultze et ál. *Diccionario de ciencia política: teorías, métodos, conceptos*, vol. 2. México D. F.: Porrúa, El Colegio de Veracruz.
- 2007 «Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios». En: Nohlen, Zovatto, Orozco, Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral.
- NÚÑEZ, F.
- 2005 «La participación electoral indígena bajo la constitución de Cádiz (1812-1814)». En Aljovín de Losada, Cristóbal & López, Sinesio (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, Estudios Históricos, 41: 361-394.
- PANIAGUA, V.
- 2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP y FCE.
- PERALTA RUIZ, V.
- 2010 *La independencia y la cultura política peruana (1808-1821)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente.
- SÁ E MELO, F.
- 2010 «Entre viejos y nuevos sentidos: “Pueblo” y “pueblos” en el mundo iberoamericano entre 1750 y 1850». En: Fernández Sebastián (ed.), *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. Conceptos políticos en la era de las revoluciones, 1750-1850*, pp. 1117-1138. Madrid: Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SALA I VILA, N.
- 1993 «La constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el Virreinato del Perú». En: *Boletín Americanista*, n.º 42-43, año 32, pp. 51-70.

[Sobre la autora]

ROCÍO REBATA DELGADO

Peruana. Magíster en Estudios Internacionales, con mención en Sociedades Contemporáneas, Europa-América Latina, por la Universidad de la Sorbona Nueva, París III. Realizó investigaciones sobre temas electorales en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y en el Jurado Nacional de Elecciones (2010-2014). Ha sido docente de investigación en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y actualmente se desempeña como docente de historia en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Juventud y política en la universidad de San Marcos a fines del siglo XIX

AUGUSTO LOSTAUNAU MOSCOL

<alostaunau69@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

Para Francois, siempre.

[Resumen] Los estudiantes de la Universidad de San Marcos participaron en forma activa en la política a fines del siglo XIX como prelude y ejercicio de aprendizaje para su participación en la política nacional, siguiendo la tradición familiar. Pese a que las autoridades nacionales y universitarias realizaron denodados esfuerzos por evitar dicha participación, la política se convirtió en un espacio común en el cual transitaron estudiantes y docentes. Alumnos como Antonio Miró-Quesada y Luis Varela y Orbegoso organizaron clubes políticos de apoyo a la candidatura de diputados o presidentes de la República. Fueron tiempos de lucha política a nivel nacional y los estudiantes de San Marcos no estuvieron ausentes de ella, en su afán por lograr un espacio representativo en la esfera del poder político nacional. La política, ayer y hoy, forma parte de la vida universitaria.

[Palabras clave] Juventud, Política, Estudiantes universitarios, Universidad de San Marcos

[Title] Youth and politics at San Marcos University at the end of the 19th century

[Abstract] Students from San Marcos University actively took part in politics at the end of the 19th century as a prelude and learning exercise for their participation in national politics following the family political tradition. Nonetheless, national and university authorities made tireless efforts to stop such participation. Politics became a common space in which students and teachers walked through. Students like Antonio Miró-Quesada and Luis Varela y Orbegoso, organized political clubs to support candidacies of legislators or presidents of the Republic. They were times of political struggle nationwide and San Marcos students were there to obtain a representative space for political power in the country. Politics then and now play a part in university life.

[Keywords] Youth, Politics, University students, San Marcos University

[Recibido] 15/10/2018 & [Aceptado] 16/11/2018

LOSTAUNAU, Augusto «Juventud y política en la universidad de San Marcos a fines del siglo XIX». *Elecciones*, 2018, enero-diciembre, 17 (18), 173-192

ANTECEDENTES

La vida universitaria es un momento en la existencia del estudiante en el cual pueden conjugarse su propia juventud, los estudios y la actividad política. En no pocas ocasiones este último elemento, que puede ser complementario, ha sufrido los intentos del gobierno por restringirlo.

El Dr. Pablo Pradier-Foderé nació en Estrasburgo en 1827. Fue un respetado abogado y catedrático francés, digno heredero de una familia intelectualmente muy destacada. Nieto de Francois Foderé, reconocido médico legista, y sobrino de Jaime Pradier, celebrado escultor francés de la segunda mitad del siglo XIX. El gobierno de Manuel Pardo (1872-1876) lo contrató con el objetivo de planificar, organizar y fundar la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas. Llegó al Perú el 9 de octubre de 1874. Un año después, la facultad ya estaba en funcionamiento (Manzanilla, 1994).

El inicio de la guerra contra Chile significó poner fin a sus funciones académico-administrativas. En su discurso, mostró su rechazo a la existencia de organizaciones políticas al interior de la universidad. Bajo esta perspectiva leemos parte del discurso del Dr. Pablo Pradier-Foderé, de 1879, donde indicó que:

Al separarme de Lima, dejo en el seno de la Universidad de San Marcos una Facultad de Ciencias Políticas establecida sobre las bases de una disciplina severa, con profesores acostumbrados a cumplir sus deberes y con discípulos dóciles bajo la dirección de sus maestros. No ignoro que es necesaria la continuada perseverancia de aplicación para que no decaiga la institución nueva... Mi sucesor deberá multiplicar sus afanes; vigilar con minuciosidad todos los detalles de administración de la Facultad; no permitir nunca, bajo ningún pretexto infracciones reglamentarias; y exigir la más escrupulosa puntualidad en los deberes de los profesores, alumnos y empleados. Siempre el primero para el trabajo y el último para el descanso, deberá vigilar con mirada atenta las menores tentativas de posibles adversarios porque toda nueva institución tiene necesariamente sus detractores rivales. Estoy convencido que el que me suceda medirá toda la extensión de su responsabilidad y que tendrá bastante amor propio patriótico para impedir que un establecimiento próspero bajo la dirección francesa, caiga en decadencia entre las manos de un Decano Peruano (1994: 58-59).

Esta visión autoritaria sobre lo que debe ser la universidad y lo que deben hacer docentes y alumnos, donde la universidad se debe caracterizar por profesores que tienen como único deber la enseñanza, mientras los alumnos solo se deben al estudio, fue compartida por las autoridades políticas del país. Así por ejemplo, en un oficio enviado por el ministro de Justicia e Instrucción, Manuel Morales, al Dr. Juan Antonio de Ribeyro Estrada, Rector de San Marcos, fechado en Lima el 16 de septiembre de 1877, le indica que:

En los diarios de ayer se ha publicado avisos invitando a los alumnos de la Universidad a un meeting que tiene por objeto ocuparse de los asuntos políticos. El gobierno supone que esa reunión no se verificará en el local de la Universidad que US preside, porque de lo contrario quedaría comprometida la autoridad y respetos del elevado cargo de que se halla US investido...Sabe US que los locales de las Universidades están exclusivamente destinados a la enseñanza pública y demás actos literarios compatibles con la naturaleza de esas instituciones, y que nadie está autorizado para disponer de ellos empleándolos en usos distintos y aun contrarios al espíritu y fines meramente científicos que en ellas debe realizarse. (Ugarte del Pino, 1968: 69)

La obediencia de los alumnos no debe manifestarse solamente frente al profesor, sino también frente al orden político, económico y social establecido. Víctor Andrés Belaunde hace sentir su voz:

El fenómeno político tampoco se ha estudiado históricamente, porque el curso de Historia de la Civilización se dedica principalmente al estudio de la religión, de las clases sociales, de la cultura y de las costumbres. Me diréis: el fenómeno político es objeto del curso de Historia del Derecho Peruano. Mas este curso abarca la Historia de la Legislación (Belaunde, 1987: 247)

Los estudiantes manifestaban su claro interés por ser parte no solo del debate académico sino también del debate político de la nación. Era una búsqueda de la libertad para participar en el estudio y la explicación de los problemas del país.

Entre fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, la universidad no era un espacio socialmente democrático sino oligárquico. La gran mayoría de sus integrantes —autoridades, docentes y estudiantes— provenían de la clase dominante peruana (ya sea la vieja aristocracia limeña, la oligarquía o la joven burguesía inmigrante). Ya José Carlos Mariátegui había sentenciado que:

La Universidad que, según un concepto de clisé, era el alma mater nacional, había sido siempre oficialmente definida como la más alta cátedra de los principios e ideales de la República[...] Mientras tanto, tal vez con la sola excepción del instante en que Gálvez y Lorente la tiñeron de liberalismo, restableciendo y continuando la orientación ideológica de Rodríguez de Mendoza, la Universidad había seguido fiel a su tradición escolástica, conservadora y española. (Mariátegui, 1977: 133-134)

Resulta muy difícil impedir la participación en política de jóvenes universitarios que se sentían llamados a dirigir el país. Un ejemplo posterior será la denominada Generación del 900, compuesta por jóvenes descendientes de las familias más ilustres y reconocidas de la clase dominante peruana. José Gabriel Gálvez Barrenechea, Ventura García-Calderón Rey; Francisco García-Calderón Rey; José de la Riva-Agüero y Osma; y Víctor Mario Rafael Andrés Belaunde Diez-Canseco fueron sus máximos representantes.

Muchos estudiantes no aceptaron esta imposición y —quizás con el beneplácito de sus padres— ingresaron a militar en la filas de los partidos políticos de entonces (Civil, Demócrata, Constitucionalista y Liberal), lo que les acarreó algunos problemas, como ser parte de debates, trifulcas, grescas y enfrentamientos con sus adversarios. Es el caso del joven Luis Varela y Orbegoso, quien estudió en el colegio Nuestra Señora de Guadalupe y en 1897 ingresó a la universidad de San Marcos, donde inmediatamente apoyó la candidatura de Cesáreo Chacaltana para diputado por Lima. Intercaló sus estudios de jurisprudencia con la vida política así:

Ya contando con la mayoría de edad y para asegurarse de cualquier ataque intencional, el 28 de julio de 1898 Varela y Orbegoso obtiene su licencia para uso de armas de fuego. No olvidemos que son tiempos de enfrentamientos, trifulcas y revoluciones (Gonzales y Paredes, 2005: XVII).

Luis Varela y Orbegoso, o Clovis, es uno de los tantos casos que podríamos encontrar de jóvenes universitarios provenientes de la clase dominante que por participar en política debían estar premunidos de armas.

EL CLUB JUVENTUD CIVILISTA DE 1896

Los jóvenes en el Perú siempre han tenido una clara inclinación por formar parte de las organizaciones políticas. Más aun, en tiempos electorales, ese deseo por pertenecer a un partido político y hacer vida militante se hace más visible.

En 1896 se formó en Lima el Club Juventud Civilista, conformado por jóvenes estudiantes sanmarquinos y pertenecientes a las familias distinguidas de la capital y otras regiones. Ellos tenían como consigna la conquista del sufragio directo. Carlos Miró Quesada Laos sostiene que:

Reorganizado el partido Civil, comenzó a instalar comités en toda la República y fundó en Lima el “Club Juventud Civilista”, que se reunía en la calle del Padre Jerónimo N.º 88. Resultó presidente de ese Club, Alejandro Deus-tua; y secretarios, Antonio Miró Quesada y Juan de Dios Salazar y Oyarzá-bal. Estos dos últimos eran muy jóvenes y acababan de convertirse en ciu-dadanos. Miró Quesada nació el 7 de abril de 1875; Salazar y Oyarzábal, el mismo año. (1961: 261)

La idea de joven o juventud que utiliza Carlos Miró Quesada tiene dos variables muy interesantes: i) Son varones pertenecientes a la clase dominante y se encuentran estudiando en la universidad y; ii) Recién han alcanzado la mayoría de edad (21 años), lo cual les permitirá participar activamente en política. La primera variable confirma el carácter oligárquico-dominante de la universidad a fines del siglo XIX e inicios del XX; la segunda, reafirma que la actividad política estaba reservada para los sectores más ilustrados. Para participar en política, no bastaba con ser un varón miembro de las clases dominantes, se debía ser ilustrado, vale decir, contar con un título universitario.

El joven Antonio Tomás Miró Quesada De la Guerra nació en el Callao. Estudió en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde optó los grados de Bachiller en Letras (1896) y Bachiller en Jurisprudencia (1897); y el título de abogado (1898) y Doctor en Ciencias Políticas y Administrativas (1901). Destacado periodista y docente sanmarquino, se casó con María Laos Argüelles. Además, fue regidor en Lima; diputado por Lima y senador por el Callao. Presidió la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El 15 de mayo de 1935, junto a su esposa, fue asesinado muy cerca de la Plaza San Martín por un comando de aniquilamiento del Partido Aprista Peruano, disparando contra ellos el dirigente de la Federación Aprista Juvenil, Carlos Steer Lafont.

IMAGEN 1
Antonio Tomás Miró Quesada De la Guerra



Foto: Colección del autor

IMAGEN 2
Juan de Dios Salazar y Oyarzábal



Foto: Colección del autor

Juan de Dios Salazar y Oyarzábal nació en Concepción el 24 de abril de 1875. Estudió en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, donde optó el grado de Bachiller en Jurisprudencia (1897) y el título de abogado (1900). Fue diputado suplente por Jauja (1897); diputado titular por Jauja (1899-1900); prefecto en Puno (1903-1905) y Cajamarca (1905-1906); ministro de Gobierno y Policía (1911), enfrentando a la juventud sanmarquina durante la protesta por la arbitraria detención de José de la Riva-Agüero y Osma, a raíz de un artículo de opinión que este publicara sobre los sucesos del 29 de mayo de 1909. Veamos la trama con mayor detenimiento.

El 12 de septiembre de 1911, Riva-Agüero publicó un artículo periodístico donde expuso sus ideas a favor de una ley general de amnistía para todos los presos producto del fallido golpe de Estado contra el presidente Augusto B. Leguía. Inmediatamente, el ministro Salazar y Oyarzábal, de la cartera de Gobierno, ordenó su detención y prisión en la Intendencia de Lima. La prisión de Riva-Agüero generó la mayor protesta universitaria de la época. En San Marcos, los alumnos se negaron a ingresar a clases hasta que no se libere al joven maestro. Intelectuales, periodistas y profesionales de la época alzaron su voz contra este ataque a la libertad de expresión. En el Congreso de la República, el doctor y maestro sanmarquino, José Matías Manzanilla Barrientos, pronunció uno de los discursos más hermosos y mejor fundamentados sobre la defensa de la libertad de expresión, de opinión y de pensamiento en el Perú de todos los tiempos. Estas reacciones determinaron la salida del ministro Salazar y Oyarzábal, quien murió en Valencia en 1923.

Otros miembros del Club Juventud Civilista fueron:

- Óscar Paulsen
- Juan Antonio Tizón
- Carlos Elizalde
- Antonio Miró Quesada
- Enrique Ferreyros

- Germán Ugaz
- Lucio Ugaz
- Pedro Astete y Concha
- Pedro Villanueva
- Ernesto Cisneros
- Luis Aurelio Loayza
- Juan Antonio Portella
- Carlos Bachmann
- Luis de Izcue
- Andrés Denegri
- Lizardo Portal
- Pedro Mujica y Carassa
- Salvador Raborg
- Adán Espinoza Saldaña
- Elías Mujica y Carassa
- Germán Leith
- Samuel Barrenechea y Raygada
- Miguel Yrigoyen Vidaurre
- Carlos Sayán Palacios

- Alfonso Carrillo
- Narciso Alayza y Paz Soldán
- Manuel Mujica y Carassa
- Federico Millet.

Pedro Mujica y Carassa nació en Lima el 29 de junio de 1875 (tenía 21 años cuando formó parte del el Club), siendo alcalde de Lima entre 1920 y 1921.

Miguel Yrigoyen Vidaurre se tituló de abogado en San Marcos y fue fundador del Ilustre Colegio de Abogados de Áncash, siendo su primer decano en 1911.

Todos ellos, con el tiempo, serán destacados profesionales que ocuparon cargos en la administración pública y con una destacada vida intelectual. Una pléyade de jóvenes sanmarquinos que cerró el siglo XIX y daría paso a la llamada Generación del 900.

LA GENERACIÓN DE LUIS VARELA Y ORBEGOSO (CLOVIS)

En 1897 Luis Varela y Orbegoso inició sus estudios en San Marcos. Inmediatamente formó parte del Club Universitario. Esteban Cáceres (1923) señala que:

El doctor Luis Varela y Orbegoso nació en Chorrillos (Lima) el 25 de febrero de 1878, hijo del señor Felipe Varela y de doña Rosa Orbegoso, nieta esta distinguida dama del ilustre general Luis José Orbegoso, que fue presidente del Perú y uno de los próceres de la Independencia. En 1900 se graduó de doctor después de obtener la contenta, o lo que llamamos nosotros matrícula de honor en los tres años anteriores dentro de la Universidad de San Marcos... En 1904 se recibió de abogado, siendo uno de los profesores del Colegio Nacional de Guadalupe. En 1908 ingresó a la redacción de El Comercio y fue jefe de redacción de ese diario hasta 1919. En esta redacción popularizó el seudónimo de «Clovis», con el que escribió sus selectas y hasta ahora no igualadas críticas de arte. En este año fue nombrado primer secretario de la Legación del Perú en Bélgica, puesto que también desempeñó en la de Holanda en 1914. En el año de 1921, fue encargado de Negocios en la Legación de Bélgica y en mayo del mismo año fue nombrado Encargado de Negocios en Grecia, y desde esos altos puestos diplomáticos ha enviado a El Comercio muy interesantes crónicas europeas de asuntos internacionales, todas ellas tratadas con talento y clarividencia. (1923: 253)

Se debe indicar que ya era conocido con el seudónimo de Clovis, puesto que lo utilizaba desde su época escolar, cuando firmaba así sus artículos sobre política en el periódico escolar del colegio Guadalupe (Gálvez, 1966). Eran años en los cuales el Dr. Francisco García-Calderón Landa —presidente de la República durante la guerra contra Chile— ejercía el rectorado de la Universidad de San Marcos. Cáceres agrega que:

Este fecundo escritor es autor de las siguientes obras: El arbitraje obligatorio (1899); Un ensayo federal (1900); La criminología de Garofalo (1901); Apuntes para la historia de la sociedad colonial (1905); Texto de geografía (1906); Los Presidentes de las Cámaras de Diputados del Perú (1916). Ha publicado la Historia del Perú del Padre Anello Oliva y los documentos del gran mariscal don Luis José de Orbegoso. Durante la guerra europea fue corresponsal de El Comercio en París. (1923: 254)

Sobre la directiva del Club Universitario, Osmar Gonzales Alvarado y Jorge Paredes Lara (2005) indican que “El comité directivo estaba compuesto por Arturo Osoreo Córdoba, como presidente; Glicerio Fernández, como vicepresidente; Enrique Choza Aguirre y Rafael Grau Cabero, como secretarios, y Demetrio Saco Salinas, como tesorero” (2005: XVI).

El Club Universitario realizó una fuerte campaña por el Dr. Cesáreo Chacaltana al Congreso de la República en calidad de diputado por Lima. Cesáreo Chacaltana fue Presidente del Consejo de Ministros (1894) del segundo gobierno de Andrés Avelino Cáceres. Además, gozaba de mucho prestigio a nivel académico. Lo demuestran las memorias de Víctor Andrés Belaunde (1961), quien ingresó a San Marcos en 1901, y recuerda:

Eran nuestros profesores en el primer año de Derecho los dos Villarán y don Cesáreo Chacaltana. Don Luis Felipe enseñaba Derecho Constitucional, Manuel Vicente en el momento ascensional de su vida se estrenó como profesor de Derecho Natural o Filosofía del Derecho. Chacaltana dictaba con gran autoridad el primer curso de Derecho Civil. (1961: 24)

Mejor dicho, los jóvenes del Club Universitario apoyaban a su maestro en la candidatura a la diputación por Lima. Las aulas, los pasadizos y los patios de San Marcos eran los mejores lugares para la tertulia política del momento. Discrepancias y coincidencias acercaban o alejaban a los condiscípulos y a los maestros. La universidad cumplía plenamente su función de formación profesional y ciudadana

Contemporáneos de Clovis encontramos a Teófilo Ibarra, Horacio Urteaga López, José S. Chiriboga, Carlos Panizo, Luis Felipe de las Casas, José María de la Jara y Ureta, Clemente Palma, Luis Felipe Paz Soldán, entre otros ilustres intelectuales.

Gonzales y Paredes (2005) señalan que:

La política fue, poco a poco, captando el interés de Clovis. Así, el 12 de setiembre de 1898, al lado de amigos como Teófilo Ibarra, Agustín Rivero Hurtado, Samuel Sayán Palacios y Augusto Cazorla Herrera, fue a visitar al entonces vicepresidente del Perú, seguidor del caudillo Nicolás de Piérola y, como este, miembro fundador del Partido Demócrata: Guillermo E. Billinghurst. El motivo de la visita fue, simplemente, ‘tratar de política’.” (2005: XVII)

Los estudiantes sanmarquinos se acercaron a la política relacionándose con los máximos dirigentes de los partidos políticos de fines del siglo XIX y en especial con Guillermo Billinghurst, quien era percibido como un político patriótico, renovador y progresista a pesar de ser una persona acaudalada.

GONZÁLEZ-PRADA, MATAVILELA Y LA MOVILIZACIÓN ESTUDIANTIL

El 21 de agosto de 1898 se realizó la famosa conferencia de Manuel González Prada, organizada por la Confederación de Artesanos y la Unión Nacional (partido formado por González Prada en 1891). Es conocido como *El Discurso de Matavilela* porque se realizó en el local de los artesanos de Lima con sede en la Calle Matavilela, actualmente cuadra tres del jirón Conde de Superunda, a escasos trescientos metros del Palacio de Gobierno.

En el discurso, su autor hace un balance de los líderes y partidos políticos, e indica que:

¿Qué fueron por lo general nuestros partidos en los últimos años? sindicatos de ambiciones malsanas, clubs eleccionarios o sociedades mercantiles. ¿Qué nuestros caudillos? agentes de las grandes sociedades financieras, paisanos astutos que hicieron de la política una faena lucrativa o soldados impulsivos que vieron en la Presidencia de la República el último grado de la carrera militar. (Prada, 1898: 5)

Los partidos políticos en el Perú han servido para aspiraciones y deseos y no tanto para proyectos políticos. González Prada los percibe como simples clubes

que se organizan alrededor de un caudillo electoral. Un personaje conocido que aprovecha su popularidad para ocupar un cargo público y lucrar.

El discurso continúa con:

Nosotros no clasificamos a los individuos en republicanos o monárquicos, radicales o conservadores, anarquistas o autoritarios, sino en electores de un aspirante a la Presidencia. Al agruparnos formamos partidos que degeneran en clubs eleccionarios, o mejor dicho, establecemos clubs eleccionarios que se arrojan el nombre de partidos. Verdad, las ideas encarnan en los hombres; pero verdad también que desde hace muchos años, ninguno de nuestros hombres públicos representó ni siquiera la falsificación de una idea. (Prada, 1898: 5)

González Prada plantea que no existen partidos políticos propiamente dichos; por el contrario, son clubes políticos que se han formado con un solo objetivo: llegar al poder. Ganar las elecciones y ocupar un cargo público durante el mayor tiempo posible. Es un lenguaje radical que rompe con los discursos conservadores y que atrae a los sectores juveniles deseosos de participar en política y poner en práctica proyectos de transformación de la realidad peruana.

Luego, el discurso es una suerte de repaso de los acontecimientos políticos recientes, donde todos los gobiernos del Perú, desde el Partido Civil hasta Nicolás de Piérola, son desnudados en sus acciones más corruptas. Además:

En todas partes las revoluciones vienen como dolorosa y fecunda gestación de los pueblos: derraman sangre pero crean luz, suprimen hombres pero elaboran ideas. En el Perú, ¿quién se ha levantado un palmo del suelo? ¿Quién ha manifestado grandeza de corazón o superioridad de inteligencia? ¿Cuál de todos esos que chapotearon y se hundieron en la charca de sangre surgió trayendo en sus manos la perla de una idea generosa o de un sentimiento noble? La mediocridad y la bajeza en todo y en todos. Vedles inmediatamente después del triunfo, cuando no se han secado todavía los charcos de sangre ni se han desvanecido los miasmas del cadáver en putrefacción: la primera faena de los héroes victoriosos se reduce a caer sobre los destinos de la Nación desangrada y empobrecida, como los buitres se lanzan sobre la carne de la res desbarrancada y moribunda. Simultáneamente, se dan corridas de toros, funciones de teatro y opíparas comilonas. Civilistas, cívicos y demócratas, todos se congratulan, comen y beben en cínica y repugnante promiscuidad. Todos convierten su cerebro en una prolongación del tubo digestivo. Como cerdos escapados de diferentes

pocilgas, se juntan amigablemente en la misma espuerta y en el mismo bebedero. Y ¡ni una sola voz protesta! ¡ni un solo estómago siente asco y náuseas! Y ¡todos comen y beben sin que los manjares les hiedan a muerto, sin que el vino les deje sabor a sangre! Y ¡Piérola mismo preside los ágapes fúnebres y pronuncia los brindis congratulatorios! No valía la pena de clamar 25 años contra el Civilismo, sembrar odios implacables, acaudillar revoluciones sangrientas y cargar el rifle de Montoya, para concluir con perdones mutuos y abrazos fraternales. (Prada, 1898: 8)

El lenguaje político del Perú del siglo XIX denominó revolución a todos los golpes de Estado ocurridos bajo el discurso de salvar la patria. González Prada sostiene que los golpes de Estado sólo buscaron alternar en el poder a diferentes miembros de una misma clase o sector social. El desgaste político de quien estaba en el poder alentaba un deseo de cambio entre los ciudadanos. Este deseo de cambio era canalizado por un nuevo caudillo que, con el tiempo, se convertía en una figura política muy cuestionada —como su antecesor— lo que marcaría el inicio de un nuevo momento de inestabilidad política. Así, en medio de este círculo vicioso, el Perú llegó a fines del siglo XIX con muchos caudillos en el poder. Y muy poco margen para la actividad política partidaria.

El mejor ejemplo es:

Con el triunfo de la revolución y la Presidencia de su caudillo, no mejora, pues, la suerte del Perú: lo venido con Piérola vale tanto como lo ido con Cáceres; y se necesita llevar una venda en los ojos o estar embriagado con los vapores del festín, para encontrar alguna diferencia entre la desenfrenada soldadesca que ayer nos impuso al Jefe del Partido Constitucional, y las famélicas hordas de montoneros que hoy nos someten al Jefe del Partido Demócrata. Se continúa la misma tragicomedia, con nuevas comparsas y con los mismos actores principales. Los demócratas poseen tanta conciencia de su inferioridad, que para establecer un Gobierno Provisorio tuvieron que recurrir a la colaboración del Civilismo. ¡En 25 años de preparación y disciplina no alcanzaron a definir sus ideas ni a educar una media docena de hombres capaces de regir los ministerios! (Prada, 1898: 9)

Este discurso significó la agudización de la relación de conflicto entre Nicolás de Piérola (entonces presidente de la República) y Manuel González Prada, al punto que los pierolistas amenazaron atacar la casa de González Prada. Inmediatamente, los estudiantes de San Marcos se solidarizaron con el disertador del Discurso de Matavilela. Publicaron una carta dirigida a González

Prada en el diario *La Integridad* donde se manifestaron a favor “de la libertad y de cultura”. En la carta se puede leer:

Los alumnos de la Universidad que suscribimos, hemos seguido con interés el incidente promovido por la Confederación de Artesanos de esta capital. Y creyendo que es necesidad de libertad y de cultura cerrar el paso a esas actitudes irrespetuosas y violentas, nos dirigimos a Ud. para expresarle que, en nuestro concepto, la respuesta dada por Ud. a los artesanos afirma el vigor de sus principios y merece la adhesión de los espíritus honrados.

Acepte usted, señor con tal motivo, las seguridades de nuestro respeto y admiración. (Sánchez, 1977: 211).

Entre los firmantes destacan: Manuel A. Maúrtua; Manuel Quimper; Enrique Ego Aguirre; Federico A. Gálvez; José Santos Chiriboga; Eduardo Llosa y Rivero; Alberto Salomón; Horacio Urteaga; Manuel Tueros; Enrique Pro y Mariátegui; Adrián J. Pastor; entre otros. Los sanmarquinos se movilizaron en defensa de la libertad de opinión y en rechazo a la corrupción gubernamental.

Fue una generación de jóvenes que decidió intervenir en política con el deseo de aportar sus esfuerzos para lograr la verdadera justicia de su país. Jóvenes que nacían a la ciudadanía y se organizaban en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, espacio histórico de la política peruana, donde se han formado presidentes de la República, ministros, congresistas, alcaldes y cientos de varones y mujeres que han ocupado cargos públicos al servicio de las grandes mayorías.

IMAGEN 3
Manuel Vicente Villarán



Foto: Colección del autor

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En su famoso discurso de 1900 intitulado *Las profesiones liberales en el Perú*, el maestro Manuel Vicente Villarán (2002) afirmó que:

El abogado se convierte con facilidad en político, y el político es ordinariamente un empleado público en perspectiva. La abogacía, por un camino u otro, conduce pues a los empleos, y esa es la causa profunda de la abundancia de abogados, que fue también en otra época la verdadera causa de la multitud de militares, y en tiempo más remoto del exceso de clérigos y religiosos. (Villarán, 2002: 67)

La relación entre los estudios de Derecho y la política, según Villarán, es directa. Mejor dicho, los abogados son políticos “en potencia” lo que determina su incorporación “efectiva” en la administración pública. Esa afirmación la sustenta comparando el rol de los abogados en la política con la antigua relación política-militares o política-clérigos. Es casi el destino de la universidad. Pasó de formar clérigos que participaron en política a formar abogados que participan en política. Es esta una hipótesis por trabajar.

RECODO

La universidad peruana siempre ha sido un espacio de formación política de las nuevas generaciones de estudiantes que logran ingresar a sus aulas. Las generaciones de intelectuales e ilustrados no sólo están conformadas por quienes lograron obtener los grados académicos, o por quienes han contribuido en el estudio de la realidad peruana. También forman parte de estas generaciones de ilustres, los llamados “políticos”. Aquellos que lograron incorporarse al poder del Estado con la finalidad de administrarlo y dirigirlo.

César Pacheco Vélez (1993) propuso una dimensión cronológica para agrupar por generaciones a los intelectuales y políticos de mayor presencia en la vida nacional de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX. La propuesta se fundamenta en el año de nacimiento. Así, sostiene que la Generación Positivista fue integrada por dos grupos: los nacidos entre 1862 y 1869 (Seniors o mayores, los denomina); y los nacidos entre 1870 y 1876 (Juniors o menores). Entre estos destacan: Manuel Vicente Villarán; Javier Prado Ugarteche; Enrique López Albújar; Clemente Palma; José María Eguren; José Santos Chocano; Enrique A. Carrillo “Cabotín” y Francisco Alayza y Paz Soldán.

Mientras que la Generación Novecientos, o Arielista, y el grupo Colónida fue integrada por dos grupos: los nacidos entre 1877 y 1884 (Seniors o mayores), destacando: Luis Varela y Orbegoso “Clovis”; Horacio H. Urteaga; José María de la Jara y Ureta; Luis Fernán Cisneros; Francisco García Calderón; Víctor Andrés Belaunde y Baltazar Caravedo. Y aquellos que nacieron entre 1885 y 1891 (Juniors o menores), destacando: José Gálvez Barrenechea; José de la Riva-Agüero y Osma; José Antonio Encinas; Felipe Cossio del Pomar; Ventura García Calderón; Alfredo González-Prada; Federico More; Abraham Valdelomar; Luis E. Valcárcel; Manuel Prado Ugarteche; Rubén Vargas Ugarte; entre otros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELAUNDE, V. A.

1987 La vida universitaria. Meditaciones peruanas. *Obras completas II*. Edición de la Comisión Nacional del Centenario. Lima-Perú.

1961 *Mi generación en la universidad. Memorias*. Segunda Parte. Lima-Perú.

CÁCERES, E.

1923 *España en el Perú*. Lima-Perú.

GÁLVEZ, J.

1966 *Nuestra pequeña historia*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima-Perú.

GONZALES, O. Y PAREDES J.

2005 *Vidas Y cartas. Abraham Valdelomar. Luis Varela y Orbegoso*. Universidad de San Martín de Porres. Biblioteca Nacional del Perú. Lima-Perú.

GONZÁLEZ-PRADA, M.

S/F *Los Partidos y la Unión Nacional*. Horas de Lucha.

MANZANILLA, J. M.

1994 *Discurso necrológico en honor de Pablo Pradier-Foderé*. Escuela de Pensamiento Económico Sanmarquino, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM. N.º 1. Lima-Perú.

MARIÁTEGUI, J. C.

1977 *7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Biblioteca Amauta. Lima-Perú.

MIRO-QUESADA, C.

1961 *Autopsia de los Partidos Políticos*. Ediciones Páginas Peruanas. Lima-Perú.

PACHECO, C.

1993 *Ensayos de simpatía. Sobre ideas y generaciones en el Perú del siglo XX*. Universidad del Pacífico. Lima-Perú.

PRADIER-FODERÉ, P.

1994 *Memoria*. Escuela de Pensamiento Económico Sanmarquino, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM. N.º 1. Lima-Perú.

UGARTE, J. V.

1968 *Historia de la Facultad de Derecho*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima-Perú.

VILLARÁN, M. V.

2002 *Las profesionales liberales en el Perú*. Discurso pronunciado en la apertura del año universitario de 1900. En *Problemática universitaria del Perú en el siglo XX*. Gabino Herrera Centeno. Editorial Libros y Publicaciones. Lima-Perú.

[Sobre el autor]

AUGUSTO LOSTAUNAU MOSCOL

Peruano. Licenciado en Historia por la Universidad Nacional Federico Villareal. Es docente en la Escuela de Estudios Generales de la UNMSM y en la Escuela Nacional de Archiveros. Autor de diversos artículos publicados en revistas de investigación y difusión. Colabora con diversas plataformas periodísticas e informativas. Ha participado en los Congresos Peruanos de Derechos Humanos (UNMSM 2012-2018). Ha sido invitado a diferentes jornadas académicas en la Universidad Nacional de Trujillo, la Universidad José Faustino Sánchez Carrión, la Universidad de Educación Enrique Guzmán y Valle, la Universidad Nacional del Centro, entre otras. Es Maestro en Administración de Negocios.

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*, 6^a 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:

Legal Deposit: 2002-5121

INTERNATIONAL REGISTRATION:

ISSN hard copy 1994-5272

ISSN digital copy 1995 6290

With regard to the content, every issue of *Elecciones* follows the same scheme: a central subject that changes in each issue, a section on Electoral Law, another one on Electoral History and, sometimes, it includes a chapter - Miscellaneus - 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 LOS TALLERES GRÁFICOS DE
IMPRESORES NHC
JR. ANTONIO ELIZALDE N.º 480 INT. 8-9, LIMA, LIMA.
TELÉFONO: 991 575 215
LIMA, PERÚ