

ELECCIONES

Vol. 18, n° 19, enero-diciembre 2019

ISSN 1994-5272

REFORMA POLÍTICA Y REFORMA ELECTORAL



Tomáš Došek

Danny Ortiz Cáceres

MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTIDOS POLÍTICOS



Arturo Espinosa Silis

Luis Alberto Meléndez Guerrero

Noam López Villanes • Gelin Espinoza Prado

DERECHO ELECTORAL



Jorge Luis Mamani Huanca

Carlo Alvarado Aldave

HISTORIA ELECTORAL, POLÍTICA Y SOCIAL



Adriano Vega Pérez

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

CHARLES D. KENNEY
Departamento de Ciencia Política
Universidad de Oklahoma
EE. UU.

CÉSAR LANDA ARROYO
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

CARMEN Mc EVOY
University of the South
Sewanee
EE. UU.

JOSÉ MOLINA
Universidad de Zulia
Venezuela

DIETER NOHLEN
Universidad de Heidelberg
Alemania

CATALINA ROMERO
Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

MARTÍN TANAKA
Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

DANIEL ZOVATTO
Director Regional para América Latina
International IDEA
Costa Rica



ELECCIONES

Vol. 18, n.º 19, enero-diciembre 2019

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

MANUEL FRANCISCO COX GANOZA
DIRECTOR

MARÍA DEL PILAR BIGGIO PASTOR
COORDINADORA

MANUEL LUIS VALENZUELA MARROQUÍN
CRISTHIAN ARTURO JARAMILLO HUAMÁN
EDITORES

TEMAS CENTRALES:
REFORMA POLÍTICA Y REFORMA ELECTORAL
MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTIDOS POLÍTICOS
DERECHO ELECTORAL
HISTORIA ELECTORAL, POLÍTICA Y SOCIAL

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

Los contenidos de la revista ELECCIONES se encuentran referenciados en:

PROQUEST
<www.proquest.com>

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

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

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

LATINDEX
<www.latindex.unam.mx>

ULRICHWEB.COM
<www.ulrichweb.com>

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

ADMINISTRACIÓN

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

Corrección de estilo:
Martha Stolar Sirlupú

Diseño & Diagramación:
Doris García Núñez

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: anual
Impreso en el Perú
Tiraje: 500 ejemplares

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

SUSCRIPCIÓN

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

REVISTA ELECCIONES

Fundada en 2002.

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

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

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

Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) asumió desde el año 2002 el compromiso de entregar a la ciudadanía la revista *Elecciones*, publicación de periodicidad anual, que contiene investigaciones inéditas realizadas desde ramas como la Ciencia Política, el Derecho, la Sociología y Antropología, entre otras. Así, la revista *Elecciones* acopia estudios vinculados al sistema político y electoral del Perú y América Latina que se caracterizan por su rigurosidad académica y metodológica. Por ello, tenemos la satisfacción de presentar a la ciudadanía el décimo noveno número de esta relevante publicación.

Gracias a su proceso editorial, la revista *Elecciones* se encuentra alojada en importantes repositorios de información académica siendo la revista peruana más importante en su especialidad. *Elecciones* busca promover la investigación entre los profesionales interesados en el ámbito electoral, además de ampliar el debate académico sobre los procesos electorales, para así generar conocimiento que permita tomar decisiones eficientes en este tópico

Este número tiene como temas centrales la *reforma política* y la *reforma electoral*, así como los *movimientos sociales* y los *partidos políticos*. Los tópicos de análisis propuestos fueron orientados a incentivar a los investigadores en materia electoral para producir conocimiento científico que permita comprender las dinámicas en las que estos fenómenos se desarrollan.

En los últimos años, en América Latina se experimentan un conjunto de reformas a nivel político, las cuales han generado modificaciones en la forma en la que los partidos políticos y los organismos electorales hacen ejercicio de sus

funciones; es decir, se establecen otras dinámicas democráticas en los procesos de elección popular y en el sistema de representación. Por ello, en esta edición se presentan dos importantes investigaciones sobre el tópico en mención, el artículo de Tomáš Došek *Las formas de reelección local en América Latina: escenarios y evidencia comparada*, que analiza el impacto que han producido las reformas en los mecanismos de reelección de alcaldes. Según su autor, los distintos países implementaron normas permisivas y restrictivas en la legislación referida a la reelección de autoridades. El segundo aporte lo realiza Danny Ortiz Cáceres con el artículo *Participación juvenil en las elecciones internas del Partido Nacionalista Peruano*, quien estudia los mecanismos que emplea esta organización política para implementar sus procesos de democracia interna. Se destaca que el investigador desarrolló un trabajo de campo de dos años que se sostuvo sobre los métodos etnográficos y la teoría fundamentada.

El segundo tema de esta edición se encuentra orientado a estudiar los *movimientos sociales* y los *partidos políticos*, debido a que en la actualidad el rol que juegan los movimientos sociales ha sido fundamental para generar acciones de incidencia que han impactado en decisiones políticas. De esta manera, Arturo Espinosa Silis presenta el artículo *Violencia electoral en México: asesinatos en los procesos electorales locales y federal 2017-2018*, donde realiza un estudio a profundidad sobre el empleo de la violencia en los procesos electorales en un contexto en el que los actores políticos se ven relacionados con organizaciones criminales. Además, el autor desarrolla un análisis estadístico y espacial estudiando la temporalidad de los asesinatos cometidos contra candidatos y otros actores políticos.

De otro lado, Luis Meléndez Guerrero presenta el artículo *¿Legitimidad versus eficacia? Autoridades y gobiernos locales en escenarios de conflictividad en Arequipa y Cajamarca*, en el cual analiza los distritos de Deán Valdivia y Celendín, dos lugares con antecedentes de conflictividad por industrias extractivas. El autor afirma en su estudio que las autoridades que se presentan como anti-mineras tienen mayor reconocimiento ciudadano, pero, poca eficacia en la gestión municipal, en contraparte, los alcaldes que son considerados pro-mineros pierden el respaldo ciudadano; sin embargo, presentan mayor eficiencia en su gestión municipal.

Culminan esta sección de la revista Noam López Villanez y Gelin Espinoza Prado, quienes presentan el texto *Campañas y elecciones en el penal de Lurigancho en Perú*, donde los autores presentan una descripción etnográfica del método de elección de delegados de los pabellones en una cárcel de Lima. Lo que llama especial atención de este texto es que los investigadores analizan el funcionamiento del sistema democrático representativo en una *institución total*; es decir, en un lugar cerrado donde las condiciones de vida son establecidas por una autoridad. La relevancia de este artículo radica en el análisis del ejercicio electoral como instrumento de construcción democrática y la forma como la democracia y sus instituciones son respetadas en un reclusorio penitenciario de alta peligrosidad.

En nuestra sección de Derecho Electoral, se presentan dos artículos que discuten la coyuntura electoral desde las ciencias jurídicas, el aporte de Jorge Luis Mamani Huanca titulado *La Doble Dimensionalidad del Derecho de Sufragio Pasivo: los límites a su ejercicio*, donde el autor construye un marco contextual sobre los alcances y límites de lo que el autor define como sufragio pasivo; es decir, la posibilidad de la ciudadanía para acceder a cargos de representación.

Carlo Alvarado Aldave presenta el artículo *La definición de candidato y su relación con el Artículo 36-B de la Ley de Organizaciones Políticas*, donde analiza, desde la perspectiva de las ciencias jurídicas y la gestión pública, los mecanismos de sanción administrativa por omisión de la presentación de información financiera en campaña electoral.

Finalmente, en la sección de Historia Electoral, Política y Social se presenta el artículo *La consagración de la ciudadanía extranjera en la historia constitucional del Siglo XIX (1812-1860)* de Adriano Vega, donde analiza la construcción y ejercicio de la ciudadanía durante el siglo XIX empleando como fuentes las Constituciones de la época. Se resalta de este texto el empleo de una metodología que permite dialogar a las ciencias jurídicas con las ciencias sociales. Se torna interesante observar en la historiografía que elabora el autor el tratamiento hacia los migrantes chinos en relación con su ciudadanía y su rol en el Perú.

Con la presente edición, la revista *Elecciones* reafirma su compromiso con el análisis académico de los procesos electorales desde perspectivas multidisciplinarias. Es así que presentamos a la ciudadanía la décimo novena edición de esta importante publicación, la cual llega gracias a la colaboración desinteresada de prestigiosos profesionales que aportan con sus artículos y con el arbitraje, con el único interés de aportar académicamente a la comprensión de temas de relevancia político-electoral en beneficio de la ciudadanía.

Lima, noviembre de 2019

Oficina Nacional de Procesos Electorales

Contenido

PRESENTACIÓN	3
REFORMA POLÍTICA Y REFORMA ELECTORAL	
Las reformas de reelección local en América Latina: escenarios y evidencia comparada <i>Tomáš Došek</i>	11
Participación juvenil en las elecciones internas del Partido Nacionalista Peruano <i>Danny Ortiz Cáceres</i>	39
MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTIDOS POLÍTICOS	
Violencia electoral en México: asesinatos en los procesos electorales locales y federal 2017-2018 <i>Arturo Espinosa Silis</i>	73
¿Legitimidad versus eficacia? Autoridades y gobiernos locales en escenarios de conflictividad minera en Arequipa y Cajamarca <i>Luis Alberto Meléndez Guerrero</i>	91

Democracia entre rejas: representación y elecciones en el Penal de Lurigancho en Perú	121
<i>Noam López Villanes & Gelin Espinoza Prado</i>	

DERECHO ELECTORAL

La doble dimensionalidad del Derecho de Sufragio Pasivo: alcances y límites a su ejercicio	155
<i>Jorge Luis Mamani Huanca</i>	

La definición de candidato y su relación con el Artículo 36-B de la Ley de Organizaciones Políticas	187
<i>Carlo Alvarado Aldave</i>	

HISTORIA ELECTORAL, POLÍTICA Y SOCIAL

Extranjeros y Ciudadanía en el Constitucionalismo Peruano del siglo XIX	227
<i>Adriano Vega Pérez</i>	

Guía para autores	267
-------------------	-----

Guide for authors	271
-------------------	-----



REFORMA POLÍTICA Y REFORMA ELECTORAL



Las reformas de reelección local en América Latina: escenarios y evidencia comparada*

TOMÁŠ DOŠEK

<tdosek@puccp.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

ORCID: 0000-0003-4297-8456

[Resumen] En la última década, la mitad de los países latinoamericanos cambió las reglas de reelección de los cargos ejecutivos locales. Sin embargo, estas reformas han tenido diversas modalidades y han ido en diferentes direcciones hacia reglas más permisivas o más restrictivas. Pese a su importancia y su frecuencia, la literatura comparada ha dedicado escasa atención a las reformas de los sistemas electorales subnacionales. En este artículo se describen los procesos reformistas y se ofrece una clasificación de las reformas de reelección de los alcaldes con el fin de entender mejor las maneras, las estrategias y las razones de estos cambios de reglas. El trabajo muestra que las reformas pocas veces toman en cuenta la dinámica política local y a sus actores, y se ven en la mayor parte “arrastradas” por lógicas políticas nacionales.

[Palabras clave] América Latina, reelección, sistema electoral, reforma electoral, política subnacional.

[Title] Local reelection reforms in Latin America: scenarios and comparative evidence

[Abstract] In the last decade, half of the Latin American countries changed the rules of re-election of local executive positions. However, these reforms have had different modalities and have gone in different directions, towards either more permissive or more restrictive rules. Despite its importance and frequency, comparative literature has devoted little attention to the reforms of subnational electoral systems. This article describes the reformist processes and offers a classification of the mayors' reelection reforms in order to better understand the ways, strategies and reasons of these reforms. The study shows that subnational electoral reforms rarely take into account local political dynamics and their actors, and mostly follow national political logic.

[Keyword] Latin America, reelection, electoral system, electoral reform, subnational politics.

[Recibido] 30/08/19 & [Aceptado] 01/10/19

DOŠEK, Tomáš «Las reformas de reelección local en América Latina: escenarios y evidencia comparada» *Elecciones*, 2019, enero-diciembre, 18 (19), pp. 11-38

* El autor agradece a Julio Ascarrunz, Antonio Cardarello, Camilo Filártiga-Callizo, Flavia Freidenberg, Ruth Eleonora López, Leiv Marsteintredet, Juan Pablo Milanese y Talita Tanscheit su ayuda en la confirmación de los datos sobre los sistemas electorales locales y sus reformas en los respectivos países.

1. INTRODUCCIÓN

En marzo de 2015, el Congreso peruano aprobó con una amplia mayoría una reforma a la reelección en el cargo del poder ejecutivo local. La nueva norma prohibía la reelección inmediata de los alcaldes distritales y provinciales y gobernadores regionales. Anteriormente, la posibilidad de reelección era ilimitada. Actualmente, los alcaldes y gobernadores pueden volver a presentarse solo tras un periodo fuera del cargo. La reforma fue criticada por los especialistas, dados los bajos niveles de reelección en el país y como una respuesta inadecuada a los problemas de corrupción y autoritarismo en la política (subnacional). Aún más paradójicamente, la reforma electoral fue aprobada por los partidos nacionales presentes en el Congreso que cuentan con escasa presencia en los gobiernos subnacionales.

El caso peruano ilustra, posiblemente, una de las reformas más polémicas de la reelección a nivel local en la región. Esta reforma responde a un diagnóstico erróneo y es aprobada por partidos nacionales, cuya presencia en la política local es escasa. Este episodio reformista sugiere diversas preguntas sobre este tipo de procesos. ¿Cómo se cambian las reglas de reelección local en otros países de América Latina? ¿Cuánto se toma en cuenta a los actores y a las particularidades de las dinámicas políticas locales? ¿Cuáles son los diagnósticos y el razonamiento de los promotores de las reformas de las reglas locales? El artículo ofrece algunas respuestas preliminares a estas interrogantes, analizando el caso de las reglas de reelección del poder ejecutivo local.

La literatura comparada no ofrece muchas pistas para responder estas interrogantes. Los trabajos sobre las reformas electorales a nivel local son muy limitados (JACOBS & LEYENAAR 2011). Si bien diversos autores sugieren la necesidad de estudiar estas reformas (LEVICK 2013; FREIDENBERG & DOŠEK 2016a), testear las teorías nacionales en el ámbito subnacional y extender el foco del análisis, los estudios (de casos) empíricos son muy pocos. Esto limita el conocimiento y la manera de entender la política subnacional y sus incentivos, y el alcance de las lógicas nacionales en esa esfera.

Este artículo ofrece una primera exploración comparativa de las últimas reformas de la posibilidad de reelección del poder ejecutivo a nivel local en

América Latina. En los últimos diez años, nueve países¹ han registrado al menos una reforma a las reglas de reelección local.² A esto se puede sumar el caso de Brasil que tuvo su última reforma en 1997. En cambio, en ocho países las reglas de reelección de los alcaldes no se han alterado.³ A su vez, estos casos representan escenarios diversos, con diferentes actores involucrados y tipos de interacciones entre niveles.

El artículo muestra a partir de evidencia empírica preliminar que las reformas suceden, de manera similar a las del nivel nacional, principalmente por intereses particulares de los gobiernos de turno. Además, los gobiernos nacionales no toman en cuenta, en muchos casos, a los políticos locales y “arrastran” los cambios en el nivel local a las reformas de reelección nacional, por motivos alejados de la problemática local, y el diagnóstico sobre el funcionamiento y las dinámicas particulares de la política local es escaso.

El resto del artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, se revisa la literatura comparada sobre las reformas electorales. Segundo, se describen las reglas de reelección del poder ejecutivo local actualmente vigente. Tercero, se exploran las lógicas de los procesos de reformas, agrupándolos en cuatro categorías. El texto cierra con algunas conclusiones y lecciones comparadas y recomendaciones para futuros cambios.

2. SISTEMAS ELECTORALES SUBNACIONALES Y SUS REFORMAS

La literatura sobre los sistemas electorales en las últimas dos décadas y media ha registrado un importante giro desde el análisis de los efectos de los sistemas electorales hacia las determinantes de estos, las razones de su adopción y reforma. Mientras los efectos se siguen analizando en la literatura, la “política de los sistemas electorales” ha ganado su propio espacio en la política comparada (GALLAGHER & MITCHELL 2005; LEYENAAR & HAZAN 2011, entre muchos otros). De hecho, algunos autores argumentan que son los partidos los que determinan los sistemas electorales y no tanto los sistemas electorales que

1 En el caso de Argentina, estas reformas se dan a nivel provincial o a nivel local.

2 Aquí se analizan solo los últimos cambios en cada país. Por tanto, es probable que en algunos países haya habido más de una modificación durante la última década.

3 Se emplea el término “alcalde” en forma genérica para referirse al cargo ejecutivo local, aunque en algunos países se le denomina “intendente”, “presidente municipal” o “prefeito”.

generan cierto tipo de sistema de partidos, invirtiendo los clásicos argumentos de Duverger (COLOMER 2004; BENOIT 2007).

No obstante, pese al creciente interés en las reformas electorales, el foco de los estudios ha sido casi exclusivamente nacional, confirmando un sesgo más general en la disciplina (SNYDER 2001; SUÁREZ-CAO, BATLLE & WILLS-OTERO 2017). Esto es paradójico, dado que, como argumentan algunos autores, las reformas a nivel subnacional son probablemente más fáciles de promover (MITCHELL 2005) y, en consecuencia, posiblemente más numerosas que los cambios a nivel nacional. Entonces, no es sorprendente que algunos especialistas aludan a un sesgo en la literatura hacia el nivel nacional y una omisión en los estudios de las reformas electorales (JACOBS & LEYENAAR 2011).⁴ Si bien las reformas en los niveles subnacionales pueden ser tratadas como “menores” (JACOBS & LEYENAAR 2011), en muchos países los sistemas electorales locales son más permisivos, los gobiernos de esos niveles menos importantes *vis-à-vis* al nivel nacional (MOLINA 2007), y su diseño puede servir como “laboratorio” (MITCHELL 2005) para los niveles nacionales o algunas reformas complejas o radicales pensadas para nivel nacional se pueden empezar a aplicar a nivel local (MOLINA 2007).

Los estudios (comparativos) de reformas electorales en América Latina sufren de las mismas limitaciones en términos del nivel de análisis. En términos generales, los trabajos comparativos no prestan atención a las reformas de los sistemas electorales subnacionales (GARCÍA DÍEZ 2006; MARENCO 2006 & 2009; BUQUET 2007; REMMER 2008; NEGRETTO 2010 & 2015; FREIDENBERG & DOŠEK 2016A & 2016B), aunque estos sufren diferentes cambios desde las reglas de reelección, duración del mandato, calendario electoral hasta los tipo de partidos y organizaciones políticas que pueden participar en las contiendas en cada nivel y la introducción de cuotas de género (y/o paridad). Ciertamente, en los países federales, particularmente los que gozan del “federalismo electoral” como Argentina y México,⁵ existen más trabajos comparativos sobre las reformas de la legislación electoral. En los países unitarios,

4 A su vez, pocos trabajos analizan los procesos de las reformas a nivel subnacional en general, siendo más comunes estudios de caso en determinadas unidades subnacionales en países federales o con altos grados de devolución de poderes a los territorios.

5 Ver, entre muchos otros trabajos, los libros de Calvo y Abal Medina (2001) y Peschard (2008), para los respectivos casos.

los estudios de reformas subnacionales (particularmente, las locales) son muy escasos y dispersos.

De hecho, los trabajos que dan cuenta de los sistemas electorales locales en términos meramente descriptivos a nivel regional son también, más bien, pocos⁶. A nivel regional, Suárez-Cao (2016) ofrece un panorama de los sistemas electorales de nivel intermedio (regional, provincial, estadual) a raíz de la introducción de la elección directa de las autoridades regionales en Chile. Para el nivel local, Cardarello (2010) mapea las principales características de los sistemas electorales locales para toda la región y Aragón y Cruz Sarmiento (2018) revisan las reglas de reelección a nivel local en los países latinoamericanos en contexto de la reforma peruana. Posiblemente, Molina (2007) ofrece el estudio más completo hasta el momento, donde compara las reglas de elección tanto para los cargos legislativos como ejecutivos en los tres niveles del sistema político.⁷ Asimismo, el libro reciente de Freidenberg y Suárez-Cao (2014) da cuenta de algunos de los cambios en los sistemas electorales a nivel local en el marco más general del análisis de los sistemas de partidos desde una perspectiva multinivel. Sin embargo, dada la velocidad con la que se cambian las reglas electorales (en parte como consecuencia de los cambios a nivel nacional), estos trabajos quedan desactualizados.

Por lo tanto, esta revisión muestra que existe un espacio y una necesidad de actualizar las descripciones de los sistemas electorales locales (particularmente las reglas de reelección) y tratar de entender las formas de cómo se cambian estas reglas y con qué objetivos. Las dos siguientes secciones buscan contribuir a cubrir este espacio. Por un lado, se presenta un cuadro descriptivo de la legislación actual y se rastrean las últimas reformas y, por el otro, se ofrece una clasificación de los procesos de reforma electoral de la reelección para los cargos ejecutivos locales y se esbozan algunas de las lógicas y mecanismos de estos procesos.

3. REGLAS DE REELECCIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL

En los últimos años, varios países han experimentado cambios en las reglas de reelección para los cargos ejecutivos locales. En esta sección, se revisa el estado

6 Esto es parecido a la tendencia en Europa. Ver, entre otros, el trabajo de van der Kolk (2007).

7 Molina tiene trabajos previos sobre el mismo tema de mediados de la década de 1990 (MOLINA & HERNÁNDEZ 1995).

actual de estas reglas, los últimos cambios introducidos y las reglas previas. Asimismo, se evalúa la dirección (hacia unas más restrictivas o más permisivas) del cambio en las reglas. Por último, se examina también si las reglas de reelección de los alcaldes son similares o diferentes al tipo de reelección de cargos ejecutivos en el nivel intermedio y en el nivel nacional, y si los comicios son concurrentes con las nacionales.

El panorama actual en la región evidencia una amplia variación en las reglas existentes (Tabla 1). Sigue prevaleciendo el patrón de las elecciones indefinidas o ilimitadas, que en muchos países no registró ningún cambio desde la transición a la democracia. Chile o algunos países centroamericanos son paradigmáticos en ese sentido. A modo de ejemplo, en Chile hay actualmente varios alcaldes que han gobernado su municipio desde las primeras elecciones municipales en 1992. Varios otros países permiten una reelección inmediata o consecutiva, sea solo por esos dos periodos sin posibilidad de retornar o con la eventualidad de volver a presentarse tras un periodo fuera de la alcaldía. Entre los primeros se encuentran Ecuador, Paraguay⁸ o México, mientras que entre los segundos Uruguay o Brasil. La reelección de los alcaldes está prohibida en Colombia o Perú, aunque en el segundo país los alcaldes pueden volver a presentarse tras un periodo fuera del cargo.

8 En Paraguay, la reelección puede ser no consecutiva.

TABLA I
Reglas de reelección del poder ejecutivo local y sus reformas en América Latina

País	Nombre del cargo	Año de últimas elecciones	Regla de (no) reelección actual	Año de última reforma	Regla de (no) reelección anterior	Dirección del cambio	Duración del mandato	Congruencia con reglas de reelección nacionales y regionales	Elecciones concurrentes entre niveles
Argentina	Intendente	Ciclo electoral 2019	Depende de cada provincia y/o municipio	Varios	Indefinida ¹	Más restrictiva	4 años	Depende de cada provincia y/o municipio	Depende de cada provincia y/o municipio
Bolivia	Alcalde	2015	Indefinida	2017	Inmediata por un periodo	Más permisiva	5 años	Sí	No con las nacionales, sí con las departamentales
Brasil	Prefeito	2016	Inmediata por un periodo	1997	No consecutiva	Más permisiva	4 años	Sí	No
Chile	Alcalde	2016	Indefinida	-	-	-	4 años	No	No con las nacionales, sí con las regionales ²
Colombia	Alcalde	2015	Prohibida	2015	Inmediata por un periodo	Más restrictiva	4 años	Sí	No con las nacionales, sí con las departamentales
Costa Rica	Alcalde	2016	Indefinida	-	-	-	4 años	No	No
Ecuador	Alcalde	2019	Inmediata por un periodo	2018	Indefinida	Más restrictiva	4 años	Sí	No con las nacionales, sí con las provinciales

...

...	El Salvador	Alcalde	2018	Indefinida	-	-	-	3 años	No	No con las presidenciales, sí con las legislativas nacionales
	Guatemala	Alcalde	2019	Indefinida	-	-	-	4 años	No	Sí
	Honduras	Alcalde	2017	Indefinida	-	-	-	4 años	No	Sí
	México	Presidente municipal	Varía según estado	Inmediata por un periodo	2014	No consecutiva	Más permisiva	3 años	No	Depende de cada estado y/o municipio
	Nicaragua	Alcalde	2017	Indefinida	2011	No consecutiva	Más permisiva	5 años	Sí	No
	Panamá	Alcalde	2019	Indefinida	-	-	-	5 años	No	Sí
	Paraguay	Intendente	2015	Por un periodo (inmediato o no)	2014	Inmediata por un periodo	Más permisiva	5 años	No	No
	Perú	Alcalde (distrital)	2018	Prohibida	2015	Indefinida	Más restrictiva	4 años	No con las nacionales, sí con las regionales y provinciales	No con las nacionales, sí con las regionales y provinciales
	Rep. Dom.	Alcalde	2016	Indefinida	-	-	-	4 años	No	No ³
	Uruguay	Alcalde	2015	Inmediata por un periodo	-	-	-	5 años	No con las nacionales, sí con las departamentales	No con las nacionales, sí con las departamentales
	Venezuela	Alcalde	2017	Indefinida	2009	Inmediata por un periodo	Más permisiva	4 años	Sí	No

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación nacional y notas periodísticas.

Nota: ¹ Hay variación entre provincias. ² La elección directa de gobernadores regionales se está introduciendo y debería ser la primera vez de manera conjunta con las elecciones municipales en 2020. ³ Las elecciones fueron concurrentes hasta 2016; a partir de 2020 se celebran el mismo año en diferentes meses.

La tendencia de las últimas reformas electorales no tiene un signo claro. Por un lado, en cinco países se dio un cambio de reglas hacia una normativa más permisiva. En tres países, coincidiendo con los patrones a nivel nacional, se instaló la reelección indefinida (Bolivia, Nicaragua y Venezuela). En dos países se introdujo la posibilidad de una reelección inmediata (Brasil, México) y en Paraguay se aclaró explícitamente en la última modificación legal de 2014 que los intendentes pueden buscar tanto la reelección inmediata como la no consecutiva.⁹ Por otro lado, en cuatro países de la región se dieron cambios hacia reglas más restrictivas. Ecuador volvió, siguiendo la política nacional, de reelección ilimitada a una consecutiva por un periodo. En Colombia y Perú se establecieron las reglas más estrictas, prohibiendo la reelección (inmediata). Finalmente, en el caso argentino, varias provincias y ciudades limitaron la reelección indefinida de los intendentes en los últimos años. Esto fue más comentado en el caso de los llamados *barones del conurbano* en la Provincia de Buenos Aires, donde se restringió la reelección a una sola inmediata (PISCETTA 2019).

Las reglas de reelección de los ejecutivos locales en su mayoría no concuerdan con las reglas en el nivel nacional. En su mayor parte, la legislación local suele ser más permisiva,¹⁰ particularmente donde la reelección es ilimitada. En otros casos, las normas coinciden con las de nivel intermedio, pero no con el nivel nacional. Esto es así, particularmente, en los casos donde los comicios locales y regionales son concurrentes como en Perú o Uruguay. En cambio, en varios países las reglas de reelección ejecutiva son las mismas entre niveles, como es el caso de Bolivia, Nicaragua o Venezuela con reelecciones indefinidas y también Brasil y Ecuador con una reelección inmediata y Colombia sin reelección. En los seis casos, las reformas locales venían “arrastradas” por la legislación para las elecciones nacionales. En Argentina, la congruencia de las reglas electorales depende de cada provincia o municipio, aunque nuevamente en muchos municipios son más permisivas (en muchos casos de reelección ilimitada), haciéndolas incongruentes con las reglas nacionales.

9 Esto tuvo efectos prácticos sobre la reelección inmediata también, porque se dio la interpretación que incluso personas que en 2015 estaban terminando su segundo periodo consecutivo se podían presentar por uno más y así prolongar para uno tercero en el cargo (VARGAS PEÑA 2015).

10 Esto concuerda con tendencias identificadas por otros autores anteriormente (MOLINA 2007).

Las elecciones locales tampoco son concurrentes en la mayoría de los casos con las elecciones nacionales. Dentro de este patrón general, existen dos tendencias. Por un lado, las elecciones locales son independientes tanto de las nacionales como de las regionales, como en Brasil o Paraguay. Por otro lado, en algunos países como Bolivia, Colombia, Perú o Uruguay, son concurrentes con las elecciones del nivel intermedio. En algunos casos particulares como El Salvador, los comicios locales son en principio no concurrentes con las elecciones presidenciales (aunque sí con las legislativas nacionales), pero pueden coincidir temporalmente (el mismo año, aunque no necesariamente la misma fecha como en 2009), dado que los mandatos de gobierno no tienen la misma duración. En Argentina y México depende de cada estado (y/o municipio), dado que éstos tienen la potestad de (des)vincular las fechas de las elecciones nacionales y poner su propio calendario electoral.¹¹ Finalmente, las elecciones locales y nacionales son concurrentes en varios países centroamericanos.¹²

Como se desprende de este panorama, los países latinoamericanos muestran una amplia variación no solo en las reglas de reelección del poder ejecutivo local y las tendencias de las últimas reformas de este aspecto del sistema electoral, sino también en la congruencia de las reglas de reelección entre niveles y la autonomía que le confieren a los comicios locales en términos de concurrencia con las elecciones nacionales. La siguiente sección ahonda en las razones y las lógicas de las últimas reformas de la reelección ejecutiva a nivel local.

4. CUATRO PROCESOS DIFERENTES

Los procesos de reformas de las reglas de reelección para los cargos ejecutivos locales han mostrado dinámicas y lógicas muy diferentes entre sí. Si bien en varios países las normas se han mantenido estables, en otros los cambios en la legislación han cambiado los incentivos para los políticos locales. Estas reformas no han tenido una dirección muy clara, sino que existen varios casos de modificaciones hacia reglas más permisivas y restrictivas. A su vez, si bien este artículo examina solo la posibilidad de reelección, en varios países se han cambiado también otros elementos como la duración del mandato, la concurrencia

11 Ciertamente, las elecciones se mueven en ciclos, donde tienen lugar los comicios en gran parte de los municipios a lo largo de ese año. Por ejemplo, el actual ciclo en Argentina es el de 2019, mientras en México hubo uno en 2018.

12 En República Dominicana las elecciones fueron concurrentes hasta 2016. En 2020 tendrán lugar ambas contiendas, pero en meses diferentes. Mientras que las municipales se celebrarán en febrero, las nacionales en mayo.

con las elecciones en otros niveles o la aplicación de cuotas de género y/o paridad. Entender estos procesos y su variedad es esencial no solo por la importancia de los gobiernos locales *per se* y su cercanía con la ciudadanía, sino porque en varios países existen o se han estado discutiendo y tratando proyectos para cambiar las reglas de reelección recientemente.¹³

5. “ARRASTRE” DE REFORMAS NACIONALES

Posiblemente, la forma más común de cómo cambian las reglas de la reelección local es como parte de una reforma más general a nivel nacional. De esta manera, las modificaciones de la reelección, particularmente a nivel presidencial, “arrastran” cambios a nivel local, dado que la reforma altera la reelección en todos los niveles. Esto sucedió en casos tan diversos como Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, tanto con reformas que introducían reglas más restrictivas como más permisivas.

Los cambios de las reglas de reelección presidencial en estos países normalmente responden a intereses y cálculos estratégicos de los actores políticos, que buscan habilitar la permanencia o bloquear el retorno de alguno de los posibles candidatos a la presidencia (DOŠEK 2018). De esta manera, las consideraciones y el diagnóstico sobre las ventajas y problemas de las modificaciones de estas reglas a nivel local no reciben mayor atención. Diversos procesos recientes ilustran esta dinámica. Varios de ellos culminaron y, efectivamente, alteraron la legislación (Colombia, Ecuador), mientras que en otros no terminó de aprobarse la reforma (Brasil). La principal consecuencia de este tipo de procesos es la alta incertidumbre que introducen los conflictos políticos nacionales en la política local. En otras palabras, los alcaldes (pero también los gobernadores)¹⁴ no tienen seguridad de acuerdo a qué reglas van a competir, por razones que no están relacionadas con la dinámica política local y dependiendo de reformas que promueven actores políticos de nivel nacional que obviamente no son ellos (ni necesariamente pertenecen a los mismos partidos).

Esto es particularmente patente en el caso de las reformas más restrictivas. En Ecuador se acabó con la reelección ilimitada a raíz del referéndum en 2018

13 Ver por ejemplo Ramírez (2019) para Costa Rica o Radio América (2019) para Honduras, entre otros.

14 Se refiere, genéricamente, al cargo ejecutivo del nivel intermedio del sistema político. En los respectivos países de la región existen diferentes equivalentes.

propuesto por el presidente Lenín Moreno. Este cambio era resultado de su pugna con el expresidente Rafael Correa, de desmontar su legado institucional y de impedir la vuelta de este último al poder. La reforma no tomó en cuenta las dinámicas de la política local y sus particularidades al momento de promover el cambio institucional. Los mismos actores políticos no se mostraban muy críticos con la restricción (EL TELÉGRAFO 2018); de hecho, algunos reconocían que la reelección indefinida no es necesariamente positiva y que aprovechaban la reelección por varios mandatos consecutivos solo porque lo permitía la legislación (EL COMERCIO 2017). En ese contexto, varios de los alcaldes no descartaron presentarse para otros cargos (concejales locales o a nivel regional de prefecturas), que les permitiría continuar su carrera política (EL UNIVERSO 2018).

Por su parte, en Colombia, la reforma constitucional de 2015 prohibió la reelección (inmediata) en el cargo presidencial. Ese cambio “arrastró” también a los alcaldes (y gobernadores), imposibilitando a los incumbentes volverse a presentar inmediatamente para un nuevo periodo de gobierno.¹⁵ De manera parecida a Ecuador, esta decisión fue guiada por la posibilidad de un nuevo mandato de Álvaro Uribe en la presidencia del país y poco tomó en cuenta la dinámica local. La falta de consenso se evidencia también en el debate público que se acrecentó en 2018 y de las proclamaciones del propio Uribe a favor de la reelección inmediata a nivel local (EL ESPECTADOR 2018). Estas venían en respuesta a la propuesta legislativa de prolongar el mandato de los ejecutivos locales y hacerlo coincidir con los periodos presidenciales, de tal manera que las elecciones sean concurrentes. La discusión ofreció una amplia diversidad de opiniones entre políticos de todos los niveles y (de momento) no llegó a prosperar en el Congreso, debido a su politización (EL NUEVO SIGLO 2019).

El debate sobre la reforma política en Brasil siguió patrones parecidos. El proceso de reforma iniciado en 2015 propuso, entre otras cosas, prohibir la reelección inmediata, para todos los cargos ejecutivos (DOŠEK 2018). Nuevamente, faltó un tratamiento particular y diagnóstico de la prohibición de la reelección de los *prefeitos*. La reforma, finalmente, no prosperó en medio de la destitución de la presidenta Dilma Rousseff a finales de 2015, y comienzos de 2016, y pasó a un segundo plano. Sin embargo, hasta la actualidad sigue

15 En 2014 se trató el tema de la reelección subnacional por separado en una propuesta “improvisada” del Gobierno nacional de ese momento (ACUÑA 2014), con el fin de unificar los periodos electorales con el nivel nacional.

abierta la posibilidad del cambio de las reglas, pero la discusión está centrada en la probabilidad de que se reelija el actual mandatario, Jair Bolsonaro, sin un análisis de las dinámicas políticas subnacionales o la posibilidad de reformas diferentes en los respectivos niveles del sistema político.

6. DECISIÓN NACIONAL DE PARTIDOS SIN (MUCHA) PRESENCIA LOCAL

El caso peruano presenta una manera extrema de proceder de las élites nacionales analizado en la sección anterior. Si bien los congresistas parecen tomar en cuenta (al menos discursivamente) el contexto local, hay una brecha entre el diagnóstico y la solución, los actores que deciden sobre la reforma tienen escasa representación en los gobiernos subnacionales, sobre cuyas reglas legislan, y se trata más bien de un golpe de efecto sobre los políticos subnacionales dirigido hacia la opinión pública. En ese sentido, la reciente reforma de 2015 que prohibió la reelección en los cargos ejecutivos subnacionales (gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales)¹⁶ es posiblemente ejemplo de la peor manera de proceder.

El contexto político peruano es caracterizado, entre otros elementos, por la ausencia de fuertes partidos políticos con presencia territorial y por bajas tasas de reelección. Por un lado, los partidos nacionales, con representación en el Congreso Nacional, lograron en las elecciones subnacionales de 2014 (las últimas antes de la reforma) solo alrededor de un tercio de los cargos ejecutivos (TUESTA SOLDEVILLA 2018). El resto fue ocupado, particularmente, por movimientos regionales o listas provinciales y distritales (todos sin representación legislativa nacional). Por otro lado, las tasas de reelección para cargos ejecutivos subnacionales han sido constantemente bajas entre 2006 y 2014, y en los últimos comicios antes de la reforma (2014) no llegaron al 20 % (ARAGÓN & INCIO 2014).

La propuesta de impedir la reelección inmediata tuvo básicamente dos justificaciones, relacionadas con el autoritarismo y la corrupción (VIVAS 2016; ARAGÓN & CRUZ SARMIENTO 2018). Por un lado, la reelección ilimitada permitía la existencia de caudillos que controlaban sus distritos como una “chacra” por varios periodos. Sin embargo, estos casos han sido más bien excepcionales, dadas las bajas tasas de reelección mencionadas. Por

16 Ver Neyra Zegarra (2018) para una descripción detallada del proceso de la reforma.

otro lado, la corrupción es inherente al sistema político peruano (QUIROZ 2019) y no está necesariamente vinculada a la reelección ni al nivel subnacional. En todo caso, pensar que la no reelección va a eliminar la corrupción es más bien ingenuo y simplista.¹⁷ De hecho, dada la imposibilidad de reelección inmediata, los gobernadores y alcaldes podrían tener aún menos incentivos para no incurrir en actos de corrupción y abuso de poder, al no poder ser castigados en las urnas.

En este contexto, el cambio institucional aparece más bien como instrumental, aprovechando el momento de aparición de varios casos importantes de corrupción para mostrar ante la opinión pública que “se está haciendo algo”. A su vez, la medida puede ser vista también como obstáculo al fortalecimiento y consolidación de los liderazgos regionales, que se podrían convertir en posibles desafiantes de los políticos nacionales. Es sintomático que la propuesta legislativa original incluía también la prohibición de la reelección de los legisladores nacionales, pero finalmente ésta fue excluida de la ley (VIVAS 2016).¹⁸

7. ¿ABRIENDO EL ESCENARIO LOCAL?

Los casos donde la reelección a nivel presidencial está prohibida, pero a nivel local existen normas menos restrictivas, representa un tercer escenario. Curiosamente, en Guatemala y Honduras existe reelección indefinida de alcaldes, aunque los presidentes están prohibidos de buscar la reelección. En Honduras se permitió la reelección presidencial inmediata en un proceso reformista bastante cuestionado en 2015 (DOŠEK 2018). Asimismo, en Paraguay y México está permitida una sola reelección de intendentes y presidentes municipales, respectivamente, mientras a nivel nacional está prohibida de cualquier manera.

Mientras en los países centroamericanos la reelección de alcaldes no registró cambios, en Paraguay las reglas han ido cambiando varias veces en las últimas tres décadas, y en México solo recientemente se experimentó con una reforma hacia leyes más permisivas. Las reformas en Paraguay y México evidencian que la reelección inmediata a nivel local puede existir en países donde la reelección a nivel nacional es rechazada mayoritariamente por la población.¹⁹ En ambos

17 Ver Requena (2018) al respecto.

18 La prohibición de la reelección de los congresistas fue promovida y aprobada en un referéndum nacional en 2018.

19 En México no ha sido seriamente planteada esta posibilidad, y en Paraguay los intentos de instalar este tema en la agenda terminaron fracasando y, en 2018, produciendo serios disturbios sociales y episodios de inestabilidad.

países la imposibilidad de reelección presidencial se justifica por el temor a presidentes (todo) poderosos, tendencias personalistas y caudillistas y concentración y abuso de poder.

Por lo tanto, la reelección a nivel local de alguna manera reconoce que la dinámica política local puede ser diferente y puede permitir que los alcaldes aspiren a un segundo mandato. Esto se debe, posiblemente, a que el poder de los alcaldes es comparativamente menor. En Paraguay existía la reelección (no consecutiva) desde la década de 1990, la reforma de 2001 permitió la reelección inmediata y la reciente modificación de 2014 aclaró que la reelección pudiera ser tanto inmediata como no consecutiva (siempre una sola). En términos prácticos, este último cambio permitió la posibilidad de un tercer mandato para quienes en 2014 estaban ocupando la intendencia por segunda vez. Al no ser retroactiva la ley, se computaba el periodo electoral 2010-2015 como el primer mandato y se posibilitaba un segundo, consecutivo o no, haciendo la regla más permisiva. Ciertamente, estas reformas generaron más bien problemas en la interpretación sobre a quién se aplican los cambios legales y cómo se computaban los periodos de reelección, dado que con cada reforma se empezaban a contar de nuevo los periodos que puedan ocupar los intendentes.

La introducción de la reelección de los presidentes municipales (junto con la reelección legislativa en todos los niveles)²⁰ en México rompe con la prohibición de esta posibilidad para los cargos ejecutivos. Ciertamente, la reelección de gobernadores y presidentes permaneció prohibida. La interpretación de este cambio fue controversial. Sus defensores argumentaban que la reelección fomenta la profesionalización de los políticos, permite la rendición de cuentas de los políticos electos y, en última instancia, debería mejorar su desempeño (GARCÍA 2018). Sus detractores sostenían, entre otros argumentos, que la reelección local podría abrir puertas a la reelección a nivel estatal o federal, rompiendo con la tradición institucional mexicana y posibilitando el continuismo y la concentración del poder en el cargo presidencial. Por tanto, no queda claro hasta qué punto la reforma reconoce la particularidad de la política local y hasta qué punto es un primer paso en una gradual relajación de las reglas de reelección en los otros niveles del sistema político.

20 Se estableció un periodo máximo de 12 años.

8. REFORMAS POR GOBIERNOS SUBNACIONALES

Argentina es el único país (junto en cierto punto con México) donde los gobiernos subnacionales, tanto provinciales como municipales, pueden introducir modificaciones a las reglas electorales que regulan el acceso al poder. En los demás países federales, las leyes son impuestas directamente desde el gobierno federal (Brasil y Venezuela) o aprobadas a nivel federal e implementadas con cierto margen de maniobra por los gobiernos estatales (México). En consecuencia, las reglas de reelección de los intendentes varían ampliamente entre las provincias e, incluso, dentro de ellas.

En las provincias donde no existen las Cartas Orgánicas (CO) como Santa Fe, Mendoza, La Pampa o la Provincia Buenos Aires, el gobierno provincial impone las mismas reglas para todos los gobiernos municipales. En las demás provincias, los municipios grandes que cuenten con su propia CO pueden regular también las reglas de reelección. Asimismo, las reglas no necesariamente coinciden entre el cargo de gobernador provincial, intendentes de municipios con CO y los demás intendentes de localidades que no disponen de su propia Carta Orgánica. A modo de ejemplo, en la provincia de Jujuy, el gobernador se puede reelegir de manera inmediata por una sola vez, la reelección de los intendentes de municipios sin CO es indefinida. Lo mismo sucede en los municipios con CO.

En las provincias que no conceden a sus municipios la posibilidad de promulgar Cartas Orgánicas (CO) se dieron las últimas reformas en la Provincia de Buenos Aires y en Mendoza.²¹ En ambos se restringió la posibilidad de reelección de los intendentes de ilimitada a una sola reelección inmediata, a raíz de iniciativas que venían de gobiernos anteriores o líderes no necesariamente aliados a los gobernadores que finalmente promulgaron la reforma de reelección. Estas reformas se aplican directamente a todos los municipios en cada provincia, dado que sus municipios carecen de la posibilidad de aprobar CO propias.

La prohibición de la reelección indefinida llamó la atención particularmente en el caso de la Provincia de Buenos Aires (PBA), dado que contiene aproximadamente un tercio del padrón electoral nacional y los municipios del

21 Asimismo, se ha estado considerando en la provincia de Santa Fe (EL CRONISTA, 2017).

Conurbano Bonaerense que concentran en gran parte este electorado se caracterizaban por la presencia de los llamados *barones del conurbano*. El término se refiere a los poderosos intendentes de estos municipios que permanecían en sus cargos por periodos prolongados, incluso de más de dos décadas. Si bien varios de ellos perdieron en las elecciones ya en 2015, otros pueden optar por un último periodo en las elecciones de 2019, donde varios también planean volver tras su derrota en 2015.

Paradójicamente, tres de las provincias más importantes del país no otorgan autonomía a sus municipios vía CO. Esto hace más sencillo cambiar las reglas de reelección en sus municipios. Sin embargo, en las otras provincias, las grandes ciudades cuentan con esa autonomía y en muchos casos con reelección indefinida para los intendentes, lo cual hace menos probable las reformas. En los demás municipios, los menos poblados y políticamente con menor transcendencia, los gobiernos provinciales pueden imponer reformas a los gobiernos locales. Por tanto, se da una situación contradictoria donde en muchas ciudades grandes de la mayoría de las provincias, los intendentes cuentan con suficiente autonomía para poder cambiar sus propias reglas, algo impensable en los países unitarios,²² a pesar de que allí los alcaldes pueden contar en muchos casos con mayor poder.

9. CONCLUSIONES

El artículo muestra que las reformas de las reglas de reelección para los cargos ejecutivos locales en América Latina responden en pocos casos a un diagnóstico adecuado de la dinámica política local. Más bien se ven arrastradas en los cambios de la legislación nacional o en los intereses de los políticos en ese nivel. Por tanto, estas reglas locales gozan de poca autonomía no solo por el propio diseño de los cambios institucionales sino también en términos del análisis y consideración de las particularidades de la política en los municipios.

Esta situación deriva en poca estabilidad, uso político y baja predictibilidad de las reglas electorales y sus incentivos (en un nivel de gobierno cada vez más importante). A su vez, esta tendencia contribuye a que los actores políticos tengan poca capacidad de adaptación a los nuevos incentivos y proyección para el futuro, aumentando la incertidumbre en la política (LUPU & RIEDL 2013;

22 Eso es impensable también a nivel intermedio en los países unitarios.

CALVO & NEGRETTO en prensa). En consecuencia, se refuerzan los patrones de cortoplacismo e inestabilidad endógena en el sistema político y posiblemente disminuyen los incentivos para un buen gobierno.

El artículo evidencia que en más de la mitad de los países se dio al menos una reforma de las reglas de reelección en la última década. Asimismo, en los otros países surgen o se discuten iniciativas en pos del cambio, especialmente de cara a los respectivos comicios locales. Esto es particularmente el caso en los países donde la reelección es indefinida, donde se revive la controversia sobre los “eternos” alcaldes, “barones”, caudillos locales o “señores feudales” que impiden la alternancia en el poder y la renovación de los liderazgos políticos (DOŠEK 2019). Se trata de un fenómeno generalizado presente en países tan diferentes como Argentina (en la Provincia de Buenos Aires, antes de la reforma), Chile, Honduras o Perú (antes de la reforma). Paradójicamente, es allí donde se tiende a pensar más en la dinámica propia del nivel local, dado que a nivel nacional muchas veces no existe la reelección ilimitada.

La experiencia comparada en la región entrega algunas posibles lecciones para los futuros procesos de reformas. Primero, se debería considerar el nivel local como autónomo en su propia regla, evitando que las modificaciones deriven de los cambios en la reelección presidencial. Las reglas de la política local precisan de su propio diagnóstico. Segundo, las reformas se deberían discutir fuera del periodo electoral, donde es más probable que el rechazo de los incumbentes sea mayor en el caso de las restrictivas o donde no sean aprobados instrumentalmente para los políticos de turno en el caso de las permisivas. Asimismo, los cambios de las reglas se deberían aplicar a partir de los siguientes periodos a las reformas para disminuir su rechazo en caso de las reformas restrictivas y no se deberían aprobar cerca de las elecciones para evitar procesos accidentados, improvisados y para que haya suficiente tiempo para todos los actores involucrados a adaptarse a las nuevas reglas. Tercero, las reformas de reelección deberían aclarar no solo la posibilidad de vuelta al poder misma, sino también cuánto tiempo antes deberían (obligatoriamente) dejar el cargo (pedir licencia) los incumbentes para dedicarse a la campaña electoral o con qué partidos (el mismo o diferente) pueden volver a presentarse.

Evidentemente, los efectos de las reformas son limitados. Los políticos encuentran maneras de adaptarse. Entre las más comunes es, sobre todo en la

existencia de reelección no consecutiva, la candidatura de los familiares o personas de confianza que son en muchos casos figuras puestas por los alcaldes salientes (MUÑOZ 2018; DOŠEK 2019). Por tanto, esa regla no implica necesariamente un verdadero cambio sino solo un periodo de espera para que vuelva el alcalde original. La reelección por uno o dos periodos vigentes en algunos contextos y planteados en otros, debería ser definitiva y el alcalde (la alcaldesa) se debería mover a otro cargo, en otro nivel del sistema político. Asimismo, cualquier posibilidad de reelección tiene que ir acompañada de un control y una fiscalización por parte de otros organismos públicos, medios de comunicación y partidos de oposición.

Finalmente, las reelecciones indefinidas contribuyen, como es el caso a nivel nacional, a una excesiva concentración de poder en las manos de los alcaldes que en muchos países enfrentan menos control y atención de los medios de comunicación e impide alternancia en el cargo, dificultando particularmente la llegada de mujeres a la vida política. De la misma manera, un solo periodo parece demasiado corto para realizar proyectos de más largo plazo y es un constante reclamo de los alcaldes, además de que impide la rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Por tanto, dos o tres²³ periodos sucesivos (sin la posibilidad de volver al presentarse para el mismo cargo) aparecen como un punto intermedio entre los dos extremos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUÑA, F.

2014 «¿Para qué la unificación de periodos y reelección de autoridades locales?». *Razón Pública*. Recuperado de <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7966-%C2%BFpara-qu%C3%A9-la-unificaci%C3%B3n-de-per%C3%ADodos-y-reelecci%C3%B3n-de-autoridades-locales.html>

ARAGÓN, J. & CRUZ SARMIENTO, M.

2018 «El estreno de la no reelección inmediata en las elecciones regionales y municipales del 2018». *Argumentos*, 12, 2.

23 Se trata de una propuesta que se está discutiendo actualmente, por ejemplo, en Costa Rica (QUESADA 2019).

ARAGÓN, J. & INCIO, J. L.

2014 «La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014». *Argumentos*, 5, 8.

BENOIT, K.

2007 «Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions». *Annual Review of Political Science*, 10: 363-390.

BUQUET, D.

2007 «Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, 1: 35-49.

CALVO, E. & ABAL MEDINA (H), J. M. (EDS.).

2001 *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Instituto Nacional de la Administración Pública.

CALVO, E. & NEGRETTO, G.

En Prensa «*When (Electoral) Opportunity Knocks: Weak Institutions, Political Shocks, and Electoral Reforms in Latin America*». En: Brinks, D. M., Levitsky, S. & Murillo, M. V. (Eds.). *Understanding Institutional Weakness: Lessons from Latin America*. New York: Cambridge University Press.

CARDARELLO, A.

2010 «Sistemas políticos locales en América Latina. Un estudio comparado». En: Cravacuore, D. & Navarro, C. J. (Eds.). *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica. Las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 91-116.

COLOMER, J. M.

2005 «It's Parties That Choose Electoral Systems (or, Duverger's Laws Upside Down)». *Political Studies*, 53, 1: 1-21.

DOŠEK, T.

2018 «Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: Estrategias e intereses electorales de las élites políticas». *Revista de Derecho Electoral*, 25: 57-82.

DOŠEK, T.

2019 «La persistencia de caudillos locales en América Latina». *Tesis Doctoral*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

EL COMERCIO

2017 «Tres alcaldes del PSC, los más antiguos en los cargos». *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/alcaldes-psc-reeleccion-consulta-popular.html>

EL CRONISTA

2017 «El intríngulis electoral de Santa Fe y la reforma constitucional». *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/columnistas/El-intringulis-electoral-de-Santa-Fe-y-la-reforma-constitucional-20170102-0048.html>

EL ESPECTADOR

2018 «Mejor reelección de alcaldes y gobernadores que prórroga de periodos: Álvaro Uribe». *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/mejor-reeleccion-de-alcaldes-y-gobernadores-que-prorroga-de-periodos-alvaro-uribe-articulo-818736>

EL NUEVO SIGLO

2019 «¿Reelegir gobernadores o ampliar su mandato?». *El Nuevo Siglo*. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/07-2019-reeleccion-de-gobernadores-o-ampliacion-del-mandato>

EL TELÉGRAFO

2018. «En las seccionales de 2019 no habrá reelección para 47 alcaldes». *El Telégrafo*. Recuperado de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/comiciosseccionales2019-noreeleccion-alcaldes>

EL UNIVERSO

- 2018 «47 alcaldes de Ecuador sin opción para otra reelección». *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/02/26/nota/6640930/47-alcaldes-opcion-otra-reeleccion>

FREIDENBERG, F. & DOSEK, T.

- 2016a «Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos». En: Tuesta Soldevilla, F. (Ed.). *Representación política en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 73-103.

FREIDENBERG, F. & DOSEK, T.

- 2016b «Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)». En: Casas-Zamora, K., Chanto, R., Muñoz-Pogossian, B. & Vidaurri, M. (Eds.). *Reformas políticas en América Latina: Tendencias y casos*. Washington: Organización de los Estados Americanos, 25-92.

FREIDENBERG, F. & SUÁREZ-CAO, J. (EDS.).

- 2014 *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

GALLAGHER, M. & MITCHELL, P. (EDS.).

- 2005 *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

GARCÍA, I.

- 2018 «La primera gran reelección». Reporte Indigo. Recuperado de <https://www.reporteindigo.com/reporte/la-primera-gran-reeleccion-alcaldes-diputados-locales-rechazo-electores/>

GARCÍA DÍEZ, F.

- 2006 *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Barcelona: Fundación CIDOB.

JACOBS, K. & LEYENAAR, M.

- 2011 «A Conceptual Framework for Major, Minor, and Technical Electoral Reform». *West European Politics*, 34, 3: 495-513.

LEYENAAR, M & HAZAN, R.

- 2011 «Reconceptualising Electoral Reform». *West European Politics*, 34, 3: 437-455.

LEVICK, L.

- 2013 «Recasting Electoral Reform: Identifying and Overcoming Problems of Selection Bias». *Paper presentado en el Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*, Victoria, British Columbia, Canada, 4 al 6 de junio. Recuperado de <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2013/Levick.pdf>

LUPU, N. & RIEDL, R. B.

- 2013 «Political Parties and Uncertainty in Developing Democracies». *Comparative Political Studies*, 46, 11: 1339-1365.

MARENCO, A.

- 2006 «Path-Dependency: Instituciones políticas y reformas electorales en América Latina». *Revista de Ciencia Política*, 26, 2: 53-75.

MARENCO, A.

- 2009 «Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de los cambios en las reglas de la competencia». En: Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J. & Walker, I. (Eds.). *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago de Chile: CEP, Proyectamérica, Instituto Libertad y Desarrollo y CIEPLAN, PNUD, 105-137.

MITCHELL, P.

- 2005 «The United Kingdom: Plurality Rule Under Siege». En: Gallagher, M. & Mitchell, P. (Eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 157-184.

MOLINA, J.

- 2007 «Sistemas electorales subnacionales». En: Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco Henríquez, J. J. & Thompson, J. (Eds.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México, D.F.: IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, TEPJF, IFE y FCE, 334-370.

MOLINA, J. & HERNÁNDEZ, J.

- 1995 «Sistemas electorales subnacionales en América Latina». *Ibero-amerikanisches Archiv, Neue Folge*, 21, 3/4 (1995), pp. 411-438.

MUÑOZ, P.

- 2019 «Familiares en contienda». *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/familiares-contienda-paula-munoz-noticia-528280>

NEGRETTO, G.

- 2010 «La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso». *Desarrollo Económico*, 50, 198: 197-221.

NEGRETTO, G.

- 2015 *La política del cambio constitucional en América Latina*. México, D.F.: FCE.

NEYRA ZEGARRA, A.

- 2018 «La prohibición de reelección inmediata como nueva regla en las Elecciones Municipales 2018». *Elecciones*, 18: 95-120.

PESCHARD, J. (COORD).

- 2008 *El federalismo electoral en México*. México, D.F. UNAM y Miguel Ángel Porrúa.

PISCETTA, J.

- 2019 «Los “barones” bonaerenses, cerca de la extinción: qué intendentes se retiran y cuáles jugarán su última reelección». *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2019/06/23/los-barones->

bonaerenses-en-peligro-de-extincion-que-intendentes-se-retiran-y-cuales-jugaran-su-ultima-reeleccion/

QUESADA, D.

- 2019 «Diputada sancarleña presentó proyecto para que alcaldes solo puedan reelegirse dos veces». *Radio Santa Clara*. Recuperado de <https://radiosantaclara.cr/noticias/noticias-regionales/2009-diputada-sancarle%C3%B1a-present%C3%B3-proyecto-para-que-alcaldes-solo-puedan-reelegirse-dos-veces.html>

QUIROZ, ALFONSO W.

- 2019 *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

RADIO AMÉRICA.

2019. «Relección de alcaldes debería ser por única vez para evitar “caciquismos” dice abogado de la Alianza Patriótica». *Radio América*. Recuperado de <http://www.radioamerica.hn/reeleccion-alcaldes-honduras/>

RAMÍREZ, A.

2019. «TSE avala proyecto para limitar reelección de alcaldes». *crhoy.com*. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/tse-avala-proyecto-para-limitar-reeleccion-de-alcaldes/>

REMMER, K. L.

- 2008 «The Politics of Institutional Change Electoral Reform in Latin America, 1978-2002». *Party Politics*, 14, 1: 5-30.

REQUENA, J. C.

2018. «Elecciones subnacionales: entre la indignación y la complacencia». *Memoria*, 26. Recuperado de <http://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/articulo/elecciones-subnacionales-entre-la-indignacion-y-la-complacencia/>

SNYDER, R.

- 2001 «Scaling Down: The Subnational Comparative Method». *Studies in Comparative International Development*, 36, 1: 93-110.

SUÁREZ-CAO, J.

- 2016 «Tipos de sistemas electorales para la elección de gobernadores regionales en Chile: propuestas para el debate desde una perspectiva comparada». En Fundación Chile Descentralizado. *El arranque de la descentralización. Desatando las amarras del centralismo chileno*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.

SUÁREZ-CAO, J., BATLLE, M. & WILLS-OTERO, L.

- 2017 «El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana». *Colombia Internacional*, 90: 15-34.

TUESTA SOLDEVILLA, F.

- 2018 «Partidos en su laberinto. Una reforma sin brújula». En: DESCO. *Sin paradero final. Serie Perú Hoy* N° 33. Lima: DESCO, 71-89.

VAN DER KOLK, H..

2007. «Local electoral systems in Western Europe». *Local Government Studies*, 33, 2, 159-180.

VARGAS PEÑA, E.

- 2015 «El re-rekutú». *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/2015/06/02/el-re-rekutu/>

VIVAS, F.

- 2016 «Prohibición para reelección inmediata de alcaldes en la mira». *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/prohibicion-reeleccion-inmediata-alcaldes-mira-398839>

[Sobre el autor]

TOMÁŠ DOŠEK

Tomáš Došek es Profesor a Tiempo Completo en el Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha realizado estancias de investigación o trabajo de campo en Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Portugal o Uruguay. Sus líneas de investigación son los partidos políticos, las reformas electorales y la política subnacional en América Latina. Co-editor de dos libros: *Mujeres en la política. Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (IECM Y IIJ-UNAM, 2018) y *Women, Politics, and Democracy in Latin America* (PALGRAVE, 2017). Ha publicado artículos en revistas como *Democratization*, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *Taiwan Journal of Democracy*, *Regional & Federal Studies*, *Política y gobierno* o *Dados*.

Participación juvenil en las elecciones internas del Partido Nacionalista Peruano

DANNY ORTIZ CÁCERES

<danny.ortiz@unmsm.edu.pe>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

ORCID: 0000-0002-4319-2765

[Resumen] El propósito de la investigación fue aproximarse a los factores que impulsaron a los afiliados del Partido Nacionalista Peruano a participar como candidatos a las secretarías juveniles distritales de Lima Metropolitana en el 2014. En vista de la poca atención que recibieron los procesos electorales internos de los partidos políticos peruanos, se optó por un enfoque cualitativo. Para abordar el comportamiento a nivel individual se entrevistó a ocho candidatos considerando la Teoría de la Acción Razonada. La limitación de la muestra quedó en parte compensada por los dos años que duró la etnografía. La investigación identificó 23 factores: 21 creencias (cinco de tipo comportamental; seis, normativos y diez, de control), la cultura organizacional del partido y su reglamento electoral. Se convino en llamar a esta cultura como *autocrítica pragmática*, definida como aquella que cuestiona la distribución del poder en la organización con el objetivo, sobre todo, de obtener incentivos selectivos por encima de los teleológicos.

[Palabras clave] Partidos políticos, participación juvenil, cultura organizacional, elecciones internas, Partido Nacionalista Peruano.

[Title] Youth participation in the internal elections of the Peruvian Nationalist Party

[Abstract] The purpose of the research was to approximate the factors that prompted members of the Peruvian Nationalist Party to participate as candidates for the district youth secretariats of Metropolitan Lima in 2014. In view of the little attention received by the internal electoral processes of Peruvian political parties, a qualitative approach was chosen. To address the behavior at the individual level, eight candidates were interviewed considering the Theory of Reasoned Action. The limitation of the sample was partly offset by the two years that the ethnography lasted. The study identified 23 factors: 21 beliefs (five of behavioral type, six normative and ten of control), the organizational culture of the party and its electoral regulation. It was agreed to call this culture *pragmatic self-criticism*, defined as one that questions the distribution of power in the organization with the objective, above all, of obtaining selective incentives over teleological ones.

[Keyword] Political parties, youth participation, organizational culture, internal elections, Peruvian Nationalist Party.

[Recibido] 28/08/19 & [Aceptado] 10/10/19

ORTIZ, Danny «Participación juvenil en las elecciones internas del Partido Nacionalista Peruano» *Elecciones*, 2019, enero-diciembre, 18 (19), pp. 39-70

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación nació del interés por contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos peruanos, organizaciones que han venido a menos, perdiendo legitimidad y vida institucional, al punto que para algunos ya no existen. Tal interés partió de la preocupación por conocer los procesos electorales internos, formulando la siguiente pregunta: ¿qué factores impulsaron a los militantes del Partido Nacionalista Peruano a participar como candidatos a las secretarías juveniles en las elecciones de autoridades de los comités políticos distritales de Lima Metropolitana en el 2014?. Como se lee, es una pregunta bastante general, pero justificada por la poca curiosidad de la academia peruana en responderla.

La investigación, de esta manera, se vincula con la democracia interna y, más exactamente, con la selección de candidatos; un tema importante, ya que forma parte de la carrera política del afiliado. Ser secretario juvenil es un paso, o debería serlo, para aspirar a otras instancias del partido y luego postular a un cargo de elección popular. Forma parte de la profesionalización política y de la institucionalización partidaria que contrasta con la personalización de los partidos. En esta línea, uno de los espacios importantes de socialización y vinculación política con la sociedad son los comités distritales, a través de los cuales, los partidos deberían empezar la función de representación con la agregación de intereses. Lamentablemente, la institucionalización partidaria se ha venido perdiendo por diferentes motivos, ya sea porque en su interior no se promueven mecanismos participativos, porque no forman cuadros o porque, al final, las candidaturas a cargos públicos se rigen por criterios distintos al partidario, como el criterio económico o el de popularidad.

En las siguientes líneas se tratará de responder la pregunta de investigación recurriendo a diferentes marcos conceptuales. Se empezará por fundamentar el problema, planteando los objetivos e hipótesis; luego se desarrollará el marco teórico atendiendo al estudio de los partidos, al comportamiento político, a la Teoría de Acción Razonada y a la cultura organizacional. En tercer lugar, se describirá la metodología empleada, y, finalmente, se expondrán los resultados.

2. FUNDAMENTACIÓN DEL PROBLEMA

Los estudios, sobre todo, se han dirigido al sistema de partidos políticos, a sus aspectos jurídicos y al nivel organizativo. Con relación a este último, las investigaciones han preferido tratar el desempeño electoral, sus procesos de institucionalización, la participación femenina o las convicciones ideológicas. Por el contrario, han recibido escaso interés los procesos de elecciones internas, tanto para cargos públicos como para cargos partidarios, además de temas como la cultura organizacional.

La revisión documental halló cuatro estudios que abordaron de manera secundaria los procesos electorales para cargos internos. En algunos estudios, el tema estuvo incluido en el análisis de la estructura de los partidos políticos como lo hizo Carlos Meléndez en el 2007 y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en el 2010. En otro estudio, llevado a cabo por Anahí Durand (2007), el tema fue analizado en el ámbito de la participación al interior del Partido Aprista Peruano. Por último, se cuenta con el estudio de Alicia del Águila (2004) dentro de la participación femenina.

Según lo descrito, el tema de investigación fue estudiado de manera tangencial, por lo cual se optó usar un enfoque cualitativo (HERNÁNDEZ, FERNÁNDEZ, & BAPTISTA 2014: 358). Se trató de aproximarse al tema y profundizarlo para poder continuar, posteriormente, con investigaciones de corte explicativo. En ese sentido, el objetivo general de la investigación fue describir los factores que favorecieron la participación de los afiliados como candidatos a las secretarías juveniles distritales de Lima Metropolitana en las elecciones internas del 2014. Para llegar a una respuesta, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- O.E. 1: Identificar las creencias de los afiliados del Partido Nacionalista Peruano que les motivaron participar como candidatos a las secretarías juveniles.
- O.E. 2: Describir las características de la cultura organizacional del Partido Nacionalista Peruano.
- O.E. 3: Proponer un modelo teórico sobre la participación de los afiliados del partido político en mención a las secretarías juveniles distritales.

Por el estado del objeto de estudio, las hipótesis planteadas, y presentadas a continuación, tuvieron un carácter general:

- Hipótesis 1: Los afiliados del Partido Nacionalista Peruano postularon a una secretaría juvenil distrital con el propósito de obtener beneficios materiales y colectivos si lograban conseguir el cargo partidario.
- Hipótesis 2: Los afiliados postularon a una secretaría juvenil distrital motivados por personas o grupos significativos en su vida partidaria que aprobaron su candidatura.
- Hipótesis 3: Las creencias del tipo personal de los afiliados propiciaron su candidatura a una secretaría juvenil distrital.
- Hipótesis 4: Las creencias del tipo ambiental de los afiliados propiciaron su candidatura a una secretaría juvenil distrital.
- Hipótesis 5: La cultura organizacional del Partido Nacionalista Peruano influyó en la decisión de postular a una secretaría juvenil distrital.

Como todo estudio, la investigación conllevó una serie de limitaciones con las que deben sopesarse los resultados. La principal de ellas está relacionada con el tamaño de la muestra. La muestra de las entrevistas sumó un total de ocho personas, las cuales, principalmente, pertenecieron a una facción juvenil (de un total de tres). Estos jóvenes postularon y, casi todos, salieron elegidos secretarios juveniles. En otras palabras, la muestra pudo ampliarse, ya que postularon más de ocho personas y existieron más facciones. Sin embargo, estas limitaciones quedan justificadas por los siguientes motivos. En el periodo de investigación no se encontró joven alguno participando en el partido y que hubiese postulado. Asimismo, se entrevistó a jóvenes, sobre todo, integrantes de una facción, ya que se mostraron más abiertos con la presencia del investigador y, en general, más abiertos con la presencia de actores externos. Sin embargo, esta limitación queda en parte compensada por los dos años de trabajo de campo que duró la etnografía, desde abril del 2014 hasta marzo del 2016. Esto permitió aproximarse a la cultura organizacional del Partido Nacionalista Peruano y conocer si las creencias de los postulantes se concretaron o no.

Antes de pasar a los siguientes ítems, es pertinente contextualizar estas elecciones internas. Los comicios fueron llevados a cabo en la segunda mitad del

Gobierno de Ollanta Humala (2011-2016). Humala había liderado y era uno de los fundadores del Partido Nacionalista Peruano, por tal, se consideraba a este partido político un partido de gobierno.¹ A partir de ello, los afiliados se crearon expectativas, sobre todo, laborales que, como se verá, no se cumplieron del todo. Una manera de revertir tal situación fue postular a un cargo dirigencial en las elecciones internas del 2014. Estas fueron convocadas a nivel nacional el 10 de mayo por el Comité Electoral Nacional según disposición del Comité Ejecutivo Nacional (CEN). Inicialmente, las elecciones fueron programadas para el 13 de julio, celebrándose al final una semana después, el día 20.² El proceso electoral del 2014 fue el tercero, luego del 2008 y del 2010.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 PARTIDOS POLÍTICOS

A inicios del siglo pasado, Weber mencionaba que los partidos “son, en su íntima esencia, organizaciones libremente creadas [...] su fin es siempre la búsqueda de votos para elecciones a cargos políticos” (WEBER citado en PASQUINO 2014: 166). Eldersveld, en 1964, los consideraba como sistemas políticos en miniaturas y, así, se les podía caracterizar como organizaciones que poseen reglas para distribuir su poder (ALCÁNTARA & FREIDENBERG 2003: 12). En 1976, Sartori apuntó dos características básicas bajo las cuales los partidos se diferencian de otras organizaciones: (a) ocupar cargos públicos y (b) celebrar elecciones (SARTORI 2000: 89). En 1996, Alan Ware (2004) concluyó que un partido político es una institución que busca influir en el Estado, ocupando posiciones en el gobierno e intentando agregar intereses. Hague & Harrop (2001), los definieron como organizaciones permanentes que disputan elecciones en búsqueda de ocupar puestos decisivos de autoridad en el Estado.

De acuerdo con estas definiciones, hay dos maneras de entender a los partidos políticos. Por un lado, se les puede concebir como organizaciones que solo buscan cargos en el gobierno a través de elecciones y, por el otro, entenderlos

1 El presente artículo no aborda la naturaleza del Partido Nacionalista Peruano. Para profundizar este punto, además de conocer una breve historia de la Juventud Nacionalista y la dinámica de las facciones juveniles, el lector puede consultar la tesis. En ella encontrará las entrevistas realizadas a René Galarreta, quien fue el primer Coordinador Nacional de la Juventud Nacionalista, y a César Ramos, presidente del Comité Electoral Nacional del partido.

2 El 19 de octubre de aquel año se celebraron elecciones complementarias en siete distritos, donde previamente fueron anuladas.

no solo en estos términos, sino caracterizados con otros elementos más. Según lo planteado por Pasquino, esta última concepción es la que ha ganado terreno. Para él, la mayoría de los académicos llama partido político a una organización que permite participar a sus afiliados a través de toda una estructura, es así que se formula un programa de políticas públicas y dura más de una vuelta electoral (PASQUINO 2014: 166). Este trabajo entiende a los partidos políticos tal como sugirieron los autores referenciados.

3.2. DEMOCRACIA INTERNA

La tendencia de los partidos políticos en democracias nuevas y establecidas es adoptar prácticas democráticas en su organización. En América Latina, este giro se produjo a partir de 1990 siguiendo las reformas de los partidos europeos (FREIDENBERG 2009: 277). A pesar de ello, se observaba la ausencia del pluralismo al interior de estas organizaciones. Freidenberg (2006: 2) afirma que en América Latina, después de la democratización en la década de 1980, los partidos compitieron en las elecciones con la idea de la disciplina y cohesión interna no teniendo en cuenta la opinión de los afiliados ni la inclusión de los subgrupos. Por ello, una de las principales preguntas fue cómo hacer para que los afiliados participen de forma más activa en la organización (SEYD 1999: 388). La reorganización, en general, se inició en tres planos: la forma de elección de candidaturas, la toma de decisiones sobre políticas y la creación de nuevas instancias de participación.

Aunque las reformas iniciales posperiodos dictatoriales no involucraron la reforma interna de los partidos políticos, la segunda mitad de la década de 1990 será terreno fértil para establecer los primeros pasos de las elecciones primarias. De acuerdo con Freidenberg, antes de 1990, al menos, 60% de los partidos latinoamericanos seleccionaban a sus candidatos vía convenciones organizadas por las elites. Era una *selección sin elección*. Después de aquel año algunos partidos empezaron a seleccionar a sus candidatos de forma más competitiva involucrando a las bases, incluso a la ciudadanía. Perú se alineó en el 2003 con la promulgación de la Ley 28094, Ley de Partidos Políticos, ahora llamada Ley de Organizaciones Políticas. Freidenberg (2009: 288), a pesar de reconocer una serie de limitaciones a las elecciones internas,³ observa que estas

3 Según Freidenberg (2009), las investigaciones evidencian que las elecciones internas no eliminaron la oligarquía partidaria (al contrario, fue fortalecida en algunos casos), no ha incrementado la legitimidad del candidato, han

prácticas han “mejorado los niveles de participación de los afiliados, ha impulsado la circulación de la información e incrementado los niveles de pluralismo dentro de los partidos en la región”. (FREIDENBERG 2009: 3)⁴

Considerando la definición de Freidenberg (2009), se entiende por democracia interna un procedimiento para tomar decisiones. En democracias pluralistas, este procedimiento por excelencia son las elecciones, con el cual se podría evaluar cualquier proceso (por ejemplo, seleccionar a candidatos o definir políticas). Los criterios para identificar el nivel de democracia interna son tres: la competencia (de candidatos, propuestas o posturas), la competitividad (es decir, el grado de rivalidad entre las posiciones) y la incertidumbre de la decisión tomada. A *grosso modo*, un partido político con alta democracia interna supone entonces “altos niveles de incertidumbre, de competencia y competitividad e incluso de conflictividad” (FREIDENBERG 2009: 287). La selección de candidatos, por su parte, implica cuatro aspectos: tipo de candidatura, método de selección, método de votación e instancias organizadoras.

3.3. EL COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Considerando las perspectivas micro, meso y macro de Eatwell (1997) para el estudio del comportamiento político, se puede afirmar, preliminarmente, que los afiliados del Partido Nacionalista Peruano se animarán y podrán postular por una secretaría juvenil distrital influenciados por aspectos individuales, grupales y organizacionales, además de algunos procesos nacionales.

El análisis de la perspectiva micro se llevó a cabo de acuerdo con la Teoría de la Acción Razonada (TAR). Esta teoría está diseñada para explicar comportamientos en contextos específicos (AJZEN 1991: 181), esclarece mejor los

afectado la cohesión partidaria, no han mejorado la calidad de los candidatos seleccionados, ha llevado a los partidos a confundir las preferencias del electorado, ha incrementado el costo político y, sobre todo, no han garantizado el éxito electoral.

- 4 De acuerdo con algunos, la elección democrática de candidatos para cargos de elección popular trae beneficios notables. La organización se beneficiaría por la incorporación de nuevos miembros (BRETH & QUIBELL 2003: 3) que mejorarían la calidad de representación al movilizar nuevos intereses sociales (WARE 1996: 266) y generarían campañas electorales dinámicas y, posiblemente, eficaces (BRETH & QUIBELL 2003: 3). Asimismo, añadiría autoridad moral al funcionario electo a cargo público por estar legitimado (ALCÁNTARA 2002: 15; SCARROW & GEZGOR 2010: 826). Por otro lado, la selección democrática generaría una percepción positiva de la opinión pública sobre las organizaciones políticas (BRETH & QUIBELL 2003: 3), y aseguraría la estabilidad de la democracia y gobernabilidad en la región al ver partidos transparentes, incluyentes y responsables ante sus miembros (FREIDENBERG 2009: 3).

comportamientos bajo control volitivo (MONTAÑO & KASPRZYK 2008: 91) y permite seleccionar los factores importantes a través de la identificación de creencias subyacentes (MONTAÑO & KASPRZYK 2008: 91).⁵ El análisis de la perspectiva meso se enfocó en la cultura organizacional para abordar el “modo de vida” de los afiliados. Se consideró pertinente tomar como guía orientativa el modelo de la dinámica cultural de Hatch, el cual da cuenta del proceso cultural interrelacionando sus elementos. Por último, quedó en manos del trabajo de campo hallar elementos de la perspectiva macro.

3.3.1. LA TEORÍA DE LA ACCIÓN RAZONADA

La TAR establece que todo comportamiento específico está determinado por tres tipos de creencias que actúan sobre la conducta: las creencias comportamentales, las normativas y las de control. Las primeras evalúan si una acción conlleva resultados positivos o negativos, las segundas se refieren a la presión social, y las terceras tratan sobre los factores ambientales y personales que posibilitan efectuar una conducta (FISHBEIN & AJZEN 2010).

Con base en los estudios de Clark y Wilson, Seyd y Whiteley (YOUNG & CROSS 2002: 549-550) y, especialmente, los aportes de Panebianco (1990), se proponen tres tipos de creencias comportamentales: las creencias materiales (relacionadas con resultados tangibles extrínsecos o susceptibles de ser monetizables); las creencias de estatus (relacionadas con la obtención de prestigio o reputación) y las creencias teleológicas (relacionadas con los fines del partido, su ideología o su identidad).

Las creencias normativas son aquellas que esperamos piensen nuestros referentes cuando efectuamos un comportamiento. Estos referentes pueden ser personas o grupos particulares que evaluarán nuestra conducta, aprobándola o no (FISHBEIN & AJZEN 2010: 20).

Para analizar las creencias de control a nivel personal se usó el concepto de capital político, definido por Hale como el “*stock* de activos que poseen que podría traducirse en éxito electoral” (HALE 2006: 12). Se diferencian dos

5 Si bien los procedimientos de la TAR se orientan al análisis cuantitativo, la investigación lo empleó en su etapa llamada *formative research*, es decir, en aquella etapa cuyo propósito es identificar el núcleo de creencias sobresalientes, sobre todo, por métodos cualitativos.

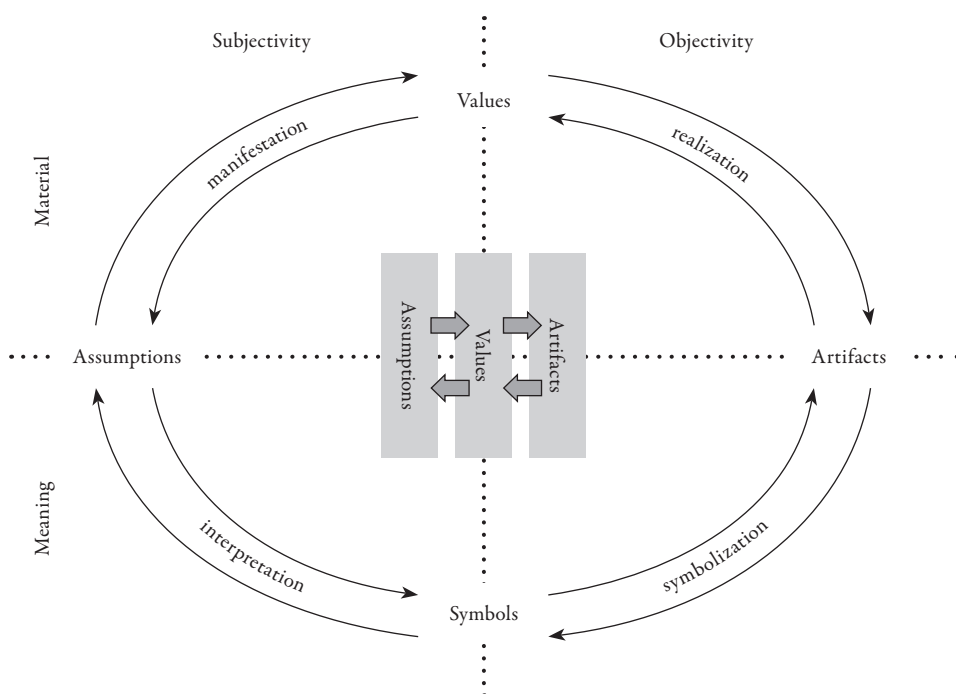
tipos de capital: el ideacional y el administrativo. El primero comprende los principios, ideas o la personalidad del candidato; mientras que el segundo, la provisión de material selectivo o ventajas simbólicas a sus partidarios (HALE 2006: 12-13).

3.3.2. LA CULTURA ORGANIZACIONAL

La cultura organizacional ha sido definida de varias maneras. Para el presente trabajo, se ha considerado el modelo de la dinámica cultural de Hatch (1993: 661) para quien cultura organizacional es el conjunto de supuestos, valores, símbolos y artefactos interrelacionados en los procesos de manifestación, realización, simbolización e interpretación (Gráfico 1).

GRÁFICO 1

El modelo de dinámica cultural de Hatch



Fuente: Hatch & Cunliffe 2013: 189

Los supuestos (básicos) forman el núcleo de la cultura. Se les debe entender como la representación de la realidad que generan expectativas sobre la organización (HATCH 1993: 663). La manera de cómo se piensa la realidad dará forma a lo que se valora, proceso llamado manifestación (HATCH 1993: 662).

El segundo proceso recibe el nombre de realización, el cual consiste en el paso de los valores a los artefactos por medio de una serie de comportamientos. Los artefactos deben ser entendidos como manifestaciones del núcleo cultural que producen y mantienen los valores (HATCH & CUNLIFFE 2013: 170). Pueden ser textos, objetos tangibles, ritos o comportamientos (HATCH & CUNLIFFE 2013: 190).

El tercer proceso recibe el nombre de simbolización que consiste en el paso de los artefactos a los símbolos, definidos como objetos, actos o formaciones lingüísticas que representan significados, evocan emociones e impulsan a la acción. El cuarto proceso recibe el nombre de interpretación y consiste en el paso de lo simbólico a los supuestos, a través de la selección y usos expresivos de símbolos para representar ideas y sentimientos (HATCH & CUNLIFFE 2013: 190).

4. METODOLOGÍA

Para analizar el comportamiento individual de los candidatos se recurrió a las entrevistas a profundidad, diseñándose el cuestionario según las categorías de la TAR. El muestreo que se empleó fue el teórico (FLICK 2004: 78). Sin embargo, en la práctica, esta idea tuvo que ser ponderada con el criterio de accesibilidad, ya que entre algunos militantes se generó una atmósfera de desconfianza y se hubiera podido afectar la continuidad de la investigación.

La muestra sumó un total de ocho candidatos, siete de ellos ganaron las elecciones y uno perdió. Estos siete militantes pertenecieron a la Juventud Nacionalista de Bases Incluir para Crecer (JNB), facción que logró integrar la mayor cantidad de secretarios juveniles. El candidato que perdió estuvo más próximo a la facción contraria, la Juventud Nacionalista (JN). La edad de los entrevistados osciló entre los 25 y 29 años. Todos los entrevistados fueron hombres, excepto una militante. En general, la mayoría (5) tuvo estudios universitarios, unos culminados, otros en curso. El resto (3), estudios técnicos (Tabla 1).

TABLA 1
Datos generales de los candidatos entrevistados

Entrevista	Edad	Sexo	Facción	Elecciones	Profesión / Carrera
Entrevistado 1	26	H	JNB	Electo	Técnico en Computación
Entrevistado 2	25	H	JNB	Electo	Educación Física
Entrevistado 3	27	H	JNB	Electo	Bartender
Entrevistada 4	27	M	JNB	Electa	Estudiante de Derecho
Entrevistado 5	26	H	JNB	Electo	Estudiante de Derecho
Entrevistado 6	27	H	JNB	Electo	Contabilidad
Entrevistado 7	26	H	JNB	Electo	Comunicación Social
Entrevistado 8	29	H	JN	No Electo	Técnico en Administración

Fuente y elaboración propias, 2017

Para el análisis de la cultura organizacional se recurrió a la etnografía. Las unidades de estudio fueron tres: las facciones juveniles del Partido Nacionalista Peruano, el Comité Político de Ate y el II Plenario Nacional de la Juventud Nacionalista. La investigación pudo sumergirse en dos de las tres facciones juveniles: la JN y la JNB. No se pudo lograr un mayor acercamiento con los “otarolistas”, la tercera facción. Para interpretar los datos de las entrevistas y de la etnografía se recurrió a la Teoría Fundamentada (FLICK 2004: 192-193).

5. RESULTADOS

La investigación halló 23 factores que favorecieron la participación de los afiliados del Partido Nacionalista Peruano como candidatos a las secretarías juveniles distritales de Lima Metropolitana en las elecciones internas del 2014: 21 creencias, 12 principales y 9 secundarias (Tabla 2); la cultura organizacional del partido y el *Reglamento Electoral para Elegir a las Autoridades Partidarias*.

De acuerdo con los datos, el estudio comprobó la primera hipótesis, identificando tres importantes creencias comportamentales: una creencia material; otra, de estatus; y una, teleológica.

TABLA 2

Número de creencias que impulsaron la postulación a una secretaría juvenil

Tipo de creencia	Número de creencias		Total
	Creencias principales	Creencias secundarias	
Creencias comportamentales	3	2	5
Creencias normativas	2	4	6
Creencias de control de naturaleza personal	4	3	7
Creencias de control de naturaleza ambiental	3	0	3
Total	12	9	21

Fuente y elaboración propias, 2017

Una de las primeras ideas de los candidatos fue considerar que una secretaría juvenil posibilitaría redistribuir los incentivos materiales. Los afiliados que postularon a las secretarías juveniles creyeron que saliendo elegidos autoridades podrían redistribuir los incentivos materiales, tales como puestos laborales, capacitaciones y viajes al exterior; incentivos que estaban controlados por la facción JN respaldada por la dirección partidaria. Esta decisión se aprecia en el siguiente discurso de parte de una candidata de la JNB:

Los chicos, los jóvenes con los que articulábamos. Nosotros teníamos que garantizarle la organicidad para que no nos sigan fregando. Si se tomaron decisiones de asumir ese camino fue para garantizar las mejores condiciones y un mejor sitio para el grupo. (Entrevista 4, comunicación personal, 28 de octubre, 2015).

Los incentivos aducidos, al no ser distribuidos por la “cúpula”, como despectivamente se llamaba a la JN, fueron, principalmente, viajes al extranjero y puestos laborales. Se identificaron, por lo menos, seis eventos internacionales donde participaron algunos integrantes de la Juventud Nacionalista, varios de ellos miembros de la facción JN. Se contaron tres capacitaciones en países asiáticos y tres participaciones políticas en países de América del Sur. Por el lado de los incentivos laborales, se denunció que la JN no permitió que los jóvenes no identificados con esta facción laboren en la Secretaría Nacional de la Juventud (Senaju), o en todo caso, si no se alineaban con las decisiones de la JN se procedía al despido tan pronto finalizara el contrato. Frente a ello, tanto las facciones de la JNB como los “otarolistas” decidieron participar en las elecciones para redistribuir este tipo de incentivo. Y es que, de acuerdo con esta facción, muchos afiliados que apoyaron al partido no recibieron lo que meritoriamente se les debía otorgar, es decir, un puesto laboral. Esta desazón, en muchos casos, fue presentada como la prueba de que el Poder Ejecutivo no se apoyó en el partido para gobernar. Así lo expresó este candidato, para quien, además, esta desvinculación representó una debilidad del gobierno:

Porque créeme que la verdadera gente nacionalista, que verdaderamente la ha sufrido y verdaderamente merece estar, por lo menos, en algún pequeño puesto, aunque sea de vigilante, no lo ha tenido. Y lamentablemente, pienso que, si un partido político no trabaja con sus bases, [...] que es la gente que prácticamente lo respalda en una elección, que los respalda en cualquier momento [...], te va a pasar la factura más adelante [...] Viendo por ese lado, el partido me decepcionó hasta cierto punto en que no apoyó a mucha gente que debió ser apoyada [...] no se trabajó con los secretarios distritales. Hubo demasiada rencilla. (Entrevista 1, comunicación personal, 15 de octubre, 2015).

Sin embargo, como reveló el trabajo etnográfico, tal anhelo se vio enfrentado a dos cuestiones. De un lado, las disputas entre las tres facciones juveniles y, por el otro, el apoyo de la dirección partidaria a la facción JN mostrando su indiferencia con las otras dos.

La segunda creencia comportamental consideraba a las secretarías juveniles como puntos de apoyo que les permitiría postular a un cargo de elección popular al conferirles legitimidad y más experiencia política. Como mencionó un candidato: “Bueno, había una intención de empoderar y un mecanismo de empoderamiento es legitimando a través de un proceso electoral interno, una condición dirigencial dentro del partido” (entrevista 4, comunicación

personal, 28 de octubre, 2015). Si bien todos los entrevistados se proyectaban ocupando un cargo otorgado por el pueblo, la mayoría no precisó qué cargos.

Durante la etnografía se observó que el estatus de ostentar el cargo de secretario juvenil posibilitó la participación legítima de las oportunidades que la arena política otorga. Se da un ejemplo para ilustrarlo. En el contexto de la promulgación de la Ley 30288, Ley que Promueve el Acceso de Jóvenes al Mercado Laboral y a la Protección Social (que fue más conocida como “ley pulpín”), la facción de la JNB, a través de sus secretarios juveniles, tomó protagonismo al interior del partido al defender esta decisión del Poder Ejecutivo. Sus miembros lograron reunirse con la alta dirigencia partidaria y fungieron de representantes de la Juventud Nacionalista ante los medios de comunicación.⁶

La tercera creencia comportamental se estructuró en los siguientes términos: desde una secretaría juvenil se podrá revitalizar al Partido Nacionalista Peruano. Los candidatos deseaban dinamizar al partido por medio de la legitimidad, el restablecimiento de una estructura formal, el impedimento de más deserciones (si es posible reclutar más afiliados jóvenes), el impulso de las escuelas de formación política y el impedimento de estructuras paralelas de poder. En palabras de un secretario juvenil, que además ubicaba la ideología en primer plano:

[Me motivó postular] organizar el partido, ya que el partido iba declinando, los afiliados iban renunciando [...] La idea de refundar el partido, darle más vida, darle más espíritu y darles conocimiento a los afiliados de la ideología. Muchos afiliados desconocían la ideología del nacionalismo y como no tenían conocimiento se apartaban. Porque un militante con ideología se queda permanentemente en el partido. Quizá los gobernantes no te pueden gustar, pero es el partido, distinto al gobernante. (Entrevista 3, comunicación personal, 7 de noviembre, 2015).

La idea de fortalecer al partido se dio en respuesta a un contexto desfavorable para el nacionalismo con la disminución de afiliados y simpatizantes, la pérdida de locales para las reuniones, una opinión pública desfavorable al Gobierno de Ollanta Humala, entre otros. En el distrito de Ate, por ejemplo, a los diez meses de las elecciones internas del 2014 ya no existieron reuniones, no solo

6 El 19 de diciembre del 2014, la Bancada Nacionalista realizó una conferencia de prensa encabezada por el entonces congresista Josué Gutiérrez. En aquella oportunidad el congresista invita a tomar la palabra a Juan Carlos Piscocoya, presentándolo como un joven nacionalista. Asimismo, en esa conferencia hizo uso del micrófono la militante Eva Cuba, también integrante de la facción JNB (ver: <https://goo.gl/LGWKS0>).

porque se había perdido el local central del distrito, sino también por la disminución de sus afiliados activos. En la práctica, solo hubo cuatro jóvenes que *activaban*, y uno de ellos tuvo que asumir la secretaría general porque la elegida en las elecciones se alejó del partido.

La investigación halló otras dos creencias comportamentales menos frecuentes entre los candidatos. Por un lado, dos candidatos creyeron que una secretaría juvenil les posibilitaría entablar relaciones con personas “importantes”, y, por otro lado, un candidato creyó que la secretaría contribuiría con su desempeño laboral al desarrollar sus capacidades.

El estudio también comprobó la segunda hipótesis: los afiliados del Partido Nacionalista Peruano postularon a una secretaría juvenil distrital motivados por personas o grupos significativos en su vida partidaria que aprobaron su candidatura. La investigación identificó seis creencias normativas. Estos referentes estaban distribuidos de manera dispersa, identificándose algunas personas y dos grupos de referencia. Entre las personas se dieron los nombres del hermano de un candidato, una lideresa social, una exfuncionaria pública de alto rango y cuatro candidatos a las secretarías distritales. En relación con los grupos de referencia, se identificó a la facción juvenil JNB que exhortó a sus miembros a postular a un cargo interno, incluido las secretarías juveniles. También se identificó al comité distrital de un candidato. Entre todos ellos, los dos principales referentes fueron los candidatos a las secretarías distritales y la JNB. En relación con un secretario distrital, un candidato expresó:

Entonces como siempre nos reuníamos, dos veces, al menos, al mes, a veces una vez al mes con el secretario general y el secretario de organización, para ver cómo va la política. El secretario general me decía que era importante que haya elecciones internas, y decía que si no hay secretario de juventudes quién entonces va a mover la política [...] Ya luego el secretario [general] me dijo si podía ser secretario de juventudes. Y le dije ya normal, dispuesto para trabajar, para renovar los cuadros, porque si no hay juventud quien mueve al partido le respondí. (Entrevista 2, comunicación personal, 17 de octubre, 2015).

El estudio constató, asimismo, la tercera hipótesis, hallando cuatro importantes creencias de control de naturaleza personal. En primer lugar, los candidatos creyeron que su compromiso con el partido había propiciado su invitación a participar de la contienda electoral. Los entrevistados no hubieran candidato si ellos no hubieran construido, en líneas generales, una imagen positiva

demostrando su compromiso. En segundo lugar, creyeron que su involucramiento favoreció tal postulación. De acuerdo con los discursos, se identificaron con su rol militante, participando activamente, por ejemplo, en el engrosamiento de las filas nacionalistas. En tercer lugar, los candidatos plantearon la idea de su lealtad al partido. A pesar de las críticas al partido y al Gobierno, ellos se habían mantenido en el nacionalismo. Reconocieron que el nacionalismo no andaba bien, tenía problemas; sin embargo, consideraban que apartarse de este no significaba más que un mero oportunismo en busca de otro espacio político para sus propósitos personales. En cuarto lugar, los candidatos creyeron que la experiencia en cargos partidarios o políticos les facilitó postular. Más de la mitad de los candidatos ya habían tenido experiencia, unos ejerciendo cargos dirigentes y otros como autoridad política. La mayoría de quienes ya habían ocupado un cargo partidario lo hizo como secretario juvenil distrital. La persona designada autoridad política lo hizo como teniente gobernador a nivel distrital. Por último, existieron otras tres creencias, menos frecuentes, como la idea que fueron invitados a candidatear por ser considerados personas sinceras y “directas” (en dos casos) o con perfil académico acorde al cargo o por su capacidad de respuesta. Como se observa, todas estas creencias se vinculan con el tipo de capital ideacional y no administrativo.

El estudio comprobó la cuarta hipótesis, encontrando tres creencias de control de naturaleza ambiental. En primer lugar, los candidatos creyeron que la escasa participación juvenil al interior del partido les abrió la oportunidad de postular sin mayor rivalidad. En segundo lugar, creyeron que su postulación se debió al poco interés de los anteriores secretarios juveniles por hacer vida partidaria. Alguien tenía que asumir aquel espacio vacío y ellos lo intentaron. Al respecto, narra un entrevistado:

El secretario de organización me pidió que participara como secretario de juventudes [...] Betina se molestó un poco, ella era secretaria de juventudes, y fue en ese momento cuando Betina bajó a las bases porque ella siempre paraba en el CEN, y lo peor es que siendo secretaria de juventudes no conversaba con las juventudes y el secretario de organización la quiso sacar; sin embargo, ella mostraba su credencial y, por eso, no salía del cargo. (Entrevista 2, comunicación personal, 17 de octubre, 2015).

Por último, percibieron que la contienda electoral no exigía mayores requisitos más que ser militante, y cualquier gasto monetario pequeño podía muy bien ser asumido por ellos o la fórmula electoral.

La investigación halló evidencia de la quinta hipótesis: la cultura organizacional del Partido Nacionalista Peruano influyó en la decisión de postular a una secretaría juvenil distrital. Antes de pasar a ello, se describen a continuación las facciones juveniles y la cultura del Partido Nacionalista.

5.1. LAS FACCIÓNES JUVENILES

Entre finales de 2013 e inicios de 2014, los jóvenes del Partido Nacionalista iniciaron un proceso de agrupamiento con miras a tener un mayor protagonismo, dando origen a diversas facciones. Hasta julio del 2015, la Juventud Nacionalista de Lima Metropolitana se encontraba dividida en tres facciones: la “Juventud Nacionalista” (llamada comúnmente la JN), la “Juventud Nacionalista de Bases Incluir para Crecer” (JNB) y los “otarolistas”⁷.

Como se mencionó líneas arriba, la JN era percibida como una facción apegada a la dirección de partido y, como tal, con poder para controlar las decisiones de la juventud y para aglutinar la mayor parte de los incentivos selectivos. El grueso de sus integrantes laboró en la Senaju, aunque también en el Congreso de la República.⁸ A pesar de ello, una parte de esta facción fue la que más se identificó con el proyecto de la “Gran Transformación”. Ello produjo que a raíz de la promulgación de la Ley 30288, varios de sus miembros renunciaran al partido.

La JNB fue la facción más receptiva del Partido Nacionalista Peruano. Su política de abrigar a más afiliados o simpatizantes se explica por las confrontaciones que tuvieron con la JN. De acuerdo con sus miembros, la JNB se fue organizando al encontrar las puertas cerradas en el mismo espacio de la Juventud Nacionalista. Si los miembros de la JN se definían como los “verdaderos” nacionalistas, los de la JNB marcaban su condición de “provincianos”. La mayoría de sus integrantes procedían del interior del país, sobre todo, de Puno, Lambayeque y Loreto. Algunos llegaron a Lima por motivos laborales una vez que el partido alcanzó el gobierno, y otros arribaron a la capital antes con la esperanza de mejorar su calidad de vida.

7 Hasta antes de celebrar el décimo quinto aniversario de la Gesta de Locumba en octubre de aquel año, aumentó en dos más el número de facciones juveniles: los “Jóvenes con Urresti” (la JC) y los “Jóvenes con Urresti Oficial” (la JC Oficial).

8 La mayoría se desempeñaba como asistente o auxiliar de alguna unidad, área o dirección, careciendo de pocos profesionales, especialistas o responsables.

La decisión de la JNB de participar en todo espacio del partido y de sumar más integrantes dio como resultado que buena parte de sus miembros sean elegidos secretarios juveniles en el 2014. De hecho, ellos contaron con diez secretarios, el número más grande de todos los secretarios juveniles activos. Esta facción se caracterizó, también, por alinearse con las políticas impulsadas por el Ejecutivo. Así, se entiende, por ejemplo, su apoyo a la ley laboral juvenil,⁹ que, por cierto, se constituyó en un momento estelar para ellos, cuyos miembros adquirieron mucho protagonismo y visibilidad. Si bien esta facción mostró un comportamiento alineado con el Gobierno con el fin de lograr espacios de poder, no pudieron concretar sus aspiraciones.

5.2. LA CULTURA ORGANIZACIONAL

La observación de las facciones juveniles, del Comité Político Distrital de Ate,¹⁰ así como de las elecciones municipales de 2014¹¹ y el constante interés por conseguir un empleo en el aparato público como se vio, por ejemplo, en el II Plenario Nacional de la Juventud Nacionalista,¹² se identificó ciertos patrones subjetivos y comportamentales que se configuran en la cultura organizacional del Partido Nacionalista Peruano. Los procesos identificados son los llamados proactivos (supuestos → valores → artefactos) y prospectivos (artefactos → símbolos → supuestos). La investigación no encontró evidencia de los procesos retroactivos ni retrospectivos (Gráfico 2).

9 Emitieron públicamente un pronunciamiento, efectuaron “piquetes” informativos, sus miembros fungieron de representantes de la Juventud Nacionalista y apoyaron eventos informativos con el objetivo de difundir los beneficios de la ley. El 19 de diciembre de 2014, la Bancada Nacionalista realizó una conferencia de prensa encabezada por el entonces congresista Josué Gutiérrez. En aquella oportunidad el congresista invita a tomar la palabra a Juan Carlos Piscocoy, presentándolo como un joven nacionalista. Asimismo, en esa conferencia hizo uso del micrófono la militante Eva Cuba, también integrante de la facción JNB (ver: <https://goo.gl/LGWKS0>).

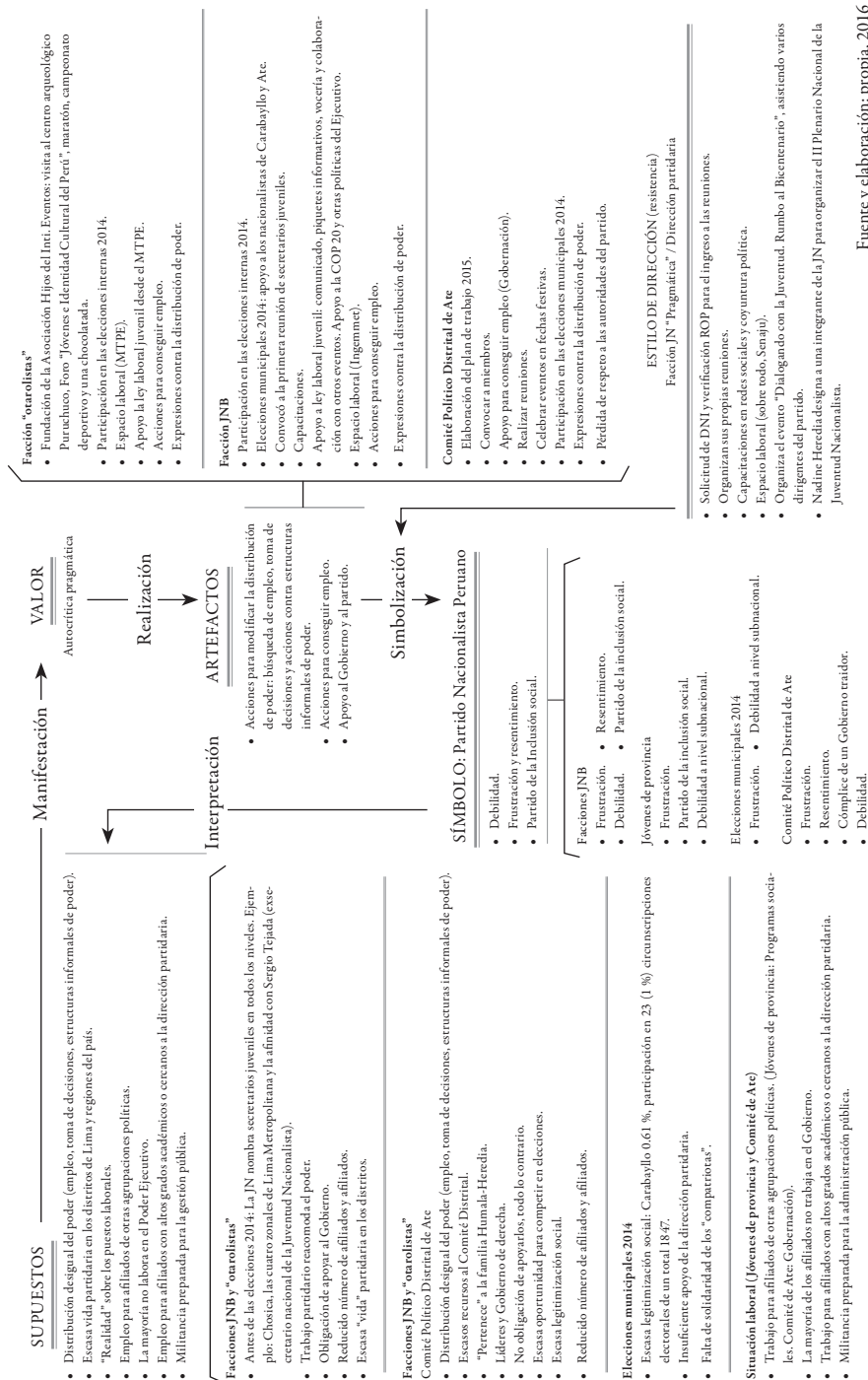
10 Por cuestiones de espacio no se incorpora en el presente artículo la descripción etnográfica del Comité Político de Ate. Se remite al lector a la tesis.

11 En aquel año, el Partido Nacionalista Peruano participó en cuatro circunscripciones provinciales de un total de 195, obteniendo una autoridad electa (un regidor de la provincia de Alto Amazonas en Loreto). Asimismo, participó en 19 circunscripciones distritales de un total de 1647, obteniendo 16 autoridades electas (tres alcaldes y 13 regidores, todos de la región Loreto). En Lima Metropolitana, el partido se presentó en el distrito de Carabayllo a través de la candidatura de Martha Celi.

12 Este plenario se llevó a cabo en Lima el 7 de marzo de 2015. Fue revelador que durante el evento la cuestión laboral fuese el principal tema. De las veinte regiones presentes, doce representantes coincidieron en manifestar que el partido no les facilitó entrar al sector público, especialmente, a los programas sociales.

GRÁFICO 2

Cultura organizacional del Partido Nacionalista Peruano



5.3. PROCESO DE MANIFESTACIÓN

Sobre el conjunto de supuestos revelados, a través de los discursos, se vislumbró una “realidad” que se extendió a la mayoría de los afiliados nacionalistas. Por un lado, se construyó al partido como una organización que distribuye de manera desigual el poder en materia de puestos laborales, toma de decisiones y cuando fomenta estructuras informales de poder. Asimismo, se asumió que el nacionalismo ha venido de más a menos, ahora contando con escasa vida partidaria en los distritos de Lima y regiones del país. Por otro lado, en materia de empleo, los afiliados creyeron que el partido (y el Gobierno) no tuvieron la suficiente decisión para dotarles de tan preciado bien que a sus ojos termina beneficiando a afiliados de otras agrupaciones políticas porque son ellos quienes están en el aparato público. Para ellos, la “realidad” es que la mayoría no trabaja en el Estado y quienes sí lo hacen son personas con altos grados académicos o cercanos a la dirección partidaria. El panorama de esta “realidad”, contraria a los deseos de los afiliados, dará lugar al valor de la *autocrítica pragmática* como medida para revertirla. Este valor es definido como el principio de hacer conocer o reconocer los errores en relación con los incentivos materiales distribuidos en la organización. Definido así, la *autocrítica pragmática* se constituyó como un valor que impulsó a sus miembros a manifestar las injusticias que ellos percibieron que son objeto por parte de la dirección partidaria, a pesar de que se esforzaban por seguir manteniendo “activo” el partido (sobre todo, en el caso de la JNB).

5.4. PROCESO DE REALIZACIÓN

Los comportamientos observados durante el trabajo de campo pueden ser sintetizados de la siguiente manera. Por un lado, los afiliados exteriorizaron sus expectativas de cambio expresando su disconformidad con la desigual distribución de poder: se formaron facciones, organizaron reuniones, realizaron capacitaciones, participaron en las elecciones internas (2014), en especial, expresaron sus deseos de conseguir un empleo. Por otro lado, pusieron en marcha conductas de apoyo al Gobierno y al partido. Lo más emblemático que se vio fue la defensa de la ley laboral juvenil.

5.5. PROCESO DE SIMBOLIZACIÓN

Lo que se apreció como habitual fue el sentimiento de frustración de los afiliados. Unos esperaban un trabajo, otros ser parte de la toma de decisiones (más cuando eres autoridad), también se deseaba el fin de las estructuras paralelas de poder, el acercamiento de los líderes a las bases (acostumbrados a ir solo en campañas) y el apoyo efectivo en las elecciones municipales del 2014. No se cumplió lo esperado. En paralelo, al lado de frustración, la imagen de un partido débil, sin bases sólidas, se ratificaba. Pocos afiliados, pocas reuniones, y distritos como Ate, sin local. Tal vez, el más duro revés fue el 0.62 % que obtuvo la candidata nacionalista Martha Celi en el distrito limeño de Carabayllo durante las elecciones municipales de aquel año.¹³ A pesar de ello, consideraban al Gobierno nacionalista como el único, a diferencia de los otros, que elevó la bandera de la inclusión social.

5.6. PROCESO DE INTERPRETACIÓN

Los sentimientos de frustración y resentimiento, por un lado, llevaron a mantener los supuestos, que, en resumidas cuentas, lo conceptualizaban como de un partido que tira para ciertos sectores e impide la carrera política de otros. En el caso de la JN, mantuvieron su *statu quo*, ya que no se modificó las relaciones de poder. Por otro lado, en el caso de la JNB, el proceso de interpretación llevó a considerar abandonar el partido luego de que el expresidente de la República, Ollanta Humala, deje el mando. Si bien es cierto que algunos no estuvieron de acuerdo y prefirieron dar y ganar la “batalla interna”, la mayoría pensaba que la situación no cambiaría en el mediano plazo porque eso implicaba el alejamiento de Humala y Heredia del partido, situación, a vista de ellos, poco probable.

Descritos los procesos, se convino en llamar a la cultura organizacional del Partido Nacionalista Peruano con el mismo nombre del valor que expresó, es decir, *autocrítica pragmática*. Así, se entiende que la *cultura de la autocrítica pragmática* es aquella que cuestiona comúnmente la distribución del poder en la organización con el objetivo, sobre todo, de obtener incentivos selectivos por encima de los colectivos, aunque estos estén presentes. Tal cuestionamiento

13 Información proporcionada por la página web de la ONPE.

reviste los procesos de manifestación, realización, simbolización e interpretación. Es importante no pasar por alto que la cultura del nacionalismo se moldeó por el estilo de dirección partidaria. Aunque este punto no se estudió (pues se tendría que haber analizado, por ejemplo, al CEN), la investigación da cuenta de una serie de comportamientos por parte de la dirección partidaria (como los favoritismos) que son *inputs* para la formación de la cultura nacionalista.

Como se mencionó, la investigación constató la influencia de la cultura del partido sobre la decisión de postular a una secretaría juvenil. Este artefacto de tipo conductual fue producto del valor de la *autocrítica pragmática* al estimular la expresión de injusticias que los afiliados percibieron por parte de la dirección partidaria. En otras palabras, la candidatura se volvió fuente de expectativas de “lo que debe ser”. Al respecto, este párrafo expresa de manera clara la influencia de la *autocrítica pragmática*:

Las elecciones distritales se convocan en un contexto de actividad partidaria, cuando se crea la JNB y se crea una directiva interna, no oficial, donde todo el grupo tenía que participar en todas las actividades que haya y en las actividades que se decían oficiales u orgánicas o con los que se sentían rechazados o rezagados por la “cúpula”. Entonces la directiva decía que tenemos que estar en todo lugar y dar participación a todos. (Entrevista 4, comunicación personal, 28 de octubre, 2015).

El estudio demostró que la participación de los jóvenes nacionalistas en el proceso electoral interno del 2014 en calidad de candidatos a las secretarías juveniles se debió a varios de factores. Se identificó una serie de creencias comportamentales, creencias normativas y creencias de control (personales y ambientales). Cabe añadir, por otro lado, que los jóvenes no hubieran podido postular sin una legislación que posibilite ello. Así, el camino legal lo trazó el *Reglamento Electoral para Elegir a las Autoridades Partidarias* elaborado el 2010 cuyo artículo 35 establece que las listas de candidatos deben contar con no menos del 20 % de jóvenes entre 18 y 29 años. Asimismo, la investigación también evidenció que la cultura partidaria influyó sobre la decisión de postular a una secretaría juvenil. Visto ello, se puede integrar los hallazgos en un modelo teórico que explique este comportamiento (Gráfico 3). Cabe advertir, sin embargo, la consideración de los siguientes puntos sobre el modelo planteado:

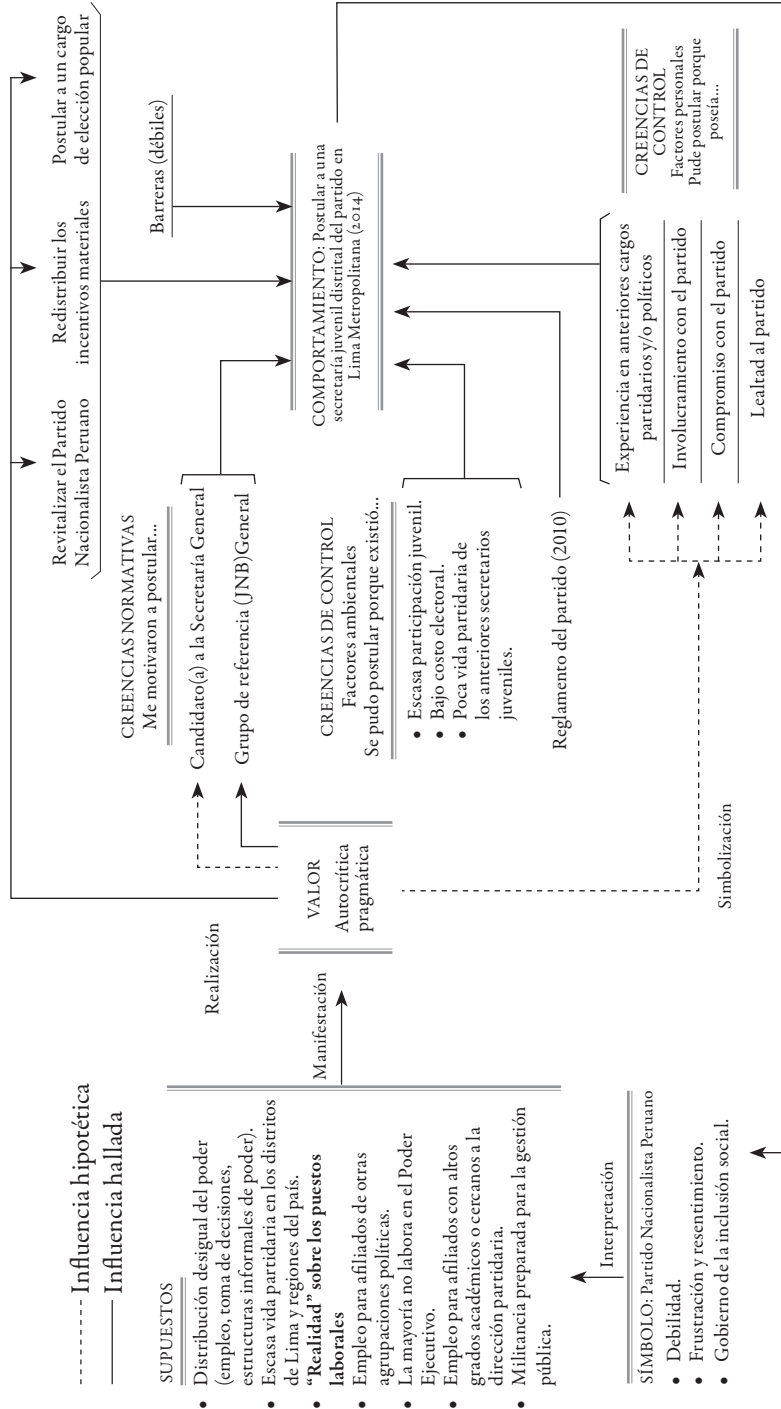
- La *cultura de la autocrítica pragmática* influyó sobre las tres creencias comportamentales: redistribuir los incentivos materiales, revitalizar al

partido y postular a un cargo de elección popular. El cuestionamiento generalizado sobre la distribución de poder impulsó a los jóvenes a postular por una secretaría juvenil para obtener (y redistribuir) mayores incentivos materiales, poder postular en elecciones nacionales o subnacionales y cambiar el panorama poco alentador del partido con poca “vida” orgánica y un descenso del número de afiliados.

- La *cultura de la autocrítica pragmática* no halló relación alguna con la creencia normativa referida a los candidatos a las secretarías generales distritales. Es decir, no se encontró evidencia para afirmar que estos candidatos hayan motivado la postulación del militante joven vía un discurso que prometía mayores incentivos selectivos que teleológicos. Por el contrario, la investigación halló influencia de la cultura organizacional sobre el discurso de la facción juvenil JNB, grupo de referencia. Se observó que esta facción promovió entre sus miembros participar en las elecciones internas para modificar la “realidad” que ellos percibían.
- No se observa que la *cultura de la autocrítica pragmática* haya tenido efecto sobre las creencias de control de naturaleza ambiental. En realidad, de las tres creencias halladas, solo una puede ser relacionada hipotéticamente. Existen indicios, sin mayor evidencia, que la poca vida política distrital de los anteriores secretarios juveniles haya tenido lugar por desear conseguir mayores beneficios selectivos optando para ello migrar su participación al local central u otros espacios de poder para obtener tales incentivos. Por otro lado, no se halló indicio de que la *cultura de la autocrítica pragmática* haya influido en la elaboración del *Reglamento Electoral para Elegir a las Autoridades Partidarias* en el 2010.
- Existen indicios de que la *cultura de la autocrítica pragmática* influyó sobre las creencias de control de naturaleza personal, aunque no se tiene suficiente evidencia. Hay indicios para pensar que la autopercepción de los candidatos como afiliados involucrados, comprometidos o leales se ha construido por influjo de la cultura del partido; por ejemplo, el caso de un militante que al no encontrar apoyo de los congresistas nacionalistas para iniciar su proyecto deportivo (en beneficio del partido) decidió postular a una secretaría juvenil con el fin de darle viabilidad.

GRÁFICO 3

Modelo que explica la postulación a una secretaría juvenil distrital de Lima Metropolitana del Partido Nacionalista



Fuente y elaboración propias, 2016

6. CONCLUSIONES

La investigación tuvo como objetivo general identificar los factores que impulsaron la participación de los afiliados del Partido Nacionalista Peruano como candidatos a las secretarías juveniles distritales de Lima Metropolitana en las elecciones internas del 2014. En ese sentido, se halló que los jóvenes postularon para obtener una serie de beneficios materiales y colectivos. Motivados, además, por sus cualidades personales; este comportamiento se efectuó por el apoyo de personas y grupos significativos en sus vidas partidarias, por las oportunidades presentadas y por influencia de la cultura organizacional del partido. En total se encontraron 23 factores: 21 creencias, 12 principales y 9 secundarias; la cultura organizacional del partido y el *Reglamento Electoral para Elegir a las Autoridades Partidarias*.

En primer lugar, se identificaron tres creencias comportamentales. Quienes decidieron candidatear lo hicieron convencidos de que una secretaría de juventudes a nivel distrital les abriría las puertas para postular a un cargo de elección popular al conferirles legitimidad y experiencia política. Al lado de esta creencia de estatus, se erigió la creencia material que prometía redistribuir los incentivos materiales una vez alcanzado el cargo. Se tenía a bien conseguir puestos laborales, capacitaciones o viajes al extranjero. Por último, los candidatos decidieron postular por la creencia teleológica de revitalizar el Partido Nacionalista Peruano a la luz de una realidad poco auspiciosa para el desarrollo de la organización. El segundo conjunto de factores fue la motivación de personas o grupos significativos. En general, se destacó el apoyo de los candidatos a las secretarías distritales y de la JNB, facción juvenil que actuó como agente movilizador de expectativas. El tercer conjunto de factores tuvo que ver con las creencias de control: ambientales y personales. La investigación halló tres importantes creencias de naturaleza ambiental relacionadas con la poca participación juvenil en el partido, el bajo interés de los secretarios juveniles por hacer vida partidaria y la mínima exigencia formal para ser candidato. Por el lado de las creencias personales, los candidatos subrayaron su experiencia en cargos partidarios o políticos, el involucramiento con la organización, su compromiso y lealtad.

Se debe considerar que la debilidad de estas conclusiones recae en el pequeño tamaño de la muestra (ocho afiliados), en el sesgo que produce entrevistar

a jóvenes identificados, sobre todo, con una facción, y en el muestreo por conveniencia. Estudios posteriores deberían emprender investigaciones cuantitativas que superen estas limitaciones.

Por otro lado, el estudio dejó en evidencia que la cultura del Partido Nacionalista Peruano, que recibió el nombre de *autocrítica pragmática*, influyó sobre la decisión de postular a una secretaría juvenil distrital. Específicamente, esta cultura organizacional influyó sobre las tres creencias comportamentales y la creencia normativa relacionada con el grupo de referencia de la JNB. Por otro lado, un factor que permitió la candidatura juvenil fue el *Reglamento Electoral para Elegir a las Autoridades Partidarias*. Al igual que las entrevistas, el análisis de la cultura organizacional del partido comparte las tres limitaciones. Estudios futuros, de carácter cuantitativos, deberían ampliar la muestra de distritos.

Complementario a estos hallazgos, el estudio constató que los representantes juveniles distritales elegidos en aquellas elecciones internas no pudieron tomar decisiones en el ejercicio de sus cargos debido a la concentración de poder de la dirección partidaria. Al menos en este nivel, la democracia interna del Partido Nacionalista se manifestó ficticia. Si bien el proceso de selección de candidatos incluyó elementos democráticos como la tendencia a ser inclusivo o el derecho del voto para todos los afiliados, y, sobre todo, sin percepción de fraude; lo real es que los secretarios juveniles elegidos estuvieron supeditados a las decisiones de la dirección. El cargo solo quedaba, en la práctica, como un mero formalismo sin poder efectivo. Aunque se carece de más evidencia, esta característica puede extenderse hipotéticamente a las secretarías generales de cada distrito a juzgar por la experiencia en Ate. Los miembros de este distrito, en especial su junta directiva, percibían una estructura paralela de poder informal que se superponía a esta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJZEN, I.

- 1991 «The Theory of Planned Behavior». *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 50: 179-211. Recuperado de [https://doi.org/10.1016/0749-5978\(91\)90020-T](https://doi.org/10.1016/0749-5978(91)90020-T)

ALCÁNTARA, M.

- 2002 *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos de América Latina*. Recuperado de <https://goo.gl/9QGOMs>

ALCÁNTARA, M., & FREIDENBERG, F.

- 2003 «Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina». En Alcántara & Freidenberg (eds.). *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral y FCE, 11-30.

BRETH, E. & QUIBELL, J.

- 2003 *Mejores Prácticas de Partidos Efectivos: Manual participativo para partidos políticos*. Recuperado de <http://goo.gl/SGaaDJ>

DEL ÁGUILA, A.

- 2004 *Mujeres en los partidos políticos del Perú. Situación y Mecanismos para su Promoción*. Lima: Asociación Civil Transparencia.

DURAND, A.

- 2007 «Participación al interior de los partidos políticos: El caso del partido aprista». En GROMPONE (ed.). *La participación desplegada en la política y la sociedad: temas olvidados, nuevos enfoques*. Lima: RED, 61-92.

EATWELL, R.

- 1997 «Introduction: the importance of the political culture approach». En Eatwell (ed.). *European Political Culture: conflict or convergence?* Londres: Routledge, 1-12.

FISHBEIN, M., & AJZEN, I.

2010 *Predicting and changing behavior: The reasoned action approach*. Nueva York: Psychology Press.

FLICK, U.

2004 *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

FREIDENBERG, F.

2006 «Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos». *Revista de Derecho Electoral*, 1: 1-17. Recuperado de <http://goo.gl/JjQS0P>

FREIDENBERG, F.

2009 «¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual». En Reynoso & Sánchez (eds.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 277-295.

HAGUE, R., & HARROP, M.

2001 *Political science: A comparative introduction* (3.ra. ed.). Nueva York: Palgrave.

HALE, H.

2006 *Why Not Parties in Russia? Democracy, Federalism, and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

HATCH, M.

1993 «The Dynamics of Organizational Culture». *Academy of Management Review*, 18(4): 657-693. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/258594>

HATCH, M., & CUNLIFFE, A. L.

2013 *Organization Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives* (3.^a ed.). Oxford: Oxford University Press.

HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C., & BAPTISTA, M.

2014 *Metodología de la Investigación* (6.ª ed.). Ciudad de México: McGraw-Hill.

MELÉNDEZ, C.

2007 «Partidos y Sistema de Partidos en el Perú». En Roncagliolo & Meléndez (eds.). *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Recuperado de <https://goo.gl/Gv1bP1>

MONTAÑO, D., & KASPRZYK, D.

2008 «Theory of Reasoned Action, Theory of Planned Behavior, and The Integrated Behavioral Model». En GLANZ, RIMER & VISWANATH (eds.). *Health Behavior and Health Education*. California: Jossey-Bass, 67-96.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2010 *Estructura, democracia y financiamiento de los partidos políticos: Una mirada a través de sus estatutos*. Recuperado de <https://goo.gl/1W3rEC>

PANEBIANCO, A.

1990 *Modelos de Partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.

PARTIDO NACIONALISTA PERUANO

2010 *Reglamento Electoral para Elegir a las Autoridades Partidarias*. Recuperado de <https://goo.gl/Nnn8hp>

PASQUINO, G.

2014 *Nuevo curso de Ciencia Política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

SARTORI, G.

2000 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

SCARROW, S. & GEZGOR, B.

2010 «Declining memberships, changing members? European political party members in a new era». *Party Politics*, 16: 823-843. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1354068809346078>

SEYD, P.

1999 «New Parties/New Politics? A Cause Study of de British Labour Party». *Party Politics*. 5: 383-405. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/1354068899005003007>

YOUNG, L. & CROSS, W.

2002 «Incentives to Membership in Canadian Political Parties». *Political Research Quarterly*. 55: 547-569. Recuperado de doi.org/10.1177/106591290205500303

WARE, A.

2004 *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.

[Sobre el autor]

DANNY ORTIZ CÁCERES

Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha realizado investigaciones cualitativas en el marco de proyectos de desarrollo social. En abril del 2018 obtuvo el primer puesto en el I Concurso Nacional de Tesis en Materia Electoral organizado por el Jurado Nacional de Elecciones con la tesis “Participación juvenil en las elecciones internas del Partido Nacionalista Peruano. Cultura organizacional y creencias de los jóvenes candidatos de Lima Metropolitana”. Ha participado como expositor en el I Congreso Regional de Ciencia Política organizado por la Escuela de Ciencia Política de la UNMSM. Asimismo, participará como ponente en el XXXII Congreso Internacional ALAS Perú 2019. Actualmente cursa en Perú el Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.



MOVIMIENTOS SOCIALES Y PARTIDOS POLÍTICOS



Violencia electoral en México: asesinatos en los procesos electorales locales y federal 2017-2018

ARTURO ESPINOSA SILIS

<arturoespinosas@strategiaelectoral.mx>

Centro Strategia Electoral A.C.

México

ORCID: 0000-0001-9080-283X

[Resumen] Las elecciones generales de México en 2018 fueron el proceso electoral más grande en la historia del país; sin embargo, se vieron empañadas por la violencia que cobró la vida de al menos 145 personas que de alguna forma estaban relacionadas con los procesos electorales o eran actores políticos de sus localidades. Aunque en un principio pudiera pensarse que estos ataques se encuadran dentro del contexto de violencia generalizada que vive México –causada por las organizaciones de crimen organizado transnacional–, al revisar las características de estos ataques se puede apreciar que es un fenómeno con características propias, se trata de violencia electoral. En este documento se hace una descripción general de las implicaciones que tiene la violencia electoral y, para el caso particular de México, se revisan variables como la temporalidad de los asesinatos, su dispersión geográfica y las características de las víctimas de estos ataques.

[Palabras clave] Violencia electoral, observación electoral, elecciones estatales, elecciones municipales, elecciones 2018.

[Title] Electoral violence in Mexico: murders in the local and federal electoral processes 2017–2018.

[Abstract] The general elections of Mexico in 2018 were the largest electoral process in the country's history; however, they were marred by the violence that claimed the lives of at least 145 people who were somehow related to the electoral processes or were political actors of their localities. Although at first it could be thought that these attacks fall within the context of generalized violence that Mexico is experiencing - caused by transnational organized crime organizations -, when reviewing the characteristics of these attacks, it can be seen that it is a phenomenon with its own characteristics, it's about electoral violence. This document gives a general description of the implications of electoral violence, and for the particular case of Mexico, variables such as the temporality of the murders, their geographical dispersion and the characteristics of the victims are reviewed of these attacks.

[Keyword] Electoral violence, electoral observation, state elections, municipal elections, 2018 elections.

[Recibido] 09/08/19 & [Aceptado] 26/09/19

ESPINOSA, Arturo «Violencia electoral en México: asesinatos en los procesos electorales locales y federal 2017-2018» *Elecciones*, 2019, enero-diciembre, 18 (19), pp. 73-90

1. INTRODUCCIÓN

El 1 de julio de 2018, México vivió la jornada comicial más grande de su historia, las y los ciudadanos acudieron a las urnas para elegir a quienes habrían de ocupar alguno de los 3,416 cargos en disputa tanto a nivel local como federal. Desafortunadamente, la violencia vivida en los meses previos a la celebración de las elecciones cobró la vida de, al menos, 145 personas relacionadas con los procesos electorales o eran actores políticos de sus localidades, entre el 8 de septiembre de 2017 –fecha del inicio del proceso electoral a nivel federal– y el 31 de agosto de 2018.

Las víctimas tenían perfiles diversos: aspirantes a una candidatura, candidatos, integrantes de los equipos de campaña o de trabajo de los candidatos y candidatas, funcionarios públicos en activo y del pasado, así como militantes y dirigentes de partidos políticos, y funcionarios electorales. La característica común a todos y todas era que participaban en la esfera pública de sus comunidades.

La violencia y, particularmente, los homicidios en el contexto del proceso electoral fueron uno de los principales aspectos documentados por las diferentes misiones de observación electoral que estuvieron en México el año pasado con motivo de las elecciones. En todos los informes de observación elaborados se dio cuenta de esta preocupante situación. Destacan entre estos los reportes elaborados por instancias como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (2018), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (2018), el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (2018), Transparencia Electoral (2018) y la Organización de los Estados Americanos (2018), cuyo informe es el que más ahonda sobre este tema.

2. ENCUADRE TEÓRICO

Ante la multiplicidad de aproximaciones al tema de violencia política y violencia electoral, buscando delimitar el espectro del análisis, hemos decidido enmarcar los hallazgos surgidos de esta revisión utilizando el encuadre teórico desarrollado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) de Perú, en su documento de trabajo *Conflictos y violencia electoral en el ámbito subnacional. Análisis de los hechos registrados en los procesos electorales de 2010 y 2011*, publicado en 2013.

Con relación al conflicto electoral y a la violencia electoral, la ONPE establece que, si bien el conflicto es un aspecto propio de la contienda electoral, este puede manifestarse de una manera pacífica –por la vía de los órganos jurisdiccionales electorales, la organización de protestas, presentando denuncias en los medios de comunicación o incluso absteniéndose de participar en el proceso electoral– o a través del ejercicio de la violencia. Al respecto, la ONPE presenta varias definiciones de lo que se considera violencia electoral, siendo la desarrollada por Friedrich (2001) la que estimamos que funciona mejor para el caso de lo vivido en México el año pasado:

[La violencia electoral es] un tipo de violencia política que se produce durante el proceso eleccionario; sin embargo, esta no es una violencia concomitante al proceso, sino que está dirigida por los actores participantes en él para poder ganar la elección o en su defecto, afectar a través de ella la culminación del proceso electoral.

Si bien no contamos con la evidencia suficiente para aseverar que los perpetradores de la violencia fueron primordialmente los participantes de la contienda, al analizar aspectos como la dispersión geográfica de los ataques queda claro que estos asesinatos tienen explicaciones más allá del contexto de violencia generalizada que se vive en el país y está relacionada con las dinámicas generadas por los grupos del crimen organizado.

Estos actos de violencia son perpetrados por diversos actores, los cuales pueden clasificarse, en principio, como estatales y no estatales. En el primer grupo se encuentran las autoridades gubernamentales de diversos órdenes y en el segundo están los grupos relacionados con la delincuencia organizada, terroristas, pero también candidatos rivales e incluso los partidos políticos. Al respecto, Dunaiski (2015) establece que los principales elementos diferenciadores de la violencia electoral con respecto de otras formas de violencia política –como el conflicto armado, la represión estatal o el terrorismo– son el motivo y el momento o temporalidad de su ocurrencia.

Como ya se ha establecido, la violencia tiene múltiples manifestaciones, por lo cual hemos decidido acotar el espectro de nuestra observación a los casos de homicidios dolosos; es decir, cuando los perpetradores de la violencia buscaron intencionadamente la muerte de la víctima como resultado de sus acciones.

3. RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El primer aspecto para destacar es la dificultad para recopilar la información necesaria, pues no hay una fuente oficial que concentre, ni a nivel estatal ni nacional, los homicidios que pueden clasificarse como violencia electoral. En virtud de lo anterior, las fuentes de información a partir de las cuales se recuperaron los datos empleados en la elaboración de este reporte fueron notas periodísticas. El criterio para incluir un caso fue que este pudiera ser verificado cuando menos en dos fuentes diferentes, preferentemente un medio local y uno nacional.

A partir de la detección de un caso por medio de estas notas, se recopilaba información complementaria con el objetivo de poder contar, para cada caso, con la siguiente información: sexo de la o las víctimas, lugar y fecha del ataque, instituto político en el que militaba, y su rol dentro del contexto político o electoral de su localidad. Con esta información, se elaboró una base de datos a partir de la cual se pudo realizar un análisis descriptivo de los asesinatos sucedidos en el contexto electoral de México entre 2017 y 2018.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

4.1. TEMPORALIDAD

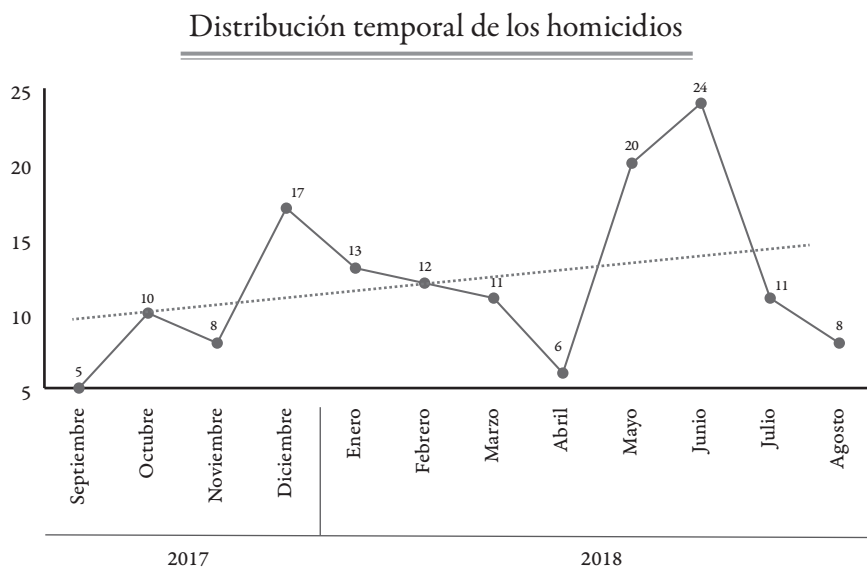
Como ya se adelantaba, el registro de casos se hizo dentro del periodo en el que se desarrolló el Proceso Electoral Federal 2017-2018 (PEF); esto es, del 8 de septiembre de 2017 al 1 de septiembre de 2018. A propósito de esto, vale la pena recordar que el pasado no fue un solo proceso electoral, sino que fueron 29 procesos locales concurrentes con el federal y dado que cada uno de estos es independiente de los otros, las fechas y duración de cada etapa variaron de una entidad a otra.

Durante estos casi 12 meses de observación, registramos 145 casos de asesinatos que, dadas algunas características de los casos, pueden considerarse como violencia electoral.¹ Resulta sintomático que haya dos momentos en los que se dispara la violencia: al inicio de las precampañas —o, dicho de otra forma, en la etapa previa a la definición de candidaturas— en diciembre de 2017,

1 Para conocer estas características se invita a revisar la base de datos disponible en <http://strategiaelectoral.mx/conteo-asesinatos/>

y en los dos meses previos a la jornada comicial, en los que primordialmente se desarrolla la parte medular de las campañas (mayo y junio de 2018). Dado que la tasa de homicidios se incrementó en los periodos de más alta competencia, esto pudiera sugerir que estos asesinatos buscaban influir de una forma u otra en quienes ostentaron candidaturas o bien, en la propia competencia electoral durante las campañas.

GRÁFICO 1



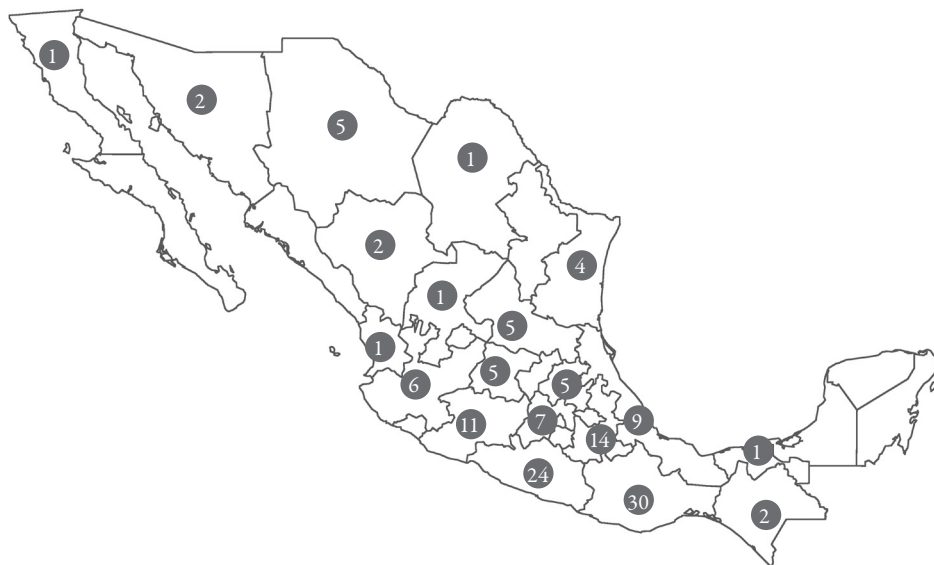
Fuente: Estrategia Electoral
Elaboración propia.

4.2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

Los asesinatos de personas que participaban en la contienda electoral o en la esfera política de sus comunidades, se registraron en 24 de las 32 entidades federativas siendo Oaxaca (30), Guerrero (24) y Puebla (14) las entidades en las que más homicidios de este tipo se registraron. En el extremo opuesto se encuentran Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa y Yucatán, entidades en las que no se reportaron asesinatos de actores políticos durante el periodo observado.

GRÁFICO 2

Incidencia de homicidios de actores políticos por entidad



Con tecnología de Bing
© GeoNames, MSFT; Microsoft, Navteq, Wikipedia

Con el objeto de conocer si los asesinatos de actores políticos son parte del clima de violencia que se vive en varias entidades del país o, por el contrario, son un fenómeno independiente, recopilamos la información sobre homicidios dolosos por entidad –incluyendo feminicidios– para el periodo en cuestión y restamos los casos que registramos en nuestra base de datos. Lo anterior con el fin de eliminar el efecto que los asesinatos de figuras políticas puedan tener sobre la incidencia de homicidios en una entidad, y de esta forma podemos analizar los fenómenos de forma independiente entre ellos. Para esto partimos del supuesto de que se iniciaron las carpetas de investigación correspondientes por cada uno de los ataques registrados.

Al contrastar las entidades que presentan mayor incidencia de homicidios dolosos, con aquellas con más casos de violencia electoral, se puede apreciar que no son las mismas. Únicamente Guerrero aparece en las primeras entidades por incidencia de cada fenómeno; en contraste, Baja California a pesar

de ser la entidad con más homicidios dolosos del país en este periodo, ocupa la posición 20 en la segunda lista, pues solo registró el asesinato de un actor político. Un caso muy parecido al de Sinaloa, que en la primera lista está en el lugar 11 y en la segunda no registra un solo evento.

Detectamos que existe una correlación positiva de 0.41 entre ambos fenómenos, la cual se considera no significativa. A partir de esto, se puede inferir que estos son fenómenos independientes, por lo que sus causas, perpetradores y víctimas deben ser analizados bajo su propia perspectiva. Algunas alternativas de análisis que valdría la pena explorar son la correlación que puede darse entre la cantidad de homicidios por entidad, con variables como niveles de desarrollo, pobreza, o desigualdad. O desglosar el análisis por municipio más que por entidad.

TABLA 1

Homicidios dolosos y de actores políticos en México

Homicidios dolosos			Homicidios de actores políticos		
Entidad		Casos	Entidad		Casos
1.	Baja California	2624	1.	Oaxaca	30
2.	Guerrero	2302	2.	Guerrero	24
3.	México	2264	3.	Puebla	14
4.	Guanajuato	2068	4.	Michoacán	11
5.	Chihuahua	1884	5.	Veracruz	9
6.	Jalisco	1737	6.	México	7
7.	Veracruz	1733	7.	Jalisco	6
8.	Michoacán	1325	8.	Chihuahua	5
9.	Ciudad de México	1192	9.	Guanajuato	5
10.	Puebla	1083	10.	Hidalgo	5
11.	Sinaloa	1054	11.	San Luis Potosí	5
12.	Tamaulipas	970	12.	Tamaulipas	4
13.	Oaxaca	939	13.	Colima	3
14.	Sonora	740	14.	Chiapas	2
15.	Nuevo León	673	15.	Durango	2
16.	Colima	650	16.	Morelos	2

....

....

Homicidios dolosos		
Entidad		Casos
17.	Quintana Roo	637
18.	Morelos	624
19.	Zacatecas	558
20.	Chiapas	545
21.	San Luis Potosí	503
22.	Tabasco	494
23.	Baja California Sur	433
24.	Nayarit	424
25.	Coahuila	224
26.	Hidalgo	208
27.	Durango	196
28.	Querétaro	170
29.	Tlaxcala	132
30.	Aguascalientes	86
31.	Campeche	65
32.	Yucatán	48

Homicidios de actores políticos		
Entidad		Casos
17.	Quintana Roo	2
18.	Sonora	2
19.	Tlaxcala	2
20.	Baja California	1
21.	Coahuila	1
22.	Nayarit	1
23.	Tabasco	1
24.	Zacatecas	1
25.	Aguascalientes	0
26.	Baja California Sur	0
27.	Campeche	0
28.	Ciudad de México	0
29.	Nuevo León	0
30.	Querétaro	0
31.	Sinaloa	0
32.	Yucatán	0

Fuente: Estrategia Electoral.
Elaboración: propia.

4.3. CARACTERIZACIÓN DE LAS VÍCTIMAS

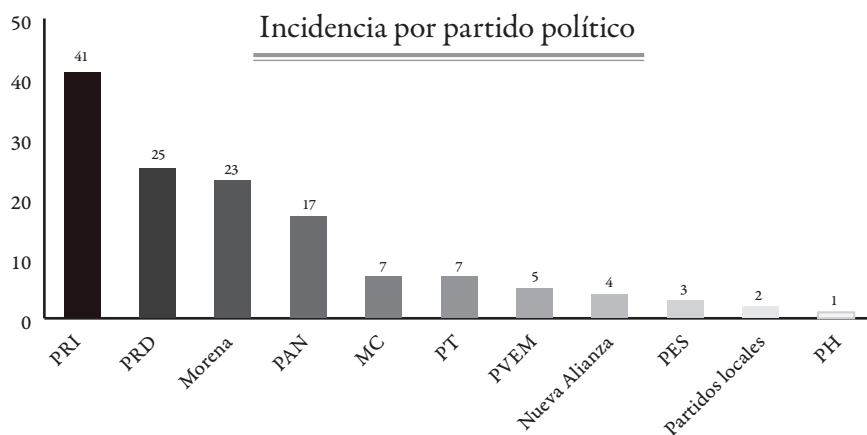
Del mismo modo que para otros delitos, el conocer el perfil de quienes fueron víctimas de la manifestación más agresiva de la violencia electoral nos permite caracterizar de mejor manera el fenómeno. A continuación, se presentan los hallazgos sobre las características de las víctimas particularmente en tres aspectos: filiación partidista, relación con el proceso electoral o contexto político local y sexo.

4.3.1. FILIACIÓN PARTIDISTA

Para hacer la revisión de esta categoría excluimos los casos de quienes fueron aspirantes o candidatos sin partido –también llamados independientes– (6), los casos de quienes laboraban como autoridades electorales (2) y aquellas autoridades emanadas de los sistemas normativos internos (2), también conocidos como de usos y costumbres. En los 135 casos restantes, resulta notorio que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue la organización política más

afectada con 41 víctimas militantes de este partido, seguido del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con 25 y Morena con 23. Dicho de otra forma, tres partidos agrupan más del 50 % de los casos registrados.

GRÁFICO 3



Fuente: Estrategia Electoral.

Elaboración: propia.

Dado que la información que presentamos es solo descriptiva, no nos permite elaborar una hipótesis sobre qué variable podría estar provocando que los ataques estén concentrados en algunos partidos políticos. Algunas de las condiciones que se podrían analizar son las siguientes: el origen partidista de los funcionarios y diputados locales, si en la elección previa hubo alternancia en el gobierno del estado o municipio, si se trata de un distrito electoral que pueda considerarse bastión de una u otra fuerza política, la cobertura geográfica del partido político y los mecanismos de asignación de candidaturas *para el proceso electoral en revisión*.

4.3.2. RELACIÓN CON EL PROCESO ELECTORAL O CONTEXTO POLÍTICO

Resulta revelador el análisis de rol que desempeñaban quienes fueron víctimas de estos ataques, pues no deja lugar a dudas sobre quiénes corren más riesgo. Las categorías de actividad que utilizamos para esta clasificación son: precandidato (a), candidato (a), equipo de campaña, excandidato, exservidor público, funcionario electo, funcionario en actividad, miembro de partido político, simpatizante y funcionario electoral.

Los grupos más afectados por la violencia en estas elecciones fueron los funcionarios en activo (34), seguidos de los exfuncionarios (29) y los candidatos (17). Vale la pena mencionar que esta clasificación se refiere a su condición cuando fueron atacados; es decir, si bien algunos candidatos o precandidatos también se desempeñaron en la función pública en el pasado, no se les clasificó como exfuncionarios. Con esta revisión, queda claro que son las y los servidores públicos de los órdenes subnacionales (estatal y municipal) los que se encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad ante este fenómeno. No puede dejar de subrayarse que, de la totalidad de precandidatos y candidatos asesinados, solo uno contendía por un cargo federal.

TABLA 2

Cargos de los precandidatos y candidatos asesinados

Tipo de actor político	Orden de gobierno
Funcionario en actividad	34 municipales
Exservidor público	26 municipales
	2 diputados locales
	1 delegado federal
Candidatos	12 municipales
	4 diputaciones locales
	1 diputación federal

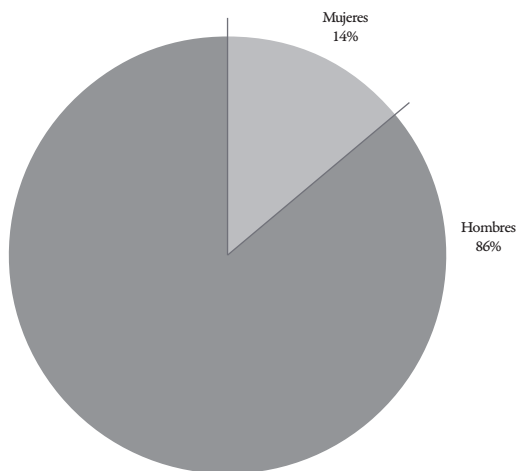
Fuente: Estrategia Electoral
Elaboración propia.

4.3.3. SEXO

La mayoría de las víctimas de los casos de violencia electoral durante los procesos electorales 2017–2018, fueron hombres (125 casos); mientras que 25 de los 145 casos registrados fueron mujeres, lo que representa el 14 % de las víctimas totales. Vale la pena recordar que la legislación electoral mexicana obliga a que las candidaturas se distribuyan de forma igualitaria entre hombres y mujeres, observando criterios de paridad horizontal y vertical para la integración de ayuntamientos y de órganos legislativos, por lo que la distribución de las candidaturas por sexo no es lo que explica la diferencia en la proporción de los ataques.

GRÁFICO 4

Distribución de víctimas por sexo



Fuente: Estrategia Electoral.
Elaboración: propia.

5. REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con la información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017 y 2018 han sido los dos años más violentos en el país desde que se lleva registro de estos fenómenos, y fue en ese contexto que se desarrolló el proceso electoral más grande en la historia de México. Para que el ejercicio del sufragio pueda considerarse auténtico, se debe poder realizar en libertad y este tipo de ataques atentan precisamente contra ese principio esencial. Dado lo anterior, es necesario valorar las formas en las que pueden articularse los esfuerzos institucionales federales y locales para evitar que este fenómeno prevalezca o, peor aún, se agrave en futuros procesos electorales.

Un posible punto de partida puede ser el diseño e instrumentación de protocolos de protección no solo para quienes aspiran u obtienen diversas candidaturas, sino también para servidores públicos en funciones. Para efectos de lo anterior, es necesario el análisis puntual que sobre el fenómeno lleven a cabo las autoridades encargadas de las investigaciones y de los procesos judiciales que se desprenden de estos hechos delictivos.

A continuación, se presentan algunas de las reflexiones que surgen de la elaboración del presente documento:

1. Es necesario documentar y concentrar los hechos de violencia electoral en todas sus modalidades, incluidas otras formas de violencia como amenazas, intimidación y secuestro. Es imperativo generar insumos para el conocimiento pleno del fenómeno de violencia política y electoral, pues solo de esta manera se podrán desarrollar estrategias o políticas públicas adecuadas para mitigar este fenómeno.
2. Como ya se adelantaba, los momentos en los que se registraron mayor cantidad de ataques (precampañas y campañas) permite hacer la inferencia de que los asesinatos tuvieron motivaciones políticas y electorales; es decir, que actores o grupos de actores –estatales y no estatales– buscan influir indebidamente en el eventual resultado de los comicios.
3. Dado que no se encuentra una alta correlación entre los casos de violencia electoral y homicidios dolosos a nivel estatal, se puede afirmar que el primero es un fenómeno independiente a la violencia generalizada que vive el país, por lo que debe ser estudiado de forma independiente y valorar los puntos en que ambos fenómenos se cruzan.
4. A pesar de ser conocido que las principales víctimas de homicidios dolosos en general son hombres, no deja de llamar la atención que esta diferencia se mantenga cuando actualmente existe igualdad de proporción en las candidaturas.
5. Quienes se encuentran en una mayor condición de vulnerabilidad ante estas agresiones son servidores públicos municipales, seguidos por las y los candidatos a estos cargos. Esto es de lo más grave, pues es precisamente este orden de gobierno el más cercano a la ciudadanía.

La temática merece una profunda atención de las autoridades –especialmente electorales y de prosecución judicial–, de la academia y de la opinión pública, pues de otra forma en el futuro no habrá condiciones para poder ejercer nuestros derechos políticos y electorales en plenitud.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.

- 2001 *Political and Electoral Violence in East Africa*. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kenia/01398.pdf>

IDEA INTERNACIONAL

- 2018 *Informe final de la misión de acompañamiento técnico*. Recuperado de: <https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/Informe-del-acompañamiento-tecnico-IDEA-México-2018.pdf>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

- 2018 *Resumen ejecutivo del Informe de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) sobre el proceso electoral mexicano de 2018*. Recuperado de: <https://centralectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/UNIORE-México-2018-Resumen-Informe.pdf>

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS

- 2018 *Acompañamiento Técnico: Proceso Electoral 2018*. Recuperado de https://www.ifes.org/sites/default/files/acompanamiento_tecnico_-_proceso_electoral_2018.pdf

DUNAISKI, M.

- 2015 *Institutions and Electoral Violence*. Recuperado de <https://www.sciencespo.fr/psia/sites/sciencespo.fr/psia/files/Dunaiski%20-%20Master%20Thesis%20FINAL.pdf>

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

- 2018 *Informe de la misión de visitantes extranjeros. Elecciones federales y locales*. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP40034SINFORMEFINAL.pdf>

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2013 *Conflictos y violencia electoral en el ámbito subnacional. Análisis de los hechos registrados en los procesos electorales de 2010 y 2011*.

Recuperado de: <http://www.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0081.pdf>

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

2018 *Cifras de Incidencia Delictiva Estatal 2015 – diciembre 2018*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>

TRANSPARENCIA ELECTORAL

2018 *Misión electoral México 2018*. Recuperado de: <https://www.transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2018/08/MOE-Mexico-08-2018.pdf>

ANEXO I

Asesinatos de actores políticos por entidad

Orden por incidencia		
Entidad		Víctimas
1.	Oaxaca	30
2.	Guerrero	24
3.	Puebla	14
4.	Michoacán	11
5.	Veracruz	9
6.	Estado de México	7
7.	Jalisco	6
8.	Chihuahua	5
9.	Guanajuato	5
10.	Hidalgo	5
11.	San Luis Potosí	5
12.	Tamaulipas	4
13.	Colima	3
14.	Chiapas	2
15.	Durango	2
16.	Morelos	2
17.	Quintana Roo	2
18.	Sonora	2
19.	Tlaxcala	2
20.	Baja California	1
21.	Coahuila	1
22.	Nayarit	1
23.	Tabasco	1
24.	Zacatecas	1
25.	Aguascalientes	0
26.	Baja California Sur	0
27.	Campeche	0
28.	Ciudad de México	0
29.	Nuevo León	0
30.	Querétaro	0
31.	Sinaloa	0
32.	Yucatán	0

Fuente: Estrategia Electoral.
Elaboración: propia.

ANEXO 2

Homicidios dolosos y feminicidios en cada entidad por mes

Entidad	2017				2018				Total
	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	
Aguascalientes	10	9	5	6	9	7	5	9	86
Baja California	229	210	179	178	213	185	208	242	2625
Baja California Sur	48	105	90	61	35	18	24	14	433
Campeche	5	3	4	4	4	7	2	3	65
Coahuila de Zaragoza	21	14	18	17	24	15	14	19	225
Colima	48	64	60	77	56	52	54	48	653
Chiapas	40	36	31	39	42	49	54	54	547
Chihuahua	133	135	137	153	128	114	118	117	1889
Ciudad de México	97	97	82	98	73	104	104	117	1192
Durango	14	16	20	22	12	19	16	7	198
Guanajuato	81	119	97	92	174	161	225	216	2073
Guerrero	187	199	194	205	208	167	208	203	2326
Hidalgo	16	15	15	18	22	15	20	15	213
Jalisco	105	133	125	140	120	139	170	157	1743
México	175	197	177	186	198	166	176	181	2271
Michoacán de Ocampo	97	121	118	141	107	110	99	100	1336
...									

Entidad	2017				2018							Total
	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto
Morelos	54	35	42	44	60	65	56	50	54	44	78	44
Nayarit	37	40	46	44	41	24	43	32	34	34	26	24
Nuevo León	56	65	57	40	52	49	46	66	62	37	77	66
Oaxaca	71	71	76	69	67	84	96	103	92	85	69	86
Puebla	88	84	99	68	83	88	96	106	100	88	97	100
Querétaro	19	14	9	15	14	10	15	12	13	13	16	20
Quintana Roo	32	50	35	37	42	33	44	57	67	59	96	87
San Luis Potosí	44	37	30	48	33	40	44	45	51	45	44	47
Sinaloa	89	87	88	87	79	68	90	100	90	107	84	85
Sonora	68	67	82	54	46	39	58	60	60	54	79	75
Tabasco	35	41	36	44	36	33	25	38	55	51	61	40
Tamaulipas	78	93	93	77	72	69	99	85	96	66	79	67
Tlaxcala	12	8	10	15	13	17	7	9	14	6	13	10
Veracruz de Ignacio de la Llave	169	184	146	160	137	134	160	149	140	135	115	113
Yucatán	2	1	2	3	3	4	2	8	3	1	11	8
Zacatecas	57	70	43	34	35	42	52	37	43	46	53	47

Fuente: Strategia Electoral. Elaboración propia.

[Sobre el autor]

ARTURO ESPINOSA SILIS

Licenciado y maestro en Derecho, especialista en temas electorales. Laboró en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es socio director de Strategia Electoral, así como consultor en temas constitucionales y electorales. Imparte clases en Derecho Constitucional y Electoral en diferentes universidades de México, cuenta con publicaciones en temas electorales y constitucionales en México y América Latina. Ha participado como Observador Electoral con la OEA.

¿Legitimidad versus eficacia? Autoridades y gobiernos locales en escenarios de conflictividad minera en Arequipa y Cajamarca

LUIS ALBERTO MELÉNDEZ GUERRERO

<lmelendez@iepa.org.pe>

Instituto de Estudios Políticos Andinos

Perú

ORCID: 0000-0002-3570-6981

[Resumen] El presente trabajo de carácter exploratorio, con base en dos casos antagónicos (Deán Valdivia y Celendín), argumenta que el tipo de vínculos preexistentes entre las redes movilizadas y las autoridades municipales establece en el tiempo una lógica de incentivos y sanciones que condiciona la estabilidad o variabilidad de las posiciones de los alcaldes (pro-minero o anti-minero) durante el desarrollo de los conflictos extractivos. A su vez, las posiciones que las autoridades presentan en el conflicto repercuten de manera diferenciada en su legitimidad y en la eficacia de sus gestiones municipales. Mientras que la autoridad pro-minera de Celendín mejoró con el conflicto la eficacia de su gestión y desgastó su legitimidad como político (más eficacia con menos legitimidad); la autoridad anti-minera de Deán Valdivia aumentó su reconocimiento ciudadano, pero a costa de su capacidad para proveer servicios públicos a la ciudadanía (más legitimidad con menos eficacia).

[Palabras clave] Gobiernos locales, conflictividad, legitimidad, eficacia, liderazgo.

[Title] Legitimacy versus effectiveness? Authorities and local governments in mining conflict scenarios in Arequipa and Cajamarca.

[Abstract] The present exploratory work, based on two antagonistic cases (Deán Valdivia and Celendín), argues that the type of pre-existing links between the mobilized networks and the municipal authorities, establishes in time a logic of incentives and sanctions that determines stability or variability of the positions of mayors (pro-mining or anti-mining) during the development of extractive conflicts. In turn, the positions that the authorities present in the conflict have a different impact on their legitimacy and the effectiveness of their municipal efforts. While the pro-mining authority of Celendín improved the effectiveness of their management with the conflict and wasted their legitimacy as a politician (more efficiency with less legitimacy); Deán Valdivia's anti-mining authority increased their citizen recognition, but at the cost of their ability to provide public services to citizens (more legitimacy with less efficiency).

[Keyword] Local governments, conflict, legitimacy, effectiveness, leadership.

[Recibido] 28/08/19 & [Aceptado] 10/10/19

MELÉNDEZ, Luis «¿Legitimidad versus eficacia? Autoridades y gobiernos locales en escenarios de conflictividad minera en Arequipa y Cajamarca» *Elecciones*, 2019, enero-diciembre, 18 (19), pp. 91-120

1. INTRODUCCIÓN

El proceso de descentralización que se inició luego del decenio fujimorista (1990-2000), aunque inacabado e imperfecto, transfirió a los gobiernos locales y regionales más competencias y recursos que dinamizaron la política a nivel subnacional. Producto de este proceso, se “ha incrementado las expectativas de la población y atizado los intereses de posibles candidatos a asumir el gobierno local, especialmente en zonas más precarias” (MUÑOZ 2005: 55). Como indicio, existiría una relación directamente proporcional entre el número de candidatos municipales y el monto de canon transferido: a más canon, más aspirantes a la alcaldía, y viceversa (GENTSCH & MATHIS 2014, Citado En MUÑOZ 2014: 15). Además, la dispersión del poder político hacia niveles menores de gobierno direccionó el campo de acción de los conflictos sociales. Con más frecuencia, los alcaldes y gobernadores regionales fueron envueltos en las contiendas y lograron asumir un papel protagónico en la dinámica de la conflictividad (ARCE 2011).

El protagonismo que tienen las autoridades locales en los conflictos mineros obliga a indagar en el comportamiento de estos sujetos políticos, en la construcción y límites de sus liderazgos y en los avatares que enfrentan sus gestiones en medio de la incertidumbre de la contienda. Pero, además, y no menos relevante, cómo es que estas autoridades finalmente asumen una determinada posición frente al proyecto extractivo de sus jurisdicciones. En esta línea, el presente trabajo exploratorio tiene dos objetivos superpuestos y complementarios. El primero, apunta a identificar los vínculos que los alcaldes mantienen con los grupos movilizados a lo largo de sus trayectorias personales; y de qué manera estas relaciones condicionan sus posiciones durante el conflicto minero. Se estudian las dinámicas de los grupos de interés local y el tipo de mediación que los políticos mantienen con estas fuerzas de la sociedad. El segundo propósito es reconocer las consecuencias de estas posiciones en dos planos de la dinámica municipal: en la *legitimidad* de los alcaldes y en la eficacia de sus gestiones. Es decir, se identifican los efectos de las posturas de los alcaldes (anti-minero o pro-minero) en su reconocimiento como políticos y en sus capacidades para brindar servicios públicos a la ciudadanía.¹

1 Se utiliza los términos “anti-minero” y “pro-minero” solo de manera retórica, haciendo referencia a la oposición o apoyo a determinados proyectos extractivos, y no necesariamente a la minería en general como incorrectamente se podría inferir de tales etiquetas.

Estas problemáticas son abordadas a partir de dos casos antagónicos: el alcalde distrital de Deán Valdivia (2015), en Arequipa, con una posición contraria al proyecto minero; y el alcalde de Celendín (2011-2014), en Cajamarca, más *favorable* a las intenciones de la mina. Los episodios de contienda en ambas localidades son “conflictos de resistencia” emblemáticos que pusieron en jaque la gobernabilidad de la gestión de Ollanta Humala, con víctimas mortales y remoción de ministros y altos funcionarios de por medio.² Estos conflictos están ubicados en dos departamentos con potencialidades similares (en tamaño poblacional, condición urbana, número de distritos, aptitud de uso de la tierra, reservas mineras), pero con diferentes ritmos en reducción de la desigualdad económica (BARRANTES, CUENCA, & MOREL 2012).

Para responder a las interrogantes planteadas, la investigación se sustenta en el trabajo de campo en las dos áreas de estudio y en la aplicación de entrevistas a los personajes implicados en los conflictos.³ El argumento resultante se deshilvana en tres secciones. En la primera se discute la problemática planteada a la luz de la bibliografía existente; y, sobre la base de ello, se desarrolla lo que aquí se entiende por la *dimensión política* del conflicto extractivo. En la siguiente sección se ensaya una explicación sobre las posturas de los alcaldes, a partir del análisis de las *redes de confianza* presentes en sus trayectorias. En ese punto, se argumenta que el tipo de vínculos preexistentes entre las redes movilizadas y las autoridades municipales, establece en el tiempo una lógica de incentivos y sanciones que condiciona la estabilidad o variabilidad de las posiciones de los alcaldes (pro-minero o anti-minero) durante los conflictos extractivos. Posteriormente, en el tercer acápite, se sustenta cómo los conflictos mineros logran tener un impacto diferenciado en la legitimidad de las autoridades electas y en sus gestiones municipales. Mientras que la autoridad pro-minera mejoró con el conflicto la eficacia de su gestión y desgastó su legitimidad como político (más eficacia con menos legitimidad); la autoridad anti-minera aumentó su

2 Definimos como “conflictos de resistencia” a aquellos conflictos de rechazo a la apertura o expansión de una operación extractiva. A diferencia de los “conflictos de negociación”, donde más bien se demanda algún tipo de compensación (económica, laboral, servicios, etc.) a la empresa extractiva.

3 El trabajo de campo en Celendín (febrero a abril de 2014) fue financiado por una beca de la FLACSO-Ecuador, como parte de otra investigación del autor. El trabajo de campo en Deán Valdivia (septiembre de 2015) es parte de una investigación coordinada por el Instituto de Estudios Políticos Andinos. En Deán Valdivia, Ginno Martínez aportó con la realización de las entrevistas complementarias en abril de 2016.

reconocimiento ciudadano, pero a costa de su capacidad para proveer servicios públicos a la ciudadanía (más legitimidad con menos eficacia). Se termina con algunas reflexiones generales sobre los temas abordados.

2. EL CONFLICTO EXTRACTIVO COMO CONFLICTO POLÍTICO

Durante la década de 1990, la reforma neoliberal –pautada por el Consenso de Washington– generó la apertura del mercado nacional y atrajo mayores inversiones mediante la privatización de sectores productivos y servicios públicos estratégicos. El sector extractivo fue uno de ellos. Jeffrey Bury (2011) anota que entre 1992 y el 2000 se privatizó más de 200 minas, ocasionando un ingreso neto de US\$ 1200 millones. Además, en los noventa, se extendió la informalidad laboral y, la fragmentación y deslegitimación de las organizaciones sociales y los partidos políticos (DEGREGORI 2000; GROMPONE 2005). Es así que, con la apertura democrática del año 2000, la escalada de conflictos extractivos tuvo como antagonistas a dos actores que acababan de asumir nuevos guiones en la escena nacional: el sector privado, con una invasiva presencia en zonas rurales y distanciadas de los tradicionales circuitos económicos urbanos; y una sociedad civil desarticulada y atomizada en la esfera local.

Los estudios sobre conflictividad en el sector extractivo peruano han puesto énfasis en el examen de las relaciones disruptivas entre estos dos actores: los ciudadanos disconformes y las empresas del sector, ahora en manos de capitales privados. Los agentes empresariales y la ciudadanía movilizadas suelen presentarse como los principales protagonistas de la escena contenciosa; además, los factores causales del descontento social y las dinámicas de la movilización suelen ser los tópicos más abordados de esta problemática relación (PAREDES & DE LA PUENTE 2014). Los trabajos compilados por Scurrah (2008) y De Echave *et al.* (2009) son buenos ejemplos de esta línea argumentativa. Este focalizado interés en el binomio empresa-sociedad ha repercutido en la escasa –aunque no nula– reflexión sobre otros agentes involucrados en el conflicto; es el caso de las autoridades estatales, sobre todo subnacionales, y de sus vínculos con los contendientes y otros sectores de la sociedad. Si producto de los estallidos sociales se reconfiguran los lazos entre las empresas y la ciudadanía, algo no muy distinto sucede con el tejido que conecta a los ciudadanos con sus autoridades electas. Este binomio estado-sociedad no ha sido lo suficientemente

explorado; cuando se le enfrenta, casi siempre es de manera tangencial, secundaria, o como parte de una argumentación orientada hacia otros fines.⁴

Solo basta una somera aproximación a los conflictos extractivos para reconocer que la mayoría de las veces –sino todas– las autoridades estatales son arrastradas a la cadena de demandas de los sectores movilizados. A raíz del conflicto, determinadas agrupaciones sociales comienzan a empoderarse, articularse y sumar recursos organizativos para oponerse a la arremetida extractivista de sus localidades. Sin embargo, este fortalecimiento organizativo también les proporciona una estructura mínima para reivindicar y ejercer demandas, no solo contra la empresa, sino también hacia las autoridades de su jurisdicción. El conflicto extractivo también es un conflicto político.

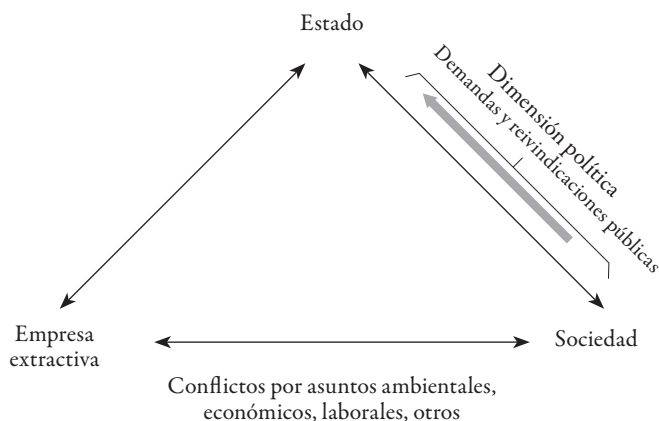
Charles Tilly define el conflicto político como “todas las ocasiones 1) en las que algún grupo de personas realiza reivindicaciones colectivas, públicas, visibles sobre otros actores (reivindicaciones que si se cumpliesen afectarían los intereses de estos últimos) y 2) en las que *al menos una de las partes afectadas por reivindicaciones, incluyendo terceras partes, es un gobierno*” (la cursiva es nuestra) (TILLY 1998: 30). De esta manera, si bien los conflictos extractivos implican demandas *colectivas, visibles y públicas* hacia un agente privado en particular –como los reclamos por contaminación contra una minera–, los gobernantes también suelen estar envueltos en el acto disruptivo, ya sean como receptores de demandas ciudadanas o posiciones más protagónicas en el proceso de lucha. Estos ejercicios de vigilancia –la mayoría de veces– buscan agregar a las autoridades a la fila de los movilizados y/o presionarlos para que asuman ciertas exigencias desde la esfera estatal.⁵ Así, el conflicto extractivo también puede ser entendido como conflicto político en tanto los actores estatales son incluidos en el repertorio de protesta o en el marco discursivo de los desafiadores de la inversión.

4 Los abordajes sistemáticos a esta problemática son aún escasos. Véase los trabajos de Bernaola (2013), Damonte (2013) y Hurtado (2015).

5 Para los propósitos de este artículo, utilizamos los conceptos de “Gobierno” y “Estado” de manera intercambiable.

GRÁFICO 1

Triángulo de actores en el conflicto extractivo



Fuente y elaboración: propia.

Este conjunto de acciones reivindicativas y de control social conforman la *dimensión política* del proceso contencioso en contra de las empresas extractivas. Enfocar esta dimensión del conflicto extractivo ayuda a entender los mecanismos por los que una relación transgresiva entre ciudadanos y agentes privados también afecta las relaciones entre estos ciudadanos y sus autoridades públicas. Este cambio de arista (de empresa-sociedad a Estado-sociedad), permite capturar no solo los vínculos entre los desafiantes y su principal objeto de denuncia –las empresas que extraen recursos–, sino también las formas en que se reconfiguran los vínculos entre ciudadanos y autoridades a partir del proceso contencioso iniciado entre los dos primeros. Estos vínculos raramente vuelven a ser como antes o quedan intactos durante y luego del escenario de conflictividad. Más bien, se reconstituyen y transforman las capacidades políticas de las autoridades locales y los niveles de representación en el espacio subnacional.

Bajo este marco, el presente artículo plantea, como primer objetivo, identificar los factores que condicionan las posturas de los alcaldes en los conflictos mineros: ¿por qué actúan como actúan? Sin embargo, reconociendo la complejidad de la pregunta, y sin negar la existencia de otros factores condicionantes,

esta investigación acota su interés en el tipo de vínculos que las autoridades ediles mantienen con los grupos movilizados; y en qué medida la consistencia o fragilidad de estos enlaces posibilita el flujo de demandas y reivindicaciones del campo social al campo estatal municipal. Analizar el juego de incentivos y recompensas que involucra esta correlación de fuerzas, permitirá entender la posición última que las autoridades adoptan en los episodios disruptivos y las fluctuaciones en sus niveles de legitimidad durante el proceso contencioso.

3. TRAYECTORIAS Y REDES DE CONFIANZA

Rastrear la *trayectoria* de los políticos, es decir, sus variantes biográficas, es un recurso metodológico que ayuda a entender la posición de los alcaldes en las contiendas mineras.⁶ El énfasis en las trayectorias permite rastrear en el tiempo la densidad del tejido social que existe alrededor de los políticos, y cómo a veces este tejido funciona como una “red de confianza” que los condiciona en sus diferentes campos de acción. Tilly define a las *redes de confianza* como “conexiones interpersonales, ramificadas, establecidas principalmente sobre fuertes lazos, dentro de los cuales la gente pone recursos y empresas valorados, trascendentales y de largo plazo” (2010: 32). Estas redes atribuyen una lógica de premios y castigos a los actores afines a la red, que sirve como salvaguarda a las posibles desviaciones o fechorías de sus miembros.

Los sucesos de Deán Valdivia y Celendín expresan dos contextos de intensa resistencia a proyectos extractivos por parte de ciudadanos de ambas localidades. Sin embargo, los casos descritos también expresan dos comportamientos distintos que puede adoptar una autoridad frente a un proceso contencioso: asumir las reivindicaciones de las agrupaciones movilizadas y expresar una posición contraria a la implementación del proyecto extractivo (Deán Valdivia); o más bien aislarse de las acciones disruptivas y mostrar una posición colindante con los intereses de la mina (Celendín). A la primera llamamos una postura de *compromiso* y a la segunda una postura de *distanciamiento*. ¿Cómo operaron las redes de confianza en estas diferentes actuaciones –de compromiso y distanciamiento– durante los episodios de conflictividad social?

6 Sobre la importancia del estudio de las trayectorias, ver Dagnino, Olvera y Panfichi (2006).

3.1. DEÁN VALDIVIA: DE AGRICULTOR A ALCALDE ANTI-MINERO

El proyecto minero Tía María, propiedad de Southern Peru Copper Corporation (SPCC),⁷ ha generado gran suspicacia entre los agricultores del Valle del Tambo. Este valle está conformado por cinco distritos de la provincia de Islay, entre ellos el distrito agrario de Deán Valdivia, en Arequipa. Los agricultores de esta localidad rechazan la implementación del proyecto cuprífero debido a sus potenciales impactos en la producción agrícola del valle, especialmente por el uso minero de las fuentes de agua. Uno de estos agricultores es Jaime De La Cruz, quien desde el 2010 ganó notoriedad en las movilizaciones contra Tía María, en su condición de vicepresidente del Frente de Defensa del Valle de Tambo. Como dirigente social, De La Cruz tuvo un rol protagónico en el conflicto anti-minero, liderando movilizaciones y huelgas de hambre contras las audiencias públicas del proyecto extractivo. Su demanda era categórica: que “el gobierno anuncie el retiro definitivo del proyecto minero” (EL COMERCIO 2011). Esta activa participación le valió algunas denuncias judiciales por el delito de entorpecimiento de los servicios públicos (bloqueo de vías y carreteras).

Los agricultores del valle conforman un tejido social preexistente en la zona. Este tejido tiene como expresión organizativa a la Junta de Usuarios del Valle del Tambo, con más de 1500 propietarios en su lista de afiliados. Durante el conflicto, la junta fortaleció su esquema de organización y logró recomponer sus cuadros más estratégicos. De ser una asociación acotada a la esfera productiva y económica del valle, pasó a formar la base política de las movilizaciones en los últimos años del conflicto: “si hablamos de la junta, ahí está su contador, presidente, tesorero, está el ingeniero, está el abogado; todititos están metidos en esto [en el conflicto]. Entonces ahí se ha mostrado la fuerza que ha tenido la junta para contrarrestar la mina [...] la junta de usuarios es la que ha movido todo”, señaló un político de la zona (entrevista 30, abril de 2016). Estos agricultores conforman una red de confianza que se fue consolidando en el fragor de las movilizaciones y que tiene como núcleo articulador la actividad económica que practican sus miembros. Está compuesta por una maraña desigual de actores (jornaleros, pequeños y grandes propietarios de tierras) que exponen sus variados recursos y esfuerzos en defensa de la agricultura.

7 SPCC es miembro del Grupo México. Su proyecto cuprífero Tía María se encuentra ubicado al norte del distrito de Cocachacra, aunque su área de influencia directa también envuelve a los distritos de Deán Valdivia y Mejía, ubicados en la provincia de Islay, en Arequipa (SOUTHERN PERU COPPER CORPORATION 2013).

Gracias a su perfil de agricultor, como propietario y arrendatario de terrenos de cultivo, y a su participación en el Frente de Defensa, De La Cruz afianzó sus compromisos y lazos de solidaridad con esta red de confianza de agricultores locales. En cada movilización, asamblea o enfrentamiento con la mina, este vínculo era constantemente renovado. Así, De La Cruz pronto fue visto como el candidato idóneo para representar la desafección hacia Tía María y para defender los intereses de los agricultores desde la representación municipal. Su candidatura distrital en Deán Valdivia se hizo posible gracias a su alianza con Arequipa-Unidos por el Cambio, agrupación política con sede en la capital departamental. La red de confianza se activó a favor de su postulación, apoyándolo con recursos y con logística para su día a día como candidato anti-minero. Algunos empresarios agrícolas jugaron un importante papel en este cometido: “Mientras que nosotros por nuestros medios contratábamos carro [para la campaña electoral], a él no. A él los agricultores, [...] se proponían para que lo llevaran en carro”, señala un político de la oposición (entrevista 20, septiembre de 2015). Con ese soporte organizativo, y con un discurso de campaña en torno a la mina, Jaime De La Cruz salió electo con el 28.6 % de las preferencias en octubre de 2014, entre un total de ocho listas competidoras.

Su adscripción a Arequipa-Unidos por el Cambio fue solo coyuntural y estratégica. Pasadas las elecciones municipales, Jaime De La Cruz perdió contacto con esa agrupación política, remarcando que “yo solamente fui invitado para postular ahí y después yo no pertenezco a ese movimiento: soy independiente” (entrevista, abril de 2016). Sin embargo, si bien era un político independiente en términos partidarios, no lo era desde su posición en el entramado social del valle. Su arraigo en la organización agraria como mediano agricultor, dirigente y candidato, le generó filiaciones informales duraderas con ese grupo de interés. Los compromisos de reciprocidad y correspondencia que implican esta relación, elevaron los costos de cualquier evasión en su desenvolvimiento público como alcalde. A las pocas semanas de su elección en el cargo edil, De La Cruz encabezó una asamblea en el valle, con alrededor de 300 asistentes. En esa oportunidad, el recién electo alcalde ratificó su postura de oposición a Tía María. Las arengas y vivas no se hicieron esperar.

3.2. CELENDÍN: DE POLÍTICO INDEPENDIENTE A ALCALDE PRO-MINERO

A diferencia del alcalde de Deán Valdivia, el alcalde de Celendín representa una postura de *distanciamiento*. Mauro Arteaga es un político de vieja data en Celendín. Es un médico veterinario de la Universidad Nacional de Cajamarca que desde las elecciones municipales de 1995 ha participado en todos los comicios electorales para la alcaldía provincial, saliendo electo de manera intercalada para los periodos 1996-1998, 2003-2006 y 2011-2014. Antes, fue dos veces subprefecto de Celendín durante el gobierno fujimorista (1991-1992 y 1994-1995). Sin embargo, todas las veces que triunfó en las urnas lo hizo a través de inscripciones locales construidas sobre su figura: en las elecciones de 1995 ganó con Cambio Celendín y en 2002 con Fuerza Celendina. La excepción a la regla ocurrió en el 2014, cuando salió electo por el Movimiento de Afirmación Social, una agrupación política de alcance regional. Empero, su acercamiento a agrupaciones mayores no fue sostenible en el tiempo, ni aspiraba a serlo. Mauro Arteaga es un político independiente en términos partidarios, muy similar a Jaime De La Cruz, pero a la vez muy distinto a él, debido a la fragilidad de su enraizamiento con las organizaciones movilizadas. Arteaga no era un líder que emergió de las bases sociales en protesta (fuertemente nucleadas en las rondas campesinas), sino era un político que recurría a sus vínculos clientelares con grupos focalizados (como comerciantes o juntas de regantes), a través de brókers o intermediarios. Esta posición en el entramado social le brindará cierto margen de acción en momentos críticos.

Las primeras protestas contra el proyecto Conga, propiedad de minera Yanacocha,⁸ surgieron en el 2004, cuando Mauro Arteaga se encontraba en su segunda gestión municipal. Para esa fecha, los reclamos eran todavía muy atomizados, principalmente liderados por las rondas campesinas de la provincia. Sin embargo, estas protestas lograron presionar al alcalde para que emita la ordenanza municipal N.º 020-2004-MPC/A, que brinda protección a las fuentes de agua que estarían amenazadas por el proyecto extractivo. Producto de esta normativa, el municipio recibió denuncias de mineras por el supuesto

8 Minera Yanacocha está conformado por capitales extranjeros y peruanos (Newmont Mining Company, 51.35%; la peruana Minas Buenaventura, 43.65%; y la International Finance Corporation del Banco Mundial, 5%). Su proyecto Conga está ubicado en los distritos de Sorochuco y Huasmín, en la provincia de Celendín, y una menor proporción en el distrito de La Encañada, en la provincia de Cajamarca. Es un proyecto polimetálico de cobre, oro y plata.

exceso de facultades. En ese entonces el proyecto Conga se encontraba en exploración y el descontento social se mantuvo en baja intensidad. No obstante, la situación dio un vuelco siete años después, en el 2011, cuando Arteaga iniciaba su tercera gestión y el proyecto ya contaba con su Estudio de Impacto Ambiental (EIA) aprobado.

Mauro Arteaga salió electo por tercera vez en las elecciones de octubre de 2010 con el 25.9 % de los votos. Lo hizo con un discurso de campaña que enfatizaba la construcción de obras; una en particular: el mercado de abastos de Celendín. Desde el inicio, tocó varias puertas en busca de financiamiento, siendo minera Yanacocha una de las primeras en responder al llamado con la suma de 5 millones de soles. Por este aporte, el alcalde fue acusado de traidor por “venderse” a la mina. Tal fue el calificativo difundido por los sectores que ya venían organizándose en contra del proyecto extractivo.

En el marco de la difusión del EIA del proyecto Conga, en el 2010 se conformó la Plataforma Interinstitucional Celendina (PIC). Este frente estaba integrado por un pequeño grupo de docentes, profesionales y jóvenes vinculados al área urbana de la provincia. La Plataforma comenzó a difundir información sobre Conga y sus potenciales impactos ambientales: afectación de lagunas y otras fuentes de agua fundamentales para el consumo humano. Además, pronto iniciaron coordinaciones con las rondas campesinas de Celendín, quienes transitaban por un periodo de fragmentación y división interna. Sin embargo, el conflicto permitió empoderar a la organización rondera y relegar las desavenencias a un segundo plano: “el propósito de la unificación fue enfrentarse a Conga”, replicó un dirigente rondero (entrevista 15, abril de 2014). De esta forma se fue configurando una red de confianza en oposición a la mina, en base a relaciones previas como las rondas campesinas, espacios emergentes como la PIC, y otras como el sindicato docente.

Las organizaciones sociales decidieron convocar a un paro para noviembre de 2011. Ante el inicio de las movilizaciones, dirigentes vinculados a la Plataforma promovieron reuniones con el alcalde para alertarlo sobre los efectos ambientales de Conga y reprocharle la actitud pasiva que estaría teniendo frente a su avance. Ante tales imputaciones, Arteaga prefirió tomar una posición distante y no asumir ningún compromiso en el conflicto. Argumentó que la viabilidad del proyecto era un tema que solo le competía al gobierno central,

y que no estaría dispuesto a ser el blanco de denuncias, tal como sucedió en el 2004 debido a la emisión de la ordenanza municipal que protegía las fuentes de agua susceptibles al proyecto. A pesar de prometer estar siempre al lado del “pueblo”, evadió la posibilidad de dar un soporte institucional a la protesta. Los interlocutores salían insatisfechos de las reuniones; y con la sospecha, cada vez más fuerte, de que el alcalde concordaba con los intereses de la mina.

Las marchas iniciaron con una amplia convocatoria y sin el impulso inicial del alcalde. En las calles, los desafiadores demandaban la presencia de Arteaga, a la vez que lo calificaban de “traidor” y “vendido”. Pasados los días, el alcalde provincial no tuvo otra opción que plegarse a las movilizaciones. Sin embargo, en todo momento trató de mantener un protagonismo menor. Su presencia, aclaraba, era para respaldar el clamor de un “pueblo” que le reprochaba: “mira tú eres mi autoridad y tienes que estar ahí respaldándonos” (entrevista 16, abril de 2014). Para muchos se sintió presionado y mostró una falsa actitud. Para comenzar, nunca fue enfático con un rotundo “Conga no va”. Es así que, con la presencia de Arteaga en las calles, las pullas en su contra continuaron sin resquemores.

Durante las movilizaciones el municipio estuvo a punto de ser atacado en más de una ocasión. Desbordado por el conflicto, el 30 de noviembre del 2011, el alcalde anunció su decisión de abandonar el cargo a través de una cadena nacional de radio: “como no hay garantías para que ejerza la función, estoy dando un paso al costado como alcalde [...] quizás con eso se puedan sentir satisfechos” (RPP 2011). Esa fecha marcó su alejamiento total de las canteras anti-Conga y su repliegue definitivo del conflicto minero. Si bien esta antipopular posición le generó altos costos políticos –como el descrédito ciudadano–, su no pertenencia a las redes de confianza movilizadas redujo el drama de esta situación, al evitar sanciones adicionales que la mecánica de estas estructuras impone a sus miembros. Arteaga no era un político que había emergido del entramado social, ni construyó su liderazgo con base en un enraizamiento en las organizaciones sociales de la localidad. Su estilo era pragmático y de alianzas estratégicas con brókers locales, más que con estructuras orgánicas. Era un político “independiente” en toda su dimensión. Así, con los meses, su aval al proyecto Conga fue perdiendo rubor y su defensa a la inversión privada se hizo más explícita: “yo apoyo que exista inversión privada en un pueblo, porque es la única

forma de salir de la pobreza. Desde esa perspectiva, que lo observen y lo interpreten de distinta forma es un problema del que lo interpreta” (PORTAFOLIO PERIODÍSTICO 2013).

3.3. EL ALCANCE DE LAS REDES DE CONFIANZA

En las decisiones de los políticos intervienen diversos factores según las particularidades de sus trayectorias y de su contexto. No obstante, en escenarios de alta conflictividad social, la actuación de las autoridades parte de una evaluación que sopesa dos factores principales: por un lado, la contribución real o potencial de la mina (y, eventualmente, del gobierno central), que puede determinar el éxito de la gestión; y, por el otro, el creciente descontento social de sus representados, quienes son los que finalmente otorgan legitimidad social a sus gobiernos.

En los casos analizados se aprecia que el tipo de vínculo preexistente entre los alcaldes y los sectores desafectos funciona como un contrapeso que inclina la balanza de ese dilema político. Los casos permiten rastrear los compromisos que las autoridades forjan con las redes movilizadas a lo largo de sus trayectorias y antes del proceso contencioso. La intensidad de este arraigo repercute fuertemente en la posición de los alcaldes (anti-minera o pro-minera) y, particularmente, en la estabilidad o variabilidad de sus posturas durante los diferentes estadios de la conflictividad.

La escasa permeabilidad de las redes movilizadas en la trayectoria del alcalde de Celendín redujo los costos de su antipopular posición, y la hizo más vulnerable a los vaivenes de la coyuntura: en el 2004 respaldó el emergente reclamo anti-minero con la emisión de una ordenanza municipal; posteriormente se mostró cauto en las reuniones previas a las movilizaciones del 2011; luego tuvo una repentina y tímida participación en las protestas del mismo año; y finalmente marcó una postura de total distanciamiento con el abandono temporal del cargo edil. Por su parte, en Deán Valdivia, la adscripción del alcalde a la red de confianza funcionó como una infraestructura que estabilizó su posición anti-minera en las diferentes fases del conflicto, y facilitó el tránsito de la desafección social al campo estatal municipal.

Las redes de confianza articulan a sus miembros alrededor de un proyecto que los direcciona como grupo (TILLY 2010). Este proyecto no necesariamente recae en una definición abstracta o normativa, sino también en intereses básicos y materiales. Este es el caso de los agricultores del Valle del Tambo, entre quienes existen relaciones duraderas gracias al modo de producción que comparten y defienden. Durante el contexto de conflictividad, por intermedio de la Junta de Usuarios, esta red de confianza no-política se politizó y constituyó en una red más activa y densa. Además, extendió sus ramificaciones al gobierno municipal y logró establecer en la autoridad edil una lógica de incentivos y sanciones que elevó los costos de cualquier evasión.

Como miembro de la red de confianza de agricultores locales, el alcalde de Deán Valdivia fue supeditado a una estructura social que reguló su comportamiento en el conflicto minero. Si bien la condición de agricultor perfiló su opinión sobre la mina, su pertenencia a esta red de confianza la afianzó y le dio un horizonte mayor durante su periodo de dirigente social. Cuando fue candidato a la alcaldía, su postura anti-minera fue recompensada por esta red, no solo con un apoyo expresado en votos, sino con el apoyo logístico para su desempeño como candidato anti-minero: “no podemos maltratar a la gente que ha puesto su dinero en la campaña”, se refirió posteriormente, aludiendo al respaldo brindado. En su rol como alcalde, la red también le proporcionó un bastión social que sirvió de soporte en su confrontación con la mina y el gobierno central, y ante las acusaciones y denuncias de por medio. En un escenario de nula institucionalidad partidaria, la red de agricultores llenó ese vacío político con creces.

Así como las redes de confianza controlan a sus integrantes, también les proporcionan recompensas que hacen costosa cualquier desviación de sus compromisos o demandas. Para políticos absorbidos por estas redes, como el alcalde distrital de Deán Valdivia, “las amenazas de que los rechacen, los culpen o les nieguen reciprocidad cobran mucha más importancia que para quienes están incluidos en redes sociales cotidianas” (TILLY 2010: 33). El arraigo o desvinculación de las redes de confianza, robustecen (Deán Valdivia) o aligeran (Celendín) el peso de las decisiones.⁹

9 Debe quedar claro que no se pretende argumentar que la desvinculación o adscripción de los alcaldes a esas redes de confianza *determinan* por sí solas la posición que los políticos adoptan en el conflicto minero. Solo se afirma que son un competente que *condiciona* fuertemente sus márgenes de elección. Bajo esta correlación de fuerzas pueden

Desde la esfera social, la postura anti-minera o pro-minera de los alcaldes tuvo un impacto decisivo en sus niveles de legitimidad. Sin embargo, desde las diferentes instancias de la estructura estatal, estas posturas también produjeron otras reacciones que en conjunto complicaron o facilitaron a la gestión edil. El análisis de estos desenlaces permite ahondar en la mecánica de incentivos hasta aquí expuesta, pero sobre todo en cuáles son las implicancias de sus posicionamientos en su legitimidad como autoridades y en la eficacia de sus gobiernos municipales. Cabe aclarar que aquí se entiende por legitimidad a la validez y reconocimiento de los ciudadanos respecto al dominio y cargo de sus gobernantes (BOVERO 1997; WEBER 2014); y por *eficacia*, a la capacidad de un gobierno para proveer servicios públicos dentro de una determinada jurisdicción (PRATS 2008).

4. LEGITIMIDAD SIN EFICACIA *VERSUS* EFICACIA SIN LEGITIMIDAD

En Deán Valdivia y Celendín las movilizaciones anti-mineras perturbaron el normal funcionamiento de las actividades del municipio y de sus representantes. Las marchas realizadas durante la gestión de Jaime De La Cruz, ocasionaron la paralización temporal de algunas obras municipales (proyectos de electrificación, construcción de pistas y veredas), debido a las potenciales reprimendas de los desafiadores: “ellos [los obreros] dijeron cómo podemos trabajar si la gente puede venir y amenazarlos” (entrevista 02, septiembre de 2015). En Celendín el impacto fue mayor debido a la postura anti-minera del alcalde Arteaga. En los días de movilización, ante las amenazas callejeras, el municipio se mantuvo cerrado para evitar posibles desmanes: “Lo han tildado de traidor al alcalde y ellos [los manifestantes] invitaban a sacarlo en burro, ellos querían tomar la municipalidad” (entrevista 28, abril de 2014). En este escenario de alta confrontación, el alcalde no pudo realizar actividades públicas con normalidad, ya que rápidamente era imprecado por el tema Conga; incluso algunas sesiones del concejo municipal se suspendieron ante el riesgo de las movilizaciones. Sin embargo, en el mediano plazo, la situación mejoró para la gestión del titular de la municipalidad de Celendín.

reacomodarse otros intereses colectivos, privados o incluso transgresivos-ilegales presentes en sus trayectorias personales.

4.1. “EL GOBIERNO CENTRAL ESTÁ TRATANDO A CELENDÍN COMO A UNA PRINCESA”

A partir de la contienda minera, el alcalde de Celendín encontró en el gobierno central a un aliado clave para la promoción de obras en la provincia. En una conferencia de prensa, a mediados de noviembre de 2011, el presidente Ollanta Humala manifestó su aval al proyecto minero Conga: “nosotros planteamos una posición sensata: el agua y el oro”, dijo en esa oportunidad. Activado el conflicto, el Ejecutivo promovió reuniones con las autoridades cajamarquinas para impulsar proyectos de inversión en sus localidades. Estos encuentros fueron parte de una estrategia para establecer alianzas con los alcaldes del área del conflicto; pero sobre todo, con aquellos que no se habían sumado a la causa anti-minera, como Mauro Arteaga.¹⁰

En plenas movilizaciones, el alcalde Arteaga “renunció” al cargo edil a través de una cadena radial. Sin embargo, era una renuncia improcedente debido a que el cargo de alcalde es irrenunciable según la normativa peruana. Todo indica que fue una estrategia para apaciguar el descontento hacia su persona y ganar un poco de tiempo. Aproximadamente, luego de dos semanas, Arteaga retomó la alcaldía, pero esta vez resguardado por un contingente militar y policial para garantizar su protección y la de sus funcionarios.

Con su retorno, el acercamiento con el Ejecutivo se tradujo en un acceso privilegiado a recursos que amplió el margen de maniobra de la gestión provincial. Estos logros mejoraron el nivel de eficacia municipal y elevaron los incentivos para que el alcalde mantenga la posición de distanciamiento que venía mostrado desde el inicio de las movilizaciones. Entre las principales obras que recibieron el impulso y apoyo económico del Ejecutivo, se encontraron la pavimentación de más de cien cuadras de pistas y veredas (2013); y la programación del proyecto de agua potable La Quesera, que abastecería de agua a 5 distritos de Celendín, las 24 horas del día, por un lapso de 25 años, y con base en un presupuesto de 17 millones de soles. Como indicó un docente de la zona, “las

10 Suerte distinta ocurrió con las autoridades anti-mineras, como el presidente regional Gregorio Santos, quien fue aislado políticamente por el gobierno central. Manuel Becerra, electo alcalde provincial de Cajamarca en el 2014, reconoció que luego de confirmarse su triunfo en las urnas, “recibí una llamada de un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros y se me invitó a analizar con ellos qué obras directas se podría hacer en la región, prescindiendo del gobierno regional” (EL COMERCIO 2014).

protestas dieron otro resultado, porque el gobierno central está tratando a Celendín como a una princesa” (entrevista 22, abril 2014).

4.2. “ESTAMOS SIENDO CASTIGADOS SOLO POR Oponernos a la MINA”

En Deán Valdivia la historia fue inversa. El paro indefinido inició el 23 de marzo de 2015. A fines de abril, el alcalde asistió a una mesa de trabajo con el gobierno central para evaluar el cese de las movilizaciones. Sin embargo, en todo momento, De La Cruz se mostró reticente y fue concluyente al demandar la cancelación del proyecto minero. Junto a otras autoridades, y ante la sorpresa de los funcionarios presentes, optó por retirarse de la reunión. Semanas atrás, el alcalde había participado en una “marcha de sacrificio” buscando llamar la atención a su reclamo anti-minero.

Debido a la participación del alcalde en el conflicto, se tenía la sospecha de que él y sus funcionarios estaban utilizando los recursos públicos para financiar la protesta que explícitamente apoyaban. Es así que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) procedió a cerrar las cuentas del municipio de manera temporal. Además del desconcierto de las movilizaciones, las obras municipales se paralizaron por la falta de fondos que produjo esta medida administrativa. Como advierte un gerente del municipio, con el cierre de cuentas “se paraliza todo, no se puede avanzar nada, porque hay gastos que realizar, adquisición de material, pago de diversos proveedores, todo se paraliza” (entrevista 07, septiembre de 2015). En el municipio primó la sensación de que la gestión estaba siendo castigada por el ejecutivo debido a la postura anti-minera de su alcalde. Incluso, para algunos funcionarios, el gobierno central marginó a la municipalidad en sus planes de inversión y apoyo: “Yo he tenido la oportunidad de ir a Lima y tú le hablas que eres de Islay y los funcionarios se quedan diciendo ‘con este no’. Yo tengo que ir allá y decir que soy de Deán Valdivia; ellos no saben de dónde es Deán Valdivia. Hay la presión del gobierno para nosotros” (entrevista 04, septiembre de 2015).

El cierre de las arcas municipales implicó una activa presencia de la Contraloría. Esta entidad intensificó su labor fiscalizadora en el municipio mediante permanentes y meticulosas solicitudes de información que en la práctica obstruyeron las labores cotidianas de los funcionarios municipales. Hasta tres o

cuatro de estas solicitudes llegaban al municipio cada semana, durante varios meses. Según la complejidad de lo requerido, cada una podía tomar hasta dos o tres días para ser absueltas por los funcionarios competentes. La municipalidad distrital de Deán Valdivia es pequeña en número de personal, por lo que el tiempo invertido por los funcionarios en las tareas de control, desconcentró esfuerzos en los temas estrictos de la gestión pública y redujo su grado de eficacia en la provisión de servicios públicos:

Tenemos la Contraloría que a diario nos piden documentos, ya lo distrae al mismo trabajador. En vez de hacer los documentos y labores que nos competen tiene que sacar información para darle a la Contraloría [...] Muchas veces vienen incluso, vienen a pedir lo mismo. Es una manera de distraer, realmente no sé cuál es la situación (entrevista 06, septiembre de 2015).

La Contraloría te enseña a trabajar bien. Pero lo peor es cuando ya viene inducido [...] te paraliza todito, te dificulta. Por ejemplo, si es fin de mes las cuentas que vas a cumplir, hasta los pagos, porque el personal solamente se dedica a recabar la información [para la Contraloría]. Y es tan estricta tal información que a veces tenemos que mandar en camioneta a las 3 de la tarde al personal, llevando sin haber almorzado [...] Yo no solamente tengo que autorizar al personal que le brinde dicha información [a la Contraloría]. Tienen también que ir a archivos, sacar, sellar, es un problema. A veces se toma dos días (entrevista 04, septiembre de 2015).

4.3. LEGITIMIDAD Y CAPITAL POLÍTICO

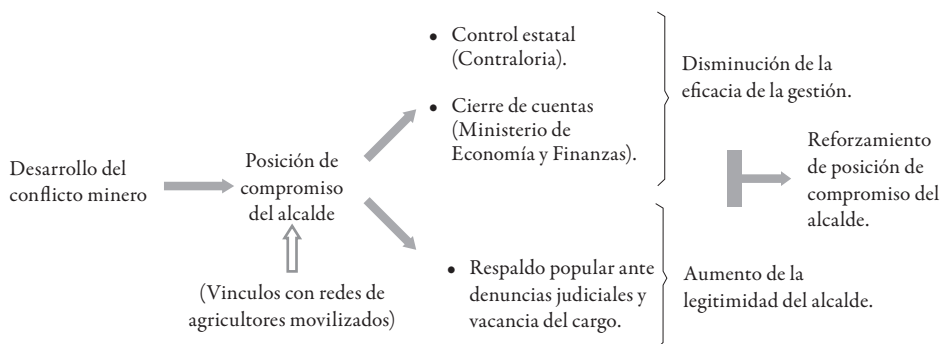
Durante su periodo en la alcaldía, De La Cruz tuvo que esquivar la parálisis burocrática “petardeada” desde el propio Estado y que alcanzó su punto culminante cuando lo vacaron del cargo edil. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) vacó al alcalde de Deán Valdivia por tener una sentencia condenatoria con pena privativa de libertad, al hallársele culpable del bloqueo de vías durante su periodo de dirigente social. De La Cruz apeló la medida y continuó con su posición contra Tía María. Sin embargo, en agosto de 2015, con apenas siete meses en el cargo, el JNE declaró infundada la apelación. De ese modo, la alcaldía pasó a manos de Fredy Vilca, primer regidor del municipio y sin vínculos directos con la actividad agrícola del valle. Para De La Cruz esta decisión fue una estrategia de amedrentamiento y venganza política del gobierno central por su posición asumida frente al proyecto minero.

También recayeron otras acusaciones sobre Jaime De La Cruz. A finales de abril de 2015 se difundió un audio en donde se escucharía a Pepe Julio

Gutiérrez, presidente del Frente de Defensa, condicionar a la empresa minera el levantamiento del paro a cambio de una fuerte suma de dinero. Según lo trascendido en el audio, en esa negociación también estaría implicado el otrora alcalde distrital. Sin embargo, a pesar de las graves acusaciones, De La Cruz conservó una importante legitimidad y reconocimiento entre los agricultores locales, debido a la actitud que asumió durante la protesta. Su imagen de político consecuente con la causa de los agricultores se ha consolidado en el valle. Su último día en la alcaldía congregó a varios de sus simpatizantes, quienes le mostraron su respaldo en ese momento crítico. Para la mayoría de entrevistados, es visto como una víctima más del “gran poder minero” que jugaría en pared con el Poder Judicial y otras instancias estatales.

GRÁFICO 2

Proceso político del conflicto minero en Deán Valdivia



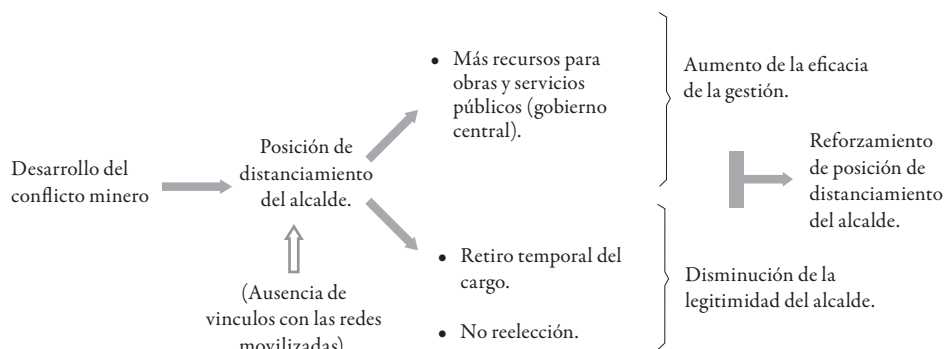
Fuente y elaboración: propia.

En los momentos críticos de la gestión de Jaime De La Cruz, el respaldo de la red de agricultores fue sustantivo y afianzó su posición de compromiso con la causa anti-minera. Al contrario de lo ocurrido en Celendín, donde el soporte más bien provino del Ejecutivo, quien apoyó al alcalde con recursos y financiamiento de importantes obras. Si bien estas gestiones amortiguaron en algo el desgastado capital político del alcalde cajamarquino, nunca fueron lo suficiente a los ojos de los sectores desafectos con la mina. La actitud de distanciamiento de Arteaga melló con creces su legitimidad como político, al punto de no postular a la reelección en octubre de 2014 (cuando desde 1995 participó en todas

las elecciones para la alcaldía de Celendín). Esta vez presentó su candidatura para la provincia de Cajamarca, capital del departamento, que en teoría sería más proclive a la inversión minera.¹¹ Sin embargo, apenas alcanzó el 0.48 % de los votos, quedando en penúltimo lugar de un total de 18 listas. En Celendín, ni sus colaboradores le auguraban algún éxito cercano en las urnas.

GRÁFICO 3

Proceso político del conflicto minero en Celendín



Fuente y elaboración: propia.

Los dos casos de estudio muestran la complejidad de la estructura estatal. Desde los alcaldes, hasta los funcionarios del MEF, se aprecia un Estado fracturado, heterogéneo y a veces vulnerable a otras fuerzas de la sociedad. En el contexto de conflictividad, cada uno de estos agentes actuó desde sus propios “lugares” en el esquema estatal. No fueron actores imparciales o simples observadores, sino partes activas del proceso contencioso. Mientras que en Deán Valdivia las instancias estatales impusieron trabas burocráticas que dificultaron la gestión del alcalde anti-minero; en el caso de Celendín, estas mismas instancias mejoraron la gestión del alcalde asociado a los intereses de la mina, mediante una mejor distribución de recursos. En la práctica, no solo

¹¹ Su postulación fue posible debido a que Mauro Arteaga también contaría con una residencia en esa provincia, facultándolo legalmente para postular al cargo de alcalde.

la ciudadanía movilizaba premió o castigó la actitud de sus autoridades con más o menos reconocimiento político; sino también los propios estamentos estatales, con base en el cálculo de intereses de sus ámbitos de acción.

TABLA 1

Consecuencias de la posición de los alcaldes en el conflicto minero

Alcalde / Posición	Eficacia de la gestión	Legitimidad de la autoridad
Alcalde de Celendín: Posición de distanciamiento	Aumentó (+)	Disminuyó (-)
Alcalde de Deán Valdivia: Posición de compromiso	Disminuyó (-)	Aumentó (+)

Fuente y elaboración: propia.

5. CONCLUSIONES Y ALGO MÁS

Esta investigación exploratoria aborda los conflictos extractivos como conflictos políticos. Es decir, no agota el análisis de la conflictividad en las dinámicas disruptivas entre los sectores movilizadores y las empresas privadas –que ha sido la relación más estudiada hasta el momento– sino que llama la atención en cómo se reconfiguran los lazos entre las autoridades electas y los sectores desafectos a partir de la contienda extractiva; y cómo la posible alteración de estos vínculos afecta las capacidades de los agentes estatales involucrados. Sobre la base de dos casos antagónicos (Deán Valdivia y Celendín), se argumenta que el tipo de vínculos preexistentes entre las redes movilizadas y las autoridades municipales, establece en el tiempo una lógica de incentivos y sanciones que condiciona la estabilidad o variabilidad de las posiciones de los alcaldes durante los conflictos de resistencia. A su vez, estas posiciones repercuten de manera diferenciada en la legitimidad de los alcaldes y en la eficacia de sus gestiones municipales. Mientras que la autoridad pro-minera mejoró la eficacia de su gestión y desgastó su legitimidad como político (más eficacia con menos legitimidad); la autoridad anti-minera mantuvo un importante reconocimiento ciudadano, pero a costa de su capacidad para proveer servicios públicos a la ciudadanía (más legitimidad con menos eficacia).

El argumento general no niega la posibilidad de encontrar en la realidad a políticos independientes, sin nexos orgánicos con la sociedad, que adoptan una posición afín a la demanda de los movilizados. De hecho, en algunos casos se les ve liderando marchas y dirigiendo eufóricos discursos en los mítines de protesta. Sin embargo, estos posicionamientos normalmente se dan luego de una inicial ambigüedad, en las fases finales del conflicto, o cuando la escalada de las movilizaciones desborda la política subnacional. En ese sentido, los casos estudiados brindan sugerentes indicios de que la adscripción a las redes de confianza permite un posicionamiento más estable y menos vulnerable en las diferentes etapas de la movilización. Queda claro que al estar sustentado en dos casos cruciales (ECKSTEIN 1975), la investigación es un “estudio generador de hipótesis” (MORLINO 2010: 136), que requerirá de posteriores validaciones para afinar y extender el alcance de la argumentación aquí propuesta.

El estudio también permite hacer dos reflexiones críticas para ser desarrolladas en posteriores trabajos que van más allá de los objetivos explícitos de esta investigación. El primero se refiere a la lectura tradicional sobre el *accountability* realizada por la ciencia política y la sociología. Para parte importante de la literatura, el *accountability* es considerada como una dimensión de la democracia, casi como una dimensión positiva *per se*. Según Guillermo O'Donnell (1997: 2004), el *accountability* o control horizontal o estatal es un rasgo definitorio de una democracia consolidada. Su ausencia genera regímenes desgastados a los que llamó “democracias delegativas”. Sin embargo, como se aprecia en el caso de Deán Valdivia, un sobredimensionamiento de las prácticas de *accountability* también puede generar obstruccionismo para la efectividad de los gobiernos o parálisis en las burocracias gubernamentales. Habría que preguntar, pues, cuál es la fina línea que distingue entre una labor de control estatal que promueve un adecuado y transparente desempeño de la gestión pública; y, por otra parte, un ejercicio de control que más bien condiciona y pone en riesgo la eficacia gubernamental. Como ya lo advirtió Przeworski (2001), el control estatal no siempre es el mejor aliado del buen gobierno.

La segunda reflexión adicional se refiere al debate académico sobre la emergencia de políticos independientes y la crisis partidaria en el país. Karl Polanyi (2012) criticó a los economistas clásicos por analizar la economía como un campo autónomo, cuando en realidad la economía está arraigada en la sociedad.

Algo similar podría decirse de varios estudios que analizan la política desde la política misma, y no dan cuenta del nivel de arraigo de la política en la sociedad. Si bien estoy de acuerdo en que la política peruana vive una emergencia de políticos independientes en términos partidarios, habría que analizar si esta independencia también se replica desde la esfera social. Casos como el de Deán Valdivia y muchos otros demuestran la reactivación de la arena subnacional y el empoderamiento de agrupaciones locales que cubren el vacío funcional dejado por las organizaciones partidarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCE, M.

2011 «La repolitización de la acción colectiva tras el neoliberalismo en el Perú». *Debates En Sociología*, 36, 57–83.

BARRANTES, R., CUENCA, R., & MOREL, J.

2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. Lima: IEP.

BERNAOLA, D.

2013 «Acciones y reacciones de las autoridades locales en los conflictos sociales. El caso del proyecto de exploración minera Chinchinga, Ayacucho». En *Los límites de la expansión minera en el Perú* (Javier Torres). Lima: Ser.

BOVERO, M.

1997 La naturaleza de la política. Poder, fuerza, legitimidad. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 10, 91-102.

BURY, J.

2011 «Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca». En *Minería. Movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales* (Anthony Bebbington). Lima: IEP, CEPES.

DAGNINO, E., OLVERA, A., & PANFICHI, A.

2006 «Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina». En *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, D.F.: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana.

DAMONTE, G.

2013 «Transformación de la representatividad política local en contextos extractivos a gran escala en los Andes peruanos». *Revista Iberoamericana*, 24 (1), 65-104.

DE ECHAVE, J., DIEZ, A., HUBER, L., REVESZ, B., RICARD LANATA, X., & TANAKA, M.

2009 *Minería y conflicto social*. Lima: IEP, CIPCA, CBC, CIES.

DEGREGORI, C. I.

2000 *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.

ECKSTEIN, H.

1975 «Case study and theory in political science». En *Handbook of political science*. Reading: Addison-Wesley.

EL COMERCIO

2011 «Ejecutivo dispone paralizar por 180 días EIA de Tía María». Recuperado de: <http://elcomercio.pe/peru/lima/ejecutivo-dispone-paralizar-180-dias-eia-tia-maria-noticia-738470>

EL COMERCIO

2014 «En Cajamarca aún puede haber proyectos mineros». Recuperado de: <http://elcomercio.pe/sociedad/cajamarca/cajamarca-aun-pueden-proyectos-mineros-noticia-1764369>

GROMPONE, R.

2005 *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP.

HURTADO, V.

- 2015 «El conflicto político como mecanismo de legitimización de alcaldes provinciales. Análisis de los casos de Arequipa (2002) y Espinar (2012)». *Politai*, 6(10), 85-102.

MORLINO, L.

- 2010 *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.

MUÑOZ, P.

- 2005 *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.

MUÑOZ, P.

- 2014 *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia*. Lima: Universidad del Pacífico.

O'DONNELL, G.

- 1997 «Rendición de cuentas horizontal y nuevos poliarquías». *Nueva Sociedad*, 152, 143-167.

O'DONNELL, G.

- 2004 *Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza*. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.

PEREDES, M., & DE LA PUENTE, L.

- 2014 «Protestas y negociaciones socio-ambientales. El caso de las industrias extractivas». En *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales*. Lima: PUCP.

POLANYI, K.

- 2012 *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, D.F.: FCE.

PORTAFOLIO PERIODÍSTICO.

- 2013 «Mauro Siles Arteaga García candidato a la alcaldía de Cajamarca 2014». Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Rt8lHrmQoeE&list=UUJmaqVJ3MjyzfJPBnitEEpQ>

PRATS, E. J.

- 2008 «La eficacia en la actuación de la administración pública como garantía de los derechos de los ciudadanos». *Revista de Administración Pública*, 3.

PRZEWORSKI, A.

- 2001 «*Accountability* social en América Latina y más allá». En E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

RPP

- 2011 «Alcalde de Celendín pone su cargo a disposición por falta de garantías». Recuperado de: <http://rpp.pe/peru/actualidad/alcalde-de-celendin-pone-su-cargo-a-disposicion-por-falta-de-garantias-noticia-427064>

SCURRAH, M. (ED.).

- 2008 *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: Oxfam, IBC, IEP.

SOUTHERN PERU COPPER CORPORATION.

- 2013 *Resumen Ejecutivo del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Tía María*. Lima: Southern Peru Copper Corporation.

TILLY, C.

- 1998 «Conflicto político y cambio social». En *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Editorial Trotta.

TILLY, C.

2010 *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.

Weber, M.

2014 *Economía y sociedad*. México, D.F.: FCE.

ENTREVISTAS

ALCÁNTARA, ELER.

Periodista de Radio El Edén. Celendín, 10 de abril de 2014.

ALIAGA, CÉSAR.

Vicepresidente regional de Cajamarca. Cajamarca, 12 de marzo de 2014.

ABANTO, ELÍ PRÓSPERO.

Regidor de la Municipalidad de Celendín. Celendín, 15 de abril de 2014.

ARAUJO, VÍCTOR.

Regidor de la Municipalidad de Celendín. Celendín, 11 de abril de 2014; 16 de abril de 2014.

ARO, ELIBÁN.

Agricultor del Valle del Tambo. Islay, 22 de septiembre de 2015.

CORNEJO, JESÚS.

Presidente de la Junta de Usuarios del Valle del Tambo. Islay, 22 de septiembre de 2015.

DE LA CRUZ, JAIME.

Ex alcalde de Deán Valdivia. Islay, 15 de abril de 2016.

DE LA TORRE, ALÍ.

Profesor. Celendín, 12 de abril de 2014.

ESCOBAR, ABILIO.

Fiscal Provincial de Celendín. Celendín, 15 de abril de 2014.

FLORES, LEIDY.

Regidora de la Municipalidad de Deán Valdivia. Islay, 22 de septiembre de 2015.

GARCÍA, JESÚS.

Regidor de la Municipalidad de Celendín. Celendín, 18 de abril de 2014.

HUAMÁN, PEDRO.

Director de Canal 33. Celendín, 12 de abril de 2014.

MARÍN, MOISÉS.

Regidor de la Municipalidad de Celendín. Celendín, 21 de abril de 2014.

ORTIZ, ROSA.

Regidora de la Municipalidad de Celendín. Celendín, 16 de abril de 2014.

PAREDES, AUGUSTO.

Regidor de Cocachacra. Islay, abril de 2016.

PONCE, ROGER.

Presidente del Comité Provincial de Rondas Campesinas Unitarias de Celendín. Celendín, 16 de abril de 2014.

QUISPE, VÍCTOR.

Rondero campesino. Celendín, 15 de abril de 2014.

RODAS, EDUARDO.

Presidente de Rondas Campesinas de El Porvenir y vicepresidente del Comité Provincial de Rondas Campesinas Unitarias de Celendín. Celendín, 15 de abril de 2014.

RUELAS, EDWIN.

Gerente de la Municipalidad de Cocachacra. Islay, 21 de septiembre de 2015.

SÁNCHEZ, MILTON.

Presidente de la Plataforma Interinstitucional Celendina. Cajamarca, 01 de julio de 2012.

SÁNCHEZ, SALVADOR.

Profesor y corresponsal de RPP. Celendín, 15 de abril de 2014.

SILVA, MOISÉS.

Gerente de la Municipalidad de Celendín. Celendín, 21 de abril de 2014.

SILVA, MARIENELLA.

Profesora. Celendín, 15 de abril de 2014.

TEJEDA, JULIO.

Gerente de la Municipalidad de Deán Valdivia. Islay, 21 de septiembre de 2015.

VALENCIA, HELARD.

Alcalde de Cocachacra. Islay, 23 de septiembre de 2015.

VÁSQUEZ, WALTER.

Comunicador de Radio Éxito. Celendín, 15 de abril de 2014.

VILCA, FREDY.

Alcalde de Deán Valdivia. Islay, 22 de septiembre de 2015.

VILCA, GIULIANA.

Regidora de la Municipalidad de Deán Valdivia. Islay, 21 de septiembre de 2015.

VÍLCHEZ, MARI.

Regidora de la Municipalidad de Celendín. Celendín, 16 de abril de 2014.

ZELADA, CARLOS.

Regidor de la Municipalidad de Celendín. Celendín, 14 de abril de 2014.

[Sobre el autor]

LUIS ALBERTO MELÉNDEZ GUERRERO

Antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y maestro en Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Actualmente es investigador en el Instituto de Estudios Políticos Andinos, docente en la UNMSM y en la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL).

Democracia entre rejas: representación y elecciones en el Penal de Lurigancho en Perú*

NOAM LÓPEZ VILLANES

<lopez.noam@pucp.edu.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

ORCID: 0000-0002-1821-5021.

GELIN ESPINOZA PRADO

<espinoza.g@pucp.edu.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

ORCID: 0000-0002-7658-6007.

[Resumen] Buscamos responder a la pregunta sobre cómo funciona el método de elección de “delegados penitenciarios” en Lurigancho, el penal más antiguo de Perú. Nos interesa explicar aquellas prácticas que en espacios como este emergen en clave de democracia procedimental y que no son solo coyunturales o atípicas. La investigación explora las interacciones políticas y formas de representación y aporta así evidencia actual sobre su funcionamiento interno. Los resultados muestran que la reforma electoral penitenciaria agenciada por los propios internos favorece la fiscalización interna y ha permitido disminuir la violencia existente en años anteriores.

[Palabras clave] Democracia, representación política, elecciones, violencia, penales.

[Title] Democracy behind bars: representation and elections in the Lurigancho prison in Peru.

[Abstract] We seek to answer the question about how the method of election of “prison delegates” works in Lurigancho, the oldest prison in Peru. We are interested in explaining the practices that emerge in spaces like this as the key of procedural democracy and that are not only cyclical or atypical. The research explores political interactions and forms of representation and thus provides current evidence on its internal functioning. The results show that the penitentiary electoral reform organized by the inmates themselves favors internal control and has allowed the reduction of violence in previous years.

[Keyword] Democracy, political representation, elections, violence, criminals.

[Recibido] 26/08/19 & [Aceptado] 10/10/19

LÓPEZ, Noam & Gelin ESPINOZA «Democracia entre rejas: representación y elecciones en el Penal de Lurigancho en Perú» *Elecciones*, 2019, enero-diciembre, 18 (19), pp. 121-152

* Los autores agradecen a Mauricio Zavaleta, Olga Espinoza, Manuel Figueroa y José Luis Pérez por sus valiosos aportes durante las diferentes etapas de su investigación.

1. INTRODUCCIÓN

Las reformas políticas en América Latina han buscado replantear la arquitectura constitucional, o el funcionamiento del régimen político, el sistema electoral o los partidos políticos (CASAS 2016:17). Las razones para iniciar estas reformas han sido diversas, entre las más recurrentes se encuentran el agotamiento de los marcos constitucionales y la insatisfacción crónica del funcionamiento del sistema político y una convicción de que la ingeniería institucional puede ayudar a paliar sus problemas (CASAS 2016:17). Ahora bien, el foco de análisis de la literatura especializada han sido principalmente las reformas ejecutadas por las instituciones políticas nacionales y subnacionales. Sin embargo, las reformas políticas no han sido exclusivas de los sistemas políticos, sino que se han hecho presentes en espacios cerrados donde los derechos básicos como la igualdad, libertad y autonomía se encuentran restringidos.

Este es el caso del Penal de Lurigancho (PL), que históricamente se había caracterizado por la violencia interna por el control del reclusorio. Sin embargo, desde el 2012 estos enfrentamientos se reducen dramáticamente por la puesta en marcha de una reforma política que modificaba la forma de elección de los representantes penitenciarios. Esta reforma introducía al espacio carcelario procesos democráticos y de participación. Es por ello, que nos interesa preguntarnos ¿cómo funciona el método de elección de “delegados penitenciarios” en el periodo 2016-2017 en el Establecimiento Penitenciario de Lurigancho? Con esta interrogante pretendemos indagar sobre formas de representación dentro del penal y las repercusiones de la reforma electoral penitenciaria en la vida cotidiana de la cárcel.

El fenómeno carcelario como tema de estudio en el Perú ha sido poco abordado básicamente por la dificultad de accesos que este acarrea o por las limitadas fuentes de información (CONSTANT 2016). Por ello, la investigación es relevante en tanto explora las reglas sociales y políticas en una de los penales más antiguos, y aporta así al debate desde las ciencias sociales sobre los sistemas penitenciarios y reformas políticas en estos espacios. Como el estudio aborda el juego político en cárceles, espera contribuir a la literatura académica que analiza los procesos electorales y cómo los patrones que se dan en sociedades pueden también replicarse en comunidades institucionalmente cerradas.

En esa misma línea, investigar los mecanismos de reformas democráticas dentro de las cárceles no solo es relevante por su aporte a las ciencias sociales, sino también porque re-humaniza a los internos. La investigación mostró que la práctica de la elección de representantes ha generado dos aportes importantes: i) favorece la fiscalización de la gestión por parte de los agentes del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y ii) contribuye a la prevención de la violencia. Vemos también que los requisitos generales de la democracia procedimental pueden adaptarse al contexto carcelario que funciona como un sistema donde los procedimientos han podido garantizar la alternancia del poder.

El texto se estructura de la siguiente forma. Primero se presenta la metodología empleada. Luego se expone la historia del PL y sus cambios en el tiempo. Paso seguido se analiza el concepto de reforma política y democracia procedimental y cómo estas están presentes en el caso de estudio. En cuarto lugar, se da cuenta de los resultados obtenidos. Por último, se consignan conclusiones.

2. METODOLOGÍA

La comprensión plena de la elección de delegados en el PL demandó el empleo de estudio de caso exploratorio, este método emplea conceptos teóricos que sumados a data observacional ayudan a construir una “descripción gruesa”, *thick description*, sobre la unidad de análisis en investigación (YIN 2014). Ahora bien, a continuación, presentamos las medidas de seguridad de quienes participaron en la investigación, la selección de entrevistados, el proceso de entrevista y las consideraciones epistemológicas y éticas.

Luego de seleccionar al PL como el caso de estudio, se procedió a contactar a una familiar de un recluso, tras este contacto se comenzó a visitar en múltiples ocasiones el penal para identificar las medidas de seguridad.¹ En esta primera etapa se realizaron las siguientes tareas: conocer las instalaciones para familiarizarse con la distribución de los espacios, salidas y entradas, zonas de seguridad, celdas, espacios comunes y horarios; identificar las normas de conducta (vocabulario y señas); interactuar con las familiares de los reclusos, funcionarios penitenciarios y reclusos de los diferentes pabellones. Esta última acción permitió conseguir tres avances: i) ponderar la actitud de los reclusos

1 Esta etapa tardó tres meses.

para participar en la investigación; ii) solicitar consejos a los agentes penitenciarios sobre las personas, los pabellones y las modalidades que reduzcan los riesgos para los investigadores y garanticen la calidad de información que se necesitaba y; iii) generar lazos de amistad con las familiares de los reclusos, lo que garantizaba seguridad y confianza de los posibles internos a ser entrevistados.

Luego de identificar las medidas de seguridad, se decidió entrevistar a los reclusos de los pabellones 7 y 9, donde se encuentran reclusos sentenciados por narcotráfico. Esta selección se explica por tres razones: i) el método de elección de representantes por métodos democráticos ha funcionado de manera ininterrumpida desde el 2012 en este pabellón, ii) registraban un historial de poca o ninguna confrontación física y iii) sugerencia de expertos y funcionarios penitenciarios.² Luego de la selección, se pudieron evaluar las preguntas con diversos agentes penitenciarios con los que se hizo contacto en la primera etapa de intervención. Esto permitió identificar las preguntas que podrían generar reacciones adversas de los entrevistados. Para la selección de las primeras personas entrevistadas se tomó en cuenta las sugerencias de los agentes penitenciarios, luego se empleó un muestreo de bola de nieve para seleccionar a más entrevistados.³

Como ya se conocían los espacios, se escogió el patio de comidas de ambos pabellones lo que garantizó la seguridad de los investigadores y el anonimato de los entrevistados. Las entrevistas se dieron durante los horarios de visita (sábados y miércoles), lo que garantizaba que el trabajo de campo no llame la atención y pase desapercibido tanto por los reclusos como los agentes penitenciarios. Reconociendo que existía una asimetría entre los investigadores y los reclusos, antes de iniciar las entrevistas, se les expuso de la forma más clara y asertiva posible los objetivos del estudio, se les proporcionó un acta de consentimiento informado que les garantizaba no solo el anonimato, sino que ellos podían declinar la entrevista y ello no les traería ningún perjuicio. Luego de esto, muchos reclusos decidieron no participar de la entrevista. Pese a la renuncia de un pequeño número de reclusos, se logró concretar veinte entrevistas.

2 Uno de los expertos consultados fue Pérez Guadalupe, reconocido académico y especialista en temas penitenciarios. Pérez trabajó por muchos años en el PL, lo que contribuía a una selección que garantice la seguridad de los investigadores, acceso a informantes e información de calidad.

3 Las entrevistas se realizaron durante los meses de octubre de 2016 y febrero de 2017.

Finalmente, se entrevistó a diez agentes penitenciarios a los que se contactó en la primera etapa de intervención. Del total de entrevistas, cuatro se dieron durante sus horas de guardia en el PL. Las otras seis entrevistas fueron ejecutadas fuera del horario laboral de los agentes penitenciaros y fuera del PL.

3. TRANSFORMACIÓN DEL PENAL DE LURIGANCHO EN EL TIEMPO

El PL es el más grande en Perú. Se construye a partir de 1966, con una capacidad inicial de 2 mil internos. El penal buscaba hacer realidad los enfoques de la ciencia penal de su época. Sus diseñadores buscaron superar los enfoques clásicos de castigo y represión. Para lograr dicho objetivo no se incluyeron solo espacios de encierro total, sino también áreas dedicadas al estudio y al trabajo (EL PERUANO 2017). Pero dicha política entusiasta, orientada a lograr el cambio de conducta del recluso se vio interrumpida por diversos factores políticos y sociales que lo llevaron a convertirse en uno de los penales más peligrosos del país entre la década del ochenta y noventa.

Ahora bien, a lo largo de sus 53 años de existencia, el PL ha tenido cuatro etapas claramente identificadas. La primera etapa se inicia con su creación en 1966 y termina en 1987, año en el cual la Guardia Republicana abandona el penal dejando en libertad a los 500 presos recluidos en ese momento.⁴ Una característica importante sobre la época era que se vivía una agitada situación en los penales. Sobre todo, en aquellos penales en los que se encontraban los internos por el delito de terrorismo (CVR 2003). De acuerdo a las opiniones de la época, la ausencia de condiciones mínimas de vida en las cárceles, la lentitud de los procesos judiciales y el maltrato sistemático a los internos caracterizaban la situación penitenciaria y del sistema judicial (CVR 2003).

El panorama era aprovechado por Sendero Luminoso (SL), organización terrorista que ocupaba las cárceles como centros para su accionar político. SL planificaba y desarrollaba sus actividades subversivas dentro de los penales con conocimiento y tolerancia de las autoridades (CVR 2003:738). Dicha situación

4 Para 1987 existían tres fuerzas policiales. La primera era la Guardia Civil, encargada de la prevención del delito. La segunda fuerza policial era la Policía de Investigaciones del Perú, cuya función estaba orientada a la investigación de los delitos. Finalmente, la Guardia Republicana estaba encargada del control y la vigilancia de las instituciones del Estado, entre ellas, el control de los penales a nivel nacional. A raíz de rivalidades entre las tres instituciones y las denuncias de corrupción, en 1985, el entonces presidente Alan García ejecutó la reforma policial, razón por la que en 1987 la Guardia Republicana abandona el penal.

se agravaba porque no existía una política adecuada para tratar a estos internos (CVR 2003). El hecho más importante del periodo fue el motín simultáneo ejecutado tanto en el penal del Frontón como en Lurigancho en 1986, dejando en este último, un saldo de 124 muertos (CVR 2003). Este panorama cambiaría con el surgimiento de una cultura delictiva: la cultura del *faite* (PÉREZ 1994).

La cultura del *faite* era sutil y poco visible, correspondía a categorías valorativas estrictamente delictivas, que le generaban al recluso un estatus dentro del penal (PÉREZ 1994). Este estatus estaba marcado en la mayoría de veces por el récord de delitos que traía de la calle; es decir, el delito que practicaban designaba la escala de prestigio delictivo. Para ilustrar esta situación, Pérez (2000) explica que no es lo mismo un delincuente que asalta con cuchillo a otro que lo hace con pistola. No es lo mismo un primerizo en la cárcel que uno con experiencia carcelaria. Los primeros serían considerados atorrantes y los segundos *faites*. El término *faite*, era un término valorativo, y solo se usaba para denominar a cierto tipo de delincuente (PÉREZ 2000: 172). El *faite* era el ideal de todo delincuente, pero solo se lograba a través del tiempo, cuando se había ganado prestigio y era, por lo tanto, el más valiente y respetado.

Entre 1987 y 1992, en la segunda etapa del penal se dio un proceso de reestructuración de los encargados del control interno (PÉREZ 2000). “El periodo de ausencia de las fuerzas policiales sirvió para poner en manifiesto, en toda su amplitud la organización interna ya existente del *faite*” (PÉREZ 2000: 37). Esta época se caracteriza por tener los niveles más altos de violencia y quien dominaba el penal era el *taita*, aquel que personificaba el poder en el penal. La función de este agente era el de definir de manera determinante cualquier asunto interno, sobre todo en discusiones y peleas (PÉREZ 2000: 199). Ante la ausencia del control policial y carencia de servicios básicos (escasez de espacios, alimentos, hacinamiento, etc.) el *taita* ganaba mayor poder y controlaba los recursos dentro del penal. Esto generó una ingobernabilidad de los presos, como un conjunto de interacciones (conflicto, alianza, compromiso, evasión), la cual creó un pliegue de regulaciones que produjeron ciclos de orden y desorden. La violencia se volvió un límite de la gobernanza. En 1992, durante el gobierno de Alberto Fujimori y con el autogolpe, las fuerzas policiales⁵ retomaron el control

5 En 1992 el INPE se encontraba en un proceso de reforma interna. Mediante el Decreto Legislativo N.º 25421 del 5 de abril de 1992, el Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional del Perú asumió el control de los penales

del penal imponiendo nuevamente un estricto orden institucional; pero la organización informal de los reclusos no desapareció por completo, sino que se adecuó a los nuevos arreglos.

Con el retorno de los agentes penitenciarios al penal se inicia la tercera etapa, la que se prolongará hasta el 2012 y posee una característica importante: la disputa de los *taitas* contra los *delegados* por mantener el control del penal. Los delegados eran personajes que cumplían funciones administrativas dentro del penal como si fueran alcaldes municipales. Estos nacieron junto al *taita*, pero nunca tuvieron un poder real. Pérez (1994, 2000) nos dice que los delegados eran las marionetas de los *taitas*, hacían lo que este les ordenaba, esto porque el *taita* no quería ser una figura visible.

Para terminar con esta subordinación, durante la gestión de Wilfredo Pedraza como presidente del INPE, entre los años 2004 y 2005, se adjudicó a los delegados la categoría de trabajo *ad honorem*, con el fin de otorgarles el beneficio penitenciario del “2x1”.⁶ Esto con el objetivo de empoderar a los delegados para que trabajen con autonomía y así disminuir el círculo de poder de los *taitas* (LA REPÚBLICA 2012B).

La medida iniciada por Pedraza tuvo los efectos deseados: generó la pérdida de poder de los *taitas* y significó el ascenso de los *delegados*. La disputa por el control del penal estuvo marcada por constantes enfrentamientos violentos entre ambos bandos, los cuales dejaron un centenar de muertos. Para reforzar la iniciativa de Pedraza y terminar con los enfrentamientos, en 2012, el entonces presidente del INPE, José Pérez Guadalupe ejecutó una política de traslados. De esta manera, los reclusos más peligrosos y poderosos del penal fueron enviados a centros penitenciarios de máxima seguridad, siendo uno de ellos el de Challapalca en Tacna.

a nivel nacional. Por esta razón la Policía asumió el control del Penal de Lurigancho. Cuatro años después, en 1996, mediante Decreto Legislativo N.º 826 se declaró en reorganización al INPE por un plazo de 300 días calendarios. Desde entonces, por medio de diferentes decretos se ha alargado el control del penal por parte de la Policía.

6 Según el Código de Ejecución Penal se le otorgan beneficios a un privado de libertad por realizar una actividad laboral o educativa que previamente ha sido registrada por la autoridad penitenciaria. La labor del delegado es reconocida como un trabajo y por tanto puede beneficiarse con la reducción de la pena de 2x1. Este beneficio consiste en que el interno que realice un trabajo podrá redimir o descontar de su condena un día de pena privativa de libertad, por cada dos días de actividad laboral o educativa que realice (2x1) (MINISTERIOS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, s/f.).

Esta disposición trajo cambios importantes. El primero estuvo referido a la extinción de los *taitas*, según los entrevistados. O, mejor dicho, a la ausencia de figuras con tanta concentración de poder dentro del penal. El segundo, que es consecuencia del primero, está referido más bien a la autonomía de los delegados; en otras palabras, ya empiezan a tomar decisiones sin restricciones. El espacio reducido de los pabellones hace que todos los internos se conozcan, lo que obliga a los delegados a formarse una buena imagen para poder competir en las elecciones internas.

Con el traslado de los reclusos más peligrosos y poderosos del penal se inicia la cuarta etapa, la que se prolonga hasta la actualidad. La característica más importante es la institucionalización de la elección de delegados por métodos democráticos. Las reformas introducidas por las autoridades penitenciarias permitieron cambiar la lógica de coerción y castigo –bajo el dominio de los *taitas*– a una de equilibrio de poder entre los oficiales correccionales y los reclusos. Esta reforma logró darles voz a los reclusos en los asuntos del penal, así como una autonomía limitada con respecto a las decisiones personales.⁷ La reforma en el PL, así como las reformas para expandir la participación en América Latina, permitieron darles mejores condiciones de vida a los reclusos, sobre todo a los grupos que habían sido sometidos a torturas y violencia por parte de los que ostentaban mayor poder de decisión (Ver Anexo 1).

4. MARCO TEÓRICO

4.1. REFORMA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

América Latina históricamente ha sido una región con marcadas exclusiones estructurales y con una tradición política caudillista. Por ello, las reformas políticas y electorales han sido, en algunos casos, el primer intento de los Estados por ampliar la participación política (ROMERO 2016). Estas reformas han beneficiado principalmente a las poblaciones históricamente excluidas de la participación y contienda política como la indígena, población rural, mujeres, etc. (ROMERO 2016; LLANOS & SAMPLE 2008; WEINSTOCK 1999). Además, de forma progresiva se incorporaron nuevas elecciones con el objetivo de afianzar el poder de la democracia, empoderar al ciudadano, mejorar la representatividad y la rendición de cuentas (ROMERO 2016). En el caso del PL, como se expuso en

⁷ Como el aseo personal, la comida, el desplazamiento dentro del establecimiento penitenciario, etc.

el recuento histórico, el proceso fue similar. Los líderes penitenciarios (*taitas*) se caracterizaron por ser autoritarios y abusar de sus pares. La voluntad de la población penitenciaria y el acceso a los servicios ofrecidos por el Estado se veían limitados porque estos *taitas* acaparaban todo el aparato dentro del penal.

Estas reformas políticas en América Latina significaron un cambio en las reglas de juego, lo que implicaba que las élites entrasen en procesos competitivos, con las que buscaban alterar el modo en que se distribuía el poder (FREIDENBERG & DOŠEK 2016). Sin embargo, estos procesos competitivos se encontraban dominados por intereses partidistas, que comúnmente “no incluían la participación directa de la ciudadanía o, incluso, muchas veces se realizaba a sus espaldas” (FREIDENBERG & DOŠEK 2016: 27). Estos actores políticos buscan influenciar la competencia política con sus preferencias, imponer su visión normativa, maximizar sus beneficios electorales o impedir que otros actores tengan mejores opciones de competencia (FREIDENBERG & DOŠEK 2016). Del mismo modo, en el PL luego del 2012, los *taitas* que históricamente se habían caracterizado por ser líderes autoritarios, violentos y mantenerse en el anonimato, buscaron insertarse en la carrera política dentro del penal para seguir manteniendo su poderío y no necesariamente por un interés real en mejorar las condiciones de reclusión de los presos.

Por otro lado, una forma de analizar la fortaleza de las reformas institucionales es a través de la estabilidad de sus reglas (LEVITSKY & MURILLO 2010). La estabilidad de las reglas indica la institucionalización de los cambios (FREIDENBERG & DOŠEK 2016). Esta institucionalización incide directamente en la satisfacción y la confianza de la ciudadanía en su funcionamiento.⁸ En el PL, reformar el método de elección de representantes ganó legitimidad entre la población penitenciaria porque les permitió fiscalizar la gestión de sus representantes y con esto garantizar una mejor gestión de los recursos como alimentos, agua, espacios, entre otros. También les permitió cesar la violencia y darle mayores garantías de protección. Sumado a lo expuesto, cuando nos referimos a reformas políticas hablamos directamente de reglas formales, entonces estas deberían de estar inscritas en documentos y tener validez legal. Sin embargo, en el PL estas reglas se encuentran validadas y legitimadas únicamente entre

8 Sin embargo, el cambio constante de las reglas de juego puede significar también una ventana de oportunidad para que los grupos históricamente excluidos puedan mejorar sus niveles de representatividad (FREIDENBERG & DOŠEK 2016).

sus actores. Por ello, se podría decir que no es propiamente una reforma política, pero la evidencia nos sugiere que han existido casos en las que estas reformas se han mezclado con procesos no necesariamente formales o legales (ROMERO 2016). Como ejemplo de esta premisa tenemos el caso de los estados de Oaxaca y Tlaxcala (México) donde se designan representantes mediante una técnica llamada “usos y costumbres”. La técnica permite elegir a las autoridades levantando la mano o apuntando en un pizarrón. En general, sostenemos que las reformas políticas rebasan la lógica únicamente legal y que no se ha indagado aún lo suficiente sobre las reformas políticas en otras instituciones. Este trabajo busca contribuir exploratoriamente con este vacío, mostrando que las reformas políticas pueden darse no solo en instituciones electorales y políticas, sino en comunidades cerradas como los centros penitenciarios.

4.2. DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL

La democracia procedimental en líneas generales puede ser entendida como un método y no asegura necesariamente la justicia ni los resultados de las acciones de los gobiernos (QUIROGA 2000). La democracia procedimental no garantiza la generación de sociedades justas, tampoco puede asegurar resultados justos de las políticas públicas y mucho menos puede garantizar eficiencia y eficacia en los gobiernos (QUIROGA 2000). En otras palabras, “procedimientos justos no crean órdenes justos” (QUIROGA 2000: 364). Por el contrario, la concepción sustantiva de la democracia no se agota con el procedimiento. La democracia debe legitimarse con el cumplimiento de un conjunto de valores sociales; la democracia sustantiva exige el bien común de la sociedad (QUIROGA 2000). Estas dos posturas son el reflejo de dos tradiciones de pensamiento político históricamente en conflicto: la liberal y la republicana.

En esta investigación nos centramos en la democracia procedimental o lo que para Sartori sería un conjunto de “definiciones instrumentales”. Si bien la reforma en la elección de representantes permitió mejoras en el funcionamiento del penal, no se puede hablar aquí de una democracia sustantiva en tanto no se agota con el procedimiento, y su legitimidad depende también del cumplimiento de ciertos valores sociales. Por ser la cárcel nuestra unidad de observación, sabemos que diversos derechos se encuentran restringidos y, por tanto, no podríamos hablar propiamente de una democracia sustantiva (ÁLVAREZ 2013).

La literatura especializada nos dicta que la democracia procedimental incluye valores como la igualdad política (derecho de voto, de participación, de propaganda) y derechos civiles clásicos (de reunión, asociación, expresión) sin los cuales no se podría desarrollar una competencia pacífica por el poder, limpia y pluralista, además de la necesaria tolerancia política entre mayorías y minorías. Uno de los exponentes de esta literatura, Robert Dahl, solía resaltar dos elementos centrales constitutivos de la democracia, los derechos de “participación” y “oposición”, para invitarnos a estudiarlos gradualmente en la realidad política y determinar qué tanto nos acercamos al ideal de democracia en un prudente sentido weberiano (CEPEDA 2014).

Dahl asignó cinco criterios en “La democracia y sus críticos” para que un régimen pueda acercarse a la utopía teórica de la democracia y sea considerado una poliarquía. (1) Participación efectiva: los ciudadanos deben tener oportunidades iguales y efectivas de formar su preferencia y lanzar cuestiones a la agenda pública y expresar razones a favor de un resultado u otro; (2) igualdad de voto en la fase decisoria: cada ciudadano debe tener la seguridad de que sus puntos de vista serán tan tenidos en cuenta como los de los otros; (3) comprensión informada: los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades amplias y equitativas de conocer y afirmar qué elección sería la más adecuada para sus intereses; (4) control de la agenda: el *demos* o el pueblo debe de tener la oportunidad de decidir qué temas políticos se someten y cuáles deberían someterse a deliberación; e (5) inclusividad: la equidad debe ser extensiva a todos los ciudadanos del Estado. Todos tienen intereses legítimos en el proceso político (DAHL 1993: 157). Para que estos criterios se cumplan se requiere la institucionalización de las siguientes prácticas: funcionarios electos, control de las decisiones gubernamentales, sufragio universal, derecho a ocupar cargos públicos, derecho a ser candidato, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, canales de información alternativos, autonomía asociativa y libertad de reunión.

Si se toman definiciones contemporáneas acerca de la democracia procedimental, salta a la vista un intento por ubicar como fundamento del modelo un tipo específico de racionalidad política, la cual está estrechamente vinculada con los conceptos de orden, ley, razón y libertad. Como se ha visto, actualmente la democracia se define principalmente en términos del juego de

procedimientos y reglas que garantizan la libertad de los individuos. Guillermo O'Donnell la sintetiza a partir de cuatro características: elecciones limpias e institucionalizadas; una apuesta inclusiva y limitadamente universalista; un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y las libertades incluidas en la definición del régimen democrático; y finalmente, un sistema legal que previene a cualquiera de ser *legibus solutus*, es decir, que no puede existir nadie por encima de la ley (O'DONNELL 2004:39).

De esta manera, en ciertos contextos, observar la dinámica de la democracia procedimental en los penales resultaría clave para comprender el proceso de interacción de los internos y su cultura política. Para esta investigación consideraremos ciertos supuestos que por las condiciones de un penal no podrían estar presentes, como la presencia de instituciones democráticas (parlamento, Poder Judicial, organismos de procesos electorales, entre otros). Nuestro objetivo no es ver que la elección de delegados penitenciarios cumpla todos los requisitos de una democracia procedimental, sino comprender que estos procesos pueden adecuarse a espacios en los cuales los derechos están restringidos. Este enfoque nos permite entender que, pese a las limitaciones, los procesos de representación no dejan de ser legítimos y contribuyen a una mejor gestión de recursos y control del penal.

5. HALLAZGOS

5.1. SOBRE LOS ACTORES Y SUS FUNCIONES

Para comprender la reforma política en el PL, iniciaremos presentando de manera detallada a los actores que permiten que el nuevo modelo de elección de representantes funcione y esté legitimado. La investigación realizada por Pérez (1994) hace más de dos décadas acerca de la composición social del PL permite entender que este establecimiento posee una compleja organización interna. Ahí se pueden encontrar tres niveles o estructuras que se cruzan y complementan resultando en una macro-organización interna. Estas estructuras son la territorial, la grupal y la de prestigio (PÉREZ 2000). Nos concentraremos en la territorial pues está compuesta por los pabellones.

Los reclusos se encuentran divididos de manera formal en doce pabellones y una serie de pequeños agrupamientos de internos ubicados en diferentes

ambientes del penal que no estaban destinados a albergar presos. En estos pabellones se realizan labores administrativas y de gestión de información de los internos, con las cuales se determinan, por ejemplo, la distribución de alimentos según el número de reclusos en cada pabellón (PÉREZ 2000). Asimismo, cada pabellón alberga a un policía encargado llamado alcaide, a la población de reclusos y a los delegados.

Ahora bien, para comprender la representación interna, iniciaremos con las funciones cumplidas por los delegados. Estos personajes son autoridades administrativas de cada pabellón y todas las actividades dentro del penal (campeonatos, huelgas, quejas, fiestas, celebraciones, eventos, y cualquier otra actividad social) son llevados a cabo por ellos (PÉREZ 2000). Esta figura⁹ es creada por los presos y reconocida por la Policía Nacional del Perú,¹⁰ institución que se encarga del control del penal desde 1993. Este reconocimiento y traspase de funciones se da porque las fuerzas policiales reconocen las limitaciones de su actuación. Las limitaciones en la actualidad se exacerban si se toma en consideración que existen aproximadamente 130 guardias para vigilar a 9,580 internos (INEI 2016).¹¹

La reforma política dentro del PL permitió que estos delegados sean elegidos en cada pabellón por la elección general de los reclusos registrados en dicha área. El estar registrado en el pabellón es fundamental para poder votar. Una parte de los reclusos que viven en los pabellones no están registrados y esto responde a que son *refugiados*. Esta categoría es el nombre que se les otorga a los reclusos que fueron expulsados de sus pabellones por mala conducta, deudas con el personal administrativo o porque la estadía en sus pabellones ponía en peligro su seguridad personal. Uno de los reclusos entrevistados nos cuenta que está refugiado en el pabellón 5, aunque oficialmente está inscrito en el pabellón 9, pero como tuvo problemas con sus compañeros tuvo que retirarse.

Cuando entré me mandaron al 9, pabellón de los narcos nacionales. Tuve problemas porque no pude pagar algunas cuentitas (deja entender que debe dinero). Un día cuan-

9 No se tiene la información sobre la fecha exacta en la que se crea la figura del *taita* y del delegado.

10 Es importante precisar que desde el 2018, la gestión total del PL ya no está a cargo de la PNP, sino del INPE. Sin embargo, tras entrevistas informales, se corroboró que el INPE ha aceptado como legítimo la elección de delegados y por lo tanto reconoce la autoridad de los delegados como representantes de los reclusos.

11 Si observamos la distribución de los policías a nivel interno y externo se tiene en aproximados que unos 67 agentes del orden son designados para la seguridad interna, y 94 agentes para la seguridad externa.

do me estaba bañando entraron a mi celda (cuartos de los reclusos), me golpearon y se llevaron mi celular. Era una advertencia, pagaba o me partían (el termino hace alusión a que podían matarlo). No tengo plata, así que aquí me tienen (Recluso 1, 33 años).

Un segundo actor es el Comité Electoral, compuesto por tres personas: el presidente y dos vocales. Este comité es elegido por la población de reclusos de los pabellones y su instancia de control y fiscalización se limita al pabellón en el cual está inscrito. Hay que tener claro que al mencionar inscritos significa que, a su ingreso al penal, el INPE decide el pabellón del preso, el cual es designado dependiendo de la naturaleza del delito.

La población de cada pabellón propone a las personas que formarán el Comité Electoral. La totalidad de las afirmaciones nos dice que las personas propuestas son en su mayoría exdelegados o aquellos que son respetados en el pabellón por ser los más antiguos, no estar involucrados en delitos dentro del penal (no ser extorsionadores, vendedores de drogas, vendedores de licor). Memo es un comerciante, tiene un restaurante de comida selvática en el pabellón 9 y está sentenciado a veinte años por tráfico ilícito de drogas, él nos contó lo siguiente:

Yo llegué sin nada, afuera dejé a mi esposa con seis meses de embarazo y a mi hija de seis años. Ya estoy aquí quince años, soy uno de los más antiguos de este pabellón. Yo he visto a muchos salir y volver a entrar. Desde que pisé este penal juré cambiar, mis quince años me las he pasado trabajando por la legal. Comencé haciendo carteras, luego vendía chicha; con el dinero que ahorré me compré este local (es un cuarto de material noble y de buen estado), antes esto era feo, todo lo que ve yo lo construí con mi trabajo. Todos me respetan, me llaman “viejo”, todos saben que yo no me meto en cosas turbias. Yo he sido el presidente del comité electoral muchas veces y me escogen por mi prestigio (Recluso 2, 56 años).

Este testimonio junto a los testimonios de los entrevistados nos muestra que las representaciones de prestigio y estatus dentro del PL han cambiado si lo comparamos con el primer estudio realizado por Pérez (1994), quien en líneas generales afirma que el prestigio y estatus lo tenían los reclusos más peligrosos y violentos.

Por otro lado, tenemos al Consejo de la Policía Nacional,¹² el cual está compuesto por el Comandante, el Mayor y el alcaide. Tanto el Comandante como

12 Desde el 2018, el INPE se encarga de la gestión total del PL, por lo que este Consejo está formado por agentes de esta institución.

el Mayor son los responsables de la seguridad del penal en general y el alcaide es el responsable de la seguridad del pabellón. Los tres personajes se encargan de la fiscalización de las elecciones el día de la votación. Los entrevistados mencionaron que la presencia de este consejo le otorgaba mayor legitimidad al proceso, y es un símbolo del apoyo de la institución policial al autogobierno de los reclusos.

Pero volvamos a los delegados. Las funciones internas de cada uno de ellos es velar por el buen desarrollo y mantenimiento del pabellón, por la limpieza, el orden y la distribución de los alimentos, entre otros. Su función fuera del pabellón es la representación de su pabellón ante las autoridades oficiales del penal; es decir, el Coronel y el Comandante encargados del cuidado externo del penal. Asimismo, de manera periódica se reúne con sus homólogos de otros pabellones para determinar actividades conjuntas.

En este contexto, cada pabellón no solo cuenta con un delegado general, sino con una serie de delegados anexos que conforman una especie de gabinete de gobierno. Pérez resalta que esta red de delegados se extendió en todo el penal de manera espontánea por parte de los internos. Las autoridades formales del penal (Policía Nacional del Perú e INPE) se limitaron a reconocer a los delegados como los representantes de los presos y a coordinar con ellos algunas acciones de carácter administrativo (PÉREZ 2000).

En la investigación de Pérez de 1994 se descubrió a ocho delegados anexos: el delegado jurídico, el de alimentos, el de disciplina, el de cultura, el de mantenimiento, el de salud, el de deportes y el de economía. La función de cada uno se describa en la Tabla 1.

TABLA 1
Clasificación clásica de los delegados

Delegados	Descripción
Delegado jurídico	Responsable de tramitar las condenas, indultos, libertades, etc., dentro de los recursos técnicos y económicos con los que cuenta cada pabellón. Para esto, era necesario saber algo de leyes para agilizar los papeles de los internos en cada pabellón.
Delegado de alimentos	Responsable de recoger los alimentos del almacén general, la distribución y la preparación de las tres comidas del día: desayuno, almuerzo (más conocido como la paila) y la cena. Este delegado se encarga de nombrar al cocinero del pabellón y del reparto de la comida.
Delegado de disciplina	Responsable de la seguridad, es decir, de legislar y de impartir justicia. Esta delegatura cuenta con un “equipo de disciplina” conformado por treinta reclusos respetados y aptos para hacer frente a cualquier tipo de desorden o problema dentro del pabellón. Además, determinan las penas para aquellos reclusos que rompen las reglas de orden establecidas, entre las penas está la “carta blanca” o primera advertencia, pago de una penalidad o expulsión.
Delegado de deportes	Responsable de organizar los campeonatos de fútbol al interior del pabellón y organizar la selección del pabellón que se va a enfrentar con los otros pabellones. Coordina todo lo referente a campeonatos dentro del penal, e incluso puede solicitar un campeonato entre establecimientos penitenciarios.
Delegado de mantenimiento	Responsable de supervisar los servicios de agua, luz y limpieza del pabellón. Este mantenimiento se realiza por el aporte económico de la población de cada pabellón, los cuales se ven obligados a pagar una cuota para el mantenimiento.
Delegado de salud	Responsable de trasladar a los enfermos al tópico del penal y, de ser necesario, tramitar su internamiento. En los casos de mayor gravedad debe de gestionar su traslado al hospital Hipólito Unanue o cualquier otro cercano.
Delegado de cultura	Responsable de las coordinaciones culturales, sobre todo concursos de canto o poesía que se organizan anualmente en la Capellanía del penal. También puede solicitar el ingreso de algunas agrupaciones musicales.
Delegado de economía	Responsable de manejar el presupuesto de cada pabellón. El dinero se obtiene de la recolección de cuotas para el mantenimiento, cuota mínima cobrada para el reparto de la comida diaria, cuota recaudada que será entregada al alcaide y cuotas extraordinarias.

Fuente: Pérez 2000, elaboración propia.

En nuestro trabajo de campo encontramos a cuatro delegados además de los ya mencionados; estos fueron: el subdelegado general, el delegado de almacén, el delegado de trabajo y el delegado de gimnasio. Tengamos en cuenta que cada

delegado cuenta con un subdelegado por lo que tenemos un total de veinticuatro delegados que son elegidos por el periodo de un año.

TABLA 2
Nueva clasificación de delegados

Delegados	Descripción
Subdelegado	Asume las responsabilidades del delegado general en su ausencia o fiscaliza las funciones de los delegados dentro del pabellón, para que estos no abusen de sus cargos y cumplan sus deberes.
Delegado de trabajo	Responsable de mantener la infraestructura del pabellón, es decir cuidar el pintado de las paredes, mantenimiento de los servicios higiénicos y cuidado de tuberías. Anteriormente, el delegado de mantenimiento era el responsable de esta labor.
Delegado del almacén	Comparte las responsabilidades del cuidado y recojo de los alimentos con el delegado de alimentación. Es el principal responsable del buen estado de los alimentos.
Delegado de gimnasio	Responsable de administrar el gimnasio. Este delegado está presente en los pabellones que tienen este servicio, ya que no todos poseen uno.

Elaboración: propia

6. MÉTODO DE ELECCIÓN DE “DELEGADOS PENITENCIARIOS” EN EL PL

Luego de presentar a los actores involucrados en la elección de delegados, en esta sección nos concentramos en el método de elección de delegados penitenciarios en el PL. En teoría, todos los pabellones del penal deben de tener a un delegado general y once delegados anexos elegidos (cada delegado con su respectivo subdelegado) por la población de cada pabellón. En el pabellón el delegado es quien tiene la representación del pueblo y manda sobre la mayoría de la población. El delegado “da la cara” a la autoridad, cuando hay un homicidio, una “bronca” o un herido y es, además, el enlace entre los reclusos y las autoridades penitenciarias (PÉREZ 1994). Por eso, la reforma impulsada inicialmente por las autoridades penitenciarias y luego apoyada por los reclusos buscaba que el delegado sea elegido democráticamente en los pabellones. Con esto se buscaba evitar que los puestos de las delegaturas sean tomadas por la fuerza. Es decir, evitar que se dé un golpe a los delegados elegidos y que los golpistas se queden en el poder de manera indefinida hasta que otro grupo venga

y por la fuerza los saquen de sus puestos. Para comprenderlo mejor podríamos decir que era como hacer un golpe de Estado, pero en este caso el nombre de este fenómeno donde prima la violencia es el *batacazo*.

Como se precisó, nuestros hallazgos se concentran en los pabellones 7 y 9. Todo recluso del pabellón tiene la libertad y autonomía de asociarse y armar la lista de los 24 delegados y subdelegados y postular en las elecciones. Con respecto a la cantidad de listas que postulan, no existe ningún límite máximo. En el caso de reelección, la cantidad de veces es indefinida. El responsable de la inscripción de la lista con los candidatos y todo el proceso de fiscalización es el Comité Electoral.

La inscripción de las listas de candidatos se inicia con la convocatoria a elecciones por el delegado general y termina quince días después. La mayoría de veces la convocatoria a elecciones se realiza la primera semana de abril. Dos meses después, el último día de junio, se lleva a cabo la elección de representantes por votación general. Cabe remarcar que todo el proceso de inscripción, campaña y día de elección está reglamentado por la Base General de Elección. Podríamos equiparar este conjunto de normas a la Ley Orgánica de Elecciones emitida por el Jurado Nacional de Elecciones en Perú. Dicho documento fue elaborado por los propios reclusos, en él se encuentran las disposiciones sobre los órganos electorales, de la convocatoria, de la inscripción y candidatos, de la propaganda electoral, de los personeros, de las actividades preliminares al sufragio, del sufragio, de las garantías del proceso y de la nulidad de las elecciones.

Una vez formalizada la inscripción y aceptada esta por el Comité Electoral, se inicia la campaña. La propaganda más empleada por los candidatos son los polos estampados con el número de la lista, los cuales son repartidos a la población de todo el pabellón. También se reparten volantes. Otra estrategia es colgar gigantografías en las ventanas de los pabellones. A todo esto, es necesario precisar que las listas que postulan no son reconocidas con nombres particulares, sino mediante números que son designados por sorteo.

Pero los candidatos no solo gastan en publicidad, sino que también regalan comida a todos los internos del pabellón. En la mayoría de veces, estos gastos son sustentados no solo por las listas que postulan a los cargos, sino también por auspiciadores que suelen ser aquellos reclusos con gran poder adquisitivo,

como los dueños de restaurantes, bodegas, y negocios. El propósito de financiar la campaña de alguna lista es ganar prestigio y por otro conseguir contratos de trabajo si gana la lista que financian. Por ejemplo, para un día festivo, como es el Día de la Madre, el restaurante que apoyó al delegado ganador en la campaña será contratado para proveer de comida a todos los reclusos y sus familias, lo cual significa mayores ingresos para el propietario del negocio.

Mi esposa es proveedora¹³ y si la lista 1 gana me aseguro ingresos. Para el día de la madre, padre, fiestas patrias, navidad y todo evento que salga llamarán a mi esposa para que ella meta todo. Los pedidos [son] en grandes cantidades y siempre se gana algo. Por ejemplo, si me piden canastas para el día de la madre, por canasta ganamos 10 soles, saca tu cuenta en 800 canastas (sonríe). Por eso prefiero regalar un millar de polos o ayudarle con los gastos del show musical y asegurarme. (Recluso 3, 45 años).

La estrategia de los que postulan es generar redes de colaboración que por un lado ayudan al candidato y, por el otro, favorece al patrocinador. Como ya se indicó, parte de la campaña consiste en traer a grupos musicales, pues el objetivo es demostrar la capacidad de gestión de los que postulan. Asimismo, se les brinda un espacio en el mural de las noticias para que puedan colocar los nombres de los candidatos y un resumen de sus propuestas. Para el cierre de campaña todas las listas brindan un discurso y hacen un resumen de sus propuestas en el balcón del segundo piso de cada pabellón. A esta práctica se le conoce como el *balconazo* y es el espacio en el cual toda la población se reúne para escuchar a los candidatos.

Un punto importante a tener en cuenta es que todos los candidatos cuentan con una capacidad adquisitiva similar, por tanto, no existe mucha diferencia entre las campañas electorales. Mucho de esto se explica porque estamos hablando de pabellones compuestos por acusados y sentenciados de tráfico ilícito de drogas. Para tener un cálculo aproximado del gasto que implica postular al cargo de representación presentamos la entrevista realizada a un candidato de años anteriores.

Cuando quieres postular a la delegatura un gasto que no puedes sacar de tu presupuesto es la entrega de polos de tu lista a toda la población. Estamos hablando de unos 700 a 800 polos. Otro gasto importante es la repartición de comida. Para esto escogemos un día y les regalo un octavo (1/8) de pollo a toda la población. A estos

13 Se encarga de abastecer de productos de primera necesidad para los comerciantes del penal. Estos productos son ingresados los días martes y viernes en triciclos. Para ser proveedor/a debes de estar inscrito y realizar pagos mensuales a los encargados del INPE.

gastos se suman lo que nos cuesta hacer algunos volantes, una fiesta infantil para los niños el fin de mes y otros gastos que siempre salen. En total estaríamos hablando de un aproximado de 3 mil a 5 mil soles por campaña. (Recluso 4, 29 años)

Nuestros entrevistados comentaban que el pabellón 7 y 9 movilizan grandes sumas de dinero durante las campañas. Situación muy diferente la tienen otros pabellones en los cuales las campañas suelen ser más austeras y muchas veces no sobrepasan los mil soles de inversión. Esto porque son pabellones con menos presencia de negocios y es otro el perfil de los internos.

El día de las elecciones, las ánforas para la elección son instaladas a las ocho de la mañana y están habilitadas hasta las cuatro de la tarde. Para controlar todo el proceso de elección, la delegatura de disciplina pone en servicio a treinta reclusos encargados de mantener el orden en todo el pabellón. El Consejo de la Policía Nacional se hace presente para verificar que el proceso esté libre de cualquier tipo de fraude que beneficie a alguno de los candidatos. Esta labor la realiza junto al Comité Electoral. Parte de la fiscalización consiste en contabilizar y firmar las cédulas de sufragio. La cantidad de cédulas emitidas debe de coincidir con la cantidad de reclusos inscritos en cada pabellón. En las últimas elecciones del treinta de junio de 2017 la cantidad total de la población apta para votar fue de 825, en un pabellón que tiene una capacidad de 150 personas.

A las 4 de la tarde se cierra el ánfora, las personas de las listas y el Comité Electoral se reúnen en la oficina del alcaide del pabellón e inician el conteo de los votos. Al día siguiente de las elecciones, el Comité Electoral da a conocer a los delegados electos y se concluye así el proceso de elección de representantes. Es importante precisar que este método de elección carece de fuentes oficiales que den testimonio de su existencia. La principal fuente de información son los testimonios de las personas entrevistadas y el conocimiento previo de la organización interna de los reos.

7. LA RESIGNIFICACIÓN DE LA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL EN LOS PABELLONES 7 Y 9

Lo que ocurre en el penal de Lurigancho no es más que un atisbo de la democracia sustantiva, y no es nuestro interés demostrar lo contrario, sino el de dar cuenta que todo el proceso de elección no tiene mucho de diferente de lo que

ocurre con la democracia procedimental y que esta se dio por una reforma en la elección de representantes promovida por las autoridades penitenciarias y legitimada por los reclusos. La evidencia cualitativa y el registro observable nos permiten sostener que el enfoque minimalista de democracia se hace presente en espacios en los cuales los derechos políticos están restringidos.

Resignificar la democracia procedimental bajo el contexto penitenciario nos permite también encontrar una diferencia con aquellas organizaciones en las que se realizan elecciones, pero que no necesariamente consideramos regímenes democráticos. Hablar de democracia procedimental implica más que solo la presencia de elecciones.¹⁴ Veremos en las siguientes líneas cómo se hacen presentes, con sus limitaciones, la presencia de los requisitos de las democracias procedimentales.

TABLA 3
Requisitos para la democracia procedimental

1.	Elecciones libres e imparciales
2.	Derecho a ocupar cargos públicos
3.	Autonomía asociativa
4.	Libertad de expresión
5.	Sufragio universal
6.	Funcionarios electos

Fuente: Dahl 1993, elaboración propia

El primer requisito por analizar es el de elecciones libres e imparciales. En los pabellones 7 y 9, el resultado de las elecciones refleja la voluntad popular de la población penitenciaria. Para garantizar el debido proceso se tiene, por un lado, al Comité Electoral que se encarga de fiscalizar todo el proceso de elecciones y el correcto funcionamiento y aplicabilidad de las reglas electorales. Por otro lado, al Consejo de la Policía Nacional que centra su labor el día de las elecciones en prevenir cualquier intento de fraude. A todas las listas participantes se les brindan los espacios para que tengan una campaña libre y sin ningún tipo de represión.

¹⁴ Por ejemplo, la elección del dirigente del vecindario, de la Junta Vecinal, o de la Asociación de Padres de Familia (APAFA) en las escuelas, etc.

En segundo lugar, en el espacio penitenciario, cada reo tiene el derecho a participar y ser elegido en la elección de delegados. Es necesario precisar que, si bien es cierto, todos tienen el derecho a participar, solo algunos lo hacen. Los que postulan para estos cargos de representación son en su mayoría reclusos de buenas condiciones económicas. Esto podría explicarse porque cada delegado debe de aportar económicamente a la campaña y así llegar a la mayoría de electores. Al ser la división territorial de los pabellones relativamente pequeña, esto favorece a que todos los miembros de los pabellones se conozcan. Por esto, la carrera política y la hoja de vida de los candidatos juegan un papel fundamental.

En tercer lugar, los candidatos pueden asociarse para postular juntos. Como explicamos en el apartado anterior, los candidatos tienen la libertad de organizarse y postular, y esto evidencia la existencia de una autonomía asociativa. En cuarto lugar, los reclusos entrevistados mencionaron que pueden expresarse libremente e incluso cuestionar a los candidatos, sin temor a sufrir represalias. Esto se ve en la gestión de los delegados, la población puede exigir la destitución de los cargos si sienten que no se realiza un buen trabajo. La destitución no es un método muy utilizado por los reclusos porque el tiempo de gestión de cada lista ganadora es de un solo año. Esto no significa que no hayan existido casos en los cuales la población ha solicitado la vacancia de los delegados o la rendición de cuentas. Un ejemplo representativo es la vacancia del delegado general y el subdelegado del pabellón 11B o más conocido como el pabellón de los policías condenados por diversos delitos, en el año 2015. Los reclusos se quejaron con el director del penal, aludiendo que sus representantes abusaban de sus cargos y recibían no solo malos tratos, sino también se les presionaba para dar altas sumas de dinero. Esto ocasionó que ambos delegados fueran retirados de sus cargos y expulsados del pabellón.

En quinto lugar, en las elecciones, toda la población penitenciaria tiene el derecho a votar en el pabellón en el que esté inscrito formalmente. Por ser un establecimiento para población masculina, solo los hombres pueden elegir. Se observa así, la presencia del sufragio universal. Por último, el requisito de funcionarios electos hace referencia a que posteriormente al proceso electoral, el candidato ganador representará a sus votantes y gobernará por un periodo determinado. En la elección de delegados, sucede lo mismo, es decir, una lista

de candidatos gana y asume el poder de gobernar. En el caso específico del penal de Lurigancho, todos los delegados tienen un periodo de gobierno de un año, lo que no significa que los candidatos puedan buscar la reelección de manera indefinida y quedarse en el poder. No existe un límite de veces para la reelección. Todo dependerá del apoyo que tienen de los votantes, de los internos del pabellón.

Luego de dar cuenta sobre los requisitos, queda todavía la interrogante de por qué es que encontramos un juego democrático en los pabellones 7 y 9. La explicación a este fenómeno se encontraría en la estructura organizativa del narcotráfico. Según Juan Carlos Garzón (2008) el tráfico ilícito de drogas no funciona en una estructura jerárquica en la que fácilmente se puede hacer un organigrama o haya una división perfecta y especializada de las tareas. El crimen organizado funciona en una red compleja, con altos grados de descentralización y horizontalidad. Es una red que racionaliza la violencia, y no busca llamar la atención de las autoridades policiales ni judiciales. Generalmente, la violencia será el último recurso de las redes criminales, empleado sobre todo en ajuste de cuentas entre organizaciones (GARZÓN 2008). Todo lo contrario, sucede en los pabellones que albergan a presos condenados por crímenes patrimoniales (como en el pabellón 5) los que poseen una estructura altamente jerárquica que favorece la existencia de formas de organización política más autoritarias.

Un argumento adicional que nos permite entender la consolidación de las elecciones en algunos pabellones tiene que ver con el nivel adquisitivo de los presos. El 7 y 9 son identificados como los mejores pabellones, básicamente por el nivel adquisitivo de los internos. Esta característica se asocia al hecho de que están mejor informados y poseen mayores niveles educativos que el resto.

Se encontró además que una de las grandes motivaciones para postular a los cargos de representación están vinculadas a tener mayores facilidades para esquivar las reglas de la institución carcelaria. Un exdelegado, apodado “Chancaca” nos cuenta lo siguiente.

En mi época de delegado general del pabellón 9, yo realicé muchas obras. Mejoré el pabellón, implementé el gimnasio y organicé varios campeonatos. Todo eso me permitió ser reelecto cuatro veces, la población sabe que yo trabajo [...] Pero de buena voluntad no vive la gente, yo tenía que trabajar. Con el Coronel de vez en cuando

metíamos algunas cajitas de cerveza. Ser delegado me ha dado muchos amigos coroneles y ellos nunca olvidan. Todo depende de cómo seas con ellos. Yo trabajé con varios que ya no están. (Recluso 5, 55 años).

Vemos que no solo se replican las formas de representación, sino que también muchos de los vicios de la administración dentro del gobierno: la presencia de grandes y pequeñas redes de corrupción. Pero, pese a esto, los entrevistados argumentan que la democracia les ha traído un conjunto de beneficios. En primer lugar, les garantiza no solo sentirse representados, sino también con el derecho a fiscalizar la gestión y con esto, tener mejores condiciones en sus pabellones, lo cual hace más llevaderas sus condenas. El empleo de la democracia en la toma de decisiones también les ha permitido disminuir la violencia reinante en el penal de Lurigancho. En este sentido Pérez dice lo siguiente.

El autogobierno de los internos ha facilitado el manejo del penal. Hace cinco años y un poco más, el Lurigancho era tierra de nadie. No podíamos entrar a los pabellones, el *taita* tenía el control de todo el penal. Luego de muchas conversaciones con los delegados decidimos trabajar juntos y tener conjunto conseguir la paz dentro de la cárcel, evitando muertes y fugas. El primer paso fue reconocer como legítimos a sus representantes.

Es así que la autonomía para la organización y el trabajo coordinado (policías-delegados) ha contribuido al manejo de control de la cárcel. Incluso en aquellos pabellones en las que los delegados no son elegidos de manera democrática. Recordemos que, hasta antes del 2012, el PL afrontaba una serie de situaciones que ponían en riesgo la vida de los efectivos policiales y funcionarios del INPE e internos. Asimismo, comprometía la seguridad, control y vigilancia de las instalaciones, habiéndose producido amotinamientos, reyertas, toma de rehenes, fugas masivas, protestas y otros actos que generaron el caos en la población penal. Es el respeto y reconocimiento a las formas de elección y representación de la población penal lo que ha permitido en gran medida el cese de la violencia.

8. CONCLUSIONES

Investigar un penal según los cánones de la democracia procedimental nos ha servido para reconocer que esta hace posible la representación y garantiza la formación de un modelo de organización con roles y procesos que facilitan su gestión interna. Concluimos, por tanto, lo siguiente:

- i) La reforma en la elección de representantes dentro del PL, especialmente en los casos de los pabellones 7 y 9, ha servido como estrategia de pacificación, pues ha mitigado el uso de la violencia como mecanismo de resolución de conflictos.
- ii) La reforma política al interior del penal ha garantizado la alternancia del poder que, a su vez, se abre paso en la interacción compleja entre los presos y los agentes policiales, quienes han fungido un rol de garantes. Esto no quiere decir que los internos no tengan hábitos democráticos, sino que la Policía Nacional ha facilitado su continuidad.
- iii) La práctica de métodos democráticos en la elección de representantes favorece la fiscalización de la gestión de delegados. Estos no hacen uso excesivo de su poder, como lo hacían años atrás los *taitas*, pues pueden ser cambiados durante el ejercicio de su gestión.
- iv) Un aspecto negativo de la reforma política dentro del penal es que el proceso de representación ha generado que algunos delegados obtengan mayor influencia y motiven actos de micro corrupción.

Por último, concluimos que este abordaje descriptivo constituye un insumo para retomar una mayor atención sobre las interacciones sociales y políticas en los centros penitenciarios. La revisión de literatura en las dos últimas décadas apunta a que existe un descuido de la academia y del Estado peruano por indagar más en detalle sobre lo que acontece al interior de estos. Por tanto, pensar en próximas reformas que ubiquen como bien último la resocialización, eviten el hacinamiento y procuren condiciones inhumanas de reclusión, deben de partir por el reconocimiento de un sistema político que se ha formado por la agencia de los mismos internos, y que, por tanto, goza de legitimidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, L.

2013 *La democracia liberal-procedimental. Un análisis del concepto desde la teoría postfuncional*. Tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

CASAS, K.

2016 «Cinco reflexiones sobre las reformas políticas en América Latina». En Casas *et al.* (eds.). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington: SG/OEA, 17-24.

CEPEDA, J.

2014 «La poliarquía según Robert Dahl (1915-2014)». En *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13882796>

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR)

2003 *Las ejecuciones extrajudiciales del Penal del Frontón y el Lurigancho* (1986). Lima: CVR.

CONSTANT, C. (ED.)

2016 *Pensar la cárcel de América Latina*. Lima: IFEA.

DAHL, R.

1993 *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Editorial Paidós.

EL COMERCIO

2011 «Muere un preso durante reyerta en el penal de Lurigancho». *El Comercio* (14 de noviembre). Lima. Recuperado de <http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/se-registro-reyerta-penal-lurigancho-noticia-708216>

EL COMERCIO

2012a «A propósito de Challapalca: motines en los penales». *El Comercio* (14 de noviembre). Lima. Recuperado de <http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/proposito-challapalca-casos-motines-penales-pais-noticia-1496468>

- 2012b «Motín de reos en penal de Lurigancho fue controlado». *El Comercio* (14 de noviembre). Lima. Recuperado de http://elcomercio.pe/sociedad/lima/motin-reos-penal-lurigancho-fue-controlado-noticia-1389124?ref=flujo_tags_519691&ft=nota_118&c=titulo

EL PERUANO

- 2017 «El penal de Lurigancho 30 años después». *El Peruano* (16 de junio). Lima. Recuperado de <http://elperuano.pe/noticia-el-penal-lurigancho-30-anos-despues-56763.aspx>

FREIDENBERG, F. & DOŠEK, T.

- 2016 «Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)». En Casas et al. (eds.), *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington: SG/OEA, 17-24.

GARZÓN, J.

- 2008 *Mafia & CO. The criminal networks in Mexico, Brazil, and Colombia*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

INEI

- 2016 *I Censo Nacional Penitenciario 2016*. Lima: INEI.

LA REPÚBLICA

- 2012A «Siete heridos dejó una pelea entre internos en penal de Lurigancho». *La República* (1 de marzo). Lima. Recuperado de <http://larepublica.pe/01-03-2012/siete-heridos-dejo-una-pelea-entre-internos-en-penal-de-lurigancho>
- 2012B «Taitas y delegados. La lucha por el control interno del penal de Lurigancho». *La República* (26 de septiembre). Lima. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/575818-taitas-versus-delegados-partido-de-fondo-por-el-control-de-lurigancho>

LEVITSKY Y MURILLO

- 2010 «Variación de la fortaleza institucional». *Revista de Sociología*. Vol. 24: 31-56.

LLANOS, B. Y SAMPLE, K.

2008 *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina)*. Lima: IDEA.

MINISTERIOS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

s/f. *Manual de beneficios penitenciarios y de lineamientos del modelo procesal acusatorio*. Lima: MINJUS.

O'DONNELL, G.

2004 *Notas sobre la democracia en América Latina. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: PNUD.

PÉREZ, J.

1994 *Faites y Atorrantes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2000 *La Construcción social de la realidad carcelaria*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

QUIROGA, H.

2000 «¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración». *Revista de Ciencias Sociales*, 6 (3): 360-374.

ROMERO, S.

2016 «Orientaciones, dilemas y desafíos de las reformas electorales en América Latina en el inicio del siglo XXI». En Casas et al. (eds.). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington:SG/OEA, 93-133.

RUESCHEMEYER, D., HUBER, E., & STEPHENS, J.

1992 *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

SARTORI, G.

2008 *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires, Argentina: Taurus.

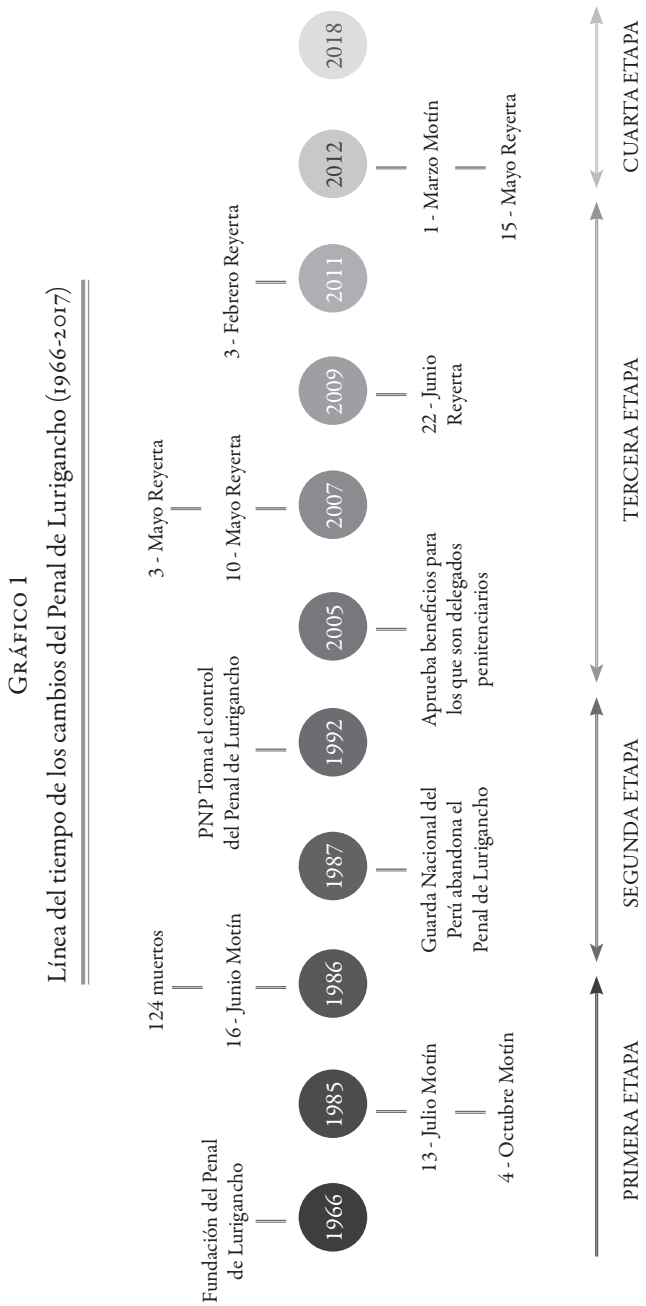
WEINSTOCK, D.

1999 «La problématique multiculturaliste». En Renaut, A. (ed). *Les philosophies politiques contemporaines*. París: Calman-Levy, 450-461.

YIN, R.

2012 *Case Study Research: Design and Methods*. London, Inglaterra: Sage.

ANEXO I



Fuente: CVR 2003; Pérez 2000; La República 2012a; El Comercio 2011; El Comercio 2012a; El Comercio 2012b.

[Sobre los autores]

NOAM LÓPEZ VILLANES

Profesor e investigador de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del grupo de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad. Es Director de la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad del Ministerio del Interior en Perú. Ha sido Research Fellow en la Universidad de Bielefeld, profesor visitante en la Universidad Iberoamericana de México, asesor e investigador en entidades del Estado peruano. Es licenciado en ciencia política y magister en ingeniería económica con mención en proyectos de inversión. Sus áreas de concentración son: economías ilegales, fenómenos criminales, miedo al crimen, políticas de seguridad.

GELIN ESPINOZA PRADO

Politóloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Miembro del Grupo Interdisciplinario de Enfoques Cualitativos para el Estudio de la Política (GIECEP PUCP) de la misma universidad e investigadora de la Red de Investigación Penitenciaria de las Américas del John Jay Collage of Criminal Justice. Sus áreas de concentración son: política penitenciaria, crimen y gobernabilidad.



DERECHO ELECTORAL



La doble dimensionalidad del Derecho de Sufragio Pasivo: alcances y límites a su ejercicio

JORGE LUIS MAMANI HUANCA

<jorge.mamani.h@gmail.com>

Consultora en Gobierno y Políticas Públicas GOVERN
Perú

ORCID: 0000-0003-4242-3514

[Resumen] El presente estudio se sitúa en el campo del derecho constitucional y electoral, específicamente en las líneas de investigación referidas a los derechos de participación política. Con ocasión de la reforma electoral y política iniciada en el Perú, el principal objetivo de este estudio ha sido la construcción de un marco contextual de los alcances y límites del derecho de sufragio pasivo a partir de la concepción de la doble dimensión de los derechos fundamentales. Para ello, organizaremos las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en: requisitos generales o formales, requisitos de capacidad o habilitación, requisitos de elegibilidad o compatibilidad, y finalmente los —que hemos denominado— requisitos de sistema electoral.

[Palabras clave] Participación política, participación electoral, sufragio, derecho de sufragio pasivo, límites de los derechos.

[Title] The Double Dimensionality of the Right to Passive Suffrage: the limits to its exercise

[Abstract] This study is in the field of constitutional law and political science, specifically in the lines of research referred to electoral law and political participation rights. On the occasion of the electoral and political reform initiated in Peru, the main objective has been the construction of a contextual framework of the scope and limits of the right of passive suffrage based on the conception of the double dimension of fundamental rights. For this, we will organize the conditions for the exercise of the right of passive suffrage in: general or formal requirements, capacity or qualification requirements, eligibility or compatibility requirements, and finally the —which we have called— electoral system requirements.

[Keyword] Political participation, electoral participation, suffrage, right of passive suffrage, limits of rights.

[Recibido] 30/08/19 & [Aceptado] 10/10/19

MAMANI, Jorge «La doble dimensionalidad del Derecho de Sufragio Pasivo: alcances y límites a su ejercicio» *Elecciones*, 2019, enero-diciembre, 18 (19), pp. 155-186

El derecho de sufragio posibilita el acceso de los ciudadanos a los cargos de naturaleza representativa (sufragio pasivo) a través de la manifestación de la voluntad popular expresada en unas elecciones (sufragio activo) (MARTÍN NÚÑEZ 2008: 323)

1. INTRODUCCIÓN

Durante los años 2017 y 2019, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) presentó ante el Congreso peruano proyectos de Código Electoral, con aportes relacionados a una reforma electoral. En diciembre de 2018, se creará la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) la cual entregó en marzo de 2019 al Ejecutivo doce proyectos de reforma política y electoral.

Si partimos de que “las elecciones son el mecanismo fundamental de la democracia porque permiten a los ciudadanos influir con su voto en los gobiernos” (CRIADO, 2005: 7), no es de sorprender considerar que el sufragio constituye uno de los principales derechos de participación electoral de los ciudadanos, tanto en su aspecto activo –derecho a elegir– como en su aspecto pasivo –derecho a ser elegido–; así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE IDH), en el Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005, señaló que el derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política, participación que se ve reflejada también con el derecho a ser elegido.¹

El presente estudio se sitúa en el campo del derecho constitucional y electoral, específicamente en las líneas de investigación referidas a los derechos de participación política, interesándonos en el derecho de sufragio pasivo como derecho fundamental. El objetivo general fue la construcción de un marco referencial de los alcances y límites del derecho de sufragio pasivo a partir de la legislación y jurisprudencia comparada, los proyectos presentados por la

1 Caso Yatama vs. Nicaragua, Sentencia de 23 de junio de 2005, Corte IDH, Fundamentos Jurídicos 198 y 199.

- 198. Los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos puedan elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán.
- 199. La participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

CANRP, de los proyectos del JNE y de los proyectos y alcances de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Sintetizaremos, primero, una aproximación a las dimensiones subjetiva y objetiva de los derechos fundamentales; para, posteriormente, comprender las restricciones que se presentan al derecho de sufragio pasivo en el análisis de su doble naturaleza –subjetiva y objetiva–, para lo cual estructuraremos estos límites o restricciones en: requisitos genéricos, de capacidad o habilitación, de elegibilidad o compatibilidad y de sistema electoral. Todo ello con la finalidad de brindar un marco ordenado que permita comprender a los lectores los alcances y límites del derecho de sufragio pasivo.

2. DIMENSIONES SUBJETIVA Y OBJETIVA EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Hablar de derechos subjetivos y la objetividad del Derecho es un tema clásico de controversia iusfilosófica. Hoy es doctrina admitida que los derechos fundamentales presentan una doble naturaleza o dimensión: subjetiva e institucional (HÄBERLE 2003; MARTÍNEZ-PUJALTE 2006); visiones desde perspectivas de los derechos fundamentales como derechos de los ciudadanos, y a la vez como principios básicos de una comunidad política democrática.

Díez-Picazo (2005: 31) explica que la idea de derecho subjetivo se refiere a un interés jurídicamente protegido cuya satisfacción queda encomendada a la voluntad de su titular (*agere licere*), esta idea de derecho subjetivo, en su origen, sirvió para designar libertades de naturaleza supralegal o, si se prefiere, suprapositiva; por lo tanto, se presentaría una fuerte relación de la comprensión de los derechos fundamentales desde una perspectiva subjetiva por ser su origen anterior a la regulación positiva de los ordenamientos. Por su parte, Kelsen (1979: 76) señaló que el llamado derecho subjetivo, en cuanto facultad, es una forma peculiar del Derecho objetivo. Para él, el derecho subjetivo es la norma jurídica en tanto que esta posee un contenido concreto individual. El derecho subjetivo no se contrapondría al objetivo, pues sería considerado como un elemento del orden jurídico, que no es otro que el derecho positivo.

Aba (1998) nos recuerda que lejos queda la afirmación del carácter absoluto de los derechos y libertades, que los configuraba exclusivamente como derechos de defensa en los que el Estado no podía intervenir; una concepción en la que el carácter absoluto de un derecho determinaba si este era o no fundamental. En

esta línea, señala que hoy se habla de derechos fundamentales cuando nos referimos a los “derechos reconocidos y garantizados jurídica e institucionalmente, cuyo bien jurídico protegido lo constituyen ámbitos de libertad individual, igualdad, participación política o social, o cualquier otro aspecto fundamental que afecte al desarrollo integral de la personalidad humana” (ABA 1998: 14). Comprender la doble naturaleza jurídica de los derechos fundamentales significa el entendimiento de objetivos a realizar dentro del marco del Estado social y democrático de Derecho, pues –los derechos fundamentales– constituirían el contenido material del ordenamiento y normas de obligado respeto para todos los hombres y poderes estatales; convirtiéndose en condición de la democracia (ABA 1998: 15).

En posición similar, Fernández Segado (1993: 207) señala que los derechos fundamentales tienen una doble naturaleza porque presentan sustancialmente una vertiente subjetiva que se traduce en la posibilidad de un *agere licere* dentro de un determinado ámbito, y desde una perspectiva objetiva son, simultáneamente, la *conditio sine qua non* del Estado constitucional democrático, puesto que no pueden dejar de ser pensados sin que peligre la forma de Estado o se transforme radicalmente. Esta doble dimensión de los derechos fundamentales, históricamente, parte de las tesis del Tribunal Constitucional Federal Alemán (*BverfG*) en la década de 1950. Así, Alexy cita un extracto de la Sentencia BVerfGE 39, 1, fundamento 41, del *BverfG*, en la que se señala que las normas fundamentales contienen no solo derechos subjetivos de defensa del individuo frente al Estado, “sino que representan, al mismo tiempo, un orden valorativo objetivo que, en tanto decisión básica jurídico-constitucional, vale para todos los ámbitos del derecho y proporciona directrices e impulsos para la legislación, la administración y la justicia” (1993:507). Por ello esta evolución de la concepción de los derechos fundamentales será acogida por los diversos ordenamientos jurídicos, cuando menos “el ámbito constitucional europeo-continental” (BARRANCO AVILÉS 2004: 187), y latinoamericano, a través de un ejercicio de “germanización” en palabras de Rubio Llorente (1979: 67).

Esta doble dimensión de los derechos fundamentales se relacionará además con la evolución de la concepción del Estado y el ordenamiento constitucional.²

2 Las principales teorías de los derechos fundamentales desde las que se determina hoy, de forma alternativa o combinadas, la interpretación de los derechos fundamentales, son: la teoría liberal o del Estado de derecho burgués de los derechos fundamentales, la teoría institucional de los derechos fundamentales, la teoría axiológica de los

La concepción o interpretación del alcance de los derechos fundamentales se relacionará con las diferentes teorías surgidas luego de la plasmación del Estado liberal y la consideración de derechos subjetivos. Hoy los derechos fundamentales se presentan en una doble dimensión: operan como derechos individuales de defensa frente al Estado y al mismo tiempo como garantías funcionales del orden democrático-constitucional. Partiendo de la doble naturaleza de la que disfrutaban los derechos fundamentales, estos no se agotarán en su defensa absoluta (vertiente subjetiva) que limita una colisión entre la libertad del individuo y el Estado, sino que el propio Estado se ve obligado desde el ordenamiento constitucional a conseguir su disfrute y defensa en relación con otros derechos, libertades y bienes constitucionales (vertiente objetiva). Será en esta configuración constitucional que la intervención pública en los ámbitos de libertad y de participación, se presentará como necesaria; pues, la propia Constitución que reconoce o garantiza los derechos será también, a su vez, norma de delimitación de estos.

3. ALCANCES Y LÍMITES DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO

3.1. ALCANCES DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO

La conceptualización del derecho de sufragio pasivo indefectiblemente se halla influenciada por la dinámica de relaciones entre el derecho constitucional, el derecho electoral, las ciencias políticas y el derecho internacional de los derechos humanos. Hablar del derecho de sufragio activo significa algo más que el mero derecho de voto, un derecho con una alta connotación política atribuida a los ciudadanos como miembros de una comunidad política. Por su parte, referirnos al derecho de sufragio pasivo es principalmente relacionarlo con el derecho —y posibilidad— de ser elegido (dimensión subjetiva); para lo cual, a través del cumplimiento de determinados requisitos, todos los ciudadanos deben tener la oportunidad y libertad de poder presentar una candidatura, llevar adelante una campaña electoral, contar con garantías de transparencia en los resultados, así como garantías en los procedimientos del sistema electoral para la asignación de escaños y la consecuente proclamación de representante electo (dimensión objetiva).

derechos fundamentales, la teoría democrático-funcional de los derechos fundamentales, y la teoría del Estado social. Puede revisarse con mayor detalle Böckenförde (1993: 47-66).

El derecho del sufragio pasivo involucraría, entonces tanto las condiciones reguladas para postular a un cargo o representación –elegibilidad–, como la posibilidad jurídica de ser declarado electo, esto es atendiendo a las normas del sistema electoral. Para Aragón (2007) el sufragio pasivo es democrático, en la medida en que todos los ciudadanos –y no solo una minoría– tienen –cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad– la oportunidad de ejercitarlo, que a su vez requiere de “una administración electoral independiente del Poder Ejecutivo, neutral, transparente y bien dotada técnicamente, junto con un sistema de recursos jurisdiccionales que aseguren el control de las infracciones o errores que pudieran cometerse en el proceso electoral” (ARAGÓN 2007: 163-164).

Por el derecho de sufragio pasivo, toda persona tiene derecho a postularse como candidato a un determinado cargo, ejerciendo su derecho individual a través de los mecanismos o procedimientos establecidos en el ordenamiento electoral. Dicho ejercicio comprenderá no solo los requisitos generales establecidos en los textos constitucionales, sino además las particularidades específicas, condiciones o requisitos incorporados por las normas de desarrollo constitucional que conforman el ordenamiento electoral.

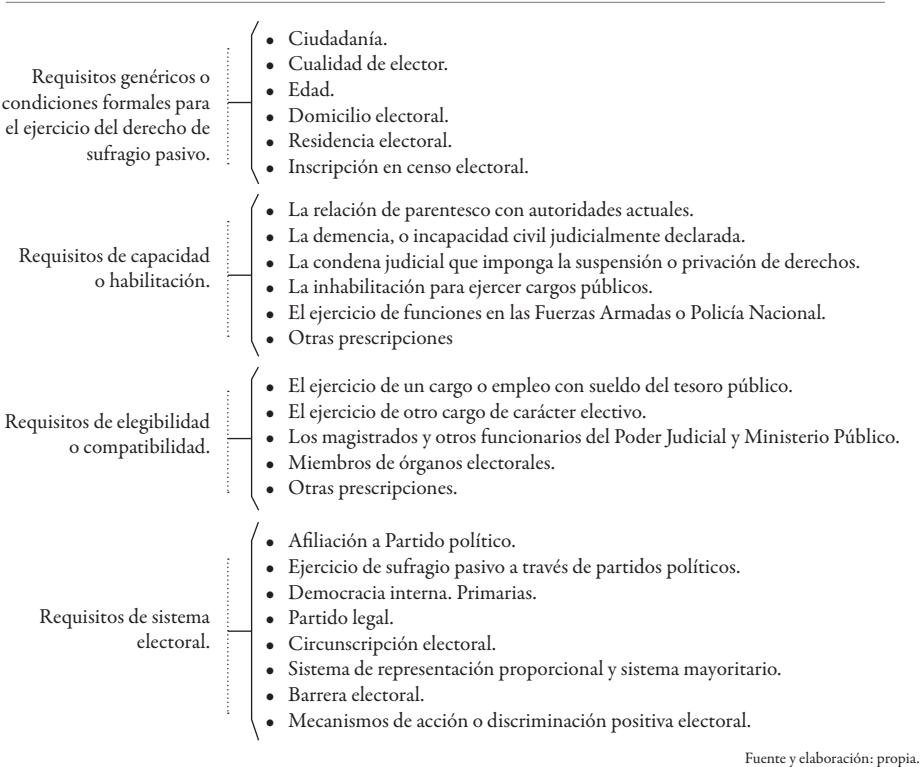
Las exigencias normativas procuran desarrollar las condiciones y requisitos para los ciudadanos que aspiren a ocupar cargos públicos o de representación, de base electiva. Por ello, estas exigencias nos permiten diferenciar aspectos relacionados con las condiciones de postulación de las candidaturas –que comprenden los requisitos, exigencias y límites (restricciones) para su presentación y formulación–; y aspectos relacionados con la selección y calificación de las candidaturas en el proceso electoral –que comprende condiciones o mecanismos de sistema electoral para su determinación y decisión durante el proceso y al finalizar el mismo–.

Atendiendo a la redacción de las condiciones para el derecho de sufragio pasivo, en los ordenamientos electorales, podemos señalar que se exigirían en general requisitos positivos, los cuales se relacionan con las condiciones formales y generales que deben cumplir los candidatos; y requisitos negativos, que se hallan redactados como estados o situaciones en las que se halla el ciudadano que impedirían el ejercicio de su derecho de sufragio pasivo o la posibilidad de ocupar y ejercer el cargo en caso de ser elegido.

3.2. CONDICIONES O LÍMITES DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO

Es pues, en la dimensión objetiva de los derechos fundamentales que cobra importancia la incorporación de exigencias o previsiones destinadas a limitar constitucional y legalmente el derecho de sufragio pasivo; límites o restricciones que podrían afectar tanto a su contenido como a su funcionalidad. En esta parte del trabajo organizaremos las condiciones para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo atendiendo a las características comunes, interrelaciones, momentos (condiciones de postulación, condiciones de calificación, condiciones de asignación de escaños, declaración de electo) y particularidades presentadas en los ordenamientos electorales. Para ello, en un primer momento nos referiremos a los requisitos formales, luego a los requisitos de capacidad, posteriormente a los de elegibilidad y, finalmente a los –que hemos denominado– del sistema electoral.

FIGURA 1
Clasificación de las condiciones o límites para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo



3.2.1. REQUISITOS GENÉRICOS O CONDICIONES FORMALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE SUFRAGIO PASIVO

Por requisitos genéricos entendemos aquellos generalmente exigidos por el ordenamiento constitucional y la legislación electoral en redacción positiva, diferente a otros requisitos cuya lectura o inferencia serán en modalidad negativa –tales como los supuestos de inelegibilidad o incapacidad–.

3.2.1.1. CIUDADANÍA

En términos amplios, ciudadanía es la condición que define a una persona su pertenencia a una comunidad política y, en una acepción más restringida, se relaciona con la nacionalidad. El término ciudadanía para De Lucas *et al.* (2008: 33)

es una categoría multidimensional. Así, ciudadanía en sentido formal o técnico jurídico, sería el estatus legal que se adquiere y pierde de acuerdo con las normas de un Estado y que va asociado a la titularidad y el ejercicio de los derechos ligados a la condición de miembro pleno de la comunidad; desde este punto de vista sería una categoría tendencialmente estática y adscriptiva que está ligada a los privilegios de la membresía. Por su parte ciudadanía como estatus político o como título de poder, significaría que el ciudadano es cotitular de la soberanía y partícipe de las decisiones de la comunidad política; desde este punto de vista sería concebida como un proceso o praxis orientada a conformar la convivencia colectiva a través del ejercicio de los derechos democráticos de participación y comunicación. Y por “ciudadanía como vínculo de identidad, de pertenencia y de reconocimiento conectado a una identidad nacional” se afirmaría su estrecha relación con la formación de identidades colectivas, con frecuencia asumidas como prepolíticas, que marcan una barrera de exclusión frente a las identidades alógenas o anómicas. El concepto moderno de ciudadanía aparece vertebrado por la noción de soberanía y por la consolidación del proceso de construcción nacional de los Estados europeos surgidos de Westfalia; los Estados modernos han participado en este proceso de fabricación de la identidad nacional a través de la creación de narrativas político-fundacionales, la promoción o imposición de un idioma común y el fomento del sentimiento de pertenencia hacia determinadas instituciones, tradiciones y prácticas (DE LUCAS *et al.* 2008: 34).

Desde una dimensión objetiva de los derechos fundamentales debemos señalar, respecto al derecho de sufragio pasivo en relación con los extranjeros, que en los actuales ordenamientos estos pasan a ser considerados sujetos políticos individuales y a la vez grupos colectivos con necesidad de reconocimientos. Esto supera el diseño y concepción liberal tradicional de las sociedades homogéneas en las que se reconocieron los derechos humanos, para afrontar fenómenos como la inmigración que replantean una heterogeneidad en los presupuestos de acceso a la ciudadanía.³

Sin duda, la participación política a través del ejercicio del derecho de sufragio determina el sentido político del concepto de ciudadanía. Así pues, algunos ordenamientos permiten ejercer el derecho de sufragio pasivo a los extranjeros

3 Algunos autores han denominado a este fenómeno actual “ciudadanía inclusiva”.

en determinadas circunscripciones o alcances de elección o representación. Para el logro de esta equiparación recurren a vías jurídicas como la reforma de las leyes que regulan el acceso a la nacionalidad —como requisito para ejercer el derecho de sufragio— o a la reformulación de la situación jurídica de los extranjeros como es la ampliación de derechos políticos —entre ellos el derecho de sufragio pasivo y activo— a los *residentes no nacionales*.

Es en una dimensión objetiva de los derechos fundamentales en la que el ordenamiento electoral se centra en la “residencia” para superar la “nacionalidad” como presupuesto de acceso a la ciudadanía plena, de tal manera que “la ciudadanía se identifica así con la aceptación de las reglas que gobiernan una determinada sociedad; es esta aceptación, expresada a través de la residencia, la que convierte a un individuo, tomado en abstracto, en ciudadano” (PRESNO 2003: 63).

Finalmente, en algunos ordenamientos se prescribe la “ciudadanía de origen”⁴ (de nacimiento) para acceder a los cargos públicos de elección. Y en países como México y El Salvador además de la ciudadanía de nacimiento se exigen —para ser Presidente— ser hijo de padre o madre ciudadanos del país de origen.⁵

3.2.1.2. CUALIDAD DE ELECTOR

Gozar del derecho de sufragio activo se convierte en una cualidad previa para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Como hemos visto en el punto anterior, puede darse la situación que algunos ordenamientos permitan el derecho de sufragio activo a los residentes extranjeros mas no el sufragio pasivo. En el

4 Ejemplo de ello es la exigibilidad de ciudadanía de origen para poder ser elegido presidente, vicepresidente o parlamentario. En Latinoamérica este requisito se halla establecido en Constituciones como la de Bolivia (arts. 61, 64 y 68), Brasil (arts. 12 y 14), Chile (arts. 108 y 131), Colombia (arts. 172, 177, 191 y 204), Ecuador (art. 142), El Salvador (arts. 126, 151 y 153), Guatemala (arts. 162 y 185), Honduras (arts. 198 y 238), Paraguay (arts. 221, 223 y 228), Perú (arts. 90, 110 y 111), entre otros.

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Art. 82: Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. (Reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 01 de julio de 1994).

Constitución de la República de El Salvador de 1983

Artículo 151.- Para ser elegido Presidente de la República se requiere: ser salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madresalvadorense [...].

caso de los ciudadanos nacionales la cualidad de elector, de posibilidad de ejercicio de sufragio activo, será condición necesaria y genérica para poder ejercer el sufragio pasivo.

3.2.1.3. EDAD

La edad para ejercer el derecho de sufragio pasivo varía considerablemente dependiendo del país. A diferencia del sufragio activo, que generalmente presenta una estrecha relación con la edad establecida para las capacidades civiles y políticas y que son señaladas generalmente por la Constituciones,⁶ en el sufragio pasivo la edad sufre variaciones atendiendo a la ciudadanía nacional, a la residencia, al nivel de representación política, el desempeño funcional a realizar, entre otros. Esta variación de edades en los diferentes ordenamientos constitucionales o legislación electoral específica obedecerá a criterios objetivos para el ejercicio subjetivo del derecho de sufragio,⁷ el cual deberá traducirse en el más pleno respeto del principio de igualdad de condiciones y oportunidades a los cargos atendiendo a los principios limitadores del derecho, núcleo esencial, proporcionalidad, así como a las características de la función a asumir.

6 Ejemplos de textos constitucionales que no hacen referencia a la edad para el sufragio activo o edad para la adquisición de la ciudadanía y de sus derechos políticos (como el sufragio activo) serían las Constituciones de Argentina, Chile, Colombia, Panamá, la República Dominicana y Uruguay. Por su parte, textos constitucionales que sí fijan una edad para el ejercicio efectivo del derecho de voto tenemos las Constituciones de Bolivia (Art. 220), Cuba (Art. 132), Ecuador (Art. 27), Estados Unidos de Norteamérica (Enmienda XXVI -1971-Section 1), España (Arts. 12, 23), Paraguay (Art. 120), Venezuela (Art. 64), entre otros.

7 En la Unión Europea, respecto a la edad para las elecciones de nivel local, países como Alemania, Francia, Austria, Croacia, Dinamarca, Hungría, Países Bajos, Malta, Portugal, Eslovenia, Finlandia, Reino Unido, Suecia fijan 18 años de edad para el ejercicio del sufragio pasivo. Bélgica, Bulgaria, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Irlanda, Polonia y Eslovaquia, los 21 años de edad. En Rumanía se fija la edad de 23. Y en Italia, Grecia y Chipre se exige tener 25 años para poder ejercitar del sufragio pasivo. De manera similar se da en las elecciones al parlamento europeo; en Alemania, Francia, Austria, Croacia, Dinamarca, Hungría, Países Bajos, Malta, Portugal, Eslovenia, Finlandia, Reino Unido, Suecia, los 18 años de edad para el ejercicio del sufragio pasivo. Bélgica, Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Irlanda, y Polonia, los 21 años de edad. En Rumanía, la edad de 23. Y en Italia, Grecia y Chipre, 25 años.

Respecto al sufragio pasivo en relación con el poder legislativo. Austria fija los 18 años para poder ser candidato a la Cámara Baja (Nationalrat) y los 21 años para la Cámara Alta (Bundesrat). En Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Irlanda, Letonia, Polonia, República Checa y Reino Unido se exige ser mayor de 21 años para ser candidato a la Cámara única o baja. En Francia y en Rumania se exige 23 años para ser candidato a la Cámara baja. En Grecia, Chipre, Italia, Lituania, Mónaco y San Marino se exige 25 años para ser elegibles. En cuanto a la Cámara Alta, hay que tener 21 años para ser candidato en Bélgica, Irlanda, y Reino Unido; 30 años en Francia y Polonia; 33 años en Rumania y en Italia 40 años. En cuanto a América Latina respecto a la edad para el poder legislativo, también varían. Así, para la Cámara baja o única, en Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay se exige tener 25 años de edad. Mientras en países como Brasil, Chile, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Venezuela el sufragio pasivo está fijado en los 21 años. En otros países como Cuba la edad exigida son los 18 años, y en Ecuador los 30 años. Ahora bien, respecto a la Cámara alta, en Argentina, Colombia y Uruguay se exigen los 30 para ser candidato, en Brasil 35 años, en Chile y Paraguay 40 años y en México 25.

3.2.1.4. DOMICILIO ELECTORAL

En general, en el campo del derecho civil y constitucional, el domicilio es el derecho de las personas que tiene por finalidad determinar la ubicación de las mismas, para los efectos de ejercer derechos o cumplir obligaciones. El domicilio electoral será una condición necesaria para el derecho de sufragio, estará determinado por el ejercicio de la ciudadanía en determinados ámbitos o circunscripciones electorales, y tendrá estrecha relación con el sistema electoral y los niveles de representación o gobierno. Cabe indicar que en su dimensión subjetiva el domicilio dependerá de la voluntad y libertad política de los ciudadanos, quienes pueden elegir el que vean por conveniente, así como variarlo en cualquier momento. Desde una perspectiva objetiva, los poderes públicos podrán regular el requisito del domicilio, por ejemplo, a determinado alcance de la circunscripción electoral y/o al alcance de la elección a la que el ciudadano desee presentarse.

Para atender al requisito de domicilio, en el derecho electoral, habrá que remitirse a la norma particular en sí, y a su interpretación sistemática, pues en los diferentes ordenamientos se tendrá como requisitos al domicilio y a la residencia, lo cual puede generar confusiones. Para Pérez Corti (2010: 171) las normas relativas tanto al sufragio activo como pasivo, contienen la relación del lugar (territorio) como punto de vinculación para el nacimiento de derechos y obligaciones políticas, y para la producción de determinadas consecuencias jurídico-políticas; es decir, aquellas normas que definen el domicilio electoral no se aplican por sí mismas, sino siempre y solamente cuando se trata de la interpretación de una norma singular remitidas hacia ellas.

3.2.1.5. RESIDENCIA ELECTORAL

La residencia electoral se halla muy relacionada con el domicilio, pues para poder llevar adelante el ejercicio del derecho de sufragio, generalmente se pide un determinado tiempo de residencia, dependiendo ello de la circunscripción territorial y nivel de representación o gobierno en el que se desea ser elegido; constituyendo de esta forma, la residencia un requisito permanente en los cargos de elección popular. Asimismo, en los ordenamientos se alude a una residencia efectiva para señalar que la vivencia en el domicilio es habitual, auténtica, real y verdadera.

En los diferentes ordenamientos, residencia⁸ y domicilio serán entendidos como instituciones o derechos relacionados, con acepciones similares o diferentes. Ahora bien, es conveniente señalar que el concepto de residencia nace en el derecho civil⁹ y es entendido generalmente como “lugar”, no tanto como “acción”, siendo su elemento objetivo el lugar en el que se reside y su elemento subjetivo la acción efectiva de residir. Por su parte, en el campo electoral, para que alguien se considere residente,¹⁰ a diferencia del domicilio no es necesaria la manifestación de la intención de permanencia, basta con que el ciudadano viva habitualmente en la circunscripción por la cual ejercerá su derecho al sufragio pasivo.

Para González (2012) la residencia no se prueba solo “con la existencia de domicilio, ya que también se deben acreditar el tiempo y la efectividad” de esta (2012: 229), lo cual se relaciona con “cuestiones y actividades cotidianas que demuestran el arraigo continuado y habitual de una persona” (2012: 230). En resumen, la residencia se relacionaría con el lugar y el tiempo efectivo que un ciudadano ha permanecido habitando en determinada circunscripción electoral (ámbito geográfico-administrativo-electoral) por la cual desea postular como candidato. El lapso es anterior a la elección y, por la normativa electoral, tendrá asignado un valor intrínseco para un alcance concreto, como sucede,

8 En el diccionario de la RAE “residencia” será entendida en dos acepciones, como una acción y efecto de estar de asiento en un lugar, y como un lugar en que se reside. En el ámbito jurídico tendrá determinados conceptos atendiendo al campo en el que se halle legislado y al ordenamiento jurídico.

9 Urra (2010: 9) cita las principales nociones de residencia en doctrina civil:

a. Josserand (1930): “lugar donde una persona permanece durante un tiempo”.

b. Salvat (1940): “lugar de la habitación real de la persona”. La residencia crea una relación de hecho entre una persona y un lugar.

c. Planiol (1951): todo lugar donde la persona permanece de una manera un poco prolongada. La residencia tiene un sentido técnico cuando es separada de la noción de domicilio.

d. Dekkers (1954): lugar donde la persona habita. Esta permanencia supone una presencia continuada o prolongada, pero no unitaria, puesto que pueden tenerse varias residencias.

e. Ripert (1956): “lugar en donde una persona fija por un tiempo su habitación”.

f. Marty y Raynaud (1967): lugar donde una persona se encuentra efectivamente durante un cierto tiempo prolongado. Es una realidad de hecho.

10 En algunos ordenamientos se hará referencia a la “vecindad” como requisito de similar o igual contenido que el de “residencia”. Ejemplo de ello sería el artículo 55 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

(...) Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

por ejemplo, en las elecciones de ámbito local o municipal, parlamentarias o de alcance presidencial.¹¹

3.2.1.6. INSCRIPCIÓN EN CENSO ELECTORAL

La inscripción en el censo, registro o padrón electoral está muy relacionada con el domicilio y la residencia. Además de requisito general y formal, o previo a la candidatura, será un requisito de capacidad. Una persona puede hallarse inscrita en el censo electoral y como consecuencia de ello tener acceso al sufragio activo y pasivo, o solo al sufragio activo como sería el caso de los ciudadanos extranjeros, dependiendo de la legislación.

3.2.2. REQUISITOS DE CAPACIDAD O HABILITACIÓN

En el derecho electoral se hablará de este requisito en sentido negativo y de forma equiparada su conceptualización e interpretación, es decir de incapacidades o inhabilitaciones para ejercitar los derechos políticos como el sufragio. Ahora bien, en sentido estricto, una incapacidad se presenta cuando un titular de un derecho no posee facultades de comprensión o habilidad para poder formar su voluntad, y que en el caso de los derechos políticos no podría recurrirse a figuras jurídicas como la representación, pues se trataría de derechos personalísimos en su ejercicio. Por su lado, la inhabilitación sería la declaración de inhábil o incapaz de un ciudadano, por parte del ordenamiento jurídico, para poder ejercer sus derechos.

En general, estos supuestos de incapacidad o inhabilitación son creados o señalados por el ordenamiento, teniendo como característica su indisponibilidad, la persona no puede eludirla mediante un acto de voluntad como la renuncia a tal impedimento o la representación. Algunos de los supuestos de incapacidad o inhabilitación que pueden estar presentes en los ordenamientos son: la no reunión de las condiciones para ser electores, y como consecuencia de ello su exclusión para ejercitar el derecho al sufragio pasivo; la relación

11 Por ejemplo, en Latinoamérica algunas Constituciones que exigen determinados años de residencia para acceder a cargos públicos tenemos, en el caso de la(s) cámara(s) parlamentaria (s): La Constitución de Argentina, dos años de residencia en su distrito electoral (arts. 48 y 55); Chile, dos años de residencia (arts. 44 y 46); República Dominicana, cinco años (arts. 22 y 25 de la Constitución), entre otros.

de parentesco con representantes o autoridades actuales;¹² la demencia, o en general la incapacidad civil judicialmente declarada; la condena judicial¹³ que imponga la suspensión o privación de los derechos de ciudadanía, derechos políticos o específicamente del derecho de sufragio, mientras dure el tiempo de la condena;¹⁴ la inhabilitación para ejercer cargos públicos según disposiciones de las normativas internas de las organizaciones políticas; el ejercicio de funciones en las Fuerzas Armadas o Policía Nacional, que en algunos ordenamientos pueden ser considerados como supuestos de “inelegibilidad o incompatibilidad” pues son salvados con mecanismos como la licencia o renuncia; y otras prescripciones legales y reglamentarias que inhabiliten a los ciudadanos para el ejercicio de los derechos políticos.

En algunos ordenamientos se cuentan con supuestos de incapacidad muy particulares: un determinado grado de instrucción, contar con determinados recursos económicos, o con la posesión de cualidades morales. Así, sobre el grado de instrucción o educativo para poder acceder a cargos públicos de elección, en Brasil (art. 14 de la Constitución) al hablar de las condiciones de elegibilidad –que en teoría sería de capacidad– se señala como supuesto el no ser analfabeto,¹⁵ o en Chile (art. 44 y 46 de la Constitución) se exige haber cursado la Enseñanza Media o equivalente para ser elegido diputado o senador.¹⁶

12 Algunos ejemplos:

Constitución Política de Colombia

Artículo 179. No podrán ser congresistas:

5. Quienes tengan vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política.

6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha.

Constitución Nacional de Paraguay

Artículo 235

Son inhábiles para ser candidatos a Presidente de la República o Vicepresidente:

9. el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, de quien se encuentre en ejercicio de la presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla.

13 Sentencia dada por una autoridad de naturaleza judicial como la justicia electoral, no una autoridad administrativa. Al respecto puede revisarse el Caso López Mendoza vs. Venezuela, sentencia de 1 de septiembre de 2011, Corte IDH.

14 Que un ciudadano se halle en prisión por algún delito o proceso en curso no necesariamente lo priva de sus derechos políticos. Ello dependerá de las diversas legislaciones.

15 Constitución de 1988 de la República Federativa de Brasil

Art. 14.

4. Son inelegibles los no susceptibles de alistamiento y los analfabetos.

16 Constitución Política de la República de Chile de 1980, texto refundido en 2005.

Por otro lado, en algunos países se hace referencia a los medios económicos de los que dispone para acceder a cargos públicos de elección popular. Ello lo apreciamos por ejemplo en la redacción del art. 55 de la Constitución de Argentina como requisito para postular al Senado.¹⁷ Y finalmente en algunos ordenamientos se hace referencia a aspectos morales para acceder a cargos públicos de elección popular, como por ejemplo en la redacción de la Constitución de El Salvador y de México que hablan de “notoria honradez” —o “moralidad notoria”— y “modo honesto de vivir” respectivamente.¹⁸

3.2.3. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD O COMPATIBILIDAD

En el derecho electoral, por lo general al igual que las incapacidades, se hablará de estos requisitos en sentido negativo, es decir, de inelegibilidades e incompatibilidades. Si bien, desde una dimensión subjetiva, todos los ciudadanos deberían contar con amplia libertad para desempeñar un estatus político activo, no obstante ello, las propias cartas fundamentales prevén expresamente supuestos de inelegibilidad.

A diferencia de los supuestos de incapacidad, los supuestos de inelegibilidad o incompatibilidad pueden ser superados por renuncia al impedimento para poder presentarse en elecciones.¹⁹ Ahora bien, de otro lado, la diferencia sustancial entre los supuestos de inelegibilidad e incompatibilidad es que las primeras, las inelegibilidades, operan sobre la proclamación de candidatos y de electos, mientras que las incompatibilidades lo hacen sobre la permanencia o no en un cargo para el que ya se ha sido elegido. Las primeras impiden que uno

Artículo 48. Para ser elegido diputado se requiere [...] haber cursado la Enseñanza Media o equivalente [...].

Artículo 50. Para ser elegido senador se requiere [...] haber cursado la Enseñanza Media o equivalente [...].

17 Constitución de la Nación Argentina de 1853 (vigente actualmente)

Artículo 55.- Son requisitos para ser elegido senador [...] disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente.

18 Constitución de la República de El Salvador de 1983

Artículo 126.- Para ser elegido Diputado se requiere [...] notoria honradez [...].

Artículo 151.- Para ser elegido Presidente de la República se requiere moralidad e instrucción notorias [...].

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

II. Tener un modo honesto de vivir.

19 Algunos ordenamientos jurídicos contienen previsiones normativas que en ocasiones consideran como supuestos de incapacidad a supuestos de inelegibilidad y viceversa. Por ejemplo la condición de eclesiástico unas veces es considerada causa de incapacidad, o la relación de parentesco con altos cargos públicos en algunas previsiones normativas es causa de inelegibilidad.

sea elegido, las segundas obstaculizan el desempeño del cargo; para salvar estos supuestos se optará por vías como la renuncia o licencia.

En el campo del derecho electoral, el concepto de incompatibilidad se encuentra especialmente referido a los mandatos para cargos electivos y a las funciones públicas; con ellas se pretende evitar que el mandato representativo o de gobierno, de base electiva, “entre en colisión con intereses particulares propios o de terceros, como así también sectoriales o gremiales, en la resolución de los problemas que la función pública le deparará” (PÉREZ CORTI 2010: 183). Asimismo, de esta forma, se procura que el elegido otorgue una dedicación preferencial a la función pública.

En resumen, los supuestos de inelegibilidad impiden el ejercicio del sufragio pasivo; mientras que los supuestos de incompatibilidad, son los que sobrevienen por transformación de las inelegibilidades, pues impiden el acceso al cargo. Esta situación podría presentarse por ejemplo si después del proceso electoral se advierte que el candidato presentaba por su condición algún supuesto de inelegibilidad; ante ello, esta inelegibilidad pasaría a convertirse en una incompatibilidad. Aquellos, proclamados y elegidos, que se vean posteriormente al proceso electoral afectados por causas de inelegibilidad pasarían a incurrir entonces en una situación de incompatibilidad.

Los diferentes supuestos de incompatibilidad son señalados en los ordenamientos electorales, dependiendo del país y su legislación, así como del nivel de gobierno o representación para el que se desea postular. Estos supuestos de incompatibilidad suelen ser salvados con mecanismos como la licencia temporal o renuncia. Los supuestos de incompatibilidad que suelen presentarse en los ordenamientos son básicamente los mismos supuestos de inelegibilidad, por las razones expuestas anteriormente. Algunos de estos supuestos son: los ministros de cultos religiosos, eclesiásticos, sacerdotes, etc.;²⁰ parlamentarios, altos cargos del Poder Ejecutivo, y, en general autoridades de la administración de niveles de gobierno o representación regional y local; magistrados y funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público; miembros de organismos constitucionales

20 Ejemplos de supuestos de inelegibilidad por posiciones eclesiásticas serían:
Constitución de la República Nacional de Argentina
Artículo 73.- Los eclesiásticos regulares no pueden ser miembros del Congreso [...].
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos: VI. No ser Ministro de algún culto religioso.

autónomos o independientes; miembros de organismos electorales; titulares de cargos directivos de empresas públicas o de empresas concesionarias de servicios públicos; entre otros.

3.2.4. REQUISITOS DE SISTEMA ELECTORAL

3.2.4.1. AFILIACIÓN A PARTIDO POLÍTICO

Aragón (2007) al conceptualizar el derecho de sufragio pasivo sostiene como un límite al mismo que los ordenamientos jurídicos reconozcan su ejercicio a través de los partidos políticos; pues podría presentarse “la circunstancia de ser perfectamente elegible (por reunir los requisitos y no estar incurso en inelegibilidades) y, sin embargo, no poder usar del derecho por no reconocérsele al individuo (sino a los partidos, por ejemplo) la facultad de presentar candidaturas” (ARAGÓN 2007: 185).

Para ser elegido, primero hay que ser proclamado candidato, y por ello el sufragio pasivo comprendería más allá del derecho individual a ser elegible, el derecho a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos; derecho que es canalizado, generalmente, a través de los partidos políticos como intermediarios o articuladores. Esta situación evidencia el papel reservado a los partidos políticos en la configuración del actual sistema democrático, en el cual debiera darse una adaptación a las posibilidades de los ciudadanos de ser parte de la representación u órganos gubernamentales, y no quedar reducida a una democracia de los partidos políticos o lo que algunos denominaron un “Estado de partidos” (GARCÍA PELAYO 1984: 29; KELSEN 1977: 37; MORODO & MURILLO DE LA CUEVA 2001: 10). En esta línea, generalmente, los ordenamientos exigen para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo la afiliación partidaria.²¹ En el Perú hasta antes de la reforma política de 2019, no era necesario estar afiliado a un partido político para ejercer el derecho de sufragio pasivo.

21 Ejemplo de ello sería el artículo 14 de la Constitución de Brasil.

Constitución Política de la República de Brasil; artículo 14.

[...] Son condiciones de elegibilidad, en la forma de la ley.

[...] la afiliación a un partido político.

3.2.4.2. EJERCICIO DE SUFRAGIO PASIVO A TRAVÉS DE PARTIDOS POLÍTICOS

Tradicionalmente, el papel de los partidos, en democracia, ha estado circunscrito a garantizar la competición electoral (CRIADO 2005: 7). Para Sánchez Muñoz (2010) los partidos son las organizaciones que hacen posible, en algunos ordenamientos de forma exclusiva y en otros de forma preferente, la participación política de los ciudadanos.²²

Como se ha mencionado, en algunos ordenamientos se atribuyen a los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidatos, sea que estos posean la cualidad de afiliados o no. Así por ejemplo, en Argentina se prevé que los partidos pueden incluir independientes en sus candidaturas (art. 60 del Decreto N.º 2135, de 18 de agosto de 1983, Código Electoral Nacional); en países como El Salvador se establece que solo los partidos son el instrumento para el ejercicio del sufragio pasivo (art. 85 de la Constitución); en algunos países, como Guatemala, los partidos políticos tienen el monopolio de las elecciones nacionales, pero en las de alcance menor se permite la presentación de candidaturas a través de “comités cívicos” (art. 38 del acuerdo N.º 018-2007, de 23 enero de 2007, Ley Electoral y de Partidos Políticos).

En algunos ordenamientos constitucionales se hace referencia al sufragio pasivo a través de los partidos políticos u otras formas organizativas. Así en Bolivia se habla junto a los partidos políticos de “naciones y pueblos indígena originario campesinos” y “agrupaciones ciudadanas” (art. 209 de la Constitución). En Colombia se habla además de partidos políticos, de “movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos” (art. 168 de la Constitución).

En América Latina en particular, la regulación jurídica de los partidos es un tema de reciente aparición en el ámbito de los estudios jurídicos (ZOVATTO 2008: 161). Zovatto (2008) señala que en Latinoamérica en varios países se consideran a los partidos como asociaciones de derecho público, siendo solo algunos pocos países en los que son considerados como personas jurídicas de derecho

22 Para Sánchez Muñoz (2010) los partidos son definidos como “instrumento fundamental para la participación política” (artículo 6, Constitución Española de 1978); ellos que “expresan el pluralismo político” y que “concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular” (artículo 6, Constitución Española de 1978) o, con palabras muy similares, que “participan en la formación de la voluntad política del pueblo” (artículo 21, Ley Fundamental de Bonn de 1949) o que “concurren a la expresión del sufragio” (artículo 4, Constitución francesa de 1958), o “a la determinación de la política nacional” (artículo 49, Constitución italiana de 1947), o a la “organización y expresión de la voluntad popular” (artículo 10, Constitución portuguesa de 1976).

privado –Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela–; y en algunos países como Chile, Colombia, El Salvador, República Dominicana y Panamá se habla de que son asociaciones voluntarias dotadas de personalidad jurídica.

3.2.4.3. DEMOCRACIA INTERNA

En algunas legislaciones, se tendría como requisito adicional pasar por un proceso interno de primarias. Así, en Latinoamérica, la mayoría de ordenamientos atribuyen a los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidaturas de los ciudadanos, pero esto no necesariamente implicará la afiliación partidaria, sin embargo, se exige que para presentarse como candidato se pase previamente por un proceso de democracia interna en la que los militantes y/o no militantes respalden la candidatura.

Algunos países, incluido el Perú con la reforma política, han adoptado la modalidad de primarias abiertas, obligatorias y simultáneas. Es decir, se desarrolla de forma obligatoria un proceso de elecciones internas. Proceso en el que participan todos los ciudadanos electores del censo nacional, y todas las organizaciones políticas.

3.2.4.4. PARTIDO LEGAL

En algunos ordenamientos se hablará de una *causa antidemocrática* como factor para la suspensión de legalidad o declaración de ilegalidad a un partido político, y por ende la privación del sufragio pasivo a los ciudadanos militantes o no militantes.²³

3.2.4.5. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

La circunscripción electoral viene a ser el conjunto de electores a partir del cual se procede, según los votos, a la distribución de escaños. Generalmente se asocian con una base territorial o jurisdicción geográfica administrativa, pero también pueden presentarse circunscripciones para los extranjeros, o para minorías indígenas o étnicas, entre otros.

23 Los nazis en Alemania, los fascistas en Italia, los terroristas en España, los antinacionalistas en Israel, los fundamentalistas en Turquía, en fin, son casos en donde se priva sobre todo el derecho a conformar un partido por los fines y actividades antidemocráticas graves y reiteradas, lo cual genera la disolución de ese tipo de partidos ilegales que puede dar lugar a la suspensión de derechos políticos (Ríos, 2017: 120).

La circunscripción electoral, también denominada distrito electoral, está muy relacionada con los sistemas electorales de representación y mayoría, pues será un elemento a ser tomado en cuenta para la elección de los candidatos. Así, existe un consenso entre los especialistas electorales de que “el determinante crucial de la capacidad de un sistema electoral para convertir los votos en escaños de manera proporcional es la magnitud de los distritos, es decir, el número de miembros que se eligen en cada distrito electoral”(REYNOLDS, REILLY, & ELLIS 2006: 90), de esta forma en distritos grandes se podría asegurar que una mayor cantidad de partidos, más y menos votados, estén representados pues tendrán más posibilidades atendiendo a las reglas electorales.

3.2.4.6. SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SISTEMA MAYORITARIO

Si bien en este apartado del estudio hemos agrupado como requisitos de sistema electoral a varias condiciones relacionadas con ello (partidos políticos, circunscripciones electorales), debemos indicar que cuando hablamos en sentido estricto de sistema electoral hacemos referencia a la traducción de los votos obtenidos en escaños o cargos de función pública. Los diferentes sistemas electorales pueden resumirse básicamente en tres: sistemas por mayoría –mayoría simple, doble ronda, voto en bloque, entre otros–, sistemas de representación proporcional y mixtos.²⁴

Con el sistema de representación proporcional se busca que las organizaciones políticas obtengan una correspondencia entre el número de escaños a recibir de acuerdo a los votos obtenidos por esta. En cuanto al sistema por mayoría, por ejemplo, si la elección es por mayoría simple en distrito uninominal o unipersonal, será elegido el que obtenga un mayor número de votos respecto al resto de candidatos. Cuando se trata de distritos pluripersonales o plurinominales, puede presentarse por ejemplo un sistema de mayoría por bloque, en el cual los escaños serán para los candidatos que obtengan las mayores votaciones.

Nohlen (1994) señala que las definiciones tradicionales del sistema proporcional y del de mayoría, –entendidos como la representación política que refleja

24 Un interesante estudio sobre los diversos sistemas electorales que puede adoptar un país es el desarrollado por Reynolds, Reilly y Ellis (2006).

lo más exactamente posible la distribución de los votos entre los partidos; y, cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de los votos— “son absolutamente correctas, pero no se corresponden” (2008: 88). Por ello señala que estos dos sistemas se pueden definir según dos criterios: el principio de representación y la fórmula de decisión, esto es la fórmula que se utiliza para convertir los votos en escaños (NOHLEN 1994: 92).

3.2.4.7. BARRERA ELECTORAL

La finalidad de las llamadas barreras electorales es excluir del reparto de escaños a los partidos que no alcanzaran el mínimo de votos fijado por el ordenamiento electoral (ÁLVAREZ CONDE & GARCÍA COUSO 2001: 182). Se presentaría así una barrera mínima —también llamada valla electoral, representación mínima, cláusula de exclusión o umbral electoral— en la que los partidos que no obtuvieran un mínimo de votos necesarios no participarán en el reparto de escaños, evitando de esta manera la sobrefragmentación de la composición de una cámara legislativa, lo cual permitiría estabilidad en los gobiernos y representación.

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, sobre la barrera electoral, se ha expresado su validez como una garantía que tiende a corregir fragmentaciones excesivas, a partir de los resultados de los votos, en la representación política obtenida por el sistema de la proporcionalidad electoral (BACHOFF 1980; NICOLÁS 1977). Álvarez y García (2001) señalan la relación de la barrera electoral con el sistema de proporcionalidad citando jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español; así mencionan que no es necesario que se sigan “unos criterios estrictamente proporcionales”, aceptando la introducción de correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad a la vista de las necesidades derivadas del principio de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos (STC 75/1985, de 21 de junio, TCE, FJ 5 y STC 193/1989, de 16 de noviembre, TCE, FJ 6); una proporcionalidad estricta es algo difícil de alcanzar en toda representación, y tanto más cuanto más reducido sea el número de representantes a elegir o el colegio a designar (STC 40/1981, de 18 de diciembre, TCE, FJ 3 y 36/1990, de 1 de marzo, TCE, FJ 2).

3.2.4.8. MECANISMOS DE ACCIÓN O DISCRIMINACIÓN POSITIVA ELECTORAL

Abordar los mecanismos de discriminación positiva implica vincularlos con los principios o derechos humanos a la igualdad y no discriminación. Existen algunos términos de muy semejante contenido en la literatura: acción positiva, acción afirmativa, discriminación positiva, discriminación inversa, discriminación indirecta. El término acción positiva se utilizó por vez primera en la legislación antidiscriminatoria norteamericana de 1964, con esta se hacía referencia a las acciones específicas a favor de las minorías.²⁵

Para Añón (2001: 50-59), existen algunas modalidades o tipos de acción positiva: medidas de concienciación, medidas de promoción de la igualdad, cuotas, medidas de trato preferencial. En el ámbito electoral, las acciones positivas más conocidas son las cuotas electorales, y dentro de estas las de mayor regulación y estudio son las cuotas de género, o leyes de paridad y alternancia que promueven la inclusión, presencia y mayor participación de las mujeres en la política.

En Europa diversos estudios abordan la constitucionalidad de las cuotas electorales,²⁶ refiriéndose principalmente a la cuota de género; así Aquino (2008) señala que cuando existen cuotas, se garantiza que la desigualdad no se producirá en un grado muy elevado para ninguno de los sexos; “a largo plazo, las cuotas electorales son para ambos sexos una garantía de una representación equilibrada en los centros de poder o de toma de decisiones” (AQUINO 2008: 262-263).

Debe precisarse que las cuotas electorales no constituyen requisitos de elegibilidad o capacidad y, por lo tanto, no afecta al derecho subjetivo de sufragio pasivo, entendido como derecho de los ciudadanos, sino que es una condición del sistema político electoral que afectará a las organizaciones políticas, consideradas como instrumentos para la participación política, para el

25 En Europa el primer caso que cobra relevancia en relación a las acciones positivas fue la sentencia de 17 de octubre de 1995 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el que interpretó la Directiva 76/207, artículo 2, en sus apartados 1 y 4 que disponían un régimen de cuotas establecido en favor de las mujeres.

26 Pueden revisarse los trabajos de Rey Martínez (2013), Sevilla, Ventura y García (2007), Aquino (2008, 2011) y Lousada (2008). También puede consultarse sobre los países del mundo y sus cuotas electorales el portal de IDEA Internacional en <http://www.quotaproject.org/system.cfm> (consulta última el 2 de junio de 2017).

sufragio pasivo –como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, los partidos políticos son instrumentos, no titulares del derecho de sufragio pasivo–. Se observa esta idea en la sentencia 49/2003 de la Corte Constitucional italiana y la sentencia 12/2008 del Tribunal Constitucional español.²⁷

En relación con las cuotas electorales podemos señalar que se darían cuotas voluntarias y cuotas obligatorias. Las cuotas voluntarias serían las dadas a nivel interno por iniciativa de las organizaciones políticas. Los primeros en aplicar este tipo de cuotas voluntarias fueron los partidos políticos de los países nórdicos²⁸ en la década de los 70. De otro lado, también existen las cuotas obligatorias, es decir, las exigidas por el ordenamiento, en tal sentido podría hablarse de cuotas constitucionales²⁹ o cuotas legales. Las cuotas electorales son, pues, una medida de discriminación positiva, que implican una reserva de escaños, plazas o porcentaje de estas a determinados grupos. Las más comunes son la cuota de mujeres (establece un mínimo), cuota de género (no distingue sexo); y en países como Perú se cuenta además con una cuota de jóvenes y una cuota indígena. Dentro de una cuota determinada puede haber variaciones de porcentaje o escaños reservados; así, por ejemplo, en la cuota de género puede hablarse de las cuotas neutrales (establece un mínimo y un máximo en relación a un sexo) y cuotas dobles (porcentaje y puestos determinados).

27 [...] en primer lugar, hay que señalar que las disposiciones controvertidas no suponen la pertenencia a uno u otro sexo como un requisito adicional para la elegibilidad, e incluso de “candidabilità” de los ciudadanos individuales. La obligación impuesta por la ley, y la consecuente penalización de la discapacidad, se refieren únicamente a las listas y las personas que las presentan. En segundo lugar, la medida prevista por la ley impugnada no se puede calificar como una de esas “medidas legislativas, deliberadamente desiguales” (Sentencia N.º 49-2003, Corte Constitucional Italiana, de 10 de febrero de 2003, Fundamento Jurídico 3).

[...] es indudable que formalmente no hay una causa de inelegibilidad ni tampoco materialmente por el hecho de que se obligue a la agrupación a presentar candidaturas donde los ciudadanos que las compongan hayan de buscar el concurso de otras personas, atendiendo, además de a criterios de afinidad ideológica y política, al dato del sexo. [...] A quien pretende ejercer el derecho de sufragio pasivo a través de una agrupación no solo se le exige no estar incurso en las causas de inelegibilidad previstas en la Ley electoral, sino también cumplir con otras condiciones que no afectan a su capacidad electoral stricto sensu, como por ejemplo, y en primerísimo lugar, la de concurrir con otras personas formando una lista [...] Que a la exigencia de concurrir en una lista se añade la de que esta tenga una composición equilibrada en razón del sexo no cercena de manera intolerable las posibilidades materiales de ejercicio del derecho (Sentencia 12/2008, de 29 de enero, Tribunal Constitucional Español, Fundamento Jurídico 7).

28 En Europa occidental; el Partido Liberal de Suecia fue el primero en adoptar una cuota voluntaria de género en 1972 para su organización interna.

29 El primer país que estableció una cuota electoral fue Pakistán en 1954 a través de un mandato constitucional reservando a las mujeres un 3% de los escaños. En Europa occidental, Noruega en 1975 fue el primer país en adoptar una cuota electoral, específicamente una cuota de género. Sobre estos datos, puede consultarse el interesante trabajo de Roig (2009).

Ahora bien, mecanismos de acción positiva también son los que derivan de la evolución o superación de las cuotas electorales, como sucede con la cuota electoral más estudiada que es la de género, nos referimos a la paridad y la alternancia. Sobre la paridad,³⁰ será Francia la que desarrolle esta acción positiva con la reforma de la Constitución a través de la Ley 99-569, del 8 de julio, que introduce al art. 3 un nuevo párrafo que señala que la “ley favorecerá la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos”, y en su art. 4 en el que hace referencia al papel de los partidos políticos. Y más adelante, en el 2000, dará la Ley 2000-493, del 6 de junio, Ley sobre la Igualdad en el Acceso de Mujeres y Hombres a Cargos y Funciones Electivos, conocida como la Ley de la Paridad; por esta ley se obliga a los partidos políticos a presentar en sus listas 50 % de cada sexo.

Finalmente, respecto a la alternancia de género, esta hace referencia a que en la lista a presentarse se establezca alternadamente según el género de los candidatos, es decir, iría más allá de la paridad, pues permitiría que ambos sexos tengan posibilidad real de ser parte de la mitad de las listas, así como de las posiciones en las listas.³¹

4. REFLEXIONES FINALES

El sufragio pasivo desde una dimensión objetiva implica no solo el derecho a ser elegido, sino también las diferentes regulaciones o limitaciones a este derecho: cuotas electorales, valla electoral, ciudadanía, etc.; en general, requisitos relacionados con la oportunidad y libertad de poder presentar y llevar adelante una candidatura, así como garantías en los procedimientos del sistema electoral para la asignación de escaños y proclamación de representante electo. Para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo no bastaría con la posibilidad de presentarse como candidato, sino además implicaría las reglas del juego, las reglas del sistema electoral que permitirán que uno pueda postular y además ser declarado electo.

La regulación de limitaciones y/o requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo halla fundamento en su dimensión objetiva, y no podrán

30 En la Conferencia de Atenas en 1992 se reconoció la paridad como la integración por medio de la igualdad formal y real, de las mujeres, en las sociedades democráticas.

31 En América Latina, países que están debatiendo actualmente una legislación de alternancia de género son México (a nivel jurisprudencial), y Panamá y Perú (a nivel de propuestas legislativas).

ir en contra del contenido esencial del derecho de sufragio pasivo: el derecho subjetivo a ser elegido, un derecho en el que las limitaciones solo se presenten bajo el principio de razonabilidad o proporcionalidad. En esta línea, resulta razonable que estas restricciones a su ejercicio encuentren sustento, atendiendo a las particularidades de un sistema democrático.

Finalmente, respecto a las condiciones del sistema electoral en general, y trayendo a comentario la nominación de los candidatos pues forma parte del proceso electoral, debemos señalar que debe asegurarse a todos los ciudadanos la posibilidad de presentarse en condiciones de igualdad evitando discriminaciones negativas. Por ello hace bien la reforma política iniciada en el Perú en proponer provisiones claras y concretas sobre los requisitos para las candidaturas, justificando con criterios razonables las diferentes limitaciones, pues el fin primordial debe ser la promoción de las candidaturas y no su inhibición. Claro ejemplo de ello es el cambio de requisito para la inscripción de un partido político: de firmas de adherentes (5 % de los votantes del último proceso electoral) por firmas de afiliados (0,1 % del padrón último aprobado para el proceso electoral).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA, A.

1988 «El concepto jurisprudencial de límite de los derechos fundamentales». *Anuario Da Facultade de Dereito Da Universidade Da Coruña*, 2, 13-31.

ÁLVAREZ CONDE, E., & GARCÍA COUSO, S.

2001 «La barrera electoral». *Revista de Derecho Político*, 52, 177-204.

AÑÓN, M.

2001 *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*. México: Fontanamara.

AQUINO, C.

2008 «Las cuotas electorales y el derecho fundamental de sufragio». *Revista Jurídica de La Universidad Autónoma de Madrid*, 17(1), 259-268.

AQUINO, C.

- 2011 *Las cuotas electorales para la igualdad entre mujeres y hombres. Tesis doctoral.* Universidad Autónoma de Madrid.

ARAGÓN, M.

- 2007 «Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo». En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco, & J. Thompson (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2.a Edición, pp. 178-197). México: Fondo de Cultura Económica.

BACHOFF, O.

- 1980 «Derecho electoral y derecho de los partidos en la República Federal Alemana». *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 12(37), 1-11.

BARRANCO AVILÉS, M.

- 2004 «El concepto de derechos humanos». En J. Raz, R. Alexy, R. Asís, C. Roxin, F. Ansuátegui, M. Atienza, S. Escudero (Eds.), *El Derecho Contemporáneo. Lecciones fundamentales para su estudio* (pp. 165–200). México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

BÖCKENFÖRDE, E.-W.

- 1993 *Escritos sobre Derechos Fundamentales. Traducción de Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

CRIADO, H.

- 2005 *Los partidos políticos como instrumentos de democracia.* Madrid: Fundación Alternativas.

DE LUCAS, J., AÑÓN, M., GALIANA, Á., GARCÍA, J., MESTRE, R., MIRAVET, P., RUIZ, M., SIMÓ, C., SOLANES, A., TORRES, F.

- 2008 *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes* (1.a Edición). Bilbao: Rubes Editorial.

DÍEZ-PICAZO, L.

2005 *Sistema de derechos fundamentales* (2.a Edición). Madrid: Civitas.

FERNÁNDEZ SEGADO, F.

1993 «La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 13(39), 195-247.

FERRER, R.

1989 *Los derechos de los extranjeros*. Madrid: Tecnos.

GARCÍA PELAYO, M.

1984 *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza.

GONZÁLEZ, M.

2012 «La residencia como un requisito de elegibilidad electoral». *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1, 225-250.

HÄBERLE, P.

2003 *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley fundamental de Bonn: una contribución a la concepción institucional de los derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de la ley. Traducción de Joaquín Brage Camazano*. Madrid: Dykinson.

KELSEN, H.

1977 *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.

KELSEN, H.

1979. *Teoría General del Estado* (Editora Nacional, Ed.). México.

LOUSADA, J.

2008 «Unos apuntes sobre las llamadas cuotas electorales a la vista de la declaración de su constitucionalidad». *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, 2, 1838-1842.

MARTÍN NÚÑEZ, E.

- 2008 «La Garantía Jurídica de la Democràcia com a Dret Fonamental: una anàlisi de la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre la participació política». *Revista Catalana de Dret Públic*, 37, 315–342.

MARTÍNEZ-PUJALTE, A.L.

- 2006 «Ambito material de los derechos fundamentales, dimensión institucional y principio de proporcionalidad». *Persona y Derecho: Revista de Fundamentación de Las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, 54, 75-96.

MORODO, R., & LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.

- 2001 *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

NICOLÁS, J.

- 1977 «El modelo de un sistema cuasi-mixto: el caso alemán». En *El proceso electoral*. Barcelona: Labor.

NOHLEN, D.

- 1994 *Sistema electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

PÉREZ CORTI, J.

- 2010 «Derecho de sufragio pasivo». *Sufragio. Revista Especializada En Derecho Electoral*, 5, 158-199.

PRESNO, M.

- 2003 *El derecho de voto*. Madrid: Tecnos.

REY MARTÍNEZ, F.

- 2013 *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- REYNOLDS, A., REILLY, B., & ELLIS, A.
2006 *Diseño de sistema electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. México: IDEA Internacional.
- RÍOS, L.
2017 «El canon europeo e interamericano de la privación del sufragio pasivo». *Cuestiones Constitucionales*, 36, 109–141.
- ROIG, R.
2009 *La élite parlamentaria femenina en el Parlamento de Cataluña, en el Congreso de los Diputados y en el Parlamento Europeo (1979-2000)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RUBIO LLORENTE, F.
1979 «La Constitución como fuente del Derecho». En *La Constitución española y las fuentes del Derecho* (p. 67). Madrid: Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O.
2010 «La democracia interna de los partidos políticos y los derechos de participación de los afiliados». *III Seminario Internacional Del Observatorio Judicial Electoral*. Recuperado de www.ate.gob.mx/ccje/IIIobservatorio/archivos/ponencia_oscar.pdf (última consulta: 20 de abril de 2017)
- SEVILLA, J., VENTURA, A., & GARCÍA, S.
2007 «La igualdad efectiva entre mujeres y hombres desde la teoría constitucional». *Revista Del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 67, 63–82.
- URRA, F.
2010 *El elemento espacial en el hecho imponible renta. Memoria para optar grado en ciencias jurídicas y sociales*. Universidad de Chile.

ZOVATTO, D.

- 2008 «Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada». En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete, & I. Walker (Eds.), *Reforma de los Partidos Políticos en Chile* (pp. 159–187). Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

[Sobre el autor]

JORGE LUIS MAMANI HUANCA

Abogado. Egresado de la Universidad Nacional de San Agustín. Grado de maestro por la Universidad Autónoma de Barcelona y por la Universidad de Barcelona. Máster en Gestión Pública Avanzada. Título de Experto en Dirección Pública y Políticas Públicas por la Universidad de Barcelona. Egresado del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Se ha desempeñado en instituciones peruanas como la Defensoría del Pueblo y el Jurado Nacional de Elecciones. En el Jurado Nacional de Elecciones se ha desempeñado como Coordinador de Acciones Educativas de la Dirección de Educación y Formación Cívica Ciudadana y como Asistente Jurisdiccional. Ex Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Constitucionales e Investigación en Derechos Humanos Solidaria Perú. Actual CEO de Govern: Consultoría en Gobierno y Política Públicas.

La definición de candidato y su relación con el Artículo 36-B de la Ley de Organizaciones Políticas

CARLO ALVARADO ALDAVE

<carlo.alvarado.abogado@gmail.com>

Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios
Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Perú

ORCID: 0000-0002-5209-0250

[Resumen] Una medida de fortalecimiento de la democracia es verificar si los aportes de campaña dirigidos a los partidos políticos provienen de fuentes prohibidas, para lo cual la ONPE realiza la verificación de ingresos, aportes y de los gastos realizados por los candidatos durante la campaña electoral. En ese sentido, una vez finalizado el proceso electoral, el primer paso es la presentación de la información por parte de los excandidatos, sin que la legislación peruana haya definido quiénes son “candidatos”; por lo que el presente artículo busca analizar quiénes serían los obligados a presentar la información financiera de campaña (en particular, durante las ERM 2018); y se presenta una propuesta de cómo aplicar las sanciones de la manera más objetiva posible.

[Palabras clave] Candidato, información financiera de campaña, procedimiento administrativo sancionador, cálculo de multa administrativa, criterios de graduación.

[Title] The definition of the candidate and its relationship with Article 36-B of the Law on Political Organizations.

[Abstract] A measure of strengthening democracy is to verify whether campaign contributions directed at political parties come from prohibited sources, for which ONPE carries out the verification of income, contributions and expenses incurred by candidates during the electoral campaign. In that sense, once the electoral process is finished, the first step is the presentation of the information by the former candidates, without the Peruvian legislation having defined who are “candidates”; therefore, this article seeks to analyze who would be required to present the Campaign Financial Information (in particular during the ERM 2018); and a proposal is presented on how to apply the sanctions in the most objective way possible.

[Keyword] Candidate, campaign financial information, sanctioning administrative procedure, calculation of administrative fine, graduation criteria.

[Recibido] 30/08/19 & [Aceptado] 10/10/19

ALVARADO, Carlo «La definición de candidato y su relación con el Artículo 36-B de la Ley de Organizaciones Políticas» *Elecciones*, 2019, enero-diciembre, 18 (19), pp. 187-224

I. ¿CÓMO SE DETERMINA LA CONDICIÓN DE CANDIDATO?

1.1 DEFINICIONES

Hay diversas formas de abordar la definición de candidato; Arenas Bátiz (TE: 2000: 15) señala que “[...] encontramos a los candidatos, que son las personas físicas respecto de los cuales se elige [...]”; una definición enfocada hacia el elector, ante quien se propone, sin considerar desde cuando aparece dicha condición.

En cambio, el *Manual de Derecho Electoral del Tribunal Electoral de México* define candidato como “[...] la persona propuesta y registrada por un partido político o de manera independiente ante la autoridad administrativa electoral, para competir por un cargo de elección popular”. (TE 2016: 61); definición más que precisa sobre dicho punto.

Aragón Reyes nos dice que el derecho a presentarse como candidato y ser proclamado como tal, representa el ejercicio del derecho de sufragio siendo que “[...] la libertad de presentación de candidaturas está íntimamente conectado con la otra faceta del derecho de sufragio [...]: derecho a ser elegible [...]”; (ARAGÓN 2000: 41) especificando que se trata del derecho de sufragio pasivo.

Podemos utilizar además la definición dada por la Real Academia Española (RAE), que en su Diccionario del español jurídico establece dos acepciones para la palabra “candidato”: la general, donde define candidato a la “persona que pretende alguna dignidad, honor o cargo, o es propuesta para ello”; y la segunda acepción, que es la siguiente:

candidato, ta [...]

2. Adm. y Const. Persona que aspira en política a ser elegida para un determinado cargo.

- Los partidos políticos y otras asociaciones electorales, como coaliciones y agrupaciones de electores o federaciones de partidos, pueden presentar a las elecciones candidaturas y listas de candidatos. [...] Se entregan a la junta electoral competente. Han de tener una composición equilibrada de mujeres y hombres [...].¹

Como puede observarse, la condición de candidato brindada por la RAE (que nace de la legislación española) establece que la condición de candidato no es brindada por alguna entidad pública, sino que es una aspiración personal o

¹ Extraído de <https://dej.rae.es/lema/candidato-ta> (consultado el 10/7/2019).

bien es presentada por los partidos políticos y otras asociaciones políticas; las que en nuestra legislación se encontrarían incluidas todas dentro de lo que denominamos organizaciones políticas.

1.2 LEGISLACIONES LATINOAMERICANAS

La referencia a la legislación española que hace la RAE, es a la Ley Orgánica 5/1985 de fecha 19 de junio de 1985 del Régimen Electoral General que establece en su artículo 169° que son las agrupaciones de electores quienes con la firma del 1 % de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción presentan sus candidaturas; mientras que los partidos políticos, federaciones o coaliciones sin representantes en el Parlamento requieren el 0.1 % como mínimo para poder hacerlo.

El análisis desde las legislaciones no es un asunto menor, ya que como señala Freidenberg “[...] La vigencia de la norma electoral incide sobre la naturaleza de los candidatos que permitan los partidos; lo que hace que ambas estén relacionadas entre sí, toda vez que los partidos están condicionados por las reglas de juego del sistema político” (2003: 14); por tanto, la normativa vigente es la que determina si los partidos políticos tendrán que acreditar un procedimiento de designación de candidatos, democrático o no.

En tal sentido, realizaremos un análisis de diversas legislaciones latinoamericanas, respecto a aquellos artículos que hagan referencia a cómo se eligen o determinan las candidaturas; cuestión no menor, dado que tal como lo señala Blancas “[...] el ámbito más importante, aquel en que se define la eficacia de la ley para alcanzar el objetivo de democratizar a los partidos, es el que se refiere a la elección de candidatos a cargos de elección popular [...]” (2016: 259-260)

En la legislación costarricense, si bien no se define expresamente quién es candidato, sí se indica su forma de designación, en el artículo 52° literal k) del Código Electoral Ley N.º 8765, que señala que el estatuto de los partidos políticos debe indicar lo siguiente:

k) **La forma de escogencia de los candidatos** para cargos de elección popular, las designaciones necesariamente **requerirán la ratificación de la asamblea superior del partido**, salvo que se trate de convenciones para la designación del candidato a la Presidencia de la República, en cuyo caso la voluntad mayoritaria de ese proceso se tendrá como firme.

La jurisprudencia costarricense considera que corresponden ciertos derechos y facultades a los candidatos, demuestra una clara identificación del candidato con el partido e incluso lo considera como portador a título personal de la ideología del partido:

[...] los candidatos a la Presidencia son portadores, a título personal, de la ideología del partido político que representan, ideología, cuyo conocimiento por el público, es imprescindible para la formación de la voluntad política del pueblo en general y de los electores en particular [...].²

En la Legislación argentina, la Ley 23.298, Ley Orgánica de Partidos Políticos establece con claridad que la designación de los candidatos corresponde al partido político:

Artículo 2.- Los partidos son instrumentos necesarios para la formulación y realización de la política nacional. Les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

Por su parte, el Código Electoral Nacional de la Argentina, Ley 19.945, establece que los candidatos son elegidos en elecciones primarias, al interior de los partidos políticos, correspondiéndoles a estos, lo siguiente:

Artículo 60.- Registro de los candidatos y pedido de oficialización de listas. Desde la proclamación de los candidatos en las elecciones primarias y hasta cincuenta (50) días anteriores a la elección, los partidos registrarán ante el juez electoral las listas de los candidatos proclamados.

Es de destacar que disposiciones similares existen en Brasil, cuyos artículos 2° y el 87°, de su Ley N.° 4737 de 1965, señalan que es únicamente a través de los partidos políticos nacionales (*“dentre candidatos indicados por partidos políticos nacionais”*) como se designan los candidatos a cargos de elección popular.

En Honduras, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto N.° 44-2004, establece que es un derecho de los partidos políticos postular candidatos a las elecciones primarias y generales para los cargos de elección popular (artículo 70°) candidatos que son designados en elecciones primarias de manera obligatoria (artículo 113°); aunque pueden presentarse candidaturas desvinculadas de los partidos (artículo 130°). Normas similares existen en Guatemala cuya Ley Electoral y de los Partidos Políticos, Decreto número 1-85 también considera como un derecho de los partidos políticos postular candidaturas para cargos

2 TSE N.° 2759-E-2001, Considerando N.° 3.

de elección popular (artículo 20°); y también es considerado un derecho de los partidos políticos en Nicaragua, con Ley Electoral –Ley N.º 331 (artículo 62° numeral 7), pero donde se establece como un deber de los mismos “Garantizar la mayor participación democrática en los procesos de elección [...] de candidatos para las diferentes elecciones en que participen como partido político” (artículo 63° numeral 2).

Caso similar es el de República Dominicana, que establece en el artículo 67° y 68° de su Ley Electoral N.º 275-97, que es derecho de los partidos políticos proponer candidatos a cargos electivos, los que son elegidos por el voto mayoritario de las Convenciones de delegados, de conformidad con los estatutos de los partidos. Si bien, se pueden presentar también candidaturas independientes presentadas por “agrupaciones políticas accidentales”, conforme al artículo 76° y 77°.

El Salvador, en su Código Electoral, aprobado con Decreto N.º 413, establece que las listas de candidatos serán presentadas por los partidos políticos según sus propios Estatutos, pudiendo incluso sustituir los candidatos en caso de denegatoria de la solicitud respectiva, con “[...] cuantas solicitudes estimen convenientes” (artículo 146°); sin embargo, en la descripción de las características de las papeletas oficiales se indica que los candidatos a diputados(as) respetarán el orden dispuesto por los partidos políticos “[...] de conformidad al resultado de sus elecciones internas” (artículo 186° literal b), siendo también este el criterio para asignar los escaños en el Parlamento en caso de empate entre miembros de la misma agrupación (art. 217° literal f).

En México, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 226° numeral 1 que:

“1. Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político”.

En el Código Electoral colombiano (Decreto 2241 de 1986) y en el artículo 5° de la Ley 996 de 2005, se establece que la selección de candidatos corresponde a los partidos políticos, quienes incluso pueden elegir si los seleccionan mediante

consulta popular “[...] u otro mecanismo democrático de selección interna”; siendo el:

“[...] proceso de selección de los candidatos corresponde a la autonomía interna de los partidos y movimientos políticos, quienes podrán decidir en todo momento en su convención, congreso o asamblea general si este proceso se adelanta mediante consulta popular u otro mecanismo democrático de selección interna”.

En Paraguay, en el Código Electoral aprobado con Ley N.º 834/96 se establece en su artículo 33º ubicado en el Capítulo V, Título I referente a la Constitución de los partidos y movimientos políticos que “Para ser candidato de un partido a un cargo electivo cualquiera, es requisito ser electo por el voto directo libre e igual y secreto de los afiliados”; determinándose las reglas en los estatutos de los partidos políticos.

Por su parte, el Estado Plurinacional de Bolivia en el artículo 112º de su Código Electoral, Ley N.º 1984, solo señala que “[...] los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas o alianzas podrán inscribir a sus candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados”; sin indicar el mecanismo de selección del candidato:

En el caso de Ecuador, corresponde al igual que otras legislaciones latinoamericanas la designación por parte de los partidos políticos, tal como lo establece la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en su artículo 94º:

Artículo 94.- Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Las candidatas o candidatos deberán ser seleccionados mediante elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, que garanticen la participación igualitaria entre hombres y mujeres aplicando los principios de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados o simpatizantes de las organizaciones políticas; así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas.

En el caso de Chile, la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos, Ley N.º 18.603 establece en su artículo 29º literal f) que es el órgano intermedio colegiado de los partidos políticos, a quien le corresponde “f) Designar los candidatos a Presidente de la República, diputados, senadores, consejeros regionales, alcaldes y concejales del partido [...]”; estableciendo en su artículo 20º literal b) que son derechos de los afiliados a los partidos políticos “b)

Postularse en los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular”.

El Texto Único del Código Electoral de Panamá (el Código Electoral se adopta con Ley 11 de 1983; modificada posteriormente) no solo establece en los artículos 233°, 234° y 235° que los candidatos son elegidos en elecciones primarias internas; sino que incluso señalan que puede hacerse mediante libre postulación:

Artículo 233. Solo pueden postular candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, los partidos políticos legalmente reconocidos.

Artículo 234. Las postulaciones de candidatos a Diputados de la República, a Alcaldes, a Concejales y a Representantes de Corregimiento se harán por los partidos políticos reconocidos o mediante libre postulación.

Artículo 235. Los partidos políticos determinarán en sus estatutos o reglamentos el derecho de sus miembros a ser postulados a uno o más cargos de elección popular.

El artículo 236° solo señala expresamente que los candidatos a la Presidencia de la República se postulan por elecciones primarias, quedando los demás cargos a designación del Candidato a la Presidencia o de acuerdo a los estatutos de cada Partido Político.

En el caso de Uruguay, la Ley de Elecciones, Ley 7.812 señala en su artículo 14 que “[...] todo partido o agrupación política que presente candidaturas, deberá registrar [...] la lista impresa de sus candidatos [...]”; asimismo define los “Partidos accidentales” como “[...] agrupaciones de ciudadanos que [...] se presenten a las Juntas Electorales o a la Corte Electoral, en su caso, solicitando el registro de listas de candidatos [...]”. La Ley 17.063 referente a las Elecciones internas de los Partidos Políticos tampoco establece una definición de candidato, señalando únicamente en sus artículos 4° y 5° que el órgano deliberativo nacional con funciones electorales surge de una elección interna y es el encargado de la nominación de los candidatos.

La República Bolivariana de Venezuela en su Ley Orgánica de Procesos Electorales cambia un poco el tenor de lo antes señalado, dado que denomina “Postulaciones” al “[...] acto mediante el cual se presentan para su inscripción ante el Consejo Nacional Electoral a los y las aspirantes a ser elegidos o elegidas para los cargos de elección popular [...]”; conforme puede apreciarse del

artículo 43° de la citada norma. El artículo 14° numeral 5 de su Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política es un poco más clara al establecer que “[...] cada organización política postulará tantos candidatos como cargos a elegir nominalmente en la circunscripción respectiva [...]”; señalándose entonces que corresponde a los partidos presentar los candidatos respectivos.

Solo para tener un punto de comparación con las legislaciones latinoamericanas, la “Federal Election Commission” de los Estados Unidos de América establece una definición clara de candidato (*candidate*), que es designado en un partido político por elecciones internas, conforme la siguiente manera:

“§ 9002.2 Candidate.

a. For the purposes of this subchapter, candidate means with respect to any presidential election, an individual who—

1. Has been nominated by a major party for election to the office of President of the United States or the office of Vice President of the United States”.

A manera de resumen, se aprecia que en su mayoría no se establece una definición de candidato como tal, pero sí se determina con claridad que los candidatos son designados por los partidos políticos o “[...] que estarían englobados ambos en lo que en nuestro país denominamos “organizaciones políticas” (ARAGÓN REYES 2000: 53).

1.3 LA LEGISLACIÓN PERUANA

Por el lado de la legislación peruana, no existe un único artículo que defina textual y puntualmente quién es candidato y quién otorga esa calidad; sin embargo, las normas interpretadas en su conjunto sí nos señalan con claridad quién les otorga esta calidad.

Sobre el particular, conviene tener presente, primero, que las normas que deben ser consideradas para ello son la Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas y sus modificatorias (en adelante LOP), en primer lugar y la Ley N.º 28859, Ley Orgánica de Elecciones (en adelante LOE).

Acerca de este punto, el artículo 19° de la LOP señala que “La elección de las autoridades y de los candidatos de las organizaciones políticas y alianzas electorales se rigen por las normas sobre elecciones internas establecidas en la ley, el estatuto y el reglamento electoral de la agrupación política. [...] Las normas

electorales internas de las organizaciones políticas y de las alianzas electorales entran en vigencia a partir de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas [...]; (el subrayado es mío). Es decir que la elección de los candidatos se da por parte de las organizaciones políticas, mediante elecciones internas.

Recordemos que, según el artículo 2° de la LOP, uno de los fines y objetivos de los partidos políticos es “[...] forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos preparados para asumir funciones públicas”; lo que significa que es la organización política la que forma y presenta a los candidatos ante la autoridad electoral. El artículo 19° de la LOP se encuentra dentro del Título V de la citada norma, referente a la democracia interna de los partidos políticos, mencionándose la aplicación del Estatuto y el reglamento electoral de dicha organización política.

Que se realice por medio de mecanismos democráticos internos, es saludable dado que “Los comicios electorales se configuran en el mecanismo por antonomasia a través del cual se vertebra la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos” (MARTÍNEZ 2006: 31); por lo que, en principio, a mayor participación de la ciudadanía, se fortalece la legitimidad de los candidatos y de hecho de los mismos partidos políticos; Martínez, señala que “Son los partidos los que se fortalecen en el proceso de elaboración de listas de candidatos que han de competir en los comicios electorales, de forma que el proceso de reclutamiento y de selección de elites dependerá de ellos” (2006: 34).

Si revisamos otras normas electorales podremos apreciar que, conforme lo establece el artículo 87° de la LOE, corresponde a los partidos políticos y las alianzas “[...] **presentar fórmulas de candidatos** a Presidente, a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas en caso de Elecciones Generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones”.

En consecuencia, podemos concluir que la legislación peruana, al igual que las legislaciones latinoamericanas (y la de los Estados Unidos de América) establece con claridad que son las organizaciones políticas las que establecen la calidad de candidato a un ciudadano y son quienes presentan sus listas de candidatos al organismo electoral competente para que este considere su participación en los procesos electorales.

1.4 PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Conforme lo establece la LPAG en su artículo V de su Título Preliminar, se incluyen como fuentes del derecho administrativo a las resoluciones emitidas por la Administración a través de sus tribunales o consejos regidos por leyes especiales, estableciendo criterios interpretativos de alcance general y debidamente publicadas. Estas decisiones generan precedente administrativo, agotan la vía administrativa y no pueden ser anuladas en esa sede.

Según Morón “La variabilidad de criterios por la Administración afecta a la seguridad jurídica a la predictibilidad administrativa y a la buena fe con que actúan los administrados”; por lo que “[...] el precedente administrativo es aquel acto administrativo firme que dictado para un caso concreto, pero que por su contenido, tiene aptitud para condicionar las resoluciones futuras de las mismas entidades exigiéndoles seguir un contenido similar para casos similares” (2009:105).

En ese sentido, el Jurado Nacional de Elecciones ha emitido dos resoluciones para la inscripción de las listas de candidatos durante los procesos electorales, destinadas a autorizar la inscripción de las Listas y la participación de los candidatos en las ERM 2018; siendo esas las facultades que la normatividad establece para los Jurados Electorales Especiales. Sin embargo, conviene tener presente que estas no están destinadas a otorgarle a un ciudadano la condición de candidato, sino por analizar los alcances de la norma para determinar la exclusión del proceso electoral de dos candidatos a la Presidencia de la República.

Las resoluciones emitidas sobre el particular son la Resolución N.º 024-2016-JEE-LC1/JNE ratificada por el JNE, mediante Resolución N.º 196-2016-JNE, referente a la exclusión del candidato a la presidencia César Acuña Peralta, por la Organización Política - Alianza Electoral “Alianza para el Progreso del Perú”, para participar en las Elecciones Generales 2016; y la Resolución N.º 019-2016-JEE-LC1/JNE, que declaró Improcedente la solicitud de inscripción de la fórmula presidencial del partido político “Todos por el Perú”; encabezada por Julio Guzmán Cáceres.

Sobre dicho punto, es pertinente recordar dichos precedentes administrativos emitidos por los Jurados Electorales Especiales que permiten conocer la posición del Jurado Nacional de Elecciones con relación a la participación de los partidos

políticos en la designación de los candidatos. Sobre dicho punto, la Resolución N.º 019-2016-JEE-LC1/JNE, señala en su Considerando N.º 23 que:

[...] todas las organizaciones políticas, en el ejercicio de la libertad de asociación y el derecho de participación política, encuentran límites determinados por el **funcionamiento interno de los propios partidos políticos**, como son las **normas de democracia interna**, cuyo fin es **salvaguardar el pluralismo democrático en la elección** de los directivos y **de los candidatos** a cargos públicos de elección popular a cargo necesariamente de un órgano central autónomo y colegiado (el subrayado es nuestro).

De la misma manera, la Resolución N.º 024-2016-JEE-LC1/JNE ratificada por el JNE, mediante Resolución N.º 196-2016-JNE, establece en sus considerandos 25, 26 y 27 que “[...] Sobre el momento en que un ciudadano que busca participar en un proceso electoral adquiere la calidad de candidato, nuestra normativa electoral vigente señala en forma expresa, que esta se adquiere desde su participación y su elección como candidato en el marco del proceso de democracia interna [...]”.

Entonces, dicha Resolución establece que en el transcurso de un proceso electoral, el candidato:

“[...] transitará por dos etapas: a) El de candidato no inscrito –en tanto haya sido electo internamente pero aún su candidatura no esté registrada ante la jurisdicción electoral– y b) El de candidato inscrito [...]”; siendo que “[...] ambas condiciones –candidato no inscrito e inscrito– no niegan **la calidad de candidato que se ha adquirido producto de la elección interna** llevada a cabo en la organización política [...]” (el subrayado es nuestro).

De la revisión de ambas resoluciones se concluye que la calidad de candidato es otorgada por la organización política al momento de establecer los mecanismos de democracia interna bajo las normas propias de la organización política; no correspondiendo a ningún organismo del Estado otorgar dicha calidad.

2. DURACIÓN DE LA CONDICIÓN DE CANDIDATO

Para dilucidar ello, tenemos la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 13 de junio de 2012, Expediente N.º 05448-2011-PA/TC ante el recurso de agravio constitucional interpuesto por Percy Rogelio Zevallos Fretel contra la resolución expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, su fecha 21 de noviembre de 2011, que declaró improcedente

su demanda de amparo contra la Resolución N.º 4636-2010-JNE del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo electoral que excluyó al citado candidato después del proceso electoral, pese a que ya había resultado como autoridad electa por el voto popular en la Elecciones Regional y Municipales del año 2010; considerando además que sus resoluciones no podían ser materia de revisión por parte de órgano jurisdiccional alguno.

En la citada Sentencia, el Tribunal Constitucional (TC) aclara en su párrafo 1, que:

“[...] ningún poder público puede, mediante acto u omisión, apartarse del contenido normativo de los derechos fundamentales ni se encuentra exento del control constitucional ejercido por el poder jurisdiccional del Estado, en cuya cúspide –en [...] materia constitucional se refiere– se ubica este Tribunal. Desde luego, el referido órgano electoral no se halla al margen de este imperativo constitucional”; con lo que el último punto en cuestión queda aclarado.

Sin embargo, con respecto al punto que nos interesa, el TC en su párrafo 5 hace una subdivisión de las fases del proceso electoral siendo estos:

- i. Convocatoria
- ii. Actividades concernientes al sufragio; y
- iii. Proclamación de resultados

En el numeral 25, 27 y 34 de sus fundamentos, el TC explica que mediante el voto popular, el candidato pierde la calidad de tal, para pasar a ser *autoridad electa*. En ese sentido, el TC formula la pregunta ¿puede considerarse a una persona electa, pero todavía no proclamada, como candidata para las Elecciones Regionales del año 2010? A criterio de este Colegiado la respuesta es negativa; y agregando en el fundamento 36 lo siguiente:

“36.- En el caso concreto, el demandante participó [...] como candidato habilitado por el JEE de Huánuco para ocupar el cargo de Consejero Regional [...] de Huánuco, obteniendo la plaza correspondiente, con lo cual, en el fondo, la **decisión adoptada por el JNE diez días después de la elección no es la exclusión de un candidato del proceso electoral, sino impedir que una autoridad electa pueda ejercer sus funciones**, más allá de que aún no se haya cumplido la formalidad de la proclamación [...]”.

Con todo ello, queda claro que un ciudadano adquiere la calidad de candidato desde el momento de su elección mediante los mecanismos internos determinados por parte del partido político (elecciones primarias) y concluye dicha condición al momento del sufragio, cuando adquiere al ser elegido la condición de autoridad electa; o regresaría a la condición de ciudadano en caso contrario.

3. EFECTOS DE LA CONDICIÓN DE CANDIDATO EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR NO PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN FINANCIERA DE CAMPAÑA

Recordemos que el Procedimiento Administrativo Sancionador se regula en la Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, que recoge las modificaciones a la Ley N.º 27444 realizadas mediante el Decreto Legislativo N.º 1272 (en adelante LPAG).

El nuevo articulado del procedimiento administrativo sancionador en la LPAG se ubica principalmente a partir del artículo 239º hasta el artículo 259º; sin perjuicio de considerar aplicables los principios del procedimiento administrativo general regulados en el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG.

En ese sentido, la LPAG considera en su artículo 239º numeral 1 que:

[...] 239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria [...] (el subrayado es nuestro).

En ese sentido, la normativa en materia de fiscalización de organizaciones políticas, establece una serie de obligaciones derivadas de la LOP y su reglamento (en adelante el RFSFP).

En primer lugar, la LOP establece lo siguiente:

- » El artículo 30-A en su quinto párrafo regula que los ingresos y gastos efectuados por el candidato deben de ser informados a la GSFP de la ONPE a través de los medios que esta disponga y en los plazos señalados en el reglamento correspondiente, con copia a la organización política.

- » El mismo artículo 30-A en su último párrafo regula que el incumplimiento de la entrega de la información financiera de aportaciones e ingresos y gastos efectuados por el candidato en el plazo señalado es de responsabilidad exclusiva del candidato.
- » El numeral 34.2 del artículo 34° señala que la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas corresponden a la ONPE, a través de la GSFP.
- » El numeral 34.5 del artículo 34° regula que, en las elecciones regionales y municipales, los/las candidatos(as) a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde provincial y distrital, deben acreditar ante la ONPE a un responsable de campaña, que puede ser el/la candidato(a) mismo(a), quien tiene la obligación de entregar los informes de aportes/ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE, proporcionando una copia a su organización política.
- » El numeral 34.6 del artículo 34° de la LOP establece que las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, presentan información a la GSFP de la ONPE sobre aportes/ingresos y gastos de campaña electoral.

Por su parte, el Reglamento de la citada norma establece:

- » El artículo 97° del RFSFP establece que los/las candidatos(as) a gobernadores(as) y vicegobernadores(as) están obligados(as) a presentar a la ONPE su información de aportes/ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral.

Entonces, la normativa vigente establece la obligación del candidato a presentar la información financiera de los ingresos, aportes recibidos y los gastos efectuados durante una Campaña electoral, siendo pasible de sanción en caso de incumplimiento.

Sin embargo, la existencia de la obligación legal no determina por si sola la apertura de un PAS, ni menos aún la aplicación de las sanciones administrativas;

sino que conforme a los principios de la potestad sancionadora administrativa establecidos en el artículo 248° de la LPAG, para el inicio de un PAS la conducta infractora deberá encontrarse considerada en una norma de rango legal (o reglamentaria por autorización de la primera), la infracción deberá estar tipificada específicamente, y la autoridad administrativa deberá encontrarse facultada para conducir el PAS e imponer sanciones administrativas.

Sobre dicho punto, el principio de legalidad establece que solo por norma de rango legal se puede otorgar a la autoridad administrativa la facultad de imponer sanciones administrativas:

1. Legalidad.- Solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

Dicha disposición se complementa con el segundo párrafo del numeral 2 del artículo 248°, que regula el contenido del principio al debido procedimiento, donde se establece que el procedimiento debe ser separado en fase instructora y fase sancionadora, asignando la conducción de cada una a dos unidades orgánicas o dos funcionarios distintos:

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

La norma más importante respecto a la conducción del PAS es sin embargo, el artículo 248° numeral 4, que establece que solo son sancionables aquellas conductas textual y expresamente tipificadas como infracción administrativa:

3. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. [...] A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

Debe tenerse en cuenta que el numeral 4 del artículo 248° de la LPAG que regula el Principio de Tipicidad, precisa que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas

con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Señalando además que las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

Con estas normas en mente, podemos verificar que la LOP establece la tipificación de las sanciones administrativas respecto a la materia que nos ocupa; como es la obligación de los candidatos y organizaciones políticas de entregar la información financiera de los aportes recibidos y los ingresos y gastos efectuados durante la campaña electoral, cuyo incumplimiento amerita la apertura de un PAS y la imposición de una sanción administrativa.

Con relación a lo señalado, el artículo 36-B° de la LOP, así como el artículo 112° del RFSFP dispone que los/las candidatos(as) que no informen a la GSFP de la ONPE, de los ingresos y gastos efectuados durante su campaña son sancionados con una multa no menor de diez (10) ni mayor de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Teniendo en cuenta que mediante Decreto Supremo N° 298-2018-EF se aprobó el monto de la UIT en el año 2019, en S/ 4,200.00, el valor de la multa oscilaría entre S/ 42,000.00 y S/ 126,000.00; multas que deberían pagar los excandidatos en caso, de que no presenten la información requerida antes del inicio del PAS.

En el mismo sentido, el numeral 1) del artículo 111° del RFSFP establece que una de las infracciones administrativas atribuibles a los/las candidatos(as), es el incumplimiento de la presentación de la información de aportes/ingresos recibidos y gastos efectuados durante la campaña electoral; correspondiendo ser evaluadas por la GSFP para determinar si concurren las circunstancias que justifiquen el inicio del procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo al artículo 119° del RFSFP.

Un detalle que contiene la normativa sobre la materia es que, si bien el candidato es el principal obligado a presentar la información financiera de los aportes recibidos, los ingresos y gastos de campaña electoral; este puede

acreditar ante la ONPE a un responsable de campaña, quien pueda encargarse de presentar dicha información.

Dicha disposición se encuentra contemplada en la LOP, específicamente en el numeral 34.5 del artículo 34°, y señala que en las elecciones regionales y municipales, los/las candidatos(as) a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde provincial y distrital, deben acreditar ante la ONPE a un responsable de campaña, que puede ser el/la candidato(a) mismo(a), quien tiene la obligación de entregar los informes de aportes/ingresos y gastos de campaña electoral a la ONPE. Surge la duda, entonces, si la responsabilidad administrativa puede trasladarse al responsable de campaña, dado que tiene una función específica dentro de la organización de la campaña electoral.

4. LA ACREDITACIÓN DE UN RESPONSABLE DE CAMPAÑA NO EXCULPA AL CANDIDATO

Conforme a lo señalado en los párrafos precedentes, el numeral 34.6 del artículo 34° de la LOP, así como en el artículo 97° del RFSFP establece que las organizaciones políticas y los responsables de campaña, de ser el caso, se encuentran obligadas a informar a la GSFP de la ONPE sobre aportes/ingresos y gastos de campaña electoral.

Sobre dicho punto, conviene tener presente que el artículo 58° del RFSFP mantiene dicho criterio estableciendo que “[...] Los candidatos o el responsable de campaña acreditado por este, tienen la obligación de entregar la información de aportes y gastos de su respectiva campaña electoral a la ONPE conforme a Ley y con copia a la organización política en los formatos y plazos definidos por la Gerencia”.

Recordemos que la doctrina y la normativa en derecho administrativo establecen el principio de causalidad, por el cual “[...] la sanción debe recaer en el administrado que realiza **la conducta omisiva** o activa constitutiva de infracción sancionable [...]”³, exigiéndose el principio de personalidad de las sanciones, entendido como que “[...] la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y por tanto no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros [...]” (MORÓN, 2009: 718).

3 Artículo 248° numeral 8 del LPA

Sin embargo, téngase presente dos cosas: la primera es que se considera la conducta omisiva como constitutiva de infracción administrativa; y segundo que la doctrina en derecho administrativo, si bien establece la aplicación del principio de causalidad, no reconoce totalmente la existencia del dolo o culpa en el infractor, al menos no la misma que desde el punto de vista del derecho penal. Sobre dicho punto Marienhoff (2011) señala claramente que “Para que surja la contravención no es necesario que la expresada “situación de hecho” haya sido provocada o querida por quien aparece en conflicto con la norma policial. Como advertiré luego, la contravención no requiere indispensablemente “culpa”, y menos aún “dolo”, de parte de quien aparezca como infractor” (MARIENHOFF 2011: 229).

Entonces, si bien el candidato pudiera tratar de desconocer o de hecho desconocer qué acciones u omisiones realiza el responsable de campaña, él también tiene la obligación de entregar dicha información y debe considerar que se determina dicha responsabilidad por la normativa vigente.

En ese sentido, dado que el artículo 58° del RFSFP utiliza el conector lógico disyuntivo o a efectos de determinar a quién corresponde la responsabilidad de entregar la información de aportes y gastos de su respectiva campaña electoral a la ONPE; esto implica que puede ser a cualquiera de los dos; o, mejor dicho, a falta de uno, la obligación corresponde al otro. Es necesario resaltar que la información a ser entregada por el candidato podría perfectamente ser 0 (cero), con lo que con indicar que no se han recibido aportes, se estaría cumpliendo con la entrega de la información requerida.

En consecuencia, la falta o imposibilidad de designación de un responsable de campaña no exime de responsabilidad al excandidato; máxime aún si el numeral 34.5 del artículo 34° de la LOP establece que el “[...] responsable de campaña, que puede ser el/la candidato(a) mismo(a) [...]”; sino por el contrario, puesto que “La responsabilidad debe recaer **en quien realiza la conducta omisiva** o activa constitutiva de infracción sancionable”, conforme lo establece el numeral 8 del artículo 248° de la LPAG, que recoge el principio de culpabilidad”.

5. DETERMINACIÓN DEL VALOR DE LA MULTA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Los autores en derecho administrativo varían entre los criterios para la aplicación de la multa y su determinación, donde puede considerarse “[...] los importes mínimos y máximos dentro de los cuales se puede mover la Administración sancionadora” (BERMÚDEZ 1998: 333), o se puede considerar un monto de multa calculado sobre la base del perjuicio causado a la sociedad, a la víctima y el costo de operación del sistema de justicia donde “[...] Las multas permiten indemnizar a las víctimas y las multas óptimas en el margen compensan totalmente a las víctimas y restablecen el statu quo ante, de modo que no estén peor que si no se hubiera cometido delito” (BECKER 1974:21).

Existen diversas metodologías para el cálculo de las multas administrativas como las que propone Valdez Carpio (2017: 46), Beteta, Del Pozo y Bielich (2015: 19) o Dávila y Caldas (2013: 16), donde la probabilidad de detección es considerada como un denominador en la fórmula:

$$\text{Multa} = \left[\frac{\text{Beneficio Ilícito}}{\text{Probabilidad de detección y sanción}} \right] * \text{Factor de atenuantes y agravantes}$$

Sin embargo, debe tenerse presente que para el caso de candidatos que incumplen la presentación de información financiera de campaña, la probabilidad de detección es del 100 %, o lo que es lo mismo, entre la unidad (1.0); no variando el resultado.

En todo caso, en la legislación electoral peruana se establecen montos mínimos y máximos para una conducta infractora determinada (entre 10 a 30 UIT para el caso materia de análisis); restringiendo la aplicación de un análisis económico del valor de la multa hasta el rango legal acotado.

6. EXIMENTES Y ATENUANTES DE RESPONSABILIDAD

Como señala el adagio latino *dura lex sed lex*, parece que la norma electoral establece invariablemente la imposición de la sanción al excandidato por la omisión de entrega de información financiera de ingresos y aportes recibidos, y

gastos realizados en campaña; sin embargo, la normativa también contempla la posibilidad de eximirse de la sanción o de al menos atenuar la sanción.

Sobre dicho punto, el artículo 257° del LPAG establece lo siguiente:

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

Sobre el caso fortuito y fuerza mayor se ha escrito mucho, por lo que por motivos de tiempo y espacio no es posible ahondar sobre dicho punto ahora, tan solo tener presente que caso fortuito es entendido como aquel “[...] evento que sucede que hace imposible el cumplimiento de la prestación sin responsabilidad para el deudor, en virtud de que este ha actuado con la mayor diligencia posible y a pesar de ello ha sucedido un hecho imprevisible que imposibilita el cumplimiento.” (JIMÉNEZ 2010: 91); sus características serían “[...] ser extraordinario, imprevisible, irresistible y notorio [...]” (CASTILLO & OSTERLING 2003: 1944). Beltrán hace la diferencia entre ambos señalando que el “caso fortuito” se configura “[...] cuando es posible evitar el daño producido mediante actos de previsibilidad, esto es, se puede evitar mediante una diligencia normal, en cambio será “fuerza mayor” cuando aun habiéndose previsto, era imposible impedir que se produzca el daño [...]” (BELTRÁN 2017:24). La aplicación de la eximente por caso fortuito y fuerza mayor deberá hacerse caso por caso.

Con respecto al cumplimiento de un deber legal o de una orden obligatoria, esto es difícilmente aplicable para el caso de la normativa electoral, dado que esto solo ocurriría en el caso de funcionarios públicos que incumplen con la obligación por acatar una orden de un superior jerárquico; pero esto resulta inaplicable dado que los funcionarios públicos que deseen postular a un cargo público deben necesariamente solicitar licencia a su entidad de manera previa a su postulación.

En el caso del error inducido por la administración o por disposición administrativa confusa, esto podría ocurrir cuando se emita una resolución de inscripción de la Fórmula y Lista de candidatos emitida por un Jurado Electoral Especial, con un contenido vago e impreciso; algo que resulta improbable para dejar dudas sobre quienes se encuentran obligados a presentar la citada información financiera.

Una posibilidad que sí se encuentra al alcance de los excandidatos sería la de presentar su información financiera antes de que el PAS haya iniciado, es decir, antes de la notificación de la resolución de inicio respectiva.

Por otro lado, tenemos los atenuantes de responsabilidad, en el numeral 2 del mismo artículo 257° del LPAG:

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.

En los casos en que la sanción aplicable sea una multa, esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.

b) Otros que se establezcan por norma especial.

Dado que el literal b) establece que otros atenuantes serán considerados mediante norma especial, corresponde determinar si existen atenuantes para la infracción prevista en la normativa que regula los PAS de la ONPE.

En ese sentido, el Artículo 110° del RFSFP establece que, si el infractor subsana el incumplimiento imputado como infracción, con posterioridad a la detección de la misma y antes del vencimiento del plazo para la presentación

de sus descargos, se aplica un factor atenuante de menos veinticinco por ciento (-25 %) en el cálculo de la multa.

Siendo así, si un administrado ha cumplido con presentar los Formatos N.º 7 y N.º 8 adjuntos al expediente de descargo antes del vencimiento del plazo para la presentación de estos, entonces habría cumplido con la presentación de la información financiera de aportes/ingresos y gastos de campaña electoral; por lo que correspondería reducir en un 25 % del monto total de la multa.

Otro atenuante considerado en el artículo 110° es la reducción en otro 25 %, cuando el infractor cancele el monto de la sanción antes del término para impugnar administrativamente la resolución que puso fin a la instancia y no interponga recurso impugnativo alguno contra dicha resolución; lo que equivale al reconocimiento tácito de la comisión de la infracción contemplado en el literal 2-a) del artículo 257° del LPAG.

Como es evidente, el reconocimiento expreso es contradictorio con el simple pago del monto de la sanción sin interponer un recurso impugnativo, dado que se trata de un reconocimiento tácito, que ocurre, además, después de la presentación de los descargos, que es donde se puede expresar el reconocimiento de la comisión de la infracción.

De lo señalado previamente, se propone un cuadro respecto a los atenuantes de las sanciones contempladas en la normativa electoral por omisión del candidato de entrega de la información financiera por campaña electoral:

TABLA 1

Cálculo de la multa con atenuantes

Monto con atenuante	Monto de la multa -50%	Monto de la multa -25%	Monto de la multa -0%
ATENUANTES RFSFP (art 110)	Decide no impugnar ante JNE y paga la multa	Presenta la información sobre aportaciones, ingresos y gastos antes del fin del plazo de descargos	No existen atenuantes
ATENUANTE LPAG (art 257 2-a)	El infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito: multa esta se reduce hasta un monto <u>no menor</u> de la mitad de su importe		

Sin embargo, como veremos más adelante, además de los atenuantes existen los criterios de graduación de la sanción contemplados en la normativa.

7. CRITERIOS DE GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

La autoridad administrativa, en aplicación del principio de razonabilidad, debe determinar el monto de la sanción administrativa a imponerse al administrado, considerando los atenuantes y los criterios de graduación establecidos en el artículo 248° numeral 3 de la LPAG; a efectos de garantizar su proporcionalidad con respecto al incumplimiento calificado como infracción. Estos son:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

Debe tenerse presente que, conforme al Principio de Impulso de Oficio previsto en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, debe evitarse que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción, lo que obliga a la administración a iniciar un procedimiento administrativo sancionador, para ordenar la realización o práctica de los actos destinados al esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Considerando que la infracción es el incumplimiento de los candidatos por la no presentación de los informes sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral; conviene analizar qué criterios de gradualidad son aplicables a dicha infracción.

En ese sentido, resultan de difícil aplicación los criterios contemplados en el literal a) y d) en tanto no puede determinarse *a priori* la existencia de algún beneficio por el incumplimiento por parte del administrado que permita cuantificar la infracción (como puede ser recibir financiamiento de fuente prohibida, por ejemplo); lo que ameritaría de por sí un procedimiento administrativo sancionador independiente o actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección que podrían concluir en la detección de otras infracciones diferentes a la que se trata en el presente caso.

Igual situación se presenta respecto a los criterios contemplados en los literales b) y c) del artículo 248° numeral 3 de la LPAG, dado que la infracción se da por la omisión a la presentación de la información en el plazo señalado ante la ONPE, por lo que basta con la verificación de los ingresos documentarios en Mesa de Partes, para constatar si se cometió o no la infracción; en cuyo caso, el bien jurídico protegido (la transparencia) se ve afectado de igual manera por dicho incumplimiento.

Podemos organizar los criterios no aplicables para el presente caso de la siguiente manera:

TABLA 2

Criterios no aplicables

CRITERIOS NO APLICABLES	MOTIVO
a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;	Indeterminado hasta que no se detecte aportes por fuente prohibida. Si ese fuese el caso, constituye otra infracción y se tramitará en un PAS independiente. No se aplica en trámite de este PAS.
b) La probabilidad de detección de la infracción;	No aplica porque la información debe ser entregada en Mesa de Partes de la ONPE. La probabilidad de detección es invariablemente del 100%.
c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;	La transparencia, la legitimidad de los partidos políticos y del sistema democrático es el bien jurídico protegido, que se ve afectado por la no presentación. Esto no es verificable ni cuantificable al PAS concreto, por lo que no se aplica a este PAS.
d) El perjuicio económico causado;	Indeterminado hasta que no se detecte aportes por fuente prohibida. No se aplica en trámite de este PAS por no presentación de información financiera.

Sin embargo, podemos apreciar que, respecto a los literales e), f) y g) del artículo 248° numeral 3 de la LPAG, los criterios como reincidencia, intencionalidad o las circunstancias de la comisión de la infracción sí podrían ser aplicables a los PAS por incumplimiento de presentación de información financiera de ingresos y aportes recibidos y gastos efectuados durante una campaña electoral.

A la fecha de publicación solo se habían dado las ERM 2018 desde la vigencia de las normas electorales señaladas, siendo así se aprecia que no puede existir reincidencia para ningún administrado en la comisión de la citada infracción, dado que las modificaciones a la normativa se dieron el 30 noviembre de 2017 mediante la incorporación del artículo 36-B en la LOP con la Ley N.º 30689; por lo que las ERM 2018 fueron las primeras en incluir la obligación legal para los candidatos para presentar la información de aportes y gastos de su respectiva campaña electoral. En consecuencia, sería aplicable este criterio para la graduación de la sanción y en principio (al menos hasta el siguiente proceso electoral) todas las sanciones ya deberían considerar este criterio de graduación.

Respecto a la intencionalidad del administrado para cometer la infracción, eso dependerá de las condiciones particulares de cada uno, del proceso electoral, de si su participación se ubicó en una lista presentada por su organización política y las facilidades de acceso a las que contó para recibir las comunicaciones propaladas por la ONPE.

También hay que tener en cuenta las acciones adoptadas por los organismos electorales destinadas a garantizar el conocimiento de los candidatos la obligación legal de entregar la información financiera de ingresos y aportes recibidos y gastos efectuados durante una campaña electoral; que de facto eliminaría la falta de intencionalidad del administrado como argumento para graduar la sanción.

En el caso particular de las ERM 2018, resulta poco creíble que cualquier candidato no fuera consciente de la obligación legal impuesta; dado que la ONPE remitió oficios circulares dirigidos a las organizaciones políticas, además difundió tres notas de prensa publicadas el 4 de enero de 2019, 17 de enero de 2019 y 18 de enero de 2019, indicándose el plazo para el cumplimiento de la infracción y la conducta sancionable; e incluso se notificaron a los excandidatos diversas invitaciones para el Taller de capacitación a los candidatos(as) a cargos

de elección popular sobre la presentación de la información financiera de aportes/ingresos y gastos de campaña electoral; en diversas regiones del país.

Conforme habíamos señalado líneas arriba, la doctrina en derecho administrativo, no reconoce totalmente la existencia del dolo o culpa en el infractor, habiéndose citado a Marienhoff (2011; Op. Loc. Cit); lo que significa que el administrado no puede librarse de que se le considere de la comisión de la infracción, pero sí puede reducir el monto total de la multa.

Podríamos ordenar los criterios de graduación aplicables de la siguiente manera:

TABLA 3

Criterios de graduación aplicables a los candidatos art 34.6 LOP

CRITERIOS DE GRADUACIÓN APLICABLES	POR EL CANDIDATO	POR EL CONTEXTO
e) La reincidencia, por la comisión de la misma Infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera Infracción.	Es aplicable en caso de que el administrado no es reincidente por la comisión de la infracción.	Es aplicable en caso de que fácticamente no existe la posibilidad de reincidencia.
f) Las circunstancias de la comisión de la Infracción; y	No aplica en caso de que el cargo de elección popular al cual postula, es el de mayor jerarquía dentro de la administración pública.	Es aplicable en caso de que la accesibilidad de la localidad donde postula el administrado impide que tuviera conocimiento oportuno de los comunicados de prensa de la ONPE en los medios de comunicación y en el Diario Oficial El Peruano.
	No aplica en caso que el candidato postuló a un cargo de elección popular en las provincias aledañas a la ubicación geográfica de la ORC o la Sede Central de la ONPE	No es aplicable en caso que la Mesa de Partes de las Sedes de la ONPE más accesibles al candidato, no estuviera impedidas de operar en la fecha de presentación de la información.
	No aplica en caso de que el candidato participe dentro de una lista de candidatos (situación normal en los procesos electorales en el Perú).	
g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.	Es aplicable en caso de que existan dificultades culturales para la comprensión de la infracción (concurrentes por idioma, en zonas rurales alejadas de la capital de provincia y el candidato carezca de educación básica).	No es aplicable en caso de que se haya notificado cualquier tipo de comunicación al candidato o a la organización política a la que postuló, informando de las obligación de presentar la información financiera.

Con los criterios de graduación ya establecidos, ¿cómo puede organizarse estos para la determinación de la multa administrativa? Debemos considerar que los criterios de graduación deben aplicarse de una forma racional y lo menos subjetiva posible, para respetar el principio de predictibilidad contemplado en el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG:

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima: La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Si bien la utilidad de este principio administrativo es más evidente en procedimientos administrativos donde el Estado deba emitir un pronunciamiento, eso no exime que deba aplicarse a los PAS, dado que permite reducir el ámbito de la discrecionalidad de la autoridad administrativa; finalidad reconocida en la doctrina en derecho administrativo. García de Enterría (1983), señala que “[...] El control de la discrecionalidad por los principios generales hace al juez administrativo atenerse a; su más estricta función de defensor del orden jurídico” (1983: 44), como es claro para el autor español, “[...] es evidente que la Administración no puede, en nombre de sus facultades discrecionales, violar principios constitucionalmente consagrados como base entera de la organización comunitaria y del orden jurídico” (1983: 49).

Si bien, cada criterio de graduación podría tener una diferente valoración según cada caso y según cada autoridad administrativa, aplicar tramos según la cantidad de criterios que se presentan en un expediente concreto resulta una forma más fácil de brindarle predictibilidad a la resolución de los casos; en ese sentido, se corresponde dividir los criterios de graduación aplicables para la sanción administrativa, en una tabla segmentada en tramos, donde cada tramo correspondería a la aplicación de un criterio de graduación.

En ese sentido, establecer los tramos de sanción sobre la existencia de un criterio o más criterios de graduación permiten imponer un límite entre tramo y tramo de sanción aplicable, pero ¿dónde tendría que estar el tramo superior? ¿Solamente en la no aplicación de un criterio de graduación? Sobre dicho punto, recordemos que el numeral 6 del artículo 248° del LPAG consagra el concurso de infracciones, como el supuesto en el cual una misma conducta

califique como más de una infracción; en cuyo caso corresponde aplicar la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad.

De presentarse el concurso de infracciones, aplicar a un administrado que se encuentre en dicha situación la misma sanción que otros que no hayan incurrido en esta, sería injusto y además quebraría la predictibilidad (y la seguridad jurídica sobreviniente a ella); por lo que forzosamente, el tramo superior de la sanción aplicable tendría que tener el supuesto de concurso de infracciones con el monto máximo previsto de la sanción imponible.

Esto también debe hacerse de esa manera, dado que si existieran dos infracciones y la autoridad administrativa decidiera considerar a priori solo una de ellas, para después sobre esta, aplicar los criterios de graduación; entonces la infracción escogida pasaría a tener una menor sanción que la otra infracción no considerada (de igual valor en teoría) que a su vez pasaría a corresponderle una sanción de mayor gravedad (por no haberse aplicado aún ningún criterio de graduación); para evitar eso, se aplicaría el concurso de infracciones con el monto máximo de la sanción prevista por la norma.

En la tabla que se propone a continuación, se explica mejor cómo se aplicarían los criterios de graduación, según los criterios que son aplicables a la infracción, y dónde estaría el concurso de infracciones:

TABLA 4
Sanciones aplicables por tramos para candidatos

UIT	10	15	20	25	30
En Soles (2019)	42,000.00	63,000.00	84,000.00	105,000.00	126,000.00
Quando los candidatos no informen sobre las aportaciones e ingresos recibidos, así como de los gastos efectuados durante la campaña electoral (artículo 36-B° de la LOP).	Aplican tres criterios de graduación contemplados en el LPAG.	Aplican dos criterios de graduación contemplados en el LPAG.	Aplica al menos un criterio de graduación contemplados en el LPAG.	No existen criterios de graduación del LPAG aplicables al caso concreto.	Se imputa concurso de infracciones de la misma gravedad.

El valor en soles (S/) de cada tramo (que sería la diferencia entre tramo y tramo) se determinaría por la fórmula:

$$V = \frac{\text{UIT} (M-m)}{(C-n)+1}$$

El número total de tramos a segmentar en el cuadro sería la diferencia entre los criterios de la LPAG menos los criterios no aplicables, más dos:

$$T = (C-n)+2$$

Donde:

- V es la diferencia por tramo de sanción.
- UIT es el valor de Unidad Impositiva Tributaria.
- M es el monto máximo de sanción.
- m es el monto mínimo de sanción.
- C es el número de criterios de gradualidad considerados en la norma.
- n es el número de criterios de gradualidad no aplicables a la infracción.
- T es el total de tramos a considerar para la graduación de la infracción.

8. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por la LOP, la LPAG y la necesidad de establecer criterios de graduación, razonables y predecibles para todos los administrados; es posible considerar mediante un acto de administración interna (directiva o instructivo), o incluso en un acto administrativo (que pueda servir como precedente administrativo),⁴ cuáles son los criterios de graduación aplicables para cada conducta considerada infractora, según la entidad administrativa que conduce el PAS respectivo. Este artículo solo se centra en un tipo específico de infracción cometida por candidatos; pero parte

⁴ A la fecha de la publicación del presente artículo, los criterios señalados han sido aprobados mediante instructivo IN 001-2019-GSFP/PAS.

de los criterios podrían aplicarse a cualquier procedimiento administrativo sancionador, aunque este punto no se desarrolla aquí por motivos de espacio y tiempo.

En todo caso, introducir un criterio menos subjetivo para la determinación con claridad de las multas administrativas dentro del rango impuesto por la LOP, permitirá que los operadores del derecho tengan un rango de actuación menos discrecional, más objetivo, y al estar determinado con claridad permite acelerar la toma de decisiones incrementando la predictibilidad y haciendo más efectivo el castigo. Si tenemos en cuenta que la obligación de presentar información financiera de la campaña ERM 2018, se trata básicamente de cumplir con consignar la información solicitada con responsabilidad y prudencia e ingresar los formatos por mesa de partes de la ONPE, la correcta y certera aplicación de las sanciones (junto con los altos valores de la multa) permitiría la disuasión de la conducta infractora. Debemos tener presente que “[...] En la medida en que los lapsus imprudentes causen delitos, un castigo más severo no es un disuasivo muy eficaz. [...] En cambio, el aumento de la certidumbre y la inmediatez del castigo podrían ser más eficaces para la disuasión del delito” (COOTER & ULEN 2016: 591); que es el fin último de la norma: desincentivar el incumplimiento y favorecer la transparencia de los aportes y gastos recibidos por los candidatos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN REYES, M.

2000 «Democracia y Representación. Dimensiones Subjetiva y Objetiva del Derecho de sufragio». Corts: Anuario de derecho parlamentario, N.º 9, 2000: 37-60 València: Corts Valencianes. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=914043>

ARENAS BATIZ, C.E.

2000 «Marco teórico del derecho electoral». Apuntes de Derecho Electoral: una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia N° 13 (2017): 69-153. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

BECKER, G.

- 1974 Crimen y castigo: un enfoque económico. Traducido de: Essays in the Economics of Crime and Punishment. National Bureau of Economic Research (1974): 1-54. Recuperado de: http://www.ebour.com.ar/ensayos_meyde2/Gary%20S.%20Becker%20-%20Crimen%20y%20Castigo.pdf

BELTRÁN PACHECO, J. A.

- 2017 «Imprecisiones en torno al Caso Fortuito y la Fuerza Mayor LUMEN» Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón N° 13 (2017): 21-35. Lima.

BERMÚDEZ SOTO, J.

- 1998 «Elementos para definir las sanciones administrativas». *Revista Chilena de Derecho*, Número Especial (1998): 323-334

BETETA, E.; DEL POZO, J. M. & BIELICH, C.

- 2015 Estudio para la Elaboración de una Propuesta Metodológica para el Cálculo de las Sanciones a las Infracciones de las Normas Regulatorias en Materia de Transporte y Tránsito Terrestre. Informe final. Recuperado de: https://portal.mtc.gob.pe/transportes/terrestre/documentos/propuesta_metodologia_sanciones.pdf

BLANCAS BUSTAMANTE, C.

- 2016 Derecho Electoral Peruano. Lima: Palestra Editores.

COOTER, R. & ULEN, T.

- 2016 Derecho y Economía. Sección de obras de Política y Derecho. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

CASTILLO FREYRE, M. & OSTERLING PARODI, F.E

- 2003 Tratado de las Obligaciones. Vol. XVI Tomo XIII Biblioteca para leer el Código Civil - Cuarta Parte; Lima: Fondo Editorial PUCP.

DÁVILA PHILIPPON, S. & CALDAS CABRERA, M.

- 2013 Documento de Trabajo N° 01-2012/GEE; Propuesta metodológica

para la determinación de multas en el Indecopi. Gerencia de Estudios Económicos. Versión actualizada, Abril, 2013. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/196933/DocTrabN01-2012V13.pdf/47a678b6-22ec-405a-be90-8cd4f93ae335>

FREIDENBERG, F.

2003 Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina Biblioteca de la Reforma Política N.º 01. Lima: Asociación Civil Transparencia/ International IDEA.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.

1983 La lucha contra las inmunidades del Poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno y normativos). Cuadernos Civitas. Madrid: Editorial Civitas.

JIMÉNEZ BOLAÑOS, J.

2010 «Caso fortuito y fuerza mayor Diferencia conceptual». *Revista de Ciencias Jurídicas*, 123, septiembre-diciembre 2010. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

MARIENHOFF, M.

2011 Tratado de Derecho Administrativo; Tomo IV. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

MARTÍNEZ, A.

2006 Calidad de la democracia y Representación Política. Cuadernos para el diálogo N.º 5; Escuela Electoral del Perú. Lima: JNE/Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

MORÓN URBINA, J.

2009 Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General; Octava Edición. Lima: Gaceta Jurídica.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

2016 Derecho Electoral: Manual. Centro de Capacitación Judicial Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VALDEZ CARPIO, Y. F.

2017 Análisis y propuestas de mejora a la metodología de cálculo de multas por infracciones a las normas de seguridad minera del OSINERGMIN. Tesis para optar por el grado de Magíster en Maestría de Regulación, Gestión y Economía Minera. Lima: Escuela de Posgrado PUCP.

JURISPRUDENCIA

Tribunal Supremo Electoral Sentencia N.º 2759-E-2001; Recurso de Amparo Electoral planteado por los señores Walter Coto Molina, en su calidad de candidato presidencial por el Partido Coalición Cambio 2000, Walter Muñoz Céspedes, en su carácter de candidato presidencial por el Partido Integración Nacional y Justo Orozco Álvarez, en su condición de candidato presidencial por el Partido Renovación Costarricense contra la Universidad de Costa Rica, el Instituto Nacional de la Mujer y Televisora de Costa Rica, S.A. (Telenoticias Canal 7). Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/2759-E-2001.HTM> (consultado el 10/8/2019)

Resolución N.º 024-2016-JEE-LC1/JNE ratificada por el JNE, mediante Resolución N.º 196-2016-JNE, referente a la exclusión del candidato a la Presidencia Cesar Acuña Peralta, por la Organización Política – Alianza Electoral “Alianza para el Progreso del Perú”, para participar en las Elecciones Generales 2016.

Resolución N.º 019-2016-JEE-LC1/JNE, que declaró Improcedente la solicitud de inscripción de la fórmula presidencial del partido político “Todos por el Perú”; encabezada por Julio Guzmán Cáceres.

Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 13 de junio de 2012, Expediente N.º 05448-2011-PA/TC ante el recurso de agravio constitucional interpuesto por Percy Rogelio Zevallos Fretel contra la resolución expedida por la Sala Civil Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Huánuco, contra la Resolución N.º 4636-2010-JNE del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

» **Argentina**

Código Electoral Nacional de la Argentina, Ley 19.945 y la Ley 23.298, Ley Orgánica de Partidos Políticos de la República Argentina.

» **Bolivia**

Código Electoral, Ley N.º 1984, del Estado Plurinacional de Bolivia.

» **Brasil**

Lei N.º 4737 de 15 de julho de 1965.

» **Chile**

Ley Orgánica Constitucional de los Partidos, Ley N.º 18.603.

» **Colombia**

Código Electoral Colombiano aprobado por Decreto 2241 de 1986.

» **Costa Rica**

Código Electoral Ley N.º 8765 de la República de Costa Rica.

» **Ecuador**

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

» **El Salvador**

Código Electoral Decreto N.º 413 de la República de El Salvador.

» **España**

Ley Orgánica 5/1985 de fecha 19 de junio de 1985 del Régimen Electoral General del Reino de España.

» **Guatemala**

Ley Electoral y de los Partidos Políticos, Decreto número 1-85.

» **Honduras**

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto número 44-2004.

» **México**

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de los Estados Unidos Mexicanos.

» **Nicaragua**

Ley Electoral con reformas incorporadas, Ley N° 331 (2012).

» **Panamá**

Texto Único del Código Electoral de la República de Panamá (el Código Electoral se adopta con Ley 11 de 1983).

» **Paraguay**

Código Electoral de la República del Paraguay, aprobado con Ley N.º 834/96.

» **República Dominicana**

Ley Electoral y modificatorias, Ley N° 275-97.

» **Uruguay**

Ley de Elecciones de la República Oriental del Uruguay, aprobado con Ley N.º 17.063 y las Normas relativas a las Elecciones Internas de los Partidos Políticos, aprobado con Ley N° 17.063.

» **Venezuela**

Ley Orgánica de Procesos Electorales.

LEGISLACIÓN NACIONAL

Ley N.º 28094, Ley de Organizaciones Políticas (LOP).

Ley N.º 28859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE).

Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 006-2017-JUS, que recoge las modificaciones a la Ley N.º 27444 realizadas mediante el Decreto Legislativo N.º 1272 (LPAG).

Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, aprobado con Resolución Jefatural N.º 000025-2018-JN/ONPE del 08 de febrero de 2018 (RFSFP).

PÁGINAS WEB

Real Academia Española de la Lengua, recuperado de: <https://dej.rae.es/lema/candidato-ta> (consultado el 10/7/2019).

Federal Election Commission of United States of America, 26 USC §9002, recuperado de: <https://www.fec.gov/regulations/9002-2/2019-annual-9002#9002-2> (consultado el 08/08/2019).

[Sobre el autor]

CARLO ALVARADO ALDAVE

Abogado titulado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, especialista en Derecho Administrativo y Cooperación Técnica Internacional. Con estudios de Maestría en Ciencias Políticas y Gobierno y diversos estudios de posgrado en Ciencia Política y Gobierno (PUCP), en Derecho Administrativo e Instrumentos de Gestión (CAL), Contrataciones del Estado (USIL), Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia (ACCEDE-MINJUS), y Gobernabilidad Democrática, Económica y Social (USMP-AECID). Con 10 años de experiencia en el Sector Público en diversas entidades, en materia de Derecho Administrativo, Convenios de Cooperación Internacional y Convenios de diverso tipo, Contrataciones del Estado, Administración Municipal, Sistema Nacional de Control y Elaboración de normas legales y documentos de gestión (TUPA, ROF, CAP, MOF, MAPRO).



HISTORIA ELECTORAL, POLÍTICA Y SOCIAL

Extranjeros y ciudadanía en el constitucionalismo peruano del siglo XIX

ADRIANO VEGA PÉREZ

<adriano.vega@pucp.edu.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

ORCID: 0000-0002-5445-7837

[Resumen] Los diversos y escasos trabajos académicos de historia constitucional desarrollados en los últimos años, han abordado cuestiones importantes como ciudadanía desde una visión general y enfocada por su propia naturaleza a la historia del Perú, el sufragio universal, femenino, entre otros temas; sin embargo, la investigación vinculada al ejercicio de la ciudadanía extranjera ha dejado un margen importante para la academia debido al interés público actual que hoy genera la inmigración, cuestionándose en el presente diversos aspectos jurídicos y sociales en el estado constitucional. En ese sentido, el presente trabajo persigue analizar la construcción y el tratamiento de la ciudadanía extranjera en el constitucionalismo peruano del siglo XIX.

[Palabras clave] Historia Constitucional, Derechos, Ciudadanización, Inmigrantes, Siglo XIX.

[Title] Foreigners and Citizenship in the Peruvian Constitutionalism of the 19th century

[Abstract] The diverse and scarce academic works of constitutional history developed in recent years, have addressed important issues such as citizenship from a general vision and focused by its very nature to the history of Peru, universal suffrage, feminine, among other issues; however, research linked to the exercise of foreign citizenship has left an important margin for the academy due to the current public interest generated by immigration, today questioning various legal and social aspects in the constitutional state. In this sense, the present work seeks to analyze the construction and treatment of foreign citizenship in the Peruvian constitutionalism of the 19th century.

[Keyword] Constitutional History, Rights, Citizenship, Immigrants, 19th Century

[Recibido] 09/08/19 & [Aceptado] 10/10/19

VEGA, Adriano « Extranjeros y Ciudadanía en el Constitucionalismo Peruano del siglo XIX» *Elecciones*, 2019, enero-diciembre, 18 (19), pp. 227-266

1. INTRODUCCIÓN

Tomando en cuenta la importancia de la historia constitucional en el desarrollo del Estado constitucional y la lucha que implica la reconstrucción de la evolución histórica de instituciones jurídicas y el reconocimiento de derechos fundamentales con el fin de ser comprendidas de acuerdo a su tiempo y espacio, la presente investigación se encamina al análisis de la construcción y el tratamiento de la ciudadanía extranjera en las constituciones peruanas del siglo XIX y sus normas reguladoras. En dicho contexto, hoy en el Perú se vive un fenómeno migratorio de amplia magnitud, siendo uno de los países que más migrantes ha recibido en los últimos años respecto a América Latina, lo cual ha generado un debate interesante respecto a los derechos ciudadanos que les asisten y cómo estos han venido forjándose en el ordenamiento jurídico peruano desde sus orígenes como república.

La característica principal de esta forma de adquisición de derechos ha sido la de cumplir ciertos requisitos establecidos desde las primeras constituciones peruanas, contando incluso con su antecedente más importante como lo es la Constitución Gaditana, el estatuto provisorio del General San Martín y la primera Constitución de 1823, entre otras cartas constitucionales hasta la de 1860 y con ellas, leyes no enumeradas (característica de las leyes del siglo XIX), que establecían los procedimientos y formalismos con el fin de adquirir la nacionalidad peruana.

Con base en lo descrito, es relevante preguntarnos ¿cuáles han sido los procedimientos y las características establecidas en las constituciones peruanas y normas reguladoras del siglo XIX con el fin de adquirir la ciudadanía peruana por parte de los no nacionales o extranjeros?, dicho esto, es complicado, pero no imposible la reconstrucción histórica de esta figura.

Tanto las constituciones y las normas legales analizadas responden a un contexto histórico, social, económico y cultural, por ello ha sido indispensable acudir a la literatura especializada con el fin de realizar una investigación transversal con las limitaciones que la misma implica. Tal es así que, Manrique ha señalado con mucha razón: “En un balance de las investigaciones sobre historia peruana anteriores a la década del setenta llama la atención el escaso interés que suscita el siglo XIX. Con excepción de la monumental Historia de

la República del Perú de Jorge Basadre” (1991: 241). La situación es similar en una disciplina de corta data como la historia constitucional, tal como lo ha descrito Jamanca, los estudios en materia de historia constitucional peruana referidas al siglo XIX no han sido abordados de manera significativa, salvo algunas excepciones. Ello justifica la importancia de nuestra investigación (JAMANCA 2003).

2. CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD

2.1. APROXIMACIONES GENERALES AL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

Respecto al estado de la cuestión, se abordan conceptos actuales de diversos investigadores con una visión sociológica y jurídico-histórico constitucional.

Sara Gordon, tomando como referencia a Marshall, refiere con respecto al concepto de ciudadanía desde un enfoque sociológico, lo siguiente:

Como es sabido, el concepto sociológico de ciudadanía al que se alude proviene de la formulación de T.H. Marshall, quien sostuvo que la ciudadanía es un status de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social. El ámbito civil abarca los derechos necesarios a la libertad individual (libertad personal, palabra, pensamiento, fe, propiedad y posibilidad de suscribir contratos, y el derecho a la justicia). El ámbito político involucra el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal cuerpo. Y, por último, el ámbito social abarca tanto el derecho a un modicum de bienestar económico y seguridad como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad. (GORDON 2001: 3)

Definición cercana a la prioridad del bienestar y un sentido social en igualdad de condiciones, sin tomar en cuentas la diferencia estructural entre ellas. Por su parte, Miralles, desde una perspectiva de diferenciación, contraria a la postura de Marshall, señala lo siguiente:

Respecto a los conceptos de ciudadanía y de ciudadano. Dado que la precisión del concepto ciudadanía siempre depende de la que se tenga del concepto de ciudadano, es necesario aclarar este para hacer lo propio con aquél. En efecto, para precisar las dos acepciones más usuales de ciudadanía –conjunto de ciudadanos y estatus o condición propia de los ciudadanos, que a su vez involucra el conocimiento de los atributos que le confieren dicho estatus al ciudadano–, es necesario y suficiente

establecer con claridad qué se entiende por ciudadano; es decir, cuáles son las características del ciudadano y cómo se le distingue de los otros estratos sociopolíticos contemplados. (2019: 16).

Desde una visión económica, Miravet (2006) resalta que la inmigración no es más un problema únicamente económico, sino que ha adquirido un matiz político que replantea su concepción clásica, cuestión real que ya había desarrollado como antecedente O'Donnell, al establecer lo siguiente: “Para una forma política eficaz en un territorio determinado, la democracia está necesariamente vinculada a la ciudadanía, y esta solo puede existir dentro de la legalidad de un Estado democrático” (1993: 5). Estableciendo la relación democracia-ciudadanía en la efectividad del manejo de la administración pública.

2.2. EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD EN EL PERÚ DEL SIGLO XIX

Es importante señalar que, para el presente trabajo de investigación, no podemos partir de un concepto de ciudadanía contemporáneo, sino que debemos extraer el concepto en su perspectiva histórico-cultural, durante el siglo XIX y tomando como referencia a autores peruanos que han desarrollado el tema con sumo cuidado y apreciable pulcritud.

Por ejemplo, uno de los autores que ha desarrollado el tema con profundidad, es Núñez (2007), quien sostiene que es importante tomar en cuenta el contexto histórico referente al significado de ciudadano y vecino y su evolución durante la última etapa del virreinato y su vinculación con las cortes de Cádiz. En esa misma línea de investigación, el profesor Paniagua, aborda el problema referido al concepto de patria y ciudadanía de manera breve señalando lo siguiente: “existían visiones distintas a partir de la efervescencia de la Independencia tanto desde el periódico *El satélite* del peruano y en contraposición el del semanario *Argos* constitucional de corte tradicional que impulsaba la unidad de España y América (2003: 113-115). Por su parte, Aljovín haciendo un estudio completo referente al término ciudadano/vecino señala lo siguiente: “Vale la pena mencionar que las diferencias semánticas de la dupla conceptual ciudadano-vecino, están amarradas al paisaje social, así como a la historia y las culturas políticas” (2009: 179).

Dicho esto, es innegable la coincidencia en la naturaleza de la ciudadanía asociada con la comunidad y la participación política, incluso la representación familiar como símbolo de ciudadanía durante la monarquía, pasando a ser ciudadano de la nación durante la república en un sentido más amplio y dejando atrás la restricción a la comunidad o villa. Aljovín nos vuelve a resaltar otro aspecto importante: “la calidad de vecino-ciudadano estaba relacionada con la posesión de cargas y privilegios en el área local” (2009: 180). El mismo Aljovín, citando a Palmer, menciona que las revoluciones tanto la francesa como la norteamericana inauguran una nueva etapa ideológica y democrática, mayor aún para Hispanoamérica en pleno auge de las independencias.

De esta manera, ser ciudadano estaba asociado con dos características: Un carácter local y el hecho de tener privilegios políticos, entonces el concepto se circunscribía a un mundo urbano y de privilegios. El Diccionario de autoridades de (1726-1739) define a ciudadano de la siguiente manera: “El vecino de una Ciudad, que goza de sus privilegios, y está obligado a sus cargas, no relevándole de ellas alguna particular exención” (1729). La Constitución Gaditana no mostrará ningún avance respecto a un nuevo concepto de ciudadano, tal es así que recién en el DRAE de 1852, se va a incorporar la frase “derechos de ciudadanía, sin asociarse aún a la concepción de los inicios de la República”. Aljovín (2009) resalta que incluso hasta la Constitución de 1845, pasando por la Constitución española de 1837, se seguía confundiendo a ciudadano con vasallo o súbdito, debido a la relación histórica de la palabra ciudadano con revolución. A diferencia de Hispanoamérica que empezaba a usar la palabra de forma común en virtud del espíritu independentista y revolucionario.

Un dato histórico importante tomado de los siglos XVI y XVII, es el de la asociación de ciudadanía y catolicismo, vinculación que permitía ejercer cargos públicos otorgados por la realeza. También destaca la característica de asociar ciudadanía con el buen comportamiento en calidad de vasallo o súbdito, respecto a esto último, enfatizamos uno de los casos más conocidos, que es el de José Onofre Antonio de la Cadena, trujillano que exigía justicia por ser un buen vasallo y súbdito del Rey. Otro de los antecedentes que destaca es el siguiente: “El periódico Mercurio Peruano de la ciudad de Lima de 1791, redactado en calidad de carta por un padre de familia; este observa en sus hijas

un cambio a partir de haberlas cuidado su suegra, llamada Democracia: “Que mis hijas habían estado en casa de Democracia [...] durante mi ausencia; y que allí les habían enseñado lo que es común en todas las clases de ciudadano”;¹ vislumbrándose la influencia de las revoluciones francesa y americana que habían marcado la agenda política al final del siglo XVIII.

Habiéndose editado la traducción hecha por Nariño de los Derechos del hombre y del ciudadano que estuvo por primera vez en Venezuela y Colombia, también llegó al Perú; aunque Lima no era una ciudad con un amplio sentimiento de revolución por su cercanía económica con España, la Constitución de Cádiz ya representaba un cambio sustancial, aunque no lo suficiente para menguar la brecha de desigualdad entre España y América; esta última percibía una igualdad aparente, una igualdad en el papel que se traducía en una representación americana insatisfecha en las cortes de Cádiz; tampoco existía una igualdad económica-política que era el anhelo de muchos americanos. La Constitución de Cádiz había considerado en su artículo 5° lo siguiente: “Son españoles: Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de estos. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes cartas de naturaleza. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía” y el artículo 18°, establecía: “Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están, avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios”. Por último, el artículo 19 señalaba que: “Es también ciudadano el extranjero que, gozando ya de los derechos del español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano. Todo ello no se concretaba en la realidad americana. Incluso, Flores Galindo, respecto a la cuestión indígena, aunque no es motivo del presente trabajo, resalta un aporte importante: “que la victoria de las guerras de la Independencia no hubiera sido posible sin los indígenas y a partir de ello también se suma a la idea de incluir a la ciudadanía al indio” (1997: 6). Un discurso similar tendría poco después el caudillo militar Santa Cruz, verificándose el problema del indio como una de las deudas sociales suscitadas al inicio de la República.

En esa línea de tiempo, años más tarde, la época del militarismo y preponderancia de los caudillos militares marcaron la ciudadanía en forma de

1 El Mercurio Peruano (1791), Lima, 1964, t. I, p. 37.

característica propia del sistema y requisito previo para hacer política tal como Agustín Gamarra, presidente peruano que perdiera la vida en combate mientras ejercía la presidencia del Perú e intentaba recuperar territorio que había sido escindido del Perú para ser parte de la nueva República de Bolivia, proclamando en Decreto del 1.º de agosto:

“El ciudadano Agustín Gamarra, Gran Mariscal Restaurador del Perú, Benemérito de la Patria en grado heroico y eminente, condecorado con las medallas del Ejército Libertador, de Junín, de Ayacucho y Ancash, con la de Restaurador por el Congreso General, Generalísimo de las fuerzas de mar y tierra y Presidente Provisorio de la República, etc.” (Decreto de 1840 Art. 1º)

Asociándose ciudadanía a utilidad política por parte de los caudillos militares y todos aquellos que tenían intereses políticos de por medio, el mismo Santa Cruz y su famosa retórica de defensa de la población indígena, luego el presidente Gamarra para autoproclamarse ciudadano y defensor de la Constitución; Santa Cruz por su parte tenía esa visión de ciudadanía asociado con lo militar, propia de su formación junto al libertador Simón Bolívar que consideraba al ejército como el pueblo o representante del pueblo, he ahí la ciudadanía asociada a las armas de acuerdo al contexto histórico.

De esta manera, ciudadanía en los inicios de las independencias americanas, se asocia al vasallaje o el súbdito obediente, además de su característica local; la Constitución de Cádiz y las revoluciones, en especial la de Francia, van a sumar en la construcción del concepto de ciudadanía. Peralta y Rodríguez, citados por Zanatti, señalan que:

“La Constitución de Cádiz juega un rol importante en la formación de la nueva cultura política en Latinoamérica, adquiriendo la ciudadanía un papel trascendental en la transición de la colonia a la República, incluso este autor señala que la violencia política va a marcar la noción de ciudadanía tanto en el Perú como en Bolivia, tomando como punto de referencia el apoyo de los indígenas al general Orbegoso en la guerra civil de 1834” (2005: 195-198).

El concepto empieza a tomar forma en un país que poco a poco iba forjando la inclusión, pero sin definir plenamente algunas diferencias conceptuales que con el tiempo se irán acentuando y adquiriendo autonomía como la nacionalidad propiamente dicha.

Respecto a la nacionalidad durante los inicios del siglo XIX, Shumway (2002), señala lo siguiente:

Algunos países —como el caso argentino— buscaron elementos de cohesión sobre proyectos de lo que querían hacer, pusieron su mirada en el futuro y no en el pasado, como sí lo hicieron otros países. En ese sentido, menciona dos formas de ficciones orientadoras de la nación, la primera basada en una nacionalidad preexistente, la segunda, basada en el destino nacional. (pág. 30-37)

De esta forma, la nacionalidad va a constituirse como en una cuestión de importancia vital al momento de delimitar las naciones de Hispanoamérica, tomando en cuenta que el territorio se había convertido en un destino favorable para naciones de diversas partes del mundo. En el caso peruano, el estatuto provisorio tomaba en cuenta a las personas extranjeras, pero aún de manera incipiente y por el alcance local y regional de la misma, no podía dejar de referirse a los nacionales al igual que a los indígenas, sobre esto último, Manrique (1991), señala que en realidad existía un problema a partir de la definición de peruanos en la cual para la oligarquía no contaban los indios que eran la mayor parte de la población. Ya podemos encontrar visos de esa misma concepción en Pardo y Aliaga; debemos considerar también que en aquel entonces no existía aún una gran cantidad de peruanos, ello devino en la política de inmigración que de igual forma terminó siendo discriminatoria incluso hasta fines del siglo XIX, una ley de 1893 sobre inmigración, solo permitía llamar inmigrantes a las personas de raza blanca. En aquellas épocas, desde los años de 1850 a 1860, las haciendas fuertes económicamente empezaron a requerir mano de obra barata debido a la migración de la población indígena hacia las ciudades principales del país. Dos migraciones importantes que arribaron en esta época son: la migración china y la japonesa, ambas culturas de las cuales hoy tenemos colonias en el país, de las cuáles se desprenden costumbres que se han arraigado como parte de la nueva patria.

Por último, respecto al mismo tema de la nacionalidad peruana, Manrique (1991), también destaca con precisión que fue la corriente hispanista del franquismo en España la que siempre ha considerado como momento fundador de la nacionalidad peruana a la época de la colonia, considerando al siglo XIX como siglo de pase a un nuevo orden. Así lo consideramos también, pero de forma parcial, no podemos dejar de lado la construcción de ciudadanía y nacionalidad en momentos en los cuales se formaban las repúblicas americanas, ello ya lo hemos descrito en líneas anteriores, existiendo algunos trabajos académicos al respecto. Por ello, nos inclinamos por establecer la primera etapa con la

Constitución Gaditana hasta la Constitución de 1834 y una segunda etapa o periodo desde la carta constitucional de 1839 hasta la carta de 1860.

3. CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

3.1. DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ A LA CONVENCION DE 1834

3.1.1. LAS CORTES DE CÁDIZ

Tal como lo afirma Hampe, respecto a las cortes de Cádiz: “El fenómeno de la Independencia en el Perú se caracteriza por ser una independencia tardía debido al papel preponderante que tenía el virreinato peruano durante la colonia” (2009: 28-32). La mayoría de criollos no eran partidarios de la Independencia debido a los beneficios que obtenían como parte del comercio entre España y el virreinato peruano, habiendo incluso perdido algunos de estos beneficios en favor del virreinato del Río de la Plata, tal es así que Chiaramonti afirma lo siguiente:

A partir de 1778 se añadió a las pérdidas territoriales la promulgación de la ley de libre comercio y la consecuente expansión directa entre España y el Río de la Plata, factor que perjudicaba a los comerciantes limeños, [...] Sin embargo, la élite criolla siguió siendo conservadora y refractaria a cualquier tipo de tentación revolucionaria. (CHIARAMONTI 2005: 28-30)

Las reformas de 1778 afectaron a los comerciantes criollos no solo de Lima, también de diversas provincias, en ese contexto surge una de las rebeliones de mayor trascendencia histórica en el Perú colonial, la rebelión de Túpac Amaru, que ha sido considerada por algunos autores como una rebelión en base a intereses posiblemente económicos e incluso afectada por las rivalidades étnicas que desembocaron en su fracaso. O’Phelan, reafirma la tesis de que “[...] la rebelión de Túpac Amaru habría tenido como principal escollo la rivalidad entre curacas, la misma que en el ínterin habría reavivado diferencias étnicas que fueron bien aprovechadas por los españoles, desgarrando los principales lineamientos iniciales de la revolución” (1979: 89-98). Por su parte Chiaramonti (2005), señala lo siguiente: “La rebelión de Túpac Amaru debe ser situada en el contexto agobiante de la presión fiscal producto de las reformas y la muerte del corregidor De Arriaga” (2005: 33). Ello nos permite inferir que las causas que desembocaron en esta rebelión, obedecieron en primer orden a cuestiones económicas mediante las cuales se aplicaron nuevos impuestos y se retiraron

privilegios a criollos y mestizos, quienes, amparados en sus buenas relaciones con la población indígena, fomentaron el levantamiento de la misma, obteniendo en el camino sus ideales de cambio y precursores de la Independencia tal como lo han descrito diversos estudios al respecto.

La actualidad de Europa a la luz de la revolución francesa y la aparición de Napoleón que sometería a España, también van a desempeñar un papel importante, al respecto Aljovín, ha señalado que: “La situación en la cual, Carlos VI y Fernando VII abdicarían, transformaron las nociones de legitimidad en el imperio hispano, dando paso al régimen representativo introducido por Napoleón y además de ello, dando inicio a la emancipación de América” (2018: 20-30). Proceso histórico que marcaría el inicio de la discusión sobre diferentes figuras adoptadas del modelo francés como serían la ciudadanía y el reconocimiento de diversos derechos a los americanos, aunque aún de manera incipiente. Al respecto, Pacheco, sostiene que: “la dominación española después de la conquista, no tenía ciudadanos sino colonos que no tenían ninguna participación en la vida política de la metrópoli” (2015: 40).

Respecto al constitucionalismo peruano y sus inicios, Landa (2018), ha sostenido que: “La Constitución de Cádiz simboliza el inicio del constitucionalismo peruano y el estudio de la Constitución de Cádiz de 1812 es importante de cara al establecimiento de las ideas liberales y el fortalecimiento de la noción de patria que estuvieron en la base del movimiento emancipador peruano de 1812” (LANDA 2018: 65). Por ello la importancia de esta Constitución como antecedente para el estudio de diferentes instituciones jurídicas.

La Constitución de Cádiz se promulgó el 19 de marzo de 1812 y los representantes del virreinato del Perú, fueron: Vicente Morales Duárez, que desempeñaría un papel descollante a diferencia de muchos de sus colegas peruanos; impulsó la defensa de la ciudadanía para la población indígena, pero se opuso a la de los pardos y afrodescendientes; Ramón Feliú que también se plegaría al discurso de Morales en cuanto a la defensa de la ciudadanía de la población indígena, pero en contraposición a Morales, se opondría a la propuesta de no ceder la ciudadanía a los pardos; y adicionalmente estuvieron como parte de la representación, Dionisio Inca Yupanqui, Antonio Zuazo y Blas de Ostolaza, estos tres últimos no desempeñaron una labor de trascendencia.

Las características principales respecto a la Constitución de Cádiz, fueron los siguientes: Supresión de todo tipo de privilegio de clase, derecho al voto para los hombres de forma indirecta y habiendo cumplido 25 años e igualdad ante la ley. Respecto a la ciudadanía, se señalaba desde el artículo 18 hasta el 26 y específicamente en el caso de los extranjeros, lo hacía en los artículos 19, 20, 21 y 24 tal como lo señalamos a continuación de manera expresa.

Artículo. 19. Es también ciudadano el extranjero que, gozando ya de los derechos de español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano.

Artículo. 20. Para que el extranjero pueda obtener de las Cortes esta carta, deberá estar casado con española, y haber traído o fijado en las Españas alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague una contribución directa, o establecidos en el comercio con un capital propio y considerable a juicio de las mismas Cortes, o hecho servicios señalados en bien y defensa de la Nación.

Artículo. 21. Son asimismo ciudadanos los hijos legítimos de los extranjeros domiciliados en las Españas, que, habiendo nacido en los dominios españoles, no hayan salido nunca fuera sin licencia del Gobierno, y teniendo veinte y un años cumplidos, se hayan avicinado en un pueblo de los mismos dominios, ejerciendo en él alguna profesión, oficio o industria útil.

Artículo. 24. La calidad de ciudadano español se pierde:

Primero: Por adquirir naturaleza en país extranjero.

Segundo: Por admitir empleo de otro Gobierno.

Tercero: Por sentencia en que se impongan penas afflictivas o infamantes, si no se obtiene rehabilitación.

Cuarto: Por haber residido cinco años consecutivos fuera del territorio español, sin comisión o licencia del Gobierno.

Debemos tomar en cuenta que en esta carta constitucional ya se señala lo referente a “La carta especial o llamada carta de naturaleza”, la misma que también será tomada en cuenta en las posteriores constituciones como requisito primordial y que para su obtención, tenía requisitos establecidos en los artículos 20° y 21°, agregando para los hijos de extranjeros la edad mínima de 21 años y nunca haber salido del territorio sin licencia, para la obtención de la carta de naturaleza.

La Constitución de Cádiz, representa un vuelco importante en cuanto a la ciudadanía, pero no así el reconocimiento de derechos políticos plenos, menos aún a los extranjeros, salvo el reconocimiento de una igualdad aparente entre

españoles y americanos inspirada en virtud a la revolución francesa y americana, pero que no se concretaba en la práctica.

3.1.2. ESTATUTO PROVISIONAL DE 1821

García Belaunde ha considerado dos fases o etapas en el constitucionalismo contemporáneo: “La pre-historia o dependiente de 1780 a 1820 y la propiamente histórica de 1821 hasta el día de hoy” (1997: 234). De esta forma, ubicamos a la Constitución de Cádiz en la primera y al Estatuto del General San Martín como el inicio de la segunda y que daría inicio a la vida republicana posterior a la proclamación de la Independencia.

Un dato importante es la participación de Monteagudo junto a San Martín. Monteagudo había acompañado a San Martín desde Argentina, con amplia experiencia desde la revolución de Chuquisaca y habiendo ejercido la defensa del revolucionario argentino Juan José Castelli, acompañaría a San Martín a Chile donde redactaría el acta de Independencia. Monteagudo regresaría luego al Perú ante el llamado de Bolívar, siendo asesinado en Lima, en un hecho que jamás fue esclarecido y del cual se acusó incluso a Sánchez Carrión por su confrontación de ideas respecto al establecimiento de la monarquía constitucional defendida también por San Martín o la república defendida fervientemente por Sánchez Carrión, que desde el diario *La Abeja Republicana* realizaba una ácida crítica hacia sus oponentes intelectuales. Ambas posiciones han sido consideradas con una misma finalidad, la de asegurar la institucionalidad de la naciente república, sin embargo, desde posiciones y razones distintas.

Respecto a la regulación legal o estatus respecto a los ciudadanos no nacionales, el estatuto sí lo había previsto en la sección novena de la siguiente manera:

SECCIÓN NOVENA

Artículo. 1. Son ciudadanos del Perú los que hayan nacido o nacieren en cualquiera de los Estados de América que hayan jurado la Independencia de España.

Artículo. 2. Los demás extranjeros podrán ser naturalizados en el país, pero no obtendrán carta de ciudadanos sino en los casos que se prescriben en el reglamento publicado el 4 del presente, que desde luego se sanciona.

Debemos tomar en cuenta que antes del estatuto provisional, San Martín había emitido el reglamento provisional. García Belaunde señala respecto a este

documento lo siguiente: “El reglamento fue expedido por San Martín el 12 de febrero de 1821, con el fin de regular lo concerniente a la distribución territorial y era de utilidad para el uso interno, ya que aún no se había proclamado la Independencia” (1997: 235). Un documento que buscaba brindar orden en un territorio convulsionado, tal como se desprende del mismo al fijar desde el inicio los fines concretos para los cuales había sido emitido.

El estatuto provisional muestra la situación real del contexto de las naciones emergentes, señalando en el primer artículo, que son ciudadanos sin distinción del lugar de nacimiento, todos aquellos que: hayan nacido en América y, además, que hayan jurado la Independencia. El artículo segundo es el más específico respecto a los no nacionales o extranjeros para adquirir la naturalización, y hace mención respecto a un reglamento sin brindar mayores detalles, este reglamento había sido publicado en octubre del mismo año y mediante el cual se regulaba los requisitos y la formalidad de la misma. Respecto a este último punto, solo se había realizado una remisión respecto al reglamento por la precisión con la cual había sido desarrollada. Pacheco, afirma:

El gobierno estaba convencido que las cualidades podrían variar de acuerdo a las épocas y por ello no debería figurar como parte de la constitución debido a la dificultad que implicaría una reforma para la variación de los requisitos y por eso debería considerarse lo atinente a la ciudadanía en una ley ordinaria. (2015: 52)

Este reglamento, data del 4 de octubre de 1821, mediante el cual establecía lo siguiente:

Eran ciudadanos todos los hombres libres nacidos en el país que hubiesen cumplido la edad de 21 años, con tal que ejerciesen alguna profesión o industria útil. **A los naturalizados se les exigía la edad de 25 años.** La cualidad de ciudadano del Perú era indispensable para poder obtener un empleo público. (PACHECO 2015: 52).

Otro instrumento legal importante fue el decreto emitido por San Martín declarando que los extranjeros que tenían residencia en el Perú, gozaban de los mismos derechos y obligaciones que los peruanos de nacimiento. El decreto firmado también por el Secretario de Estado Bernardo de Monteagudo; en consecuencia, tenían los mismos derechos que los ciudadanos del Perú y por tanto tenían derecho a la protección del gobierno y de las leyes, pero quedaban a la vez obligados a ese mismo gobierno y sus leyes; se obligaba además, a los extranjeros residentes a tomar las armas con el fin de brindar soporte al orden interno pero no a realizar la guerra contra los españoles, siempre y cuando estos

se mantengan neutrales, se obligaban también a cumplir con las mismas cargas y contribuciones que les correspondían a los peruanos en proporción de su riqueza y de los beneficios que le otorgaba la industria.²

Otro decreto expedido al año siguiente, sobre naturalización y ciudadanía de los extranjeros, establecía que todo no nacional que arribe al país y posea además la habilidad para desempeñar un arte o ciencia, debería tener la intención de ejercer en la patria peruana y aunado a ello su ánimo de avecindarse, recibiría de forma gratuita la carta de ciudadanía siempre y cuando juramente sostener la Independencia del Perú. También se establecía como incentivo que todo extranjero que haya introducido alguna máquina que mejore la agricultura y labores de industria, sería exceptuado de toda contribución por el periodo de un año. Otro de los incentivos brindados por el Estado peruano a fin de promover la ciudadanía de los extranjeros, estaba referido al auxilio que le otorgaba el Estado a aquellos extranjeros que poseían algún arte o ciencia, pero no contaban con fondos para su ejercicio, pero este auxilio tenía que ser reintegrado al igual que el brindado a los extranjeros que se dedicaban a la agricultura.³ El gobierno de San Martín con la colaboración de Monteagudo, debido a la circunstancia histórica, promovía fuertemente los incentivos a los extranjeros a fin de que residiesen en el Perú.

3.1.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1823

Un rasgo particular de la primera Constitución del Perú, del año 1823, fue la elección de representantes solo en territorio que era controlado por los patriotas. El que describe de mejor forma esto es Aljovín, quien al respecto afirma lo siguiente:

Los departamentos controlados por las tropas de San Martín eran: Lima, Tarma, Huaylas, Trujillo y la costa. Asimismo, Puno, Huancavelica, Huamanga, Cuzco y Arequipa, seguían en manos de los realistas. Por ello la forma de elección en el caso de estos últimos fue con aquellos que residían en Lima, siendo el caso de Puno, uno de los más característico debido a la escasa presencia de residentes (4). Acotando, además, que los que tenían derecho a voto eran las personas que poseían renta ya sea en Lima, la costa o en la sierra. (2018: 55)

2 Decreto del 17/10/1821.

3 Decreto del 19/04/1822.

Por otro lado, la primera elección del Perú tuvo en su mayoría una representación de clérigos y abogados, muchos de ellos de manera abrupta y con serios cuestionamientos. Al respecto Aljovín, señala respecto a esta elección lo siguiente: “existiendo circunstancias de personajes elegidos de manera bastante dudosa y aprovechando las circunstancias mediante la compra de votos, como el caso del diputado por Huancavelica Manuel Antonio Colmenares que habría reunido a diferentes estibadores de la parada o mercado con el fin de comprar su voto y ser elegido” (2015: 56). Un escenario que al día de hoy no es muy ajeno a nuestra realidad, demostrando la debilidad institucional de una democracia incipiente.

El primer Congreso peruano se reunió el 20 de septiembre de 1822, dejando sin efecto el estatuto provisional, y procedió a asumir facultades ejecutivas y suprimió el Consejo de Estado de forma temporal hasta la publicación de la primera Constitución peruana el 12 de noviembre, señalando respecto a la ciudadanía extranjera, lo siguiente:

Artículo. 17.- Para ser ciudadano es necesario:

- 1.- Ser peruano.
- 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años.
- 3.- Saber leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840.
- 4.- Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero.

Artículo 20. Son igualmente ciudadanos los extranjeros casados que tengan diez años de vecindad en cualquier lugar de la República, y los solteros de más de quince, aunque unos y otros que no hayan obtenido carta de ciudadanía, con tal que sean fieles a la causa de la Independencia, y reúnan las condiciones del artículo 17.

Artículo 21. Se moderarán estas reglas en orden a los naturales de las demás secciones independientes de América, según sus convenciones recíprocas con la República.

Artículo 22. Solo la ciudadanía abre la puerta a los empleos, cargos o destinos de la República, y da el derecho de elección en los casos prefijados por la ley. Esta disposición no obsta para que los peruanos que aún no hayan comenzado a ejercer la ciudadanía, puedan ser admitidos a los empleos, que por otra parte no exijan edad legal.

Artículo 23. Todos los ciudadanos son iguales ante la ley, ya premié, ya castigué. Quedan abolidos los empleos y privilegios hereditarios.

Artículo 24. El ejercicio de la ciudadanía se suspende únicamente:

- 8° Por comerciar sufragios en las elecciones.

Artículo 25. Se pierde el derecho de ciudadanía únicamente:

1° Por naturalizarse en tierra de gobierno extranjero.

En esta carta constitucional, los requisitos para obtener la nacionalidad peruana adquirieron mayor dificultad y limitación; ya no era suficiente con la intención de ser peruano y jurar la Independencia tal como lo establecía el estatuto provisorio, sino que, además, debería cumplir con diez años de residencia en el caso de no nacionales siempre y cuando se encuentre casado; y, en el caso de no de estar casado, se requería tener quince años de residencia; en el caso de aquellas personas que no contaban con la carta de ciudadanía, se remitía a los requisitos del artículo 17°, que priorizaba contar con una propiedad y no ser sirviente principalmente.

Otras características importantes de esta carta constitucional respecto a la ciudadanía, era la de tomar en cuenta las convenciones, la pérdida de ciudadanía al estar involucrado o cometer actos vinculados a la comercialización de sufragios durante elecciones y el de adquirir la nacionalidad de otro país o gobierno. Respecto a esta Constitución, Pacheco (2015) ha sido bastante enfático al señalar lo siguiente:

¿Quién le dio al Congreso Constituyente el derecho de privar de la ciudadanía a los hombres que ganan el pan con el sudor de su frente, a aquellos que con su fatiga alimentan tal vez a una falange de parásitos y charlatanes que con el vientre lleno van a dictar leyes y decidir a su antojo de la suerte de la mayoría de la nación? y líneas más abajo señala: Nada diremos de las no menos absurdas disposiciones relativas al modo como los extranjeros podían obtener la ciudadanía. (2015: 55-56)

Esta carta constitucional, como hemos analizado, tenía un carácter basado en términos económicos y señalaba diversas limitaciones como la edad, la misma que no solo era limitante para la adquisición de nacionalidad, sino también para quienes aspiraban a tener un cargo público, para lo cual se debería contar con un patrimonio o renta alta en el caso de aspirantes a diputados y propiedad con un valor alto para el caso de senadores.

3.1.4. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1826

La Constitución de 1826, Constitución de Bolívar o Constitución vitalicia, buscaba legitimar el poder dictatorial de Bolívar y fomentar el orden; Montegudo había regresado al Perú ante el llamado del libertador y José María

Pando, un intelectual peruano que se había desempeñado en la corte española, fueron algunos de los que junto a Bolívar, aportaron a esta Constitución. Respecto a esta carta constitucional, Chiaramonti ha señalado: “Se le reprochaba haber usurpado la soberanía de la nación y de haber ignorado la Constitución de 1823” (2012: 2); constituyéndose en una Constitución de corta duración pero que hasta el día de hoy causa diversos debates en plano académico histórico-jurídico. Paniagua afirma: “Bolívar menospreció que el pueblo peruano elegiría diputados que no serían fieles a su causa, cuestión que posteriormente les causaría algunos problemas a sus proyectos ya estando en boga la naciente república bolivariana” (2007: 71). Por su parte, Morón sostiene al respecto lo siguiente: “La Constitución de Bolívar en cuanto a las opiniones y pareceres de diversos académicos, es bastante contradictoria en el análisis de todos ellos, debido quizá a su excesivo oscurantismo y los poderes que gozaba Bolívar (2000: 174-177). En todas estas posiciones se coincide en caracterizarla como usurpadora, antidemocrática y contradictoria. Pacheco, también se suma a la crítica:

Nada tenemos que agregar a las ligeras reflexiones sobre las principales disposiciones de esta Constitución. Advertiremos únicamente que, en su conjunto y en sus más importantes disposiciones, aparece como un plagio ridículo de la Constitución francesa del año II, y decimos ridículo porque ni Bolívar, a pesar de su prestigio, contaba con los mismos elementos que el cónsul Bonaparte para la duración de su obra, ni la sociedad peruana se parecía en nada a la francesa de esa época; sacando de esto una muy triste consecuencia para el Libertador de la América, y es que no conocía el país en donde se hallaba y que, a pesar del vasto genio que comúnmente se le atribuye, caía frecuentemente bajo el influjo de ilusiones que, más de una vez, le produjeron amargos desengaños (2015: 73)

Bolívar, al parecer, había terminado tomando modelos de Europa que pretendía implantar en la realidad americana, cuestión que nunca ha funcionado tal como se ha demostrado a través de hechos históricos. Respecto a la ciudadanía, señalaba los siguientes aspectos:

CAPÍTULO II

De los peruanos.

Artículo 11. Son peruanos:

1° Todos los nacidos en el territorio de la República.

2° Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, luego que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú.

3° Los Libertadores de la República declarados tales por la ley de 12 de febrero de 1825.

4° Los extranjeros que obtengan carta de naturaleza, o tengan tres años de vecindad en el territorio de la República.

Artículo 13. Los peruanos que estén privados del ejercicio del poder electoral, gozarán de todos los derechos civiles concedidos a los ciudadanos.

Artículo 14. Para ser ciudadano es necesario:

1° Ser peruano.

2° Ser casado, o mayor de veinticinco años.

3° Saber leer y escribir.

4° Tener algún empleo o industria; o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción á otro en clase de sirviente doméstico.

Artículo 15. Son ciudadanos:

1° Los libertadores de la República. (artículo 11, 3°).

2° Los extranjeros que obtuvieren carta de ciudadanía.

3° Los extranjeros casados con peruana, que reúnan las condiciones 3 y 4 del artículo 13.

Artículo 16. Los ciudadanos de las naciones de América, antes española, gozarán de los derechos de ciudadanía en el Perú, según los tratados que se celebren con ellas.

Artículo 19. El derecho de ciudadanía se pierde:

1° Por traición á la causa pública.

2° Por naturalizarse en país extranjero.

3° Por haber sufrido pena infamatoria o afflictiva, en virtud de condenación judicial.

Cuestiones fundamentales y cambios respecto a la Constitución anterior, son los referidos a el reconocimiento de la ciudadanía mediante ley del 12 de febrero de 1825, a los que habían participado en calidad de libertadores; los no nacionales deberían acceder a la carta de naturaleza o cumplir con tres años de domicilio en el territorio peruano; aún se exigía el requisito de la carta de naturaleza y haber nacido en cualquier lugar del territorio americano en base a convenios. El artículo 19° repetía la fórmula de la de 1823, referente a la

pérdida de ciudadanía, ratificaba también la de 1823 que al nacionalizarse se perdía automáticamente la pérdida de la ciudadanía.

3.1.5. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1828

La Constitución de 1828 es la más cercana a las bases del constitucionalismo contemporáneo. Al respecto, Ramos señala sobre esta Constitución: “Madre de nuestras constituciones” y “Primer ensayo equilibrado de los poderes públicos y de la organización del Estado” (2018: 35). Las constituciones posteriores la tomarían como modelo. Por su parte, Pacheco la ha descrito de la siguiente manera respecto a sus principales características: “La ciudadanía, el ejercicio de la soberanía, las condiciones para ser diputado y senador, el sistema municipal, las juntas departamentales y el desaparecido Consejo de Estado” (2015: 74-82). Y Ramos (2018), tomando los aportes de diversos investigadores señala: “Paz Soldán la consideraba liberal por esencia, Somocurcio destaca los aportes de Luna Pizarro y su realismo, Pérez Liendo rescata su régimen regionalista y Pacheco destaca su sistema Municipal” (RAMOS 2018: 35-40). Ello denota la esencia democrática y la intención de generar la institucionalidad del Perú, la cual se vería interrumpida al establecerse su revisión en un periodo de cinco años.

Específicamente, respecto a la ciudadanía y los requisitos para obtener la misma por parte de los no nacionales, se estableció en el título II:

TÍTULO II

DE LA CIUDADANÍA

Artículo 4. Son ciudadanos de la nación peruana:

1º Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República.

2º Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, desde que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú.

3º Los extranjeros que hayan servido o sirvieren en el ejército y armada de la República.

4º Los extranjeros avecindados en la República desde antes del año veinte, primero de la independencia, con tal que prueben, conforme a la ley, haber vivido pacíficamente en ella; y se inscriban en el registro nacional.

5° Los extranjeros establecidos posteriormente en la República o que se establecieron, obteniendo **carta de ciudadanía** conforme a la ley.

6° Los ciudadanos de las demás secciones de América, que desde antes del año veinte se hallan establecidos en el Perú, gozarán de la ciudadanía, con tal que se inscriban en el registro nacional: y los que en adelante se establecieron, con arreglo a las convenciones recíprocas que se celebren.

Artículo 5. El ejercicio de los derechos de ciudadanía se pierde:

2° Por aceptar empleos, títulos, o cualquiera gracia de otra nación, sin permiso del Congreso.

Artículo 6. Se suspende:

3° Por la naturalización en otro Estado.

JUNTAS DEPARTAMENTALES.

Artículo 75. Son atribuciones de estas juntas:

22° Calificar a los extranjeros comprendidos en el párrafo 4°, artículo 4, e informar al Congreso sobre los demás que merezcan **carta de ciudadanía**.

Una de las particularidades de esta carta constitucional es la referida a los hijos de padre o madre peruanos, quienes solo deberían manifestar su voluntad de domiciliarse en el Perú, pero de manera legal; también le otorgaba la ciudadanía a los extranjeros que se encontraban brindando servicio o hayan brindado servicio en el ejército; a los extranjeros que se encuentren vecindados en el Perú antes de 1820, siempre y cuando puedan probar legalmente su permanencia y domicilio de forma pacífica, además de inscribirse en el registro nacional; otro de los requisitos establecidos para los extranjeros que buscaban obtener la ciudadanía, era el de realizar el procedimiento para obtener la carta de ciudadanía; estos procedimientos serán regulados mediante dos leyes principales en el año 1829, principalmente referidas a la licencia de morada y la carta de ciudadanía.

En julio de 1829, mediante ley se dispuso que los extranjeros soliciten licencia de morada,⁴ para ello se hacía mención al decreto emitido en marzo de 1822 respecto a las circunstancias que se exigían a los extranjeros que deseaba

⁴ Ley del 30/07/1829.

residir en el Perú, con esa ley se buscaba perfeccionar el decreto de 1822 para evitar cualquier dificultad para su cumplimiento. Se solicitaba a los extranjeros que dentro de seis días presentaran ante el prefecto, una declaración escrita de su habitación conteniendo nombre, destino y patria, todo ello acompañado de un pliego de sello primero; la licencia de morada no se extendía por un plazo mayor a seis meses, teniendo que refrendarla por seis meses más hasta cumplir los dos años de residencia. En el caso de extranjeros que llegaban a los puertos del Estado peruano y no se encontraban cerca a la residencia del prefecto, tenían que presentar su pasaporte a la autoridad local a la que tenían que declarar la cantidad de tiempo que pensaban residir en el País, la misma que si excedía el plazo de un mes, obligaba a solicitar se les otorgue una nueva licencia. También se encuentran en esta ley, sanciones y multas a aquellos que falsifiquen licencias; y, se exceptuaba a aquellos que justifiquen tener residencia de más de cinco años. La institución encargada de llevar el registro de todos los extranjeros eran la prefectura, tanto de aquellos que ingresaban o salían del territorio de su jurisdicción como también de aquellos que obtenían permiso demorado, teniendo que dar cuenta de forma mensual al Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores. Como punto adicional, la ley establecía que los dueños de casas particulares, hospederías o fondas tendrían que notificar al inspector del barrio en un plazo de 24 horas la llegada de una persona extranjera; a su vez el inspector tenía que comunicar al gobernador y este último a la prefectura, siendo los prefectos los principales encargados de cumplir la función y la ley respecto a la licencia de morada. Este procedimiento buscó formalizar la migración, perfeccionando el decreto de 1822.

Respecto a la carta de ciudadanía, encontramos la ley del 30 de septiembre de 1829,⁵ emitida por el vicepresidente de esa época, el ciudadano Antonio Gutiérrez de la Fuente; en la misma se desarrolla lo contenido en el párrafo 5 del artículo 4 y se establecían como requisitos para obtener la carta de ciudadanía por parte de los extranjeros, haber cumplido 24 años y solicitar ante el prefecto del departamento correspondiente la intención de domiciliarse y además de residir durante siete años, no comprendiéndose en esta disposición a los españoles que no reconozcan la Independencia del Perú. Otra forma que admitía la ley era la de casarse con una peruana; si adquiría un bien inmueble

5 Ley del 30/09/1829.

que brindara con una renta anual de mil pesos o en su defecto, contar con alguna invención, industria, ciencia o arte que pueda aportar o introducir en beneficio del País, el mismo que debería enseñar a dos peruanos para poder efectivizar la entrega de su carta de ciudadanía. El procedimiento era un tanto engorroso, se debía presentar la documentación ante el prefecto para que este lo dirija mediante informe al ministro del interior que lo presentaba ante el Congreso que era el ente que concedía la carta de ciudadanía siempre y cuando exista un informe previo por parte de la junta del departamento en el que vivía el solicitante y también un informe por parte del ministro del interior que había presentado la solicitud. Si el Congreso otorgaba la carta, esta era emitida de manera formal con el gran sello de la república tal como lo establecía la ley y se reconocía al extranjero, derechos civiles y políticos. Pero el procedimiento continuaba mediante la presentación por parte del extranjero beneficiado ante el prefecto o subprefecto del departamento a fin de realizar el juramento constitucional y de obediencia al gobierno, acto del cual, para perfeccionar la carta, debería inscribirse en la misma carta al pie en calidad de nota y presentarse ante la municipalidad para que se inscriba en el registro cívico. De esta manera, la carta de ciudadanía era una gracia otorgada al ciudadano extranjero por el Congreso de la República bajo los requisitos ya establecidos.

Asimismo, el 22 de diciembre de 1833 se expidió la ley mediante la cual se señalaba las pruebas que tenían que presentar los extranjeros residentes en la República antes del año de 1820,⁶ para obtener la ciudadanía; entre ellas se establecían: informes de las autoridades y municipalidades en donde hayan residido durante la guerra de la Independencia, siete testigos con evidente probidad y servicios a la causa de la Independencia que deberían declarar ante la autoridad judicial del lugar de residencia del solicitante y documentos que acrediten haber realizado servicios útiles al Estado durante la Independencia. Se estableció el nombramiento de una comisión especial que evalúe y apertura dictamen sobre estas solicitudes, siendo las juntas departamentales las que tenían el poder discrecional de decidir si aceptaban la demanda del pretendiente y de ser así, emitían su informe que junto al expediente era elevado al Congreso a través del Ministerio del Interior, siendo el Congreso el que ordenaba en última instancia la inscripción del extranjero en el registro nacional. Un

6 Ley del 14/01/1833 (fecha de promulgación)

procedimiento que en el tiempo sería perfeccionado a través del registro en las municipalidades tal como lo veremos más adelante.

Aquellos extranjeros que habiendo obtenido la nacionalidad peruana y aceptaban títulos, empleos o gracias de otro gobierno, perdían automáticamente la ciudadanía peruana siempre y cuando no hayan solicitado el permiso del Congreso; en caso de se hayan naturalizado en otro Estado, se suspendía la ciudadanía. Otro rasgo es el referido en el artículo 75° en su sección 22°, respecto a las juntas departamentales, siendo estas las que calificaban a los no nacionales respecto a su domicilio, cuando se solicitaba la carta de ciudadanía.

Un agregado histórico relevante es el de los extranjeros que deseaban ser diputados, tenían que cumplir con diez de vecindad, ser casados, viudos o eclesiásticos y, además, contar con un bien o propiedad valorizada en doce mil pesos. Pacheco, afirmó lo siguiente respecto a este punto:

Esta última y extraña disposición parece más bien una ley romana del tiempo de Augusto, que cláusula o artículo de una constitución moderna, formada por hombres que se preciaban de ser eminentemente liberales. Ningún código moderno priva a un individuo del derecho de ciudadanía del país de donde es oriundo su padre y, aunque se exija la formalidad de la inscripción en el registro cívico, basta esto para que se le considere tan ciudadano como cualquiera que hubiese nacido en el territorio. (2015: 76)

3.1.6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1834

Establecida la revisión en un plazo de cinco años en la Constitución de 1828 con el fin de poder superar obstáculos o algunos defectos que hayan impedido la efectividad de la Constitución, en un contexto bastante difícil y el orden imperante puesto en duda, se convoca elecciones de la cual se promulgaría la Constitución de 1834. Conservadores y liberales marcan el debate político, teniendo entre sus filas a José Gálvez y Bartolomé Herrera como líderes de las corrientes antes descritas. Algunos intelectuales han considerado que esta Constitución interfirió el desarrollo democrático de la Constitución anterior y significaba una regresión al autoritarismo, Pacheco, señalaría sobre esta Constitución:

¿Para qué detenernos en el examen de esos simulacros de asambleas reunidos en Sicuani y Huaura, bajo la férula del conquistador, a cuya soberana voluntad estaban sometidos y que parece que solo se hubiesen reunido para quemar incienso en sus altares y rendirle un homenaje servil y adulador? (2015: 859)

La confrontación de conservadores y liberales tomará mayor evidencia en la Convención Nacional. Panigua afirma: “La Convención Nacional no fue, así, un punto de encuentro entre extremos que ya se habían acercado notablemente, en 1828, sino una oportunidad para restaurar viejas rencillas y para agudizar diferencias” (2000: 344). No solo se vislumbra un conflicto ideológico, también político y con ambición de poder. Este conflicto desencadenaría en una grave crisis que sumergió al país en uno de sus capítulos más oscuros y de regresión institucional; producto de ello fue una carta constitucional que dinamitaba la figura de la presidencia en un afán de limitar el poder del caudillo que ejercía la presidencia, quedando sometido a mayores prerrogativas por parte del Congreso en un país en el que aún imperaba el desorden.

Dicho lo anterior, en cuanto a la ciudadanía, Panigua, afirma lo siguiente: “En el Título 11 (De la ciudadanía) se reducía la generosa extensión de la ciudadanía que había hecho la Carta de 1828 cuidando de dejar a salvo los derechos adquiridos bajo su imperio (art. 10 de las Disposiciones Transitorias)” (2004: 373). Rasgo importante que significaba una regresión en materia de reconocimiento de derechos.

Esta Constitución en cuanto a la ciudadanía, establecía expresamente lo siguiente:

TÍTULO II

DE LA CIUDADANÍA.

Artículo. 3. Son ciudadanos de la nación peruana:

- 1º Todos los hombres libres nacidos en el territorio de la República.
- 2º Los hijos de padre peruano, o de madre peruana, nacidos fuera del territorio; desde que se inscriban en el registro cívico en cualquiera provincia.
- 3º Los extranjeros que hayan servido en el ejército, o en la armada de la República.
- 4º Los extranjeros casados con peruana, que profesen alguna ciencia, arte o industria, y hayan residido dos años en la República.
- 5º Los extranjeros que obtengan carta de ciudadanía.

Artículo 4. El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía se suspende:

- 3º Por naturalización en otro Estado.

Artículo 5. El ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía se pierde:

2° Por aceptar empleos, títulos o cualquiera gracia de otra nación, sin permiso especial del Congreso.

Artículo 6. Los que han perdido la ciudadanía pueden ser rehabilitados por el Congreso, motivando la impetración de la gracia.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Artículo 10. Los extranjeros que conforme a la Constitución del año veintiocho se hallan en posesión de la ciudadanía, la conservarán, aunque no estén expresamente comprendidos en el artículo.

En esta Constitución, se excluye la voluntad de las personas extranjeras que deseaban domiciliar en el País que había sido establecida en la Constitución anterior y en su artículo señalaba que el Congreso tenía la prerrogativa de rehabilitar la ciudadanía a personas que la hayan perdido; permitió, además, mantener los derechos de ciudadanía obtenidos por no nacionales durante la vigencia de la carta constitucional de 1828.

También es importante resaltar que durante la vigencia de esta Constitución, en el año de 1835, se expidió el decreto que declaraba ciudadanos del Perú, a todos los extranjeros que querían inscribirse en el registro cívico.⁷ Este decreto que fue expedido durante la presidencia del ciudadano Felipe Santiago Salaverry, jefe supremo del Perú, disponía que la ciudadanía no estaba asociada al nacimiento en territorio peruano, reconociéndose este derecho solo por ley. En este decreto se exaltaba al hombre honrado e industrial; asimismo, asociaba el atraso del Perú con su infancia política y tomaba como ejemplo a los Estados Unidos de América para justificar estar en contra de los nacionalismos y patriotismo que generaban el aislamiento de la patria, exaltaba el modelo norteamericano textualmente en el decreto y llamaba a seguir las virtudes y lecciones propias de este modelo. Todo individuo de cualquier parte del mundo, era ciudadano del Perú desde el momento en que pisara tierra peruana y mostrara su intención de inscribirse en el registro cívico. Excluyendo del beneficio, únicamente, a aquellas personas que no profesen industria alguna.

7 Decreto del 14/03/1835.

3.2. DEL FIN DE LA CONFEDERACIÓN A LA CONSTITUCIÓN CONCILIADORA DE 1860

3.2.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1839

Habiendo triunfado Gamarra en el conflicto interno, mediante esta Constitución trató de modificar los cambios establecidos en la Constitución de 1834 que habían limitado la figura presidencial. También significó el fin de la confederación peruano-boliviana, configurándose la prohibición de asociación con otro Estado. Nos encontramos en una época de la historia en la cual el nacionalismo ya se empezaba a sentir de forma concreta y así lo hizo con la confederación, al respecto, Peralta, afirma lo siguiente:

La sátira política de *La Mulata* contra Santa Cruz y la Confederación también fue un fiel reflejo del nacionalismo criollo limeño activado en un periodo de crisis como fue la contienda bélica del ejército restaurador chileno, apoyado por Gamarra, contra la Confederación Perú-boliviana en octubre de 1838... El nacionalismo criollo de Buenaventura Seoane expresó una peculiar forma de aproximarse a la noción de “pueblo soberano” por parte de los políticos conservadores que combatieron al proyecto de la Confederación Perú-boliviana. La asociación entre “pueblo” y “plebe” (la clase baja de origen africano) adquiere una connotación positiva cuando se trata de la defensa de la libertad de la patria por parte de estos últimos. (2017: 180-181)

Convirtiéndose la confederación en un hito histórico que va a marcar la identidad de los criollos y el paso al sentimiento de nacionalidad; en ese contexto, lo referido a la ciudadanía y nacionalidad, tendrá otros matices respecto a las cartas constitucionales anteriores, destacándose incluso algunos casos que serán dirimidos por el Congreso.

En esta carta constitucional, se señalaba lo siguiente:

TÍTULO III

DE LOS PERUANOS.

Artículo 4. Los peruanos lo son, o por nacimiento, o por naturalización.

Artículo 5. Son peruanos por nacimiento:

1º Los hombres libres nacidos en el territorio del Perú.

2º Los nacidos en país extranjero de padres peruanos que estén al servicio de la nación.

3º Los hijos de padre o madre peruanos nacidos en el extranjero, siempre que, desde

el lugar de su residencia, los manden inscribir en el registro cívico de la capital de la República.

Artículo 6. Son peruanos por naturalización:

1° Los extranjeros admitidos al servicio de la República, conforme al artículo 88, restricción 5ª de esta Constitución.

2° Los extranjeros que hayan servido fielmente en el ejército o armada.

3° Los extranjeros avecindados en el territorio antes del año veinte, inscritos en el registro cívico.

4° Los extranjeros establecidos posteriormente que siendo profesores de alguna ciencia, arte o industria útil y teniendo cuatro años de residencia, se inscriban en el registro cívico o se casen con peruana.

5° Los Españoles desde que manifiesten su voluntad de domiciliarse en el país y se inscriban en el registro cívico.

6° Los que son ciudadanos por nacimiento en las demás Repúblicas hispano-americanas, inscribiéndose en el registro cívico.

TÍTULO IV

DE LA CIUDADANÍA.

Artículo 10. El derecho de la ciudadanía se pierde:

2° Por naturalización en otro Estado.

GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Artículo 178. Los extranjeros gozarán de los derechos civiles, al igual de los peruanos, con tal que se sometan a las mismas cargas y pensiones que estos. (*) (*) Aclarado por decreto de 2 de junio de 1841. (Nota de Juan Oviedo).

Se adoptan criterios que limitan la ciudadanía, una Constitución conservadora que aumentó el límite de edad para elegir senadores y diputados. Pacheco, señala sobre esta Constitución: “La Constitución de 1839, fue propia de hombres sin ideas ni principios, surgida de la lucha interna y liderada por un soldado y en la cual los hombres que participaron de su elaboración se sabían sabios y omnipotentes” (2015: 86-89). Propia del conflicto de la convención nacional, la confederación que dividió al país y el triunfo de Gamarra que buscaba afianzar el poder del ejecutivo.

En cuanto a la ciudadanía, la figura del registro cívico toma mayor importancia a fin de ejercer ciudadanía en el caso de extranjeros; sin embargo, asumimos que la inscripción en el registro cívico, no era posible sin el otorgamiento de la carta de naturaleza por parte del Congreso de la República tal como se desprende de una ley de diciembre de 1851 mediante la cual se otorgó la carta de ciudadanía a una persona natural de Bolivia. Esto último se desprende del caso del Dr. Lucas Huerta Mercado, ocurrido en Arequipa y en el cual, mediante decreto del 4 de junio de 1845, se establece por parte del gobierno peruano que ningún extranjero puede obtener beneficios eclesiásticos sin contar previamente con la carta de naturaleza. Por ello, se declaró nula su admisión al concurso de la silla magistral del coro de Arequipa (OVIEDO 1861: 331-332). Encontramos otros casos como es de los abogados extranjeros, los cuales no podían ejercer actos de jurisdicción y tampoco obtener cargos o empleos públicos que solo estaban reservados para peruanos de nacimiento de acuerdo a una ley de 08 de enero de 1848 y tampoco podían ejercer en calidad de conjuces en los juzgados y tribunales de la república de acuerdo a un decreto emitido el 6 de agosto de 1846 rubricado por Paz Soldán a través del Congreso de la República del Perú.⁸

Otro caso relevante lo encontramos la ley del 24 de diciembre de 1851,⁹ ley mediante la cual se le concedía carta de ciudadanía a don José Luis Terán, natural de Bolivia, dicha ley fue promulgada el 31 de diciembre de 1851. Mediante la misma se establecía que el interesado debería solicitar la expedición de la carta de ciudadanía una vez haya realizado la inscripción en el registro cívico, siendo presidente del senado de ese entonces el señor Antonio de la Fuente y don Joaquín de Osma, presidente de la cámara de diputados. Siendo una vez más resaltante la importancia de la inscripción en el registro cívico sin lo cual no podía perfeccionarse la adquisición de la ciudadanía por parte de los extranjeros.

Se consideraba peruanos también por naturalización a quienes hayan servido en el ejército o armada, a los que vivían residían antes del año de 1820 pero con la condición que estén inscritos en el registro cívico y a los profesores de alguna ciencia solo les exigía cuatro años de residencia y estar inscritos en

8 Decreto del 06/08/1846.

9 Ley del 24/12/1851.

el registro cívico o estar casado con una peruana para adquirir la ciudadanía; respecto a la pérdida de ciudadanía, esta implicaba el hecho de naturalizarse en otro Estado. Además, los extranjeros tenían los privilegios de contar con derechos civiles, condicionados a cumplir las mismas cargas, responsabilidades y pensiones que los peruanos.

En cuanto a leyes, se emitió la ley sobre ciudadanía, nacionalidad e inmigración extranjera, ley del año 1849, mediante la cual se asignaba una prima a los instructores de colonos extranjeros,¹⁰ esta ley fue promulgada por el presidente Ramón Castilla y se justificaba en la necesidad de “falta de brazos” en la agricultura. Por lo cual, era inminente fomentar y premiar a los empresarios que introducían colonos en el Perú, siendo el primer favorecido Domingo Elías, uno de los fundadores del Club de la Unión y que promovió la inmigración masiva de chinos Culíes al Perú. Al respecto, Villafuerte, ha señalado lo siguiente:

Domingo Elías fue el primer introductor de chinos, a él y a su socio Juan Rodríguez, les dieron el “negocio” por cuatro años de introducir chinos. Al tiempo, Elías era concesionario del guano, por lo que es muy probable que haya echado mano de ellos en dicha labor [...] los chinos significarían la mano de obra más importante y decisiva, además de mayoritaria a partir de la década de los cincuenta, al ser su forma bajo “contratas” y la condición de semi-esclavitud, la necesaria y preferida ante la mano de obra “libre” (enganchada) al estar sujetos a mayor coerción y obligaciones contractuales hacia su amo-patrón. (2012: 132)

Debemos acotar que la migración china fue para cubrir los espacios dejados por indígenas que habían abandonado los campos; sin embargo, el trato era primitivo y eran trasladados en forma degradante, perdiendo la vida muchos de ellos durante el traslado. La “Ley chinesca”, como se le denominó a la ley que promovía la migración de colonos, no garantizaba ningún derecho a los extranjeros, permitiendo el trato como mercaderías, en calidad de objetos del contrato. Los beneficiarios de esta ley serían los oligarcas de la patria que brindaron un trato inhumano y sin protección legal a los extranjeros. Más adelante, en virtud a la preocupación por la situación de los extranjeros, el presidente Castilla emitiría una nueva ley en 1861, mediante la cual se buscó formalizar la inmigración que desencadenaría en un fenómeno masivo, teniendo que prohibirse en 1874 al no poder ser controlada.

10 Ley del 17/11/1849.

3.2.2. ESTATUTO PROVISORIO DE 1855 Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1856

Estatuto provisorio de 1855 y la Constitución política de 1856, representará la consolidación de diversas figuras de la corriente liberal, liderados por el intelectual José Gálvez. Ramón Castilla había expedido el estatuto provisorio en el cual se consideraba de manera breve lo referente a la ciudadanía extranjera en el artículo 15, mediante el cual se les afirmaba sus derechos tanto de seguridad personal, como de sus propiedades o bienes, sin mayor descripción al respecto.

Por el contrario, la Constitución de 1856 fue producto de elecciones sin limitaciones respecto a saber leer o escribir o la cantidad de bienes o contribución económica. Esta Constitución se caracterizó por la abolición de los fueros, el fortalecimiento de las instituciones, la libertad y la obediencia a la ley. Gálvez se opuso de manera contundente a la amnistía de Echenique y tal como han descrito diversos investigadores, se impregno de doctrina a la revolución de Castilla desde la comisión de Constitución presidida por Gálvez.

La generación liberal, adicionará además un liberalismo humanista, el sufragio universal, el fortalecimiento democrático de las instituciones y de la participación electoral, además de la abolición del tributo indígena y la oposición de la pena de muerte; una Constitución adelantada a su tiempo que no logró consolidarse por la contradicción existente con la realidad peruana. En defensa a esta Constitución, Gálvez, sostendrá lo siguiente: “Esta contiene todo lo bueno de las Constituciones precedentes y resaltando cada uno de los puntos que representan una innovación o transformación profunda” (1999: 640).

En cuanto a la ciudadanía de los extranjeros y el acceso a la misma, establecería lo siguiente:

TÍTULO V

DE LOS PERUANOS.

Artículo 32. Hay peruanos por nacimiento y por naturalización.

Artículo 33. Son peruanos por nacimiento:

1º Los que nacen en el territorio de la República.

2° Los hijos de padre o madre peruanos que nacen en el extranjero, cuyos nombres se inscriban en el registro cívico por voluntad de sus padres, mientras se hallan en la menor edad, o por la suya propia, desde que lleguen a la edad de veintiún años.

Artículo 34. Son peruanos por naturalización los extranjeros de veintiún años que ejerzan alguna profesión o industria y se inscriban en el registro cívico, en la forma que determine la ley.

TÍTULO VI

DE LA CIUDADANÍA.

Artículo 36. Son ciudadanos o se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esta edad.

Artículo 37. El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el ejército o armada.

Artículo 40. El derecho de ciudadanía se pierde:

3° Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado.

4° Por recibir cualquier título de nobleza ó condecoración monárquica.

6° Por el tráfico de esclavos aún en el exterior.

TÍTULO XIX

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.

Artículo 137. Los artículos 33 y 34 no privan de los derechos de peruano por nacimiento o por naturalización á los individuos que se hallen en posesión legal de esa calidad.

En cuanto a la adquisición de ciudadanía para las personas no nacionales, se estableció que eran peruanos en base a dos cuestiones: haber nacido en Perú o por naturalización. En el caso de no haber nacido en territorio peruano, pero teniendo padre o madre peruanos, estos últimos tenían que inscribirlo en el registro cívico o en su defecto, podían hacerlo ellos mismos una vez cumplido los 21 años de edad. Esta ciudadanía obtenida se perdía al ejercer la ciudadanía en otro Estado y mediante una disposición de transitoria reafirmó los derechos obtenidos con el anterior ordenamiento jurídico.

3.2.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1860

La Constitución de 1860, es una Constitución que busca la conciliación y consenso en base a la realidad peruana, tomando en cuenta que liberales y conservadores buscaban imponer sus puntos de vista e ideas, conflicto que solo había causado ingobernabilidad. Castilla había tenido como aliados a los liberales que una vez triunfado la revolución y defenestrado Echenique, no fueron tan afines a Castilla, esto se evidenciaría durante la Convención Nacional en la cual impregnaría el antimilitarismo, la abolición de los fueros y ser anticlerical, lo cual va a generar reticencias en la sociedad peruana.

Algunos estudios confirman la característica conciliatoria de esta Constitución. Por ejemplo, Ramos, ha señalado lo siguiente: “Fue una Constitución que, gracias a su tono conciliador, estuvo vigente durante muchos años y en la cual se contemplaban las libertades de manera esencial” (2015: 71-73). Por su parte, Paz Soldán, afirma que: “Atendidas la época y las circunstancias, ha sido la más notable y sagaz estatuto constitucional” (1944: 168).

Respecto a la ciudadanía y los extranjeros, la carta de 1860 establecía lo siguiente:

TÍTULO V

DE LOS PERUANOS

Artículo 33. Los peruanos lo son, por nacimiento o por naturalización.

(2) Este artículo ha sido sustituido con el siguiente:

Artículo único. - El artículo 38 de la Constitución queda reformado en los siguientes términos: “Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir”. (Ley de 12 de noviembre de 1895).

Artículo 34. Son peruanos por nacimiento:

1º Los que nacen en el territorio de la República.

2º Los hijos de padre peruano o de madre peruana, nacidos en el extranjero, y cuyos nombres se hayan inscrito en el registro cívico, por voluntad de sus padres, durante su minoría, o por la suya propia, luego que hubiesen llegado a la mayor edad o hubiesen sido emancipados.

3º Los naturales de la América Española y los españoles que se hallaban en el Perú cuando se proclamó y juró la independencia, y que han continuado residiendo en él posteriormente.

Artículo 35. Son peruanos por naturalización:

Los extranjeros mayores de veintiún años residentes en el Perú, que ejercen algún oficio, industria o profesión y que se inscriben en el registro cívico en la forma determinada por la ley.

Artículo 36. Todo peruano está obligado a servir a la República con su persona y sus bienes, del modo y en la proporción que señalen las leyes.

TÍTULO VI

DE LA CIUDADANÍA

Artículo 41. El derecho de ciudadanía se pierde:

3° Por obtener o ejercer la ciudadanía en otro Estado:

4° Por aceptar de un gobierno extranjero, cualquier empleo, título o condecoración, sin permiso del Congreso (3).

6° Por el tráfico de esclavos, cualquiera que sea el lugar donde se haga:

TÍTULO XIX

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 135. Los artículos 34 y 35 no privan de los derechos de peruano por nacimiento o por naturalización, a los individuos que se hallen en posesión legal de esta calidad.

En realidad, la diferencia sustancial en cuanto a la adquisición de ciudadanía por parte de los extranjeros, no era sustancial; los cambios fueron en cuanto a la organización del poder, mas no en cuanto a la ciudadanía.

Casos importantes durante los años posteriores a 1860, los encontramos, por ejemplo, en una ley de inicios de 1866, mediante la cual se establecían los casos en que serán considerados peruanos por naturalización los extranjeros. Considerando a los que prestaban servicios en cualquier buque de guerra peruano, chileno o de otra potencia aliada del Perú o Chile, brindándoles la naturalización con el solo hecho de aceptar sus servicios.¹¹ Posteriormente, el decreto del 10 de septiembre de 1866, dispuso que los extranjeros residentes

11 Ley del 24/01/1866.

en la República paguen su contribución personal en los mismos términos y forma que los peruanos. Mediante este decreto, el Presidente Provisorio de la República Mariano Ignacio Prado, establecía que los extranjeros que estaban avecindados en el territorio de la república pagarían la contribución personal en los mismos casos, forma y proporción que los peruanos, encargando dicha labor al despacho de hacienda y comercio.¹²

Otro caso importante lo podemos encontrar en la ley del 9 de noviembre de 1888, mediante la cual los extranjeros domiciliarios en el Perú ya podían adquirir buques mercantes y enarbolar en ellos la bandera nacional al igual que los peruanos. La ley emitida por el presidente Cáceres brindaba los mismos derechos que tenían los nacionales y derogaba todas las que se oponían a esta nueva disposición.¹³

4. CONCLUSIONES

Realizando un análisis histórico-constitucional, hemos podido comprobar los inicios de la adquisición y construcción de la ciudadanía por parte de los extranjeros en el siglo XIX, caracterizado por la configuración del concepto adoptado a partir de las revoluciones que marcaron Europa, en especial la francesa. La formación de los nuevos estados de América constituirá un fenómeno particular que iniciará el delineamiento de ciudadanía y posteriormente la nacionalidad. Sin embargo, este proceso a pesar de ser considerado en las diversas constituciones, fue incipiente aún y basado en términos administrativos que no garantizaban una efectividad de los derechos de las personas extranjeras.

El derecho de adquirir la ciudadanía sí fue considerado en las diversas cartas constitucionales, notando una mayor protección en aquellas constituciones expedidas en ámbitos de mínimo orden y siempre vinculadas a la protección de la ciudadanía. Siendo en constituciones con antecedentes de mayor conflicto, la disminución de derechos ciudadanos en base a limitaciones, la mayor característica. En cuanto a los extranjeros y la adquisición de la ciudadanía, el derrotero en la construcción de la misma y la vinculación con nacionalidad, se vuelve mucho más notorias con la Constitución de 1839, que, aunque podía

12 Decreto 10/09/1866.

13 Ley del 09/11/1888.

ser mínimamente regresiva, dio inicio a la identidad nacional. Cuestión que a pesar del tiempo puede persistir al día de hoy, teniendo que repensar diversos conceptos y normativa sobre ciudadanía-nacionalidad acorde con el actual estado constitucional de derecho.

Dicho lo anterior, el constitucionalismo peruano del siglo XIX y muchos años atrás, reconocía la ciudadanía basado en conceptos propios de la colonia y en obediencia a un monarca del cual se rogaba justicia condicionada a ser un buen vasallo, pasando luego por diversos requisitos como el hecho de pertenecer al catolicismo o la representación familiar que brindaba privilegios políticos. Con la Independencia se va a iniciar una etapa de límites legales para ser considerado ciudadano, pero siempre sobre la base de procedimientos como residencia, cartas de ciudadanía o naturaleza, edad o ser de padre peruano o peruana, entre otros. Características que, a pesar del tiempo, siguen figurando al día de hoy sin tomarse en cuenta las nuevas corrientes que propugnan variar esa concepción y asociación de ciudadano-nacionalidad, la misma que limita la eficacia de los derechos fundamentales de personas en situación de vulnerabilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁGUILA PERALTA, A. D.

2013 *La ciudadanía corporativa: Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima: IEP.

ALJOVÍN DE LOSADA, C.

2005 «Votos y bayonetas: Perú 1825-1851». *Elecciones*, 5, pp. 173-202.

ARROYO, C. L.

2012 «El rol de la Constitución de Cádiz en la gestación de la Independencia del Perú». *Historia Constitucional*, (13), 315-337.

BELAUNDE, D. G.

1997 «Los inicios del constitucionalismo peruano (1821-1842)». *Pensamiento Constitucional*, 4 (4), 233-244.

BELAUNDE, V. A.

1933 «El debate constitucional: Discursos en la Asamblea, 1931-1932». *THËMIS-Revista De Derecho*, 45.

CHIARAMONTI, G.

2005 *Ciudadanía y Representación en el Perú (1808-1860): los itinerarios de la soberanía*. Lima: Fondo Editorial UNMSM.

CORAZAO, V. P.

2004 «La Convención Nacional de 1833-1834 y la Constitución de 1834». *Pensamiento Constitucional*, 10 (10), 341-432.

DE LOSADA, C. A., & LÓPEZ, S. (EDS.).

2018 *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo* (Vol. 41). Lima: Instituto de Estudios peruanos.

DE LOSADA, C. A.

2008 «“Ciudadano” y “vecino” en Iberoamérica, 1750-1850: monarquía o república». *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas. Anuario de Historia de América Latina* (JbLA), (45), 31-55.

FLORES GALINDO, A.

1997 «República sin ciudadanos». *Fronteras de la Historia*, 1, 13-33.

GÁLVEZ, J. F.

1999 «La Convención nacional y la Constitución de 1856». *Pensamiento Constitucional*, 6 (6), 641-687.

GARCÍA BELAÚNDE, D.

2016 *Las constituciones del Perú*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Fondo Editorial, 2016.

JAMANCA VEGA, M. A.

2003 *Repertorio bibliográfico de historia constitucional del Perú*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes

JİYAGÓN-VILLANUEVA, J. C.

2018 «La reforma constitucional de 1860: la necesidad de reformar la Constitución liberal de 1856». *Líneas Generales*, (001), 33-41.

MANRIQUE, N.

1991 «La historiografía peruana sobre el siglo XIX». *Revista Andina*, 9(1), 245.

MARTÍNEZ, T. H.

2012 «Sobre la Constitución de 1812: las Cortes gaditanas y su impacto en el Perú». *Trocadero*, (24), 27-36.

MIRAVET, P.

2006 «Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes». *Cuadernos electrónicos de Filosofía del Derecho*, 14.

MIRALLES, J. A. H.

2009 «Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos». *Factótum*, 6 (2009), 1-22.

MORÓN URBINA, J. C.

2000 «Bolívar y su propuesta constitucional de 1826». *Derecho PUCP*, 53, 173.

SHUMWAY, N.

2002 *La invención de la Argentina. Historia de una idea*. Buenos Aires: Emecé editores.

O'PHELAN, S.

1979 «La rebelión de Túpac Amaru: Organización interna, dirigencia y alianzas». *Histórica*, 3 (2), 89-121.

OVIEDO, J.

1861 *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859: reimpresa por orden de materias* (Vol. 2). Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.

PACHECO, J. T., & RAMOS NÚÑEZ, C. A.

2015 *Cuestiones constitucionales*. Lima: Tribunal Constitucional.

PANIAGUA CORAZAO, V. (n.d.).

2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú: las elecciones (1809-1826)*. Lima: PUCP.

PANIAGUA CORAZAO, V.

2007 *El proceso constituyente y la Constitución vitalicia (bolivariana) de 1826 (I)*. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.

PAREJA PAZ SOLDÁN, J.

1944 «Evolución constitucional del Perú». *Revista de la Universidad Católica*. Recuperado de: <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53514/evolucion%20constitucional%20del%20peru.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

QUIMPER, J. M.

2016 *Derecho político general*. Lima: Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales.

RAMOS NÚÑEZ, C. A., & RAMOS NÚÑEZ, C. A.

2018 *La letra de la ley: historia de las constituciones del Perú*. Lima: Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales.

RUÍZ, V. P.

2017 «Una sátira política contra la Confederación Perú-Boliviana: La Mulata (1838) de Buenaventura Seoane». *Revista del Instituto Riva-Agüero: RIRA*, 2 (1), 161-185.

RUÍZ, V. P.

2008 «El impacto de las Cortes de Cádiz en el Perú. Un balance historiográfico». *Revista de Indias*, 68 (242), 67-96.

SALINAS, E. M.

2016 «Un acercamiento al estudio de las inmigraciones extranjeras en el Perú durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX». *Tierra nuestra*, 8 (1), 65-96.

SHUMWAY, N.

1993 *La invención de la argentina [1991]*. Buenos Aires: Emecé Editores.

VILLAFUERTE, G. P.

2012 «Aspectos generales de la inmigración y la demografía china en el Perú (1849-1903)». *Historia 2.0: Conocimiento Histórico en Clave Digital*, 2 (4), 126-140.

ZANATTI, M. M.

2005 *La mirada esquiva: reflexiones históricas de la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

[Sobre el autor]

ADRIANO VEGA PÉREZ

Bachiller en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo. Estudios concluidos de Maestría en Gobernabilidad y Procesos electorales en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España), institución adscrita a la Universidad Complutense de Madrid de España y la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones. Actualmente cursa estudios de Maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Becario del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en el programa de Formación, Participación y Voluntariado para la conformación del Observatorio Juvenil de la Gobernanza Democrática. Parlamentario joven representando a la región Lambayeque por concurso de méritos. Estudios de Especialización en Derechos Humanos en el Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú. Orador y juez del concurso internacional de Derechos Humanos Yachay, organizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha desempeñado labores profesionales en el Jurado Nacional de Elecciones y actualmente es consultor legal de la Consultora Polaris Asesores & Consultores – Chiclayo.

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 - Miscellany - 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 Englishs.
- 2) Summary and abstract, 100 to 120 words each.
- 3) Five key words in English and Spanish.
- 4) Brief biography of the authors, 100 to 120 words. In addition, it must include institutional affiliation, electronic mail, url, blog.

Bibliographic references are based on guidelines established by the American

Psychological Association (APA) in the *Publication Manual of the American Psychological Association* (6.a ed., 2009). Authors must adapt to the scheme presented below. In the bibliographic references at the end of each essay, authors' surnames must be inserted in small capitals.

During the edition process, the author must solve the enquiries raised by the journal's coordination group about his/her article.

The journal *Elecciones* does not have a commercial nature, hence, contributions have no monetary compensation. However, authors of articles published in the journal will receive five copies of it, in addition to 15 off-prints of the article.

Any questions must be 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
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA.
TELÉFONO: 332-3229 FAX: 4241582
DICIEMBRE 2019 LIMA, PERÚ

LA REVISTA ELECCIONES SE ENCUENTRA EN LOS SIGUIENTES
SERVICIOS BIBLIOGRÁFICOS Y BASES DE DATOS:



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Jirón Washington 1894, Lima 1, Perú
Central Telefónica: (51 1) 417-0630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe