

ELECCIONES

DIRECTOR

Fernando Tuesta Soldevilla

EDITOR

Carlos Reyna Izaguirre

EDITORA ASISTENTE

Roisida Aguilar Gil

CONSEJO EDITORIAL

Samuel Abad • Cristóbal Aljovín • Carlos Blancas • Julio Cotler
Juan Fernando Jaramillo • Charles Kenney • César Landa
Carmen Mc Evoy • José Molina • Dieter Nohlen • Catalina Romero
Martín Tanaka • Daniel Zovatto

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Nazca 598, Lima 11, Perú
Central telefónica: (51-1) 315-8080
Correo E: webmaster@onpe.gob.pe
URL: www.onpe.gob.pe

Hecho el depósito legal 2002-5121

Lima, diciembre de 2003

ESTILO Y CUIDADO DE EDICIÓN
Rosa Díaz S.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Jorge Kajatt Mera

CRÉDITOS DE FOTOGRAFÍAS

ARCHIVO COURRET (BNP): p. 124, p. 136, p. 203 y p. 208.

ARCHIVO JUANA M. UBILLUZ DE PALACIOS: p. 149 y p. 161.

ARCHIVO ONPE: p. 15, p. 19, p. 38 y p. 55.

CÉSAR F. MACERA Y ALFONSO SOUZA FERREIRA. *El proceso electoral de 1956*.
Lima, edición de autor, s. f.: p. 69, p. 146 y p. 156.

DESACATOS, N° 10. México, CIESAS, 2000 (IEP): p. 98 y p. 105.

MANUEL A. FUENTES. *Aletazos del murciélago*. París, Ad. Lainé y J. Havard,
1866 (BNP): p. 181 y p. 190.

VARIETADES, IV, N° 13. Lima, 30 de mayo de 1908 (PUCP): p. 73.

VARIETADES, XV, N° 586. Lima, 24 de mayo de 1919 (PUCP): p. 82.

IMPRESIÓN

TAREA Asociación Gráfica Educativa

Presentación

Con gran satisfacción presentamos la segunda entrega de la revista *Elecciones*, editada por el Centro de Investigación Electoral (CIE) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Recordamos ahora que el primer número de nuestra revista se presentó en noviembre del año 2002 cuando estábamos en los días previos a las elecciones municipales y regionales de entonces. Esta edición aparece un año después, pero la espera ha sido justificada por la calidad de los trabajos que ahora compartimos con nuestros lectores.

Como centro especializado en investigaciones electorales, el CIE ha sido el primero en constituirse en el Perú y ya ha realizado un importante conjunto de investigaciones y publicaciones. Igualmente, *Elecciones* es la primera revista especializada en lo electoral y, mediante ella, esperamos contribuir tanto a la difusión de investigaciones y ensayos electorales como a la mayor articulación de una comunidad de especialistas en esta materia, no sólo en el Perú sino en el ámbito de América Latina.

Se abre la revista con la sección Perspectivas para la Investigación con un ensayo de Dieter Nohlen respecto a los retos que enfrenta la democracia en Europa y en América Latina. En éste el conocido autor alemán, quien es, además, asiduo visitante de nuestra región, destaca la importancia de la esfera institucional para la consolidación de la democracia en América Latina, así como la trascendencia de la actitud ética de políticos y gobernantes para recuperar la confianza del electorado.

El artículo de Daniel Zovatto se centra en uno de los problemas específicos de la democracia latinoamericana: la participación electoral y sus tendencias. Luego de una introducción que presenta los factores asociados a la participación electoral y al ausentismo, analiza información que exhibe una

tendencia descendente en la participación electoral; la que, a su juicio, no configura una crisis de la participación electoral pero sí muestra que la legitimidad de la democracia en nuestros países no está aumentando.

A su vez, Fernando Tuesta Soldevilla es autor de una reflexión sobre los diferentes significados de los conceptos de *abstencionismo* y *ausentismo*. El distinguir entre ambos es necesario para afinar los análisis respecto a la no inscripción en los registros electorales o a la no asistencia de los electores al acto de votación. La disminución del *abstencionismo*, señala el autor, sería responsabilidad central de los partidos democráticos; mientras que la del *ausentismo* sería compartida por los organismos encargados de la administración electoral.

En la sección Derecho Electoral entregamos dos artículos. El primero, a cargo del ex presidente del Perú Valentín Paniagua, trata de la evolución de las características principales del derecho de sufragio en el Perú. El autor analiza los avances que las constituciones y las leyes han introducido en diversos aspectos del sufragio tales como nacionalidad y edad del elector, sexo, obligatoriedad o no del voto, extensión del cuerpo electoral, función pública, forma del sufragio, cédula y duración de la votación. Este interesante trabajo muestra el carácter cambiante de la normativa electoral. Cabe mencionar que para nuestras próximas ediciones ya ha comprometido su colaboración Lourdes Flores Nano y ha sido invitado Alan García Pérez.

A continuación, Jesús Orozco Henríquez nos entrega un estudio lleno de lecciones de derecho electoral en el que, sobre la base de un examen de la jurisprudencia de la justicia electoral mexicana, sintetiza un conjunto de criterios que, a su juicio, han guiado los fallos de los tribunales electorales cuyo carácter *garantista* y *no formalista* reivindica a través de la función asumida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Muestra, de manera fehaciente, cómo ese carácter *garantista* permite una justicia electoral accesible, con amplio alcance en su protección de los derechos del elector, promotora de la fortaleza y democratización del sistema de partidos, y efectiva en el control de la constitucionalidad y legalidad del sufragio. El autor subraya el gran avance que para la jurisprudencia y la doctrina significó la reforma electoral de 1996, que estableciera un sistema de justicia electoral plenamente judicial.

La tercera sección, Historia Electoral, incluye un artículo de Margarita Guerra acerca del voto de los integrantes de las fuerzas armadas. En una primera parte, reseña los debates que acerca de este tema se han producido a lo largo del período republicano; y, en la segunda parte, muestra las características que en la actualidad presenta tal controversia en diversos países de América Latina. La idea general es que, en nuestro país, el acceso al sufragio de los miembros de las fuerzas armadas y policiales no demorará en concretarse.

Viene a continuación un trabajo de Roisida Aguilar respecto a la incorporación de las mujeres al sufragio y a la ciudadanía. La autora analiza los antecedentes que permiten entender esta incorporación; y, además, nos ofrece una semblanza de dos de las primeras congresistas que tuvo el Perú en 1956, María M. Colina de Gotuzzo y Juana M. Ubilluz de Palacios, que nos permite entender el significado y dificultades de la participación política de las mujeres en el Perú de mediados del siglo pasado.

César Gamboa, a su vez, nos recuerda el predominio del voto indirecto a lo largo del primer siglo republicano pero enfoca su análisis sobre el breve período, a mediados del siglo XIX, en el que tuvo vigencia el voto directo; muestra, además, que el voto directo tuvo consistentes defensores en varios momentos de aquel siglo. Pedro Guibovich cierra la sección histórica con un ensayo ameno y revelador de una época bastante anterior: la vida en los conventos de monjas en la Lima del siglo XVII y el quiebre en su rutina por la conmoción que surgía cuando las monjas tenían que elegir a sus abadesas.

Se trata, en suma, de diversos aportes que hacen de esta segunda edición de *Elecciones* una verdadera satisfacción institucional y un motivo para agradecer a los autores por su inapreciable colaboración. Ellos nos ayudan a seguir haciendo de ONPE una institución que se nutre tanto del compromiso y capacidad de sus trabajadores como de los aportes intelectuales y morales de amigos como los que firman los siguientes artículos.

Fernando Tuesta Soldevilla
Jefe Nacional de la ONPE

Contenido

PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN

Desafíos de la democracia contemporánea 11
Dieter Nohlen

La participación electoral en América Latina 23
Tendencias y perspectivas 1978-2000
Daniel Zovatto G.

Abstencionismo y ausentismo ¿son iguales? 51
Fernando Tuesta Soldevilla

DERECHO ELECTORAL

El derecho de sufragio en el Perú 61
Valentín Paniagua Corazao

Criterios relevantes de la justicia electoral mexicana 91
J. Jesús Orozco Henríquez

HISTORIA ELECTORAL

Del voto militar 117
Margarita Guerra Martinière

La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía,
sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962 141
Roisida Aguilar Gil

| | |
|---|-----|
| ¿Excepciones al modelo electoral gaditano? Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX <i>César L. Gamboa Balbín</i> | 169 |
| Velos y votos: elecciones en los monasterios de monjas de Lima colonial <i>Pedro Guibovich Pérez</i> | 201 |

PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN

Desafíos de la democracia contemporánea

Dieter Nohlen

DESDE LOS INICIOS MISMOS del surgimiento de la democracia representativa ha estado presente el tema de los desafíos que este tipo de régimen político enfrenta. Mirando hacia atrás, y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, *La democracia en América* (1835), la gran obra de Alexis de Tocqueville, hablar de problemas estructurales de la democracia pareciera una constante. Estos problemas no han cambiado tanto; lo que ha cambiado, y sigue cambiando, es su importancia, la que depende de la variación de los contextos sociales por los importantes desafíos que plantean. En tiempos difíciles se suele adjudicar mayor importancia a los problemas estructurales; en el lenguaje común, se transforman en faltas, déficit y crisis de la democracia y, debido a esta percepción y como consecuencia de ella, se suelen enfatizar más los propios desafíos.

Sin embargo, esta relación no es unilineal. A menudo los desafíos no resultan de los déficit sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, la victoria de la democracia que hemos celebrado recién hace menos de quince años, al derrumbarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento de su legitimación como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. Como consecuencia, la democracia debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas e insatisfacciones. Por otra parte, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de bienestar. El Estado desempeñó un papel activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se le vinculó, efectivamente, con el bien común. Era ésta la identificación que daba fuerza a la democracia, no sólo como idea sino también como régimen político y forma de vida, en las sociedades occidentales.

Hoy en día, con la crisis del Estado de bienestar, es decir debido a un factor contextual, emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre problemas estructurales y crisis de la democracia. Las referencias sobre el tema señalan que factores de contexto diametralmente opuestos conducen al mismo efecto: una postura crítica frente a la democracia respecto a su capacidad de responder a los desafíos que surgen del contexto, perdiéndose de vista las virtudes sobre las cuales no sólo se fundamenta la democracia sino que se fundamentaron sus éxitos: la victoria sobre el régimen de tipo autoritario y el desarrollo del Estado de bienestar.

1. LA DEMOCRACIA EN EUROPA

La democracia contemporánea es un fenómeno mundial y estamos en un mundo muy dispar. Debido a la importancia del contexto, el fenómeno, la democracia, no sólo tiene diferentes características según las distintas regiones sino que enfrenta, además, desafíos cambiantes. A continuación voy a referirme a Europa y América Latina, señalando algunos problemas estructurales y los desafíos que ellos involucran.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?

En los países europeos, y sobre todo en Alemania, el debate sobre los desafíos de la democracia contemporánea se centra en los siguientes problemas estructurales:

1. La pérdida de lo político en términos de la disminución de la capacidad del sistema político de tomar decisiones que, en el largo plazo, orienten el desarrollo de un país. El propio desarrollo de la democracia hacia una democracia integral, con representación de los intereses de todos y cada uno de sus grupos y segmentos, hace que la política tenga la semblanza de un gran mercado en el cual cada interés particular trata de aumentar o conservar su proporción en la distribución de los bienes. Se impone el criterio cortoplacista. Cuando se trata de reformas, aunque sean percibidas como absolutamente necesarias, nadie está hoy dispuesto a perder lo más mínimo, aunque a cambio todos pudieran ganar más en el futuro. Se habla del bloqueo de la política y parece que allí donde el sistema político demuestra un alto grado de controles y equilibrios (*checks and balances*), es decir mayor responsabilidad (*accountability*), el problema se presenta de forma más aguda.

2. La informalización de la política. Se percibe como problema la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones políticas, en comisiones y convenciones cuya composición no es representativa y cuya responsabilidad es dudosa. En términos generales, la responsabilidad democrática tiende a diluirse.
3. La desnacionalización progresiva de la política —no sólo en términos europeos, especiales por el proceso de integración— hace que las fronteras del Estado nacional, hasta ahora la única realidad en la que se ha desarrollado la democracia, se hayan perforado. En muchas materias, el elector perdió su capacidad de poder decidir soberanamente dentro del ámbito nacional. El ciudadano está expuesto a decisiones que se toman a nivel inter y supranacional, sin que exista una relación de responsabilidad.
4. La pérdida de rendimiento de la política. Lo que se observa, por ejemplo, en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y en el escaso margen de fondos presupuestales disponibles para contrarrestar los desafíos económicos y sociales.
5. La pérdida de confianza en la política, en gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia, o de la clase política, al no poder resolver las dificultades. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.
6. La incertidumbre acerca de las recetas adecuadas. Es aquí donde reside, quizá, el mayor desafío. ¿Cuáles podrían ser las reformas institucionales pertinentes para superar esta falta de eficiencia en cuanto a reformas y desempeño gubernamental? El dilema existente se observa, por ejemplo, cuando se proponen reformas institucionales sin experiencia comparativa. El especialista en sistemas electorales simplemente se asombra cuando se propone sustituir el tipo de representación proporcional vigente por un sistema mayoritario. La ingenuidad de las propuestas de reforma se nota, sobre todo, en el debate acerca de los déficit democráticos de la Unión Europea. Así, por un lado se sostiene que su incipiente sistema político es *sui generis* y que los criterios de la democracia tipo Estado nacional no son transferibles, sin más, a nivel supranacional; y, por otro lado, en cuanto a reformas institucionales concretas, se sugiere la introducción de elementos institucionales que provienen, justamente, del ámbito nacional.

Propuestas de reforma

El problema, en términos generales, es que no existen respuestas para los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados que hayan sido sometidas a prueba, sea a nivel nacional o supranacional. Para el caso alemán quisiera mencionar las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas hace año y medio (Offe, 2002):

- 1) Fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la democracia directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría una mayor participación de las asociaciones civiles en la toma de decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En breve: una reforma que aumente la participación en la democracia.
- 2) Reformas institucionales, por ejemplo del federalismo o del sistema de partidos políticos, para revertir la tendencia hacia la informalización de la política y llevarla a procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En breve: una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.
- 3) Creación de nuevas instituciones con el propósito de una mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos (por ejemplo, el Banco Central Europeo o las Cortes Constitucionales) para poder debatir acerca de las grandes orientaciones políticas en el marco de horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En breve: una reforma que aumente la «reformabilidad» de la democracia.

2. LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

El panorama de la democracia contemporánea incluye hoy en día países más allá del ámbito tradicional —el mundo anglosajón y europeo. Retomando nuestra perspectiva anterior, con su expansión hacia América Latina y, en menor medida, hacia África y Asia con el correr de la Tercera Ola de democratización, la democracia parece muy exitosa; sin embargo, al mismo tiempo han aumentado, de manera considerable, sus desafíos. Los problemas estructurales y de contexto, que podían desatenderse durante el proceso de transición a la democracia en la primera fase de democratización, ahora cobran



Capacitación en las elecciones presidenciales de 2001, segunda vuelta.

gran importancia pues se imponen en la segunda fase, aquella de consolidación de la democracia, como grandes desafíos.

Para aproximarnos al estado de la democracia en América Latina aplicaremos dos enfoques: subjetivo (percepción por parte de la gente) y objetivo (datos históricos empíricos).

El reciente desarrollo de la democracia en América Latina ha estado marcado por una creciente brecha entre la preferencia que este sistema político alcanza entre la opinión pública y la confianza que los ciudadanos confiesan tener en las instituciones políticas. Mientras que el apoyo al ideario democrático sigue alto, la satisfacción de la gente con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo desde la democratización. Así lo señalan los datos de *Latinobarómetro* (2002).

Por otra parte, se observan fenómenos que dan cuenta de las enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir siendo gobernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, es decir, una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores: lo que sí se observa son fenómenos tendentes a desviar el ejercicio del poder de los patrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto

de los ciudadanos. Vale destacar que el ciudadano puede votar en contra de la democracia representativa. Aquí no conviene citar casos: si bien las causas son múltiples, sobran los ejemplos a la hora de comprobar la negativa tendencia señalada.

¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina?

Me voy a limitar sólo a fenómenos del ámbito político, político-institucional y político-cultural. Claro está que existen otros desafíos, sea externos, como la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos; o internos, como el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina, cada día más considerados como responsabilidad de la propia democracia. Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover, ahora ya, la justicia social. Este desafío no sólo es un objetivo en sí mismo sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción ampliamente compartida en América Latina, incluso por los gobiernos en ejercicio.

Iniciaremos el análisis de los desafíos institucionales y culturales con una observación y apreciación general: después de la transición se ha hablado mucho de la profundización de la democracia en camino hacia su consolidación; se ha enfatizado su reforma, la reforma institucional. Hoy en día aparece como desafío prioritario saber mantener lo alcanzado; más aún, no olvidar el aprendizaje histórico que condujo a la transición y que hizo que las instituciones democráticas alcanzaran en ese momento un alto respaldo ciudadano y una respetable legitimidad.

¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?

El primer desafío consiste en promover o mantener la centralidad del sistema representativo. Aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda de que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad.

El segundo desafío reside en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad, en términos tanto verticales como horizontales. Se observa que, en el discurso político en América

Latina, se atiende más a la participación. Sin embargo, para su encauzamiento (estructuración y canalización), las instituciones son tan indispensables como lo es su reforma para aumentar la gobernabilidad.

El tercer desafío es de índole general, íntimamente vinculado con los anteriores. Se refiere a dos observaciones: por un lado, la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos de *Latinobarómetro* que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza ante las instituciones en la región. La segunda observación quisiera fundamentarla con una anécdota. Hace poco, en la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén para con las instituciones por parte del público allí presente, en su mayoría científicos sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro tema como la deuda externa, el problema ecológico o la política social. ¡Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones! Nada más indicativo para medir el olvido de las mismas en América Latina. Sin poder referirme en este artículo a las causas, el desafío más general respecto a las instituciones parece consistir en crear y promover una cultura institucional en América Latina.

Quisiera pasar ahora al campo de la cultura política que, como desafío, está recobrando importancia. El debate se basa en el concepto de capital social que está muy de moda en las ciencias sociales y, cada vez más, también en el discurso político. Se observa una falta de capital social en América Latina. ¿Es cierto este desafío? Si me permiten, voy a detenerme en el análisis para reflexionar sobre esta pregunta.

El desafío de la reorientación del capital social

Por capital social se entiende, según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam (1993), un bien común que consiste en: a) la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada de b) capacidades de comunicación y c) cooperación entre los individuos. Estas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles que se consideran pilares y escuelas de la democracia. Sin embargo, los datos de *Latinobarómetro* señalan que en América Latina estaría faltando este tipo de capital social.

Mas, a mi modo de ver, esta observación resume sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos al sustituir el concepto de capital social que lo iguala al bien común por aquel de Pierre Bourdieu (1984), el sociólogo francés, quien lo define como un recurso individual. Como tal indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región, conseguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración presupone, muy a menudo, contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución.

En América Latina, sobre todo en los estratos medios y medio-altos, persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, las prebendas, el favoritismo y, por ende, la corrupción —fenómenos todos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina. Son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que están entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

La falta de capital social, en el sentido del concepto de Putnam, está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Bourdieu. *Latinobarómetro* ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha experimentado pocos cambios. Se sigue pensando, año a año, que la corrupción ha aumentado. En 2002, la respuesta era afirmativa con el 86% (en los años anteriores los valores oscilaban entre 80 y 90%). Respecto a ninguna otra pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada, aunque no se confirme por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido personalmente de un acto de corrupción. La gente cree que más de un tercio de los funcionarios son corruptos. Entonces, no es que falte capital social, en términos generales, en América Latina; sino que el desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.

Para Europa hemos establecido la ausencia de recetas que permitan enfrentar los desafíos de la democracia. Para América Latina la situación es, sin embargo, diferente. Como ejemplo quisiera citar la reforma del Estado que,



Elecciones regionales y municipales 2002 en la provincia de Espinar, Cuzco.

para mí, es una transición pendiente después de haberse logrado la transición política hacia otro modelo de sistema político y la transición económica hacia otro modelo de economía. En la mayoría de los casos, esta tercera transición no sólo no resultó sino que no fue realmente iniciada. Me refiero, en primer lugar, a la reforma del Estado en el nivel de las diferentes instituciones que lo constituyen y a su interrelación, basada en la autonomía de cada una de ellas (sobre todo la justicia y el pleno desarrollo del Estado de Derecho); y, en segundo lugar, a su relación con la sociedad. Respecto a esta última ha habido una modernización a medias como efecto colateral del empujamiento del Estado, pero se evadió una reforma integral.

Los efectos del descuido o de la omisión de una política de primera necesidad como es la correspondencia temporal o de secuencia entre las tres transiciones mencionadas —o sea, esta simultaneidad de lo no-simultáneo (Bloch)— ha generado varias paradojas en el desarrollo político de América Latina, creando enormes desafíos.

El primer desafío reside en la ambivalencia de las funciones de los partidos políticos, los que son demandados desde dos extremos. Por un lado, como efecto de un cierto grado de modernización, se les critica la aplicación de estrategias clientelistas que —frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás— se identifican ya con la corrupción.

Los medios de comunicación son los que más promueven y aprovechan este cambio en la mentalidad pública. Por otro lado, buena parte de la gente, cuando se trata del individuo mismo, sigue interesada en un tipo de relación clientelista con la política debido a la miseria en la que vive. Evaluados, según el caso, siguiendo criterios opuestos, los partidos políticos son hoy en día el blanco de la crítica a la democracia.

El segundo desafío reside en cambiar la percepción de la gente acerca de las instituciones. Las instituciones siguen siendo evaluadas de acuerdo a criterios que corresponden al viejo patrón de relación entre Estado y sociedad. Por ejemplo, en América Latina sigue siendo alta la proporción de quienes piensan que las elecciones son fraudulentas. Sin embargo, dado que esto no es cierto y que está al alcance de todos comprobar que los organismos electorales funcionan bien y que las elecciones se celebran de forma correcta y limpia, la evaluación negativa se refiere, por sobre todo, al no cumplimiento de las promesas electorales, o sea al menor efecto económico distributivo de las elecciones en forma de dádivas, privilegios y puestos de trabajo en comparación con las elecciones anteriores.

El tercer desafío consiste en el nuevo populismo. Es justamente debido a este incipiente cambio en la relación Estado – sociedad, sin que haya habido, simultáneamente, un mayor desarrollo social que la apoye, que el discurso populista y los partidos políticos que lo practican renacen con fuerza y con amplias posibilidades de ganar elecciones.

Lo importante es comprender la red de causas y consecuencias interrelacionadas generadas por esta simultaneidad de lo no simultáneo.

El desafío de la ética política

Mi última referencia respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina se refiere al desafío de la ética política; aquella parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a instituciones. Quisiera referirme a los valores que guían el pensamiento y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro, Dolf Sternberger, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana de posguerra.

En contraste con la tríada entre la política —forma de gobierno—, los políticos y las políticas (*polity*, *politics* y *policies*), Sternberger diferenciaba tres dimensiones de la Ciencia Política: a) la doctrina de las instituciones políticas, b) la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y c) la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política en ese nivel ya subrayaba su importancia. Esta ética la definió, sobre la base del *civís* aristotélico, como una disposición del ciudadano a tener en cuenta las instituciones, buscar el consenso, ser leal y respetar las reglas, así como orientarse en sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y la constitución política, por su parte, enraizaba, en último término, en las buenas costumbres.

Al respecto, el maestro Sternberger (1956) hacía la distinción entre la constitución como mera letra impresa y la constitución viva, entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona con el impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política sólo tiene valor en el sentido de la ética que le puede ser transferida, o como ética que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, consideraba la cultura política como parte insustituible de la constitución política viva, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

Según mi modo de ver, muchos de los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina tendrían una solución con el progreso de la ética política. Sin este desarrollo, es difícil pensar que las reformas institucionales que se acuerdan tengan pleno éxito y puedan mantener su desempeño positivo en el largo plazo. Tomemos el ejemplo de la descentralización. Parece un instrumento de profundización de la democracia, pero sólo en condiciones de una actitud ética de los que lo manejan. Si los políticos que actúan en el nivel regional no saben asumir una actitud de responsabilidad, la reforma puede terminar empeorando la situación. Lo mismo pasa con la alternancia en el gobierno, criterio de definición de la democracia y de su legitimidad en América Latina. Si la falta de ética política lleva a que la gente opine respecto a los políticos que «todos son iguales», ya que las diferencias programáticas no producen ningún cambio sustancial en el manejo del poder (es decir que «todos son corruptos»), la alternancia pierde valor como elemento legitimador de la democracia (y lleva a exclamar: «¡Que se vayan todos!»).

CONCLUSIÓN

Hasta aquí hemos mencionado varios desafíos a la democracia representativa contemporánea. Dependientes del contexto, los del ámbito anglosajón-europeo son diferentes a los del ámbito latinoamericano. Respecto a esta región, deseo concluir con una jerarquización de los desafíos enumerados. A mi modo de ver, entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina hoy por hoy, el de la cultura política y su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa me parece el mayor de todos. Del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al espíritu de las leyes e instituciones, de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y, por ende, el futuro de la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU, PIERRE. *Questions de Sociologie*. París: Les Éditions de Minuit, 1984.
- LATINOBARÓMETRO. *Latinobarómetro*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2002.
- OFFE, Claus. *Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptionen (Democracia representativa. Necesidad y opciones de reforma)*. WZB Mitteilungen 98, 2002.
- PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Nueva Jersey: Princeton University Press, 1993.
- STERNBERGER, Dolf. *Lebende Verfassung (Constitución viva)*. Meisenheim: 1956.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América* (1835). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996 (segunda ed.).

Participación electoral en América Latina Tendencias y perspectivas 1978-2002*

Daniel Zovatto G.

ESTE ARTÍCULO TIENE COMO OBJETIVO analizar la situación de la participación electoral en América Latina y valorar su impacto en el desarrollo democrático de la región. Para ello nos proponemos identificar las tendencias predominantes, así como determinar si estamos ante comportamientos generalizados o si, por el contrario, se trata de fenómenos políticos que encuentran expresiones distintas de acuerdo a los factores que intervienen. El estudio abarca los dieciocho países de la región¹ durante el período que va desde el inicio de la Tercera Ola, 1978, hasta el año 2002.

La escasa participación electoral resulta particularmente preocupante en sociedades en las que la transición a la democracia es reciente y no existen bases amplias de valores y prácticas democráticos. Si grandes sectores de la población no votan, es más difícil construir una cultura democrática y fortalecer la legitimidad y la capacidad funcional de instituciones como el Congreso y el Poder Judicial. Más aún, será difícil fomentar una gestión transparente y responsable de los fondos públicos y garantizar que los funcionarios actúen con sensibilidad ante los intereses de la ciudadanía, y se abstengan de incurrir en actividades ilícitas. En pocas palabras,

Licenciado en Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Derecho de la Universidad de Córdoba y doctor en Derecho Internacional de la Universidad Complutense de Madrid. Con maestría en Diplomacia de la Escuela Diplomática de España, y maestría en Gerencia Pública del John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard. Es Senior Executive de IDEA Internacional para América Latina.

* Para la elaboración de este artículo seguimos los hallazgos reportados en el capítulo 3 del libro de J. M. Payne *et al.*: *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (2002); así como en el documento de R. Cerdas: *Participación electoral en Latinoamérica* (2001). El autor agradece la colaboración de Ileana Aguilar, consultora de IDEA, en la elaboración de este artículo.

1. Estos países son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

una escasa participación electoral puede desencadenar un ciclo de deterioro en el que la desilusión ante el desempeño de la clase política se convierte en caldo de cultivo de una mayor desconfianza y distanciamiento de la política lo que, a su vez, reduce aún más la participación y los incentivos para un buen desempeño.

1. FACTORES QUE INCIDEN EN LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Entre los factores que contribuirían a explicar los niveles comparativos de participación electoral —aunque no los cambios repentinos en el número de votantes— se puede mencionar la cultura política, el nivel educativo de la población, el grado de desarrollo económico, la naturaleza de los vínculos entre los partidos políticos y los principales grupos de pertenencia (clases sociales, grupos religiosos y étnicos), y el grado de homogeneidad etnolingüística (Powell, 1980).

Otro factor de carácter estructural es la legislación sobre el proceso de empadronamiento y la votación misma. Primero, se esperaría que más ciudadanos tomen parte en el proceso cuando el voto es obligatorio que cuando es voluntario. De hecho, estudios realizados en democracias relativamente consolidadas sugieren que, cuando la ley establece la votación como obligatoria, los niveles de afluencia a las urnas son algo más altos (Powell, 1980; Jackman, 1987). No obstante, el grado en que influyan los requerimientos legales dependerá de la severidad de las penalidades y de las probabilidades de identificar y sancionar a los abstencionistas. Es probable que la ley tenga poco peso cuando las sanciones sean mínimas o rara vez se apliquen.

En segundo lugar, otros factores —que el empadronamiento sea automático, obligatorio o voluntario, por ejemplo— pueden incidir en el número de ciudadanos que votan. Si es obligación del Estado mantener las listas de votantes al día, el empadronamiento no debería representar un obstáculo significativo para votar. El empadronamiento obligatorio podría animar a más ciudadanos a registrarse y votar. Por el contrario, si depende de los ciudadanos solicitar a las autoridades su inclusión en el Registro Electoral, es probable que un número mayor no se registre y, por consiguiente, no vote.

En América Latina, el empadronamiento y la votación son obligatorios en la mayoría de los países, lo que es objeto de acalorados debates. Quienes abogan por la obligatoriedad de votar consideran que se trata de un deber

cívico y que puede aumentar la participación electoral; mientras que los críticos sostienen que el sufragio es un derecho, y que incluir los votos de los ciudadanos que sólo participan por temor a ser sancionados puede invalidar el proceso electoral. Se afirma que la libertad de voto supone la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; la obligatoriedad resultaría pues incompatible con la libertad de sufragio, acto privado por excelencia (IIDH / CAPEL, 2000).

En Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú la inscripción en el Registro Electoral es un procedimiento automático, mientras que en otros doce países es obligatorio, y apenas en dos países —Colombia y Chile— es voluntario. El voto es obligatorio en dieciséis de los dieciocho países que abarca este estudio, aunque no en todos existen sanciones para quienes no acudan a votar (ver cuadro 1 en la página siguiente). En el caso de Chile, sólo es obligatorio para los ciudadanos empadronados, mientras que en Colombia y Nicaragua no es obligatorio del todo. Colombia es el único país donde tanto el empadronamiento como el ejercicio del voto son totalmente voluntarios.

En algunos países la afluencia a las urnas varía considerablemente entre una y otra elección por lo que es evidente que otros factores, además de los estructurales, influyen en la participación electoral. Entre las causas del ascenso o descenso —tanto episódico como más persistente— en la afluencia a las urnas se encuentran los cambios en alguno de los siguientes factores: 1) el régimen político; 2) la popularidad de los candidatos, o la importancia que la ciudadanía confiera a los temas en juego durante una elección determinada; 3) la credibilidad de las instituciones políticas y de las prácticas democráticas (incluso la percepción acerca de la integridad del proceso electoral) y el nivel de respeto por la clase política; y, 4) el grado de institucionalización de los partidos políticos.

Por ejemplo, el número de votantes podría ser extraordinariamente elevado en las elecciones que marcan la transición a la democracia, pues los cambios de régimen con frecuencia se caracterizan por una movilización y entusiasmo considerables de los ciudadanos ante la posibilidad de ejercer unas libertades democráticas recién adquiridas. Una vez que esa etapa termina, el pueblo experimenta las dificultades reales de la conducción gubernamental en circunstancias complejas, y la afluencia tiende a declinar en las elecciones siguientes. Además de este posible descenso inicial, la participación electoral puede oscilar en respuesta a factores coyunturales como el

CUADRO 1
Obligatoriedad de la votación en América Latina

| PAÍS | OBLIGATORIA | NO OBLIGATORIA | EXISTENCIA DE SANCIONES | APLICACIÓN DE SANCIONES |
|-----------------|---|------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|
| Argentina | X ^a (CE: art. 12 CP: art. 37) | — | Sí (CE: art. 125, 126 y 127) | No |
| Bolivia | X (CP: art. 219 CE: art. 6 y 10) | — | Sí (CE: art. 152) | No |
| Brasil | X ^b (CE: art. 6 y art. 14, § 1º, I y II) | — | Sí (CE: art. 7) | No |
| Colombia | — | X (art. 258 CP) | — | — |
| Costa Rica | X (CP: art. 93) | — | No | — |
| Chile | X ^c (CP: art. 15, inc. 1º) | — | Sí (CE: art. 153) | Sí |
| Ecuador | X ^d (CE: art. 1, 2 y 4 CP: art. 27) | — | Sí (CE: art. 153 y 179) | Sí |
| El Salvador | X (CP: art. 73) | — | No | — |
| Guatemala | X (CE: art. 3, inc. d y 12 CP: art. 136, inc. B) | — | No | — |
| Honduras | X (CE: art. 6 CP: art. 44) | — | Sí (CE: art. 224) | — |
| México | X (CP: art. 36 CE: art. 4) | — | Sí (CP: art. 38, fracción I) | No |
| Nicaragua | — | X (CE: art. 30, CP: art. 51) | — | — |
| Panamá | X (CP: art. 129) | — | No | — |
| Paraguay | X (CE: art. 1 y 4) | — | Sí (CE: art. 332) | No |
| Perú | X ^e (CE: art. 9 CP: art. 31) | — | Sí | Sí |
| Rep. Dominicana | X (CP: art. 9, literal d) | — | No | — |
| Uruguay | X (CP: art. 77, inc. 1) | — | — | — |
| Venezuela | X (CE: art. 85 y 98) | — | No | — |

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por los organismos electorales.

a. El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad.

b. El voto es obligatorio para los ciudadanos de 18 a 70 años que sepan leer y escribir; y opcional entre los 16 y los 17 años, a partir de los 70 años, y para los analfabetos.

c. El voto es obligatorio sólo para los ciudadanos empadronados.

d. El voto es obligatorio para los ciudadanos de hasta 65 años que sepan leer y escribir.

e. El voto es obligatorio hasta los 70 años de edad para los ciudadanos que sepan leer y escribir.

carisma de los distintos candidatos, la competitividad de la contienda electoral o la percepción de la relevancia de los temas sobre los que se decide.

Tendencias más duraderas en cuanto a la participación electoral pueden surgir de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes, en las instituciones representativas y en otras instituciones de gobierno. En consecuencia, las tendencias que presenta la participación electoral en el largo plazo podrían interpretarse como el reflejo de cambios en la percepción de la opinión pública sobre el funcionamiento y desempeño del sistema democrático. Sin embargo, si en un país la afluencia a las urnas es escasa respecto del promedio regional, esto no indica, necesariamente, desconfianza en las instituciones democráticas. De modo que debemos evitar las generalizaciones erróneas.

2. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2000

¿Cómo se comparan los niveles de participación electoral en América Latina con los de otras regiones? El porcentaje promedio de la población en edad de votar que acudió a las urnas en las elecciones celebradas durante el período 1990-1995 en los dieciocho países que abarca este estudio fue de 62,5%. El gráfico 1 (en la siguiente página) muestra que esta cifra es inferior a la registrada en Europa Central y Oriental, los países con alto nivel de ingreso, o los del Este asiático en los que el porcentaje supera el 70%. En los países de la antigua Unión Soviética el promedio es, en líneas generales, comparable con el de esta muestra. La participación electoral fue inferior en las tres regiones restantes: Asia Meridional, Medio Oriente y África Septentrional, y África Subsahariana.²

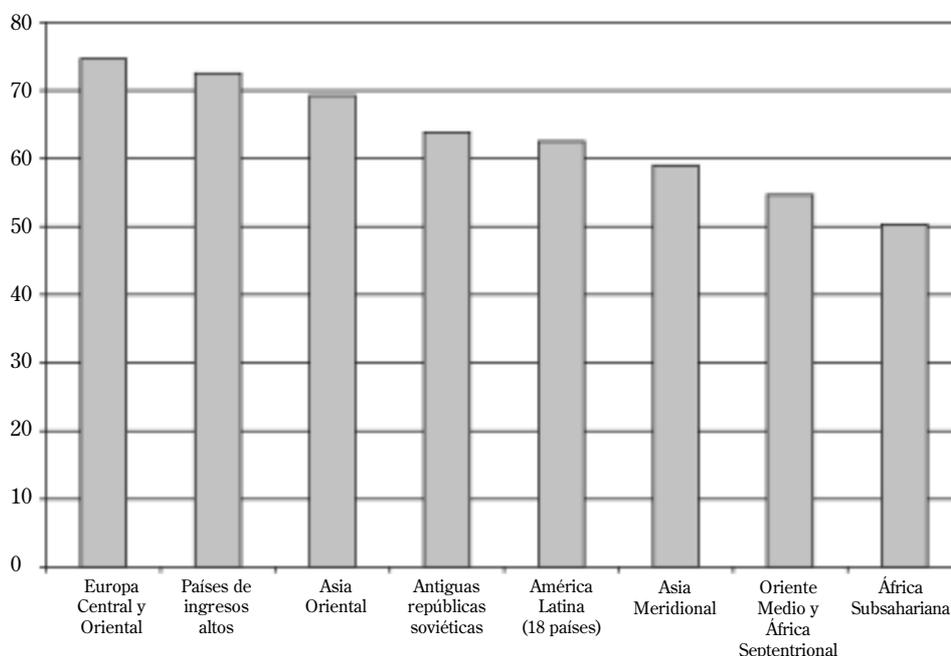
El promedio latinoamericano de afluencia a las urnas, sin embargo, esconde amplias variaciones entre los distintos países. El cuadro 2 (ver página 29) muestra el porcentaje promedio de votantes empadronados y de población en edad de votar que participó en las elecciones presidenciales celebradas en América Latina durante el período 1978-2000; en el caso de elecciones legislativas, se muestra el porcentaje de votantes empadronados que acudieron a votar. El promedio de participación en los comicios presidenciales respecto del total de votantes empadronados oscila entre una participación menor, de 45 a 55% en Colombia, El Salvador y Guatemala; a una mayor, de

2. La posición relativa de estas regiones con respecto a la participación electoral no varía sustancialmente si la muestra se limita a países cuyos sistemas políticos son razonablemente democráticos, de acuerdo con los indicadores de Freedom House.

alrededor de 90% en Chile y Uruguay. En cuanto a las elecciones legislativas, la participación electoral es algo menor en la mayoría de los países.

Cuando se considera un parámetro más significativo —la cantidad de votantes como proporción de la población en edad de votar— son pocos los países en los que la fuerza electoral experimenta un cambio significativo. En Chile, donde el empadronamiento es opcional, el porcentaje de votantes es 10% más bajo respecto de la población en edad de votar que cuando se lo compara con el número de electores empadronados. La participación electoral de la población en edad de votar también es considerablemente baja en Perú, Bolivia, Paraguay, Guatemala y, en menor grado, en República Dominicana, Venezuela y Ecuador, países en los que un número importante de ciudadanos no está empadronado. Cuando se utiliza como denominador la población en edad de votar en lugar del número de votantes registrados, Chile, Perú y Bolivia descienden más de dos lugares en la clasificación regional, y Costa Rica asciende tres lugares.

GRÁFICO 1
Participación electoral en distintas regiones 1990-1995
(votos totales como porcentaje de población en edad de votar)



Fuente: International IDEA (1997).

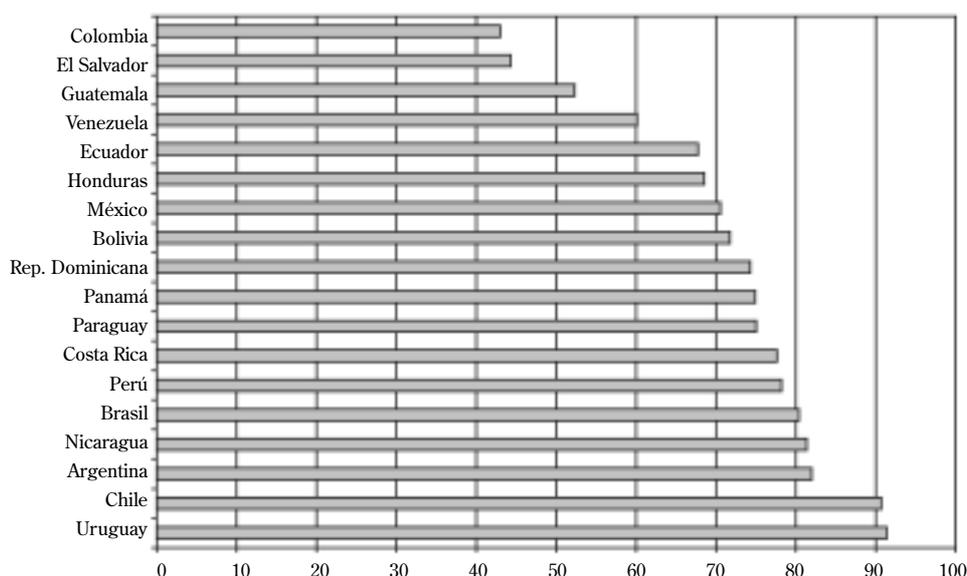
CUADRO 2
Participación electoral en América Latina 1978-2000

| PAÍS | ELECCIONES PRESIDENCIALES | | ELECCIONES LEGISLATIVAS | | |
|-----------------------|--|--|---|--|--|
| | AÑO ELECTORAL | PARTICIPACIÓN (% DE VOTANTES EMPADRONADOS) | PARTICIPACIÓN (% DE POBLACIÓN EN EDAD DE VOTAR) | AÑO ELECTORAL | PARTICIPACIÓN (% DE VOTANTES EMPADRONADOS) |
| Chile | 1989, 1993, 1997 | 92,0 | 80,3 | 1989, 1993, 1999 | 92,0 |
| Uruguay | 1984, 1989, 1994, 1999 | 89,8 | 95,6 | 1984, 1989, 1994, 1999 | 90,0 |
| Argentina | 1983, 1989, 1995, 1999 | 83,6 | 81,9 | 1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999 | 83,0 |
| Brasil | 1989, 1994, 1998 | 82,9 | 76,0 | 1986, 1990, 1994, 1998 | 85,3 |
| Nicaragua | 1990, 1996 | 81,3 | 75,9 | 1990, 1996 | 81,7 |
| Perú | 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 | 80,9 | 67,8 | 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 | 73,4 |
| Costa Rica | 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998 | 79,6 | 79,8 | 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998 | 79,1 |
| Panamá | 1989, 1994, 1999 | 75,6 | 71,1 | 1994, 1999 | 74,0 |
| Honduras | 1981, 1985, 1989, 1993, 1997 | 74,7 | 70,9 | 1981, 1985, 1989, 1993, 1997 | 72,3 |
| Bolivia | 1980, 1985, 1989, 1993, 1997 | 74,7 | 58,0 | 1980, 1985, 1989, 1993, 1997 | 74,7 |
| Rep. Dominicana | 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000 | 73,2 | 61,2 | 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998 | 67,0 |
| Venezuela | 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000 | 72,9 | 61,8 | 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000 | 71,0 |
| Ecuador | 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998 | 72,7 | 61,7 | 1979, 1984, 1986, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998 | 69,4 |
| Paraguay | 1989, 1993, 1998 | 68,0 | 54,2 | 1989, 1993, 1998 | 65,5 |
| México | 1982, 1988, 1994, 2000 | 66,5 | 58,3 | 1982, 1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000 | 65,0 |
| Guatemala | 1985, 1990, 1995, 1999 | 56,6 | 41,4 | 1985, 1990, 1995, 1999 | 49,0 |
| El Salvador | 1989, 1994, 1999 | 47,7 | 41,9 | 1988, 1991, 1994, 1997, 2000 | 50,2 |
| Colombia | 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998 | 44,1 | 39,3 | 1978, 1982, 1986, 1990, 1991, 1994, 1998 | 41,1 |
| PROMEDIO AMÉRICA LAT. | | 73,2 | 65,5 | | 71,2 |

Fuente: J. M. Payne *et al.*, 2002, capítulo 3.

Si consideramos únicamente la década de los noventa (gráfico 2), en la mayoría de los países la afluencia a las urnas varía de 68 a 80% de los electores empadronados. Sin embargo, en cuatro países —Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela— la afluencia es de 60% o menos. Durante esa década, la afluencia a las urnas registró un promedio de más de 80% en Uruguay, Chile, Argentina, Nicaragua y Brasil. En general, esa cifra se ha mantenido también en Costa Rica, excepto en 1998, cuando descendió a cerca del 70%. El Salvador y Colombia registraron los niveles más bajos de participación electoral, menos de 45% de los electores empadronados ejercieron su voto.

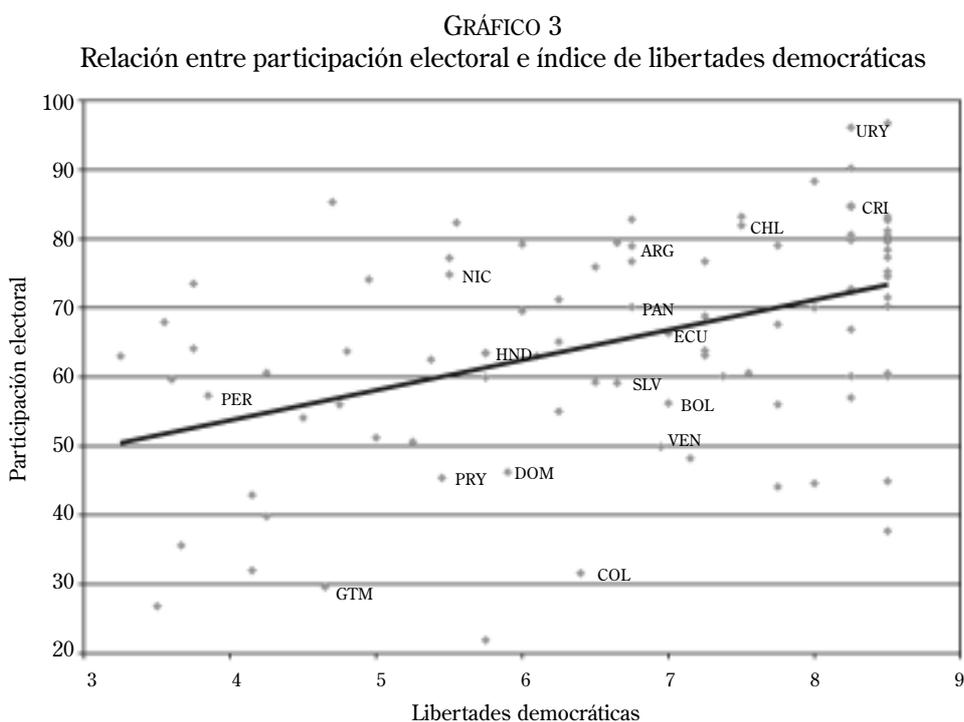
GRÁFICO 2
Promedio de participación electoral en elecciones presidenciales 1990-2000
(votos totales como % de electores empadronados)



Fuente: J. M. Payne *et al.*, 2002, capítulo 3.

Se aprecia fácilmente que, por sí mismas, las leyes sobre empadronamiento y votación no explican las variaciones en las cifras de participación electoral. Aunque votar es obligatorio en todos los países —excepto en Colombia y Nicaragua— el rango en las cifras de afluencia de votantes es todavía amplio. Por un lado, en varios países, pese a las leyes vigentes, 40% de los electores registrados no acudieron a votar; por el otro, el porcentaje de ciudadanos nicaragüenses que acudieron a las urnas es el más alto (con excepción de tres de los países en los que votar es realmente obligatorio), aunque la ley no los obliga.

Dos factores relacionados con el nivel de participación electoral son el grado de protección de los derechos políticos y de las libertades civiles y la percepción de la ciudadanía acerca de la integridad del proceso electoral. Como se muestra en el gráfico 3, en los países en los que existe un mayor respeto por las libertades democráticas³ las cifras de afluencia a las urnas son mayores. Incluso cuando se consideran otros factores de control como



Fuente: J. M. Payne *et al.*, 2002, capítulo 3.

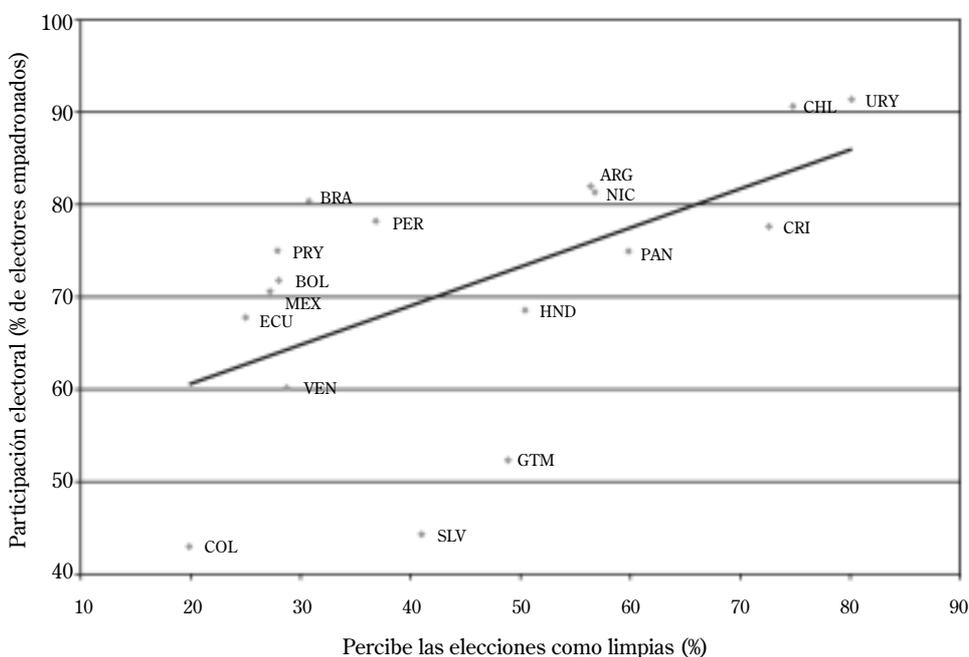
Nota: Este gráfico relaciona, para cada país, el porcentaje promedio de la población en edad de participar que votó en los comicios durante el periodo 1990-1995, el promedio de calificaciones de Freedom House en el ámbito de derechos políticos y libertades civiles (reclasificadas en una escala de 1 a 10) y el indicador de democracia de Jaggers y Gurr (1995) que aparece en la base de datos Polity III.

3. El índice de libertades democráticas sigue siendo de importancia estadística cuando en el análisis de regresión se incluye como variable cualquier combinación del PIB per cápita, la tasa de alfabetización y el índice de diversidad etnolingüística. Cuando se consideran todas las variables, la diversidad etnolingüística y el PIB per cápita no tienen importancia estadística; mientras que la tasa de alfabetización y el índice de libertades democráticas sí la tienen. La asociación entre índice de libertades democráticas y nivel de participación electoral tiene más importancia, desde el punto de vista estadístico, cuando los países menos libres (con un índice inferior a 3) se excluyen del análisis. Este hallazgo coincide con la hipótesis de que un mayor ámbito de libertades democráticas estimula la participación electoral. En el caso de regímenes autoritarios y muy restrictivos podría esperarse que los ciudadanos participen más, pese a la ausencia de competencia real y debate político, pues es más probable que el abstencionismo sea gravemente penalizado y se ejerza coacción más directa sobre el voto.

niveles de ingreso, tasa de alfabetización y grado de fragmentación etnolingüística, la influencia de la magnitud y profundidad de las libertades democráticas se mantiene firme. La participación electoral estaría motivada por la magnitud de las libertades políticas y la competencia, y quizá por la intensidad del respeto a los principios democráticos.

Los datos de los 18 países de América Latina que abarca este estudio muestran que la participación en elecciones presidenciales (como porcentaje de los votantes empadronados) está asociada con la percepción del público sobre la integridad en el proceso electoral (gráfico 4). Pese a los esfuerzos realizados por reducir o eliminar el fraude de los procesos electorales, los ciudadanos de distintos países no están convencidos de que sean lo suficientemente limpios y justos. La asociación de este factor con la participación electoral sugiere que la adopción de medidas para fortalecer la confianza del público en las elecciones podría traducirse en un aumento de la participación electoral.

GRÁFICO 4
Relación entre participación electoral en elecciones presidenciales y percepción de la integridad en el proceso electoral



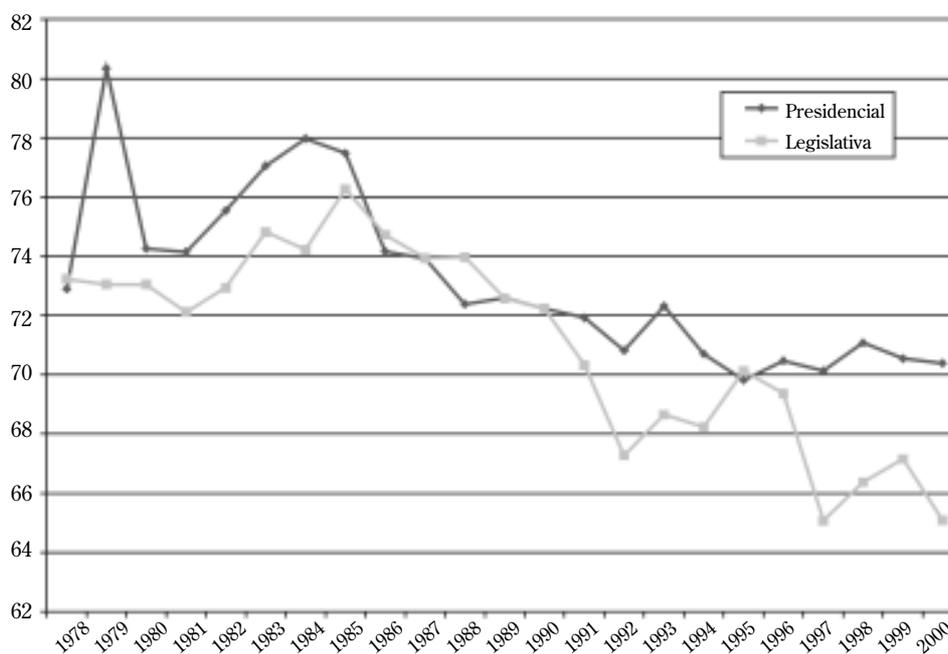
Fuente: J. M. Payne *et al.*, 2002, capítulo 3.

Nota: El porcentaje que percibe las elecciones como «limpias» es el promedio de las respuestas obtenidas en cada país en las encuestas de opinión de *Latínobarómetro* del periodo 1999-2000.

3. TENDENCIAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL

¿Cuál ha sido la evolución del nivel de participación electoral en América Latina durante las últimas dos décadas? ¿Existe una tendencia, ascendente o descendente, clara y continua? En el gráfico 5 se presenta el promedio de afluencia a las urnas para los dieciocho países estudiados durante las elecciones presidenciales y legislativas celebradas entre 1978 y 2000. Dado que en la mayoría de estos países las elecciones se realizan cada cuatro o cinco años, el valor de la afluencia para una elección se incluye en el cómputo del promedio regional para un período de cuatro años: el año anterior a la elección, el año de la elección misma y los dos años posteriores. De esta forma, el promedio de afluencia a las urnas para la región no se distorsiona por las diferencias entre los conjuntos de países considerados en el promedio de cada año.

GRÁFICO 5
Evolución de la participación electoral en América Latina 1978-2000
(% de electores empadronados)



Fuente: J. M. Payne M. *et al.*, 2002, capítulo 3.

Nota: El promedio regional para un año determinado incluye el número de votantes de los países calificados en ese momento como «democráticos». Las elecciones consideradas son las mismas del cuadro 2.

El gráfico 6 muestra la tendencia que registran las cifras promedio de afluencia a las urnas de manera algo más rigurosa. Primero se estima la tendencia lineal para cada país que determina los valores «pronosticados» para cada año del estudio —son valores estadísticos obtenidos a partir de datos reales—; luego, a partir de los valores pronosticados, se calcula un promedio regional.

GRÁFICO 6
Tendencias de participación electoral en elecciones presidenciales 1985-2000
(% promedio para cada año a partir de valores pronosticados)



Fuente: J. M. Payne *et al.*, 2002, capítulo 3.

Nota: Para cada país se utilizó un procedimiento de regresión por cuadrados mínimos para estimar una línea de tendencia mejor ajustada a partir de los valores históricos de afluencia a las urnas. El promedio regional trazado en el gráfico fue calculado a partir de las estimaciones anuales de cada país.

A partir de 1985, catorce de los dieciocho países estudiados se consideraron «democráticos» y, por lo tanto, se incluyen en el cálculo del promedio regional. El gráfico 5 muestra que el promedio de afluencia a las urnas en las elecciones presidenciales cayó de 77 a 70%. En los comicios legislativos, la disminución fue algo más pronunciada pues pasó de 76 a 65% (11%). Desde cualquier punto de vista, esta tendencia combinada, si bien significativa, no

es aún motivo de alarma. El porcentaje promedio de afluencia a las urnas —respecto del número de empadronados para los comicios presidenciales— se mantiene constante desde 1991, con cifras que rondan entre 70 y 72%, lo que concuerda con esa evaluación favorable.

El gráfico 6, que señala el promedio de los valores estimados (pronosticados) para la participación electoral en cada país, muestra una tendencia similar en dirección y magnitud.⁴ El promedio de los valores estimados se redujo de 78% en 1985 a 71% en el año 2000. El descenso del promedio regional podría haber sido producto de la inclusión gradual, a partir de 1985, de cuatro países más, caracterizados por una menor participación electoral frente a los catorce países incluidos antes de esa fecha.

Sin embargo, un análisis más cuidadoso indica que la tendencia descendente, en efecto, refleja una disminución en el número de electores que acudieron a votar en los países de la región. La cifra promedio de afluencia a las urnas para los cuatro países agregados a la muestra después de 1985 es, en todo caso, mayor que la de los catorce países estudiados hasta ese momento, de forma que, en promedio, la merma en la participación electoral podría ser de poco más de 7%.

¿Qué proporción de este descenso se debe al efecto postransición electoral ya analizado? La mayoría de los países incluidos en el estudio experimentaron la transición de un régimen autoritario a uno democrático en el transcurso del período, por lo que el descenso total podría ser producto de la merma de cada país, a partir de una afluencia inicial a las urnas inusualmente elevada. No obstante, los datos no respaldan esta posibilidad: en promedio, el índice de participación electoral en elecciones presidenciales inaugurales difiere apenas en 1% del de la siguiente elección, por lo que la disminución no puede atribuirse sólo a este efecto.

Como siempre, sin embargo, la línea de la tendencia combinada esconde patrones muy diferentes en los distintos países de América Latina. Los datos

4. Para cada país se calculó una línea de regresión ajustada a partir de los valores históricos de la participación electoral. Con base en la ecuación que describe la línea de mejor ajuste, se calcularon los valores estimados para cada año, incluyendo aquellos en los que no se celebraron elecciones. Esta tendencia es más estable que la tendencia real, ya que se asume un ajuste lineal cuando existe la posibilidad de que los valores reales de afluencia a las urnas no sigan ese patrón.

de cada país no concuerdan exactamente con la tendencia regional de descenso paulatino. Algunos muestran mermas o incrementos inequívocos en los porcentajes de afluencia a las urnas, mientras que otros presentan una estabilidad relativa y ascensos y descensos imprevisibles (cuadro 3).

Durante el período, la afluencia de votantes a las urnas registró un claro descenso en Venezuela, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala y Brasil. De estos países, Venezuela, Ecuador y El Salvador mostraron las caídas más pronunciadas. En Venezuela, el porcentaje de votantes sobre el número de electores empadronados pasó de 87% en 1978 a 56% en 2000; en Ecuador el porcentaje disminuyó de 81% en 1979 a 64% en 1998; y en El Salvador descendió de 55% en 1989 a 39% en 2000.

La complejidad de las papeletas para las elecciones legislativas brasileñas hizo que, hasta los comicios de 1998, se produjera una proporción muy elevada (alrededor de 30%) de votos nulos y en blanco. Con las mejoras aplicadas al sistema, en 1998 los electores emitieron 15% más de votos válidos, un aumento que compensaría la disminución del número de votos emitidos respecto de la cantidad de electores empadronados.

Además de estos seis países, en los que la tendencia de la afluencia a las urnas es, sin lugar a dudas descendente, hay otros dos casos en los que la tendencia, si bien negativa, no es concluyente. En Costa Rica, el promedio de votantes se mantuvo estable en alrededor de 80% hasta las elecciones de 1998, cuando se redujo a alrededor del 70%. En Nicaragua disminuyó 10% entre 1990 y 1996, si bien esa tendencia reflejó el aumento del número de electores empadronados en lugar de la disminución del número de votantes. De hecho, los datos de la última elección (2001) muestran un aumento en la participación electoral respecto del total de la población en condiciones de votar (76 a 80%).

Otros países, como Argentina, Bolivia y Chile, también registran tendencias negativas relativamente menores. En el caso chileno, el número de votantes cayó ligeramente de un nivel inicial muy alto —más de 94%— en 1990 a 90%, aproximadamente, en 1999. En cuanto a Argentina, hubo una disminución de 86 a 82% entre 1983 y 1999. De manera similar, el porcentaje de bolivianos que votaron se redujo de alrededor de 74% en 1980 a 71% en 1997.

CUADRO 3
Tendencias de participación electoral en elecciones
presidenciales en América Latina 1978-2000

| PAÍS | PARTICIPACIÓN PROMEDIO (% DE VOTANTES EMPADRONADOS) | PENDIENTE DE LA LÍNEA DE TENDENCIA | DESCRIPCIÓN DE LA TENDENCIA |
|-----------------|--|--|--|
| El Salvador | 47,76 | -1,61 | Clara, acentuadamente negativa |
| Venezuela | 72,85 | -1,54 | Clara, acentuadamente negativa |
| Guatemala | 56,57 | -1,24 | Clara, acentuadamente negativa |
| Brasil | 82,93 | -1,07 | Clara, acentuadamente negativa |
| Honduras | 74,71 | -0,82 | Relativamente clara, negativa |
| Ecuador | 72,67 | -0,77 | Relativamente clara, negativa |
| Nicaragua | 81,31 | -1,64 | Ascenso en términos del porcentaje de la población elegible de votar |
| Chile | 92,00 | -0,46 | Negativa relativamente pequeña, a partir de nivel inicial muy alto |
| Costa Rica | 79,61 | | Caidas durante las últimas dos elecciones |
| Bolivia | 74,69 | -0,35 | Clara, negativa pero relativamente reducida |
| Argentina | 83,58 | -0,28 | Clara, negativa pero relativamente reducida |
| Uruguay | 89,81 | 0,26 | Positiva, relativamente pequeña |
| Rep. Dominicana | 73,29 | 0,31 | Ambigua, ligeramente ascendente |
| Paraguay | 68,01 | 2,92 | Ascendente durante las elecciones más recientes |
| Colombia | 44,12 | | No existe una tendencia clara |
| México | 66,54 | | No existe una tendencia clara |
| Panamá | 75,56 | | No existe una tendencia clara |
| Perú | 80,86 | | Ambigua; si los datos son correctos, la tendencia negativa se revirtió en las elecciones más recientes |

Fuente: J. M. Payne *et al.*, 2002, capítulo, 3.

Nota: Para el cálculo del promedio para el período y de la pendiente se consideraron sólo las elecciones realizadas en cada país durante el período «democrático».



Elecciones regionales y municipales de 2002, provincia de San Román, Puno.

Sólo en tres países se observó una tendencia ascendente, aunque en ningún caso muy significativa. En Paraguay, el porcentaje de empadronados que emitió su voto aumentó en forma espectacular: de 54% en 1989 a 81% en 1998. Pero, debido a que el número de electores que de hecho acudió a votar disminuyó entre 1989 y 1993, el aumento aparente observado entre las primeras dos elecciones democráticas se debió a que el padrón electoral utilizado en los comicios de 1989 estaba «inflado» y, por lo tanto, el porcentaje de los empadronados que votó en los comicios de ese año fue en realidad superior al calculado (Riquelme y Riquelme, 1997).

No obstante, hubo un aumento real en el porcentaje de participación electoral absoluta y relativa en las elecciones de 1993 y 1998, que pasó de 50 a 60% de la población en edad de votar. En República Dominicana, la participación electoral parece haber descendido entre 1978 y 1990, si bien aumentó de nuevo durante las tres siguientes elecciones presidenciales, hasta alcanzar un nivel superior al de 1978.⁵ La afluencia también registró un ascenso en Uruguay, al pasar de un 88% en 1984 a cerca de 92% en 1999.

5. La drástica caída en las cifras de participación electoral de las elecciones legislativas de 1998 puede atribuirse a que no se realizaron simultáneamente con las elecciones presidenciales de principios de ese año.

En los cuatro países restantes que abarca el estudio no es posible establecer ninguna tendencia definida. En México y Colombia, las cifras de participación electoral han aumentado y disminuido de manera errática; en Panamá, el número de votantes se mantuvo relativamente constante durante más de tres elecciones. En cuanto a Perú, la tendencia descendente que se inició a partir de la segunda elección postransición de 1985 se invirtió en la justa electoral de 2000, cuando la afluencia a las urnas —que en 1995 había sido de 74%— se elevó hasta 83%, aproximadamente. Sin embargo la cifra es dudosa, ya que los resultados de esta elección fueron cuestionados por la oposición y por los observadores internacionales. Además, en especial durante las elecciones legislativas de 1995 y la segunda ronda de elecciones presidenciales en 2000, se registró una cantidad importante de votos inválidos o nulos. Si bien la cantidad de votantes fue similar, un porcentaje especialmente elevado (31% en las elecciones legislativas de 1995) no especificó su preferencia o anuló su voto.

De este modo, considerando todos los países estudiados —incluso aquellos en los que la tendencia no es significativa o de largo plazo— se observa un descenso en la participación electoral en once países y un ascenso en tres países. En los cuatro países restantes no se puede distinguir una tendencia clara.

4. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN 2001-2002

Elecciones presidenciales

En los años 2001 y 2002, ocho países de la región celebraron elecciones presidenciales (Perú, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Colombia, Bolivia, Brasil y Ecuador). La tendencia a la participación en estos países, excluyendo a Nicaragua,⁶ estuvo alrededor del 70%, muy similar a la registrada en América Latina para el período 1978-2000 (73,2%).

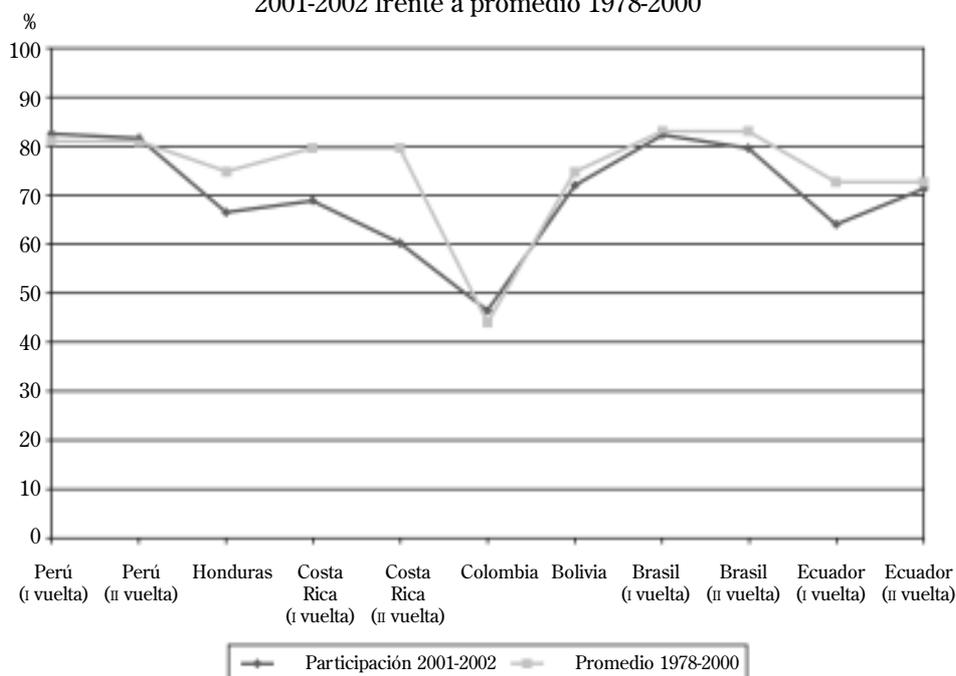
Si se comparan los datos individuales por país del último proceso electoral celebrado, se advierte que no ha habido cambios drásticos en los niveles

6. Pese a que ha pasado más de un año desde las elecciones (4-11-2001), todavía el Consejo Supremo Electoral no ha publicado datos oficiales sobre la participación electoral en estos comicios.

de participación, con excepción del caso de Costa Rica en donde, en la segunda ronda electoral de las elecciones de 2002, se presentó una disminución en la participación electoral de un 10% respecto a la elección anterior (1998). Otros países, como Perú, Honduras, Colombia y Brasil, mantienen índices de participación electoral muy similares al proceso electoral precedente. Debe destacarse que Colombia permanece como el país con la más alta abstención en la región (53,5%).

Al efectuar la comparación con relación al promedio del período 1978-2000, se observa claramente un comportamiento decreciente de la participación electoral en Costa Rica (11 y 19% debajo del promedio), Honduras (8,3%), Bolivia (2,6%), y Ecuador (9 y 1,5% menos que el promedio); una tendencia levemente creciente en Perú y Colombia (7 y 2%, respectivamente); y un comportamiento similar en Brasil, en donde el promedio de participación se ha mantenido en un 82% (gráfico 7).

GRÁFICO 7
Participación en elecciones presidenciales por país
2001-2002 frente a promedio 1978-2000



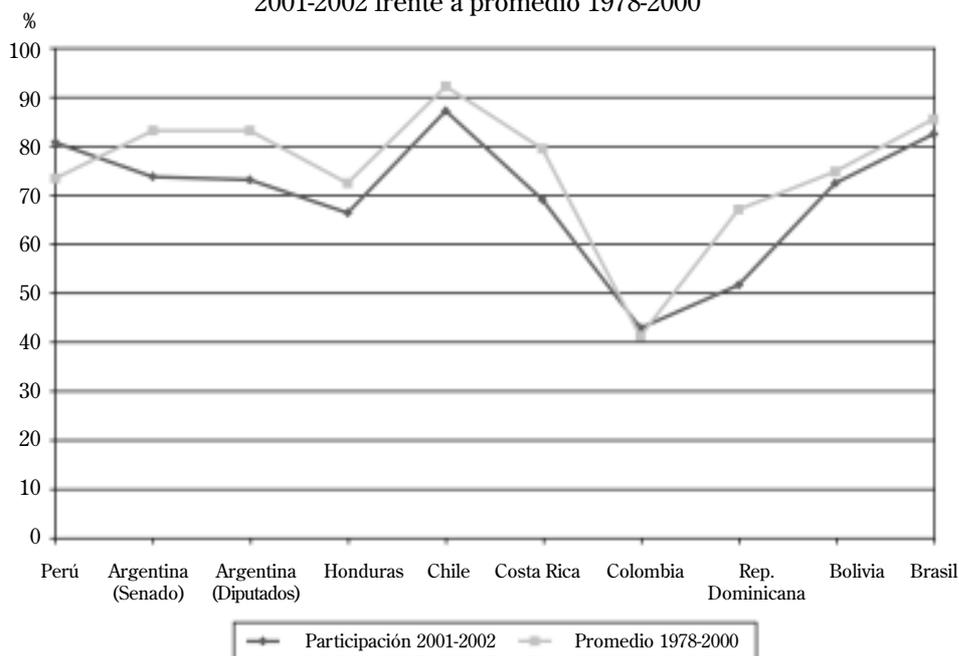
Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por los organismos electorales.

Elecciones parlamentarias

En Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, Perú y República Dominicana se realizaron elecciones legislativas en el periodo 2001-2002.⁷ Al observar los datos de participación electoral de estos países, destacan Colombia y República Dominicana como los que presentan menor nivel de participación electoral, con índices de 42,9 y 51,6%, respectivamente.

Al comparar la participación en el 2001-2002 con el promedio registrado para el periodo 1978-2000, los resultados muestran un mayor descenso en la participación electoral en República Dominicana, con un 12%, y en Argentina y Costa Rica, ambos países con un 10%. Se observa también una recuperación de 7% en Perú. No obstante, al tomar la región en conjunto, no se observa una diferencia significativa entre la participación promedio registrada en

GRÁFICO 8
Participación en elecciones parlamentarias por país
2001-2002 frente a promedio 1978-2000



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por los organismos electorales.

7. Al elaborar este artículo no estaban disponibles los datos de participación nacional de las elecciones parlamentarias del año 2002 en Ecuador, por lo que no se incluyen en el análisis.

los procesos de 2001-2002 (68%) y la del período 1978-2000 (65,5%). El comportamiento de cada país se muestra en el gráfico 8 (en la página anterior), destacando nuevamente Colombia como el país con más baja participación electoral en elecciones parlamentarias.

Como señalamos al inicio de este trabajo, para tratar de comprender el comportamiento electoral en América Latina resulta obligado introducir matices y distinciones en cada país de la región respecto al mismo. En este sentido, se hace necesario un análisis más profundo de los aspectos motivacionales, estructurales, socio-económicos, políticos y culturales que influyen en la abstención en cada coyuntura histórica.

Así, cabe destacar para el análisis de los años 2001-2002 los casos de Costa Rica y Argentina. En el primero, no obstante ser considerado como una democracia consolidada (y no una de transición), el debilitamiento de la credibilidad de instituciones, partidos y dirigencias acabó por erosionar el sistema de partidos, desembocando en problemas más profundos de estabilidad, gobernabilidad y participación. Las elecciones de 2002 marcaron un cambio histórico en la composición de las fuerzas políticas del país, y mostraron los efectos del cansancio de la ciudadanía frente a los partidos políticos tradicionales y a la política en general.

Argentina, por su parte, parece reflejar en las urnas los efectos de una crisis económica que ahoga al país, y el correspondiente descontento con la dirigencia política. Si se considera que en Argentina el voto es obligatorio y se especifican sanciones para quien no acuda a votar, puede pensarse que la participación electoral podría ser incluso inferior si no mediase esta coacción legal. Asimismo, se debe considerar lo elevado de las cifras de votos nulos y en blanco (21,89% en total), lo que incide negativamente en la participación.

En suma, podemos decir que, en términos generales, se observa que la participación electoral en los procesos electorales celebrados en este período,⁸ con las señaladas excepciones de Costa Rica, Argentina y República Dominicana, mantiene un comportamiento similar al registrado, en promedio, en el período 1978-2000.

8. Los datos por país se presentan en el Anexo.

CONCLUSIONES

En América Latina, la tendencia regional muestra que, en promedio, más de 62% de los ciudadanos con derecho a elegir a sus representantes votan en las elecciones nacionales más importantes. De acuerdo con el criterio que se adopte para la comparación (países o conjuntos de países que se compara y período), el porcentaje de participación electoral se considerará alto, moderado o bajo.

En términos absolutos, el hecho de que casi 40% de la población en edad de votar se abstenga de hacerlo sugeriría que hay una deficiencia sustancial en las democracias de la región. Si se toma en cuenta que una proporción mucho más reducida de ciudadanos ejerce su voto en democracias estables y aparentemente exitosas, como la estadounidense (50%) y la suiza (45%), este hecho por sí solo no sería motivo de preocupación. En relación con otras regiones, los niveles de participación electoral de América Latina ocupan un lugar intermedio: por debajo de Europa Occidental y Europa Central, pero por encima de las regiones más pobres y menos democráticas de Asia Meridional, Medio Oriente y África Septentrional, y África Subsahariana. Mas, si se toma como parámetro el nivel de participación electoral en las democracias maduras, entonces los sistemas latinoamericanos resultan deficitarios y requerirían de mayores niveles de votación.

Debemos tener en cuenta que el análisis de los datos internacionales disponibles sugiere que la participación electoral está asociada, al menos en alguna medida, con la ausencia de corrupción y un mejor desempeño gubernamental (ver gráficos 9a y 9b en las páginas siguientes). Esta relación se fortalece si, además, se toma en cuenta el respeto por las libertades democráticas, así como la información política —o capacidad inquisitiva— de los ciudadanos (Adserà et al., 2000).

En cuanto a la tendencia por países, la participación electoral varía considerablemente entre uno y otro país. En siete naciones (Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, Nicaragua, Perú y Costa Rica) el porcentaje de los electores empadronados que participa de las votaciones ha sido cercano o superior a 80%. En otros tres, un porcentaje inferior a 60% de los ciudadanos empadronados ejerce su derecho al voto (Guatemala, El Salvador y Colombia). Mientras que en los restantes ocho países (Panamá, Honduras, Bolivia, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Paraguay y México) la participación de los votantes ha oscilado entre 65 y 80%.

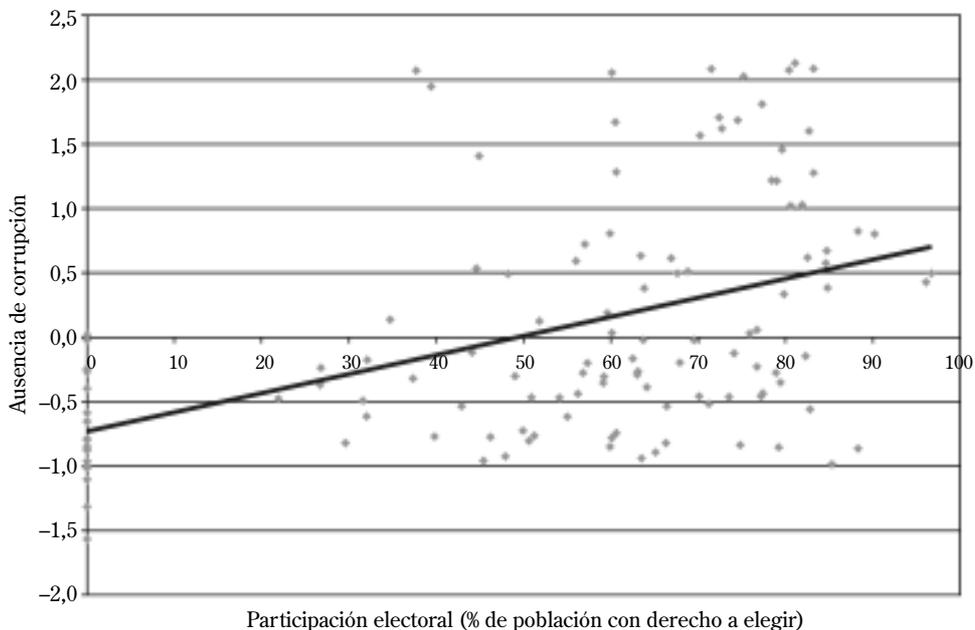
Si bien el nivel de participación electoral en toda la región ha experimentado una disminución desde mediados de la década del ochenta, parece haberse estabilizado en los últimos tiempos. En términos generales, el descenso se manifiesta en once países (El Salvador, Venezuela, Guatemala, Brasil, Honduras, Ecuador, Nicaragua, Chile, Costa Rica, Bolivia y Argentina); en seis de ellos es significativo (El Salvador, Venezuela, Guatemala, Brasil, Honduras y Ecuador), y especialmente pronunciado en cuatro (El Salvador, Venezuela, Guatemala y Brasil). Sólo en tres países (Uruguay, República Dominicana y Paraguay) se observa una tendencia al menos ligeramente positiva, pues en el resto los cambios son menores o el patrón de cambios es más bien ambiguo.

Es importante señalar que los datos aportados no muestran un traslado automático del descontento y desconfianza populares contra los partidos y las dirigencias políticas que, reiteradamente, revelan las encuestas hacia conductas electorales abstencionistas. Lo que puede o no ocurrir, obedeciendo,

GRÁFICO 9

Relación entre participación electoral y desempeño gubernamental

a. Relación entre participación electoral y ausencia de corrupción

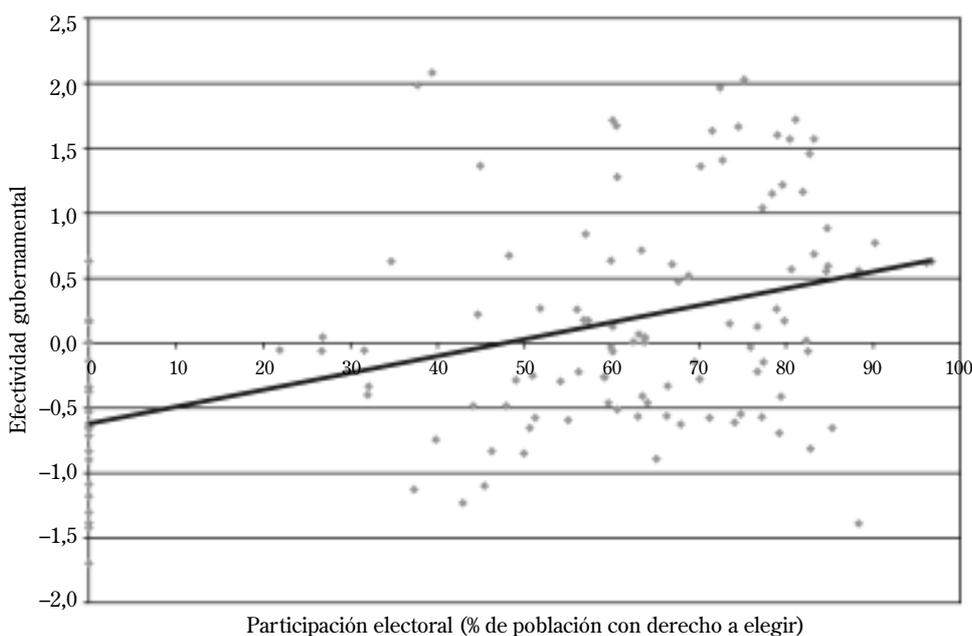


Fuente: J. M. Payne *et al.*, 2002, capítulo 3.

al parecer, a circunstancias políticas asociadas al papel de los medios de comunicación colectiva, la cultura política y los distintos grados de apertura de los sistemas electorales para generar nuevos canales de participación.

Otro aspecto que conviene subrayar es que, en términos generales, no se puede afirmar con certeza que el descontento social con los problemas socio-económicos de la región y con las políticas de reestructuración y reforma del Estado que se han aplicado hayan, por sí mismos, originado una conducta abstencionista. De hecho, ante situaciones semejantes, los comportamientos registrados lucen muy diferentes, según se trate de uno u otro país. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la herencia institucional tiene también un papel significativo, y que un grado determinado de abstencionismo

b. Relación entre participación electoral y efectividad gubernamental



Fuente: Datos sobre ausencia de corrupción y eficacia de la gestión gubernamental tomados de Kaufmann *et al.* (1999a y 1999b); y datos sobre participación electoral de International IDEA (1997).

Nota: En los gráficos 9a y 9b se considera que en los países que obtuvieron un puntaje promedio de 2,5 o inferior (en escala invertida), según la clasificación de Freedom House para los derechos políticos y las libertades civiles (catalogados como «no libres»), la participación electoral es igual a cero. Se asume que en los países con libertades democráticas mínimas la participación electoral no tiene valor, desde el punto de vista de que existe una dirigencia que controla el proceso; en el mejor de los casos, un nivel alto de participación electoral podría reflejar una mayor capacidad coercitiva de parte de la dirigencia política.

e, incluso, cierto aumento en la participación electoral, pueden resultar irrelevantes en unos casos, y ser especialmente graves y significativos en otros, atendiendo a la tradición institucional y al valor cultural del voto.

En suma, la tendencia regional no apunta a una crisis clara en la participación, pero tampoco a una creciente legitimidad de la democracia. Si bien la tendencia del promedio regional no indica problemas serios, el marcado descenso en varios países parece reflejar un mayor desencanto con la vida política democrática. La baja participación, en cualquier caso, sería entonces un síntoma de dolencias más profundas propias del sistema, de las condiciones de la transición y de la capacidad de conducción de las elites políticas dirigentes.

Es claro, en cualquier caso, que existe un problema y debe ser afrontado. Se trata de una fuente de preocupación y cuestionamiento que tiene que ver con la calidad de la representación política. Las debilidades en este campo parecen conducir a un aumento importante del abstencionismo; mientras que, por otro lado, generan fenómenos como el del recién llegado, el tráfuga electoral o el movimientismo político. Si ese patrón se extendiera en el futuro podría significar problemas para la consolidación de la democracia en un número importante de países de América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADSERÀ, Alicia, Carles BOIX & J. Mark PAYNE. *Are You Being Served?: Political Accountability and Quality of Government*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Investigación, 2000. (Documento mimeografiado, N° 438.)
- ALMOND, Gabriel & Sidney VERBA. *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown, 1965.
— (ed.). *The Civic Culture Revisited*. Boston. Little, Brown, 1980.
- BID. *Development Beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2000.
- CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL) / INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH). *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: CAPEL / IIDH, 1989.

- CERDAS, Rodolfo. *Participación electoral en América Latina*. San José de Costa Rica: 2001 (mimeo).
- HEYWOOD, Andrew. *Politics*. Londres: Macmillan Press, 1997.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2000.
- INTERNATIONAL IDEA. *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*. Estocolmo: International IDEA, 1997.
- JACKMAN, Robert. «Political institutions and voter turnout in the industrial democracies». **En:** *American Political Science Review*. Nueva York: Cambridge University Press, vol. 81, junio de 1987.
- JAGGERS, Keith & Ted Robert GURR. «Tracking democracy's Third Wave with the Polity III Data». **En:** *Journal of Peace Research*. Nº 4, vol. 32, 1995.
- KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY & Pablo ZOIDO-LOBATÓN. *Aggregating Governance Indicators*. Washington, D. C.: The World Bank, 1999a.
- *Governance Matters*. Washington, D. C.: The World Bank, 1999b.
- LATINOBARÓMETRO. *Latinobarómetro: opinión pública latinoamericana, 1996-2001*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- LEDUC, Lawrence, Richard G. NIEMI & Pippa NORRIS (ed.). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Londres: Sage, 1996.
- LUPIA, Arthur & Mathew D. MCCUBBINS. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- MILBRATH, Lester W. *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. Chicago: Rand McNally, 1977.
- NIE, Norman & Sidney VERBA. «Political Participation». **En:** Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby (ed.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison Wesley, 1975.
- PAYNE, J. Mark, Fernando CARRILLO, Andrés ALLAMAND & Daniel ZOVATTO G. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Nueva York: BID / International IDEA, 2002.
- POWELL JR., G. Bingham. «Voting turnout in thirty democracies: Partisan, legal and socio-economic influences». **En:** Richard Rose (ed.), *Electoral Participation: A Comparative Analysis*. Londres: Sage, 1980.

— «American voter turnout in comparative perspective». **En:** *American Political Science Review*. Nueva York: Cambridge University Press, vol. 80, marzo de 1986.

PUTNAM, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster, 2000.

RIQUELME, Marcial A. & Jorge G. RIQUELME. «Political parties». **En:** Peter Lambert & Andrew Nickson (ed.), *The Transition to Democracy in Paraguay*. Nueva York: St. Martin's Press, 1997.

VERBA, Sidney, Norman H. NIE, & Jae-On KIM. *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*. Beverly Hills: Sage, 1971.

ANEXO

CUADRO 1
Participación electoral en elecciones presidenciales
en América Latina 2001-2002

| PAÍS | FECHA | PADRÓN ELECTORAL | PARTICIPACIÓN | | ABSTENCIÓN | |
|---------------------------|---------|---------------------|---------------|----------|------------|----------|
| | | | ABSOLUTA | RELATIVA | ABSOLUTA | RELATIVA |
| Perú (I vuelta) | 4-2001 | 14.898.435 | 12.264.349 | 82,3% | 2.634.086 | 17,7% |
| Perú (II vuelta) | 6-2001 | 14.899.292 | 12.128.899 | 81,4% | 2.770.393 | 18,6% |
| Honduras | 11-2001 | 3.437.454 | 2.281.095 | 66,4% | 1.156.359 | 33,6% |
| Costa Rica (I vuelta) | 2-2002 | 2.279.036 | 1.568.603 | 68,8% | 710.433 | 31,2% |
| Costa Rica (II vuelta) | 4-2002 | 2.279.036 | 1.372.128 | 60,2% | 906.908 | 39,8% |
| Colombia | 5-2002 | 24.208.311 | 11.249.734 | 46,5% | 12.958.577 | 53,5% |
| Bolivia | 6-2002 | 4.155.055 | 2.994.065 | 72,1% | 1.160.990 | 27,9% |
| Brasil (I vuelta) | 10-2002 | 115.254.113 | 94.780.545 | 82,2% | 20.473.568 | 17,8% |
| Brasil (II vuelta) | 11-2002 | 115.254.113 | 91.590.537 | 79,5% | 23.663.576 | 20,5% |
| Ecuador (I vuelta) | 10-2002 | 8.154.425 | 5.206.686 | 63,9% | 2.947.739 | 36,1% |
| Ecuador (II vuelta) | 11-2002 | 8.154.425 | 5.807.109 | 71,2% | 2.347.316 | 28,8% |

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por los organismos electorales.

CUADRO 2
Participación electoral en elecciones parlamentarias
en América Latina 2001-2002

| PAÍS | FECHA | PADRÓN ELECTORAL | PARTICIPACIÓN | | ABSTENCIÓN | |
|--------------------------|---------|---------------------|---------------|----------|------------|----------|
| | | | ABSOLUTA | RELATIVA | ABSOLUTA | RELATIVA |
| Perú | 4-2001 | 14.898.435 | 11.987.641 | 80,5% | 2.910.794 | 19,5% |
| Argentina (Senado) | 10-2001 | 24.883.991 | 18.348.013 | 73,7% | 6.535.978 | 26,3% |
| Argentina (Diputados) | 10-2001 | 24.883.991 | 18.153.874 | 73,0% | 6.730.117 | 27,0% |
| Honduras | 11-2001 | 3.437.454 | 2.279.366 | 66,3% | 1.158.088 | 33,7% |
| Chile | 12-2001 | 8.075.446 | 7.034.292 | 87,1% | 1.041.154 | 12,9% |
| Costa Rica | 2-2002 | 2.279.708 | 1.569.401 | 68,8% | 710.307 | 31,2% |
| Colombia | 3-2002 | 23.998.685 | 10.297.405 | 42,9% | 13.701.280 | 57,1% |
| Rep. Dominicana | 5-2002 | 4.594.941 | 2.371.691 | 51,6% | 2.223.250 | 48,4% |
| Bolivia | 6-2002 | 4.155.055 | 2.994.065 | 72,1% | 1.160.990 | 27,9% |
| Brasil | 10-2002 | 115.184.176 | 94.741.583 | 82,3% | 20.442.593 | 17,7% |

Fuente: Elaboración propia a partir de información suministrada por los organismos electorales.

Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales?*

Fernando Tuesta Soldevilla

LA DEMOCRACIA ES EL SISTEMA que tiene como uno de sus fundamentos principales la participación política. La participación es tan vital para la democracia como la sangre para el cuerpo, por lo que una mayor participación impacta en su buena salud; lo contrario también es cierto. Lo opuesto, la antípoda, lo que niega la participación, es lo que se denomina *abstencionismo*.

Si bien es frecuente encontrar que el término *abstencionismo* se emplea de manera alternativa como sinónimo de *ausentismo*, en realidad no son iguales. Este artículo tratará de mostrar estas diferencias, y comprender sus orígenes, impactos y las probables respuestas frente a los problemas que plantean.

1. La participación política constituye el conjunto de acciones que están dirigidas a provocar decisiones y resultados en relación a los asuntos del poder en sus diversos niveles. El resultado de esta búsqueda puede crear satisfacción o insatisfacción de quienes participan de ellas. Pero, en principio, el solo hecho de participar contiene una *conducta activa*. Quienes no se involucran en estas actividades, se *abstienen* de participar. Es, por lo tanto, difícil, por no decir imposible, que todos los ciudadanos o miembros de un grupo, asociación, partido o gremio participen en las actividades constitutivas de un determinado tipo de participación política. No todos los ciudadanos participan en los partidos políticos ni todos los militantes

Licenciado y magister en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor en la Maestría de Ciencias Políticas de la misma universidad; con estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg. Autor de artículos y libros sobre democracia, partidos políticos y temas electorales. Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

* Este texto fue presentado como ponencia en la XVII Conferencia del Protocolo de Tikal desarrollada entre el 24 y el 26 de setiembre de 2003 en San José de Costa Rica.

de un partido político integran sus asambleas; no todos los trabajadores se involucran activamente en una huelga con toma de local; no todas las mujeres (y hombres) realizan manifestaciones para que se incluyan cuotas femeninas en las listas de los partidos políticos; o no todos los que manifiestan ser contrarios a la globalización están dispuestos a intervenir en manifestaciones violentas. De lo anterior se desprende, por un lado, que la participación política y la abstención son caras opuestas de la misma realidad y, por otro, que participación y abstencionismo político incluyen *participación y abstencionismo electoral*.

2. La diferencia entre participación y *abstencionismo* político y electoral radica en que el efecto que ambos producen se pone de manifiesto por elementos en calidad y cantidad distintos. La participación y la abstención política es, básicamente, *cualitativa y no oficial*. En algunos casos, puede provocar resultados cuando su grupo más activo desarrolla actividades contundentes —muchas veces de alcance y repercusión mediática— sin importar el número de involucrados. El impacto de la importancia de la participación, por lo demás, *no es igual* entre todos los integrantes de un grupo. Un líder sindical tendrá un impacto participativo de mayor alcance que un trabajador promedio. Este tipo de participación suele ser difícil de medir y, por lo general, *no se mide*; lo que no quiere decir que una participación significativa no sea importante. Incluso en una huelga, los datos de los oponentes (gobierno / empresarios vs. trabajadores) normalmente no son coincidentes y nadie se preocupa de exigir que lo sean.

En cambio, la participación y el *abstencionismo* electoral es básicamente *cuantitativo y oficial*. Es necesario recordar que estamos delante del tipo de participación política más numerosa; pues no existe otra que involucre a tanta gente. Para muchos ciudadanos, inclusive, puede ser la única forma de participación política. Es así que todos los electores se convierten en votantes, en un acto que es igual para todos (votar), y el resultado de cada una de estas decisiones tiene el mismo valor. La ecuación de las elecciones democráticas: un hombre / una mujer = un voto, la encamina hacia la aritmética: agregar, sumar. Los resultados electorales son números, cifras, porcentajes. Y, el conjunto de los mismos, finalizado el proceso electoral, debe reflejarse en un resultado definitivo y oficial, que es proclamado por el organismo electoral.

3. Por lo general, la valoración de la participación y abstención electoral no es positiva y negativa, respectivamente. Una variable a considerar es el

régimen político. Si las elecciones tienen, entre otras, una función legitimadora, su realización ocurre en regímenes diferentes, por lo que la valoración de las mismas variará dependiendo del punto de mira del observador. En general, se valora la participación y se rechaza el *abstencionismo*; puesto que, en democracia, las elecciones, al contener elementos de libertad, igualdad y transparencia, ofrecen garantías de un resultado ajustado a la voluntad popular. En cambio, en regímenes autoritarios o dictatoriales estas garantías están ausentes; así, quienes viven en éstos buscarán erosionarlos, por lo que el *abstencionismo* será valorado como positivo en la búsqueda de un tránsito a la democracia. De igual manera, si se presenta bajo un régimen democrático, los que lo recusán también valorarán el *abstencionismo* como positivo.

4. Con frecuencia, la participación electoral y el *abstencionismo* están asociados al tipo y naturaleza de las elecciones. El elector es estimulado por esta variable. Es así que las elecciones que forman parte de las transiciones a la democracia suelen tener más participación que las que se convocan en otras etapas; en consecuencia, el *abstencionismo* es menor en éstas. Lo mismo ocurre con las elecciones que son altamente competitivas. También es frecuente observar una mayor participación electoral allí donde se presenta una simultaneidad perfecta entre elecciones presidenciales y parlamentarias. Por el contrario, cuando están separadas, las elecciones parlamentarias son menos concurridas que las presidenciales. Lo mismo ocurre en las elecciones subnacionales (municipales, regionales, estatales, etc.), con relación a las presidenciales.
5. El *abstencionismo* electoral es una actitud o comportamiento voluntario del elector que no desea, por diversas razones, sufragar. Es importante esta precisión puesto que un elector puede ser un activista político contrario al voto que desarrolla una participación política y no vota. El *abstencionismo* construye una distancia de las urnas de manera voluntaria y, en ese sentido, quien lo practica lo hace de manera consciente. El abstencionista no ejerce un derecho —el de votar— pese a estar habilitado o calificado para hacerlo. Esta conducta se puede deber a:
 - rechazo al sistema democrático porque se procura otro, una de cuyas causas puede ser al desencanto motivado por la inexistencia de resultados esperados que, en principio, debe producir el sistema;

- apatía en relación a los efectos que pueda producir el voto;
 - rechazo al mal desempeño del gobierno, particularmente cuando los candidatos oficialistas tienen grandes posibilidades de ganar;
 - rechazo a la oferta de las candidaturas en competencia;
 - percepción de fraude en el proceso electoral derivada de las acciones sea de los organismos electorales, de los partidos políticos, del gobierno o de las fuerzas armadas;
 - molestia para desplazarse a los locales de votación, sobre todo cuando no existen facilidades como la prohibición de circulación del transporte público; y,
 - rechazo y desacuerdo con el cambio de los locales de votación que los aleja de los lugares de residencia.
6. Sin embargo, existe un conjunto de ciudadanos que no se encuentra incorporado en ninguna de estas causales y desea ejercer su derecho a votar y, sin embargo, no puede hacerlo. Por lo tanto, su comportamiento es *involuntario*. En general, la literatura lo coloca en el terreno de la abstención, lo que no es preciso pues lo involuntario puede ser tomado como un componente de la abstención; por ello sería más preciso llamarlo *ausentismo*. Es decir, el ciudadano estuvo *ausente* y no ejerció su derecho al voto, pero no por las razones atribuidas al *abstencionismo*. En consecuencia, el *ausentismo* es un universo que contiene a los abstencionistas y a los que no lo son.

Las razones por las que los ciudadanos no van a votar sin ser parte de los abstencionistas pueden ser las siguientes:

- dificultades y costos de inscripción en el registro civil y/o electoral;
- desconocimiento o dificultad en la distribución territorial de los locales de votación;
- cambio domiciliario que no es reportado al registro y que aleja su residencia del local de votación;
- lejanía y costo del desplazamiento a los locales de votación, particularmente en zonas rurales y de selva;
- ausencia del voto en el extranjero; cuando lo hay, la lejanía y el costo del desplazamiento del lugar de residencia a los consultados o embajadas suele ser un factor importante;
- problemas ocasionados por desastres naturales;
- intimidación de grupos armados;



Elecciones regionales y municipales 2002 en la provincia de San Román, Puno.

- mal estado de salud y/o hospitalización;
- falta de mesas de votación en los centros penitenciarios;
- falta de facilidades para la votación de los ciudadanos con discapacidad y de los adultos mayores; y,
- día laborable que coincide con el día de la jornada electoral, así sea domingo.

Es obvio que estos ciudadanos no pueden ser ubicados, ni por el origen de su ausencia ni por sus intenciones, en el mismo grupo de quienes practiquen el *abstencionismo*. Pero, en la medida en que se cuenta a todos los que no asistieron a votar, aparecen incluidos en el mismo rubro los voluntarios y los involuntarios. En consecuencia, lo más preciso es denominar *ausentismo* al resultado cuantitativo y oficial de todos aquellos que, por una u otra razón, no asisten a votar. Esta situación es parecida al voto nulo y viciado. El primero es involuntario, el segundo, no; pero ambos forman parte de una suma total, que suele llamarse, oficialmente, voto nulo. No suele hacerse una distinción, como no se hace en el caso que nos ocupa, entre uno y otro grupo.

7. Al existir estas dos esferas que cuantitativamente son indistinguibles, pues conforman un universo único, es probable que los porcentajes internos serán distintos cuando el voto es obligatorio que cuando es facultativo. En el primer caso, probablemente, en los términos aquí tratados, el *abstencionismo* será menor que el *ausentismo* que, por lo demás,

constituye una variable independiente. En este caso, *el abstencionista participativo* dirige su voluntad hacia el voto viciado (no nulo) o blanco. Por el contrario, cuando el voto es facultativo el *abstencionismo* electoral, probablemente, sea mayor en el conjunto que el *ausentismo*.

8. Lo anterior lleva al problema de la medición. ¿Cómo medir y no cometer errores al comparar entre distintas elecciones y entre diferentes países? Es necesario tener en cuenta que, en general, existe el universo de los ciudadanos mayores de 18 años como potenciales electores y un buen padrón electoral es aquel que incorpora a todo este universo. Sin embargo, aquí es necesario separar aquellos países en los que el Registro de Identificación Ciudadana es equivalente al Registro Electoral en los que el ciudadano que se inscribe en uno está incorporado en el otro. En otros países, ambos registros no son iguales e, incluso, los manejan organismos distintos; en consecuencia, en los mismos el Registro Electoral suele contener un número menor de ciudadanos pues no todos se inscriben. En el primer caso el *ausentismo* suele aparecer como más alto, aun cuando en la realidad esto no sea necesariamente cierto.

También es importante el tema de la depuración del padrón electoral pues se debe dar de baja la inscripción, de acuerdo a lo que señalan las diversas normas, de fallecidos, miembros de los institutos armados y fuerzas policiales (si así lo señala la ley), sentenciados, etc. Un padrón bien depurado reducirá el total de los considerados ausentes, no así uno mal depurado. Por lo tanto, existe un *error cuantitativo* que está en relación directa a la calidad técnica de la depuración del padrón electoral por parte del órgano competente.

Finalmente, y no menos importante, está el impacto del voto obligatorio. En los países en los que el voto es obligatorio y las penalidades efectivas, el *ausentismo* total disminuye y, probablemente, los *abstencionistas activos* se agrupan alrededor del voto nulo o blanco. En aquellos países en los que el voto es facultativo, el *ausentismo* se incrementa y, probablemente, los votos nulos y blancos disminuyan. El *abstencionismo* en este caso es posible que se exprese a través del *ausentismo*.

Por lo tanto, para medir el *ausentismo* es necesario tener en cuenta este conjunto de factores, particularmente si se desea hacer una comparación que incluya países con contextos institucionales, normativos y políticos que expliquen las cifras de manera distinta.

9. Siendo diferentes las razones que explican el *abstencionismo* y el *ausentismo*, quienes deben enfrentar esta situación son también agentes distintos. En el caso del *abstencionismo*, por tratarse de razones de naturaleza política —salvo en cuanto a los locales de votación— la respuesta no está en los órganos electorales sino en el desempeño del sistema democrático cuyos componentes más claros son el gobierno y los partidos políticos. En el plano normativo, podría considerarse establecer el voto obligatorio como una respuesta efectiva. Sin embargo, esto es muy difícil, como lo ha mostrado el caso colombiano.

En cambio, frente al *ausentismo* sí tienen competencia los organismos electorales. Lo primero es conocer los alcances y naturaleza del *ausentismo* sobre la base de estudios e investigación cuyos resultados permitirán planear y ejecutar campañas de capacitación y educación electoral. También debe desarrollarse y mejorarse la calidad del padrón electoral y su depuración. Asimismo, facilitar a los electores un adecuado acceso a sus centros de votación y políticas especiales para aquellos grupos poblacionales vulnerables (discapacitados, analfabetos, adultos mayores, etc.).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCUBILLA, Enrique A. «Abstencionismo». **En:** *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 2000 (segunda ed.).
- MARTÍNEZ SILVA, Mario & Roberto SALCEDO AQUINO. *Diccionario electoral INEP*. México, D. F.: Instituto Nacional de Estudios Políticos (INEP), 2002 (segunda ed.).
- PAYNE, J. Mark, Daniel ZOVATTO G., Fernando CARRILLO FLÓREZ & Andrés ALLAMAND ZAVALA. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2003.
- THOMPSON, José: «El *abstencionismo* electoral: algunos dilemas derivados de su existencia para el derecho y la administración electoral». San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2002.

DERECHO ELECTORAL

El derecho de sufragio en el Perú

Valentín Paniagua Corazao

INTRODUCCIÓN

Derecho de sufragio y participación política están, en teoría, íntimamente vinculados. Son o deberían ser, en cierto modo, directamente proporcionales. No ha sido ese el caso del Perú en los dos últimos siglos. La extensión del sufragio, por paradoja, redujo la participación popular y la libertad del elector. El voto de los analfabetos, lejos de permitirles una mayor participación en la vida política del país, aumentó el poder de los gamonales. La reducción del cuerpo electoral, por obra de las limitaciones impuestas a la participación popular (por ejemplo, voto capacitario, voto masculino o exclusión de ciertos sectores como el ejército, el clero, etc.) o a la forma de elección (sufragio indirecto), tampoco aseguró una mayor pulcritud y verdad en los comicios. No obstante el reducido cuerpo electoral constituido sólo por los alfabetos, con excepción de los indios —como se verá más adelante—, las elecciones fueron casi siempre fraudulentas durante los inicios de la República y, desde luego, en la República Aristocrática.¹ Lo fueron más todavía bajo el imperio de las autocracias tanto civiles (Leguía, Prado en su primera administración, y Fujimori) como militares (Benavides, en 1936 y 1939, y Odría en 1950 y 1956) ¿Cómo puede explicarse tal paradoja?

Ex presidente de la República y del Congreso del Perú. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Jefe de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala (2003).

1. Con excepción de las elecciones presidenciales de 1872 y 1895, todas las demás en el siglo pasado tuvieron vicios fundamentales, señala Basadre (1980). Las dos elecciones de Gamarra a mediados del siglo XIX, fueron una «imposición oficial». Castilla se «autoeligió» en 1845 y se reeligió en 1858 usando de su poder mediante «un proceso doble de seducción e intimidación»; del mismo modo impuso a sus sucesores: Echenique en 1851 y San Román en 1862. El coronel Balta «debía» ganar por ser militar, y Manuel Toribio Ureta «debía» perder «todavía» en 1868. Pardo pudo ganar en 1872 por su enorme prestigio político y económico y porque, finalmente, contó con el respaldo popular frente a la intentona militar que trató de impedirle la asunción del mando. Por su parte, Piérola era en 1895 el caudillo indisputable de la República.

La respuesta está, sin duda, en la situación de servidumbre a la que se hallaba sometida la raza indígena, en una legislación incoherente con la verdadera realidad del país y, por cierto, en unas «costumbres electorales» reñidas con el respeto a los más elementales principios éticos y democráticos. Es innegable que las primeras elecciones republicanas no correspondieron a la genuina voluntad popular. Si en un primer momento podían justificarse, por diversas circunstancias (ocupación del territorio por fuerzas externas, enfrentamientos de facciones, períodos de anarquía, etc.), no había ninguna excusa para tolerar los mismos vicios (suplantación o adulteración del voto popular, coacción e intimidación al elector, imposiciones oficiales, manipulación de los organismos electorales y, desde luego, la autocalificación electoral parlamentaria) en pleno siglo XX.

Cincuenta años después de la emancipación, Manuel Pardo creía que el sistema electoral estaba enteramente viciado. Hallaba que sus deficiencias comenzaban con la calificación misma de los ciudadanos (abuso en la formación del registro cívico y en la emisión de las cartas de ciudadanía), y seguían con la designación de «mesas instantáneas» por los primeros sufragantes que llegaban al acto electoral; constituir después las mesas receptoras de votos era causa no sólo de violencia sino de las más graves corruptelas. El sistema obligaba a que, en palabras de Manuel Pardo:

...los partidos procuren cerrar el paso a todo voto contrario o a abrírselo para emitirlo, naciendo allí, generalmente, la lucha. Desde 1851 [venimos contemplando que] el partido dueño de la mesa momentánea se defiende en ella con un grupo de la peor gente que pueda hallar a mano [...] y forma la mesa permanente como más conviene a sus intereses. (1871, 3)

Dos décadas después, la situación no se había modificado ni siquiera luego de la catástrofe que significó la agresión de Chile al Perú. Piérola decía en 1886: «Nos falta verdad en las leyes, verdad en las instituciones, verdad en todas partes. Traerla, combatiendo el engaño donde se presente es la necesidad suprema del Perú».² Tres años después, el Programa del Partido Demócrata proclamaba la necesidad de autenticidad en el sufragio. Su prédica resultó estéril. Fue necesario que, en 1895, se pusiera a la cabeza de sus montoneras para que el país comprendiera la necesidad de la verdad electoral si quería crear un «Estado en forma». Sin embargo, ni ese empeño ni

2. «Reportaje al Jefe del Partido Demócrata, señor Nicolás de Piérola», en *El Nacional*, Lima, 10 de mayo de 1886 (citado por Dulanto, 1947, 352).

otros que emprendió, modificando sustancialmente la legislación electoral, fueron suficientes.

Casi medio siglo después, Víctor Andrés Belaunde comprobaba, con amargura, que en el Perú no existía ni había habido jamás «verdad electoral» ni «sufragio libre» y que las elecciones habían sido siempre «una comedia» y «una imposición del gobierno y de la mayoría del Congreso» (1963, 71). Era verdad en 1914 y lo sería también hasta muy entrados los años sesenta.

Hasta 1992 era casi una verdad inconcusa que el Perú había conquistado por fin, en 1963, un régimen de genuina libertad electoral. Había la sensación de que nada retrotraería etapas superadas o comprometería el curso de un proceso que parecía irreversible. Esa convicción se fundaba en la experiencia vivida desde 1962 en que se depuró y reguló el Registro Electoral con mayor propiedad (decreto ley 14207) y se expidió una nueva ley de elecciones políticas (decreto ley 14250); y, posteriormente, ya en pleno régimen democrático (1963), se sancionó una nueva ley de elecciones municipales (ley 14669). Esa convicción estaba avalada, además, por la conducta de los gobiernos tanto democráticos como autocráticos en los procesos electorales celebrados entre 1963 y 1990. A todo ello se añadía una circunstancia singular. El Jurado Nacional de Elecciones, integrado por ilustres magistrados y juristas, había afianzado no sólo su autoridad sino también su autonomía, siempre discutida y avasallada antes de 1963. La quiebra del orden constitucional el 5 de abril de 1992 puso fin a esa etapa.

Las elecciones del llamado Congreso Constituyente Democrático (CCD) en 1992, el referendo ratificador del 31 de octubre de 1993, las elecciones generales de 1995, las elecciones municipales de 1998 y, sobre todo, las elecciones generales de 2000, resucitaron métodos y conductas que se suponía superados. Retornaron, con toda su indeseable secuela, la intromisión gubernativa a través de la participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas y, desde luego, con el uso de los bienes y recursos estatales;³ la modificación sorpresiva e inopinada de la legislación electoral; el sometimiento

3. En el proceso electoral del año 2000 se denunciaron diversos actos de intromisión gubernamental. Por ejemplo, la Misión de Observación Electoral de la OEA, en su tercer *Boletín* del 23 de marzo, recomendó al gobierno: «Hacer efectiva la prohibición sobre el uso de fondos públicos para la campaña y el comportamiento proselitista de funcionarios públicos». Sin embargo, el gobierno hizo caso omiso a tal recomendación y usó las instituciones estatales, sobre todo las de carácter social (FONCODES, INFES, PETT, COFOPRI, PROMPYME, FONAHPU, PRONAA y PROFAM, entre otras), para sus fines «reeleccionistas» (Defensoría del Pueblo, 2000, 322).

dócil de los órganos electorales a la voluntad estatal, vía la corrupción de sus integrantes (ex miembros del JNE y ex jefe de la ONPE); el control de los medios de comunicación social y, en especial, radios y televisoras;⁴ la persecución y hostilización a los opositores; y hasta el uso fraudulento de la administración electoral, incluyendo los sistemas informáticos.⁵

La lucha por la libertad y la verdad electoral recobró plena actualidad. El Perú libró, en el curso del año 2000, una fiera campaña para reconquistar su derecho a elegir libremente. Esa lucha significó no sólo el triunfo de la verdad electoral sino el derrumbe del más corrupto y desaprensivo de los gobiernos que jamás haya tenido el Perú. Las elecciones del año 2001 —cuya limpieza y transparencia nadie se ha atrevido a cuestionar—⁶ abrieron, a no dudarlo, una nueva etapa en la historia política y constitucional del Perú y cerraron, también, una de fraude y adulteración de la voluntad popular que se inició, obviamente, con el golpe militar del 5 de abril de 1992 del que Fujimori fue cómplice y dócil instrumento. Puede decirse que la propia democracia, siempre precaria, y la libertad y la verdad electorales sufrieron los avatares de aquella a pesar de una legislación electoral que, aunque defectuosa, pudo permitir un desarrollo democrático más apropiado.

4. El Estado subvencionaba a la prensa denominada «chicha» (sensacionalista, pornográfica y de muy bajo precio), «...mediante tres mecanismos: (i) el pago directo por titulares contra la oposición, a cargo del SIN —estimado en US\$ 3.000 por titular—; (ii) la compra diaria de un numeroso volumen de ejemplares para ser repartidos gratuitamente en cuarteles y asentamientos humanos; y (iii) la compra de publicidad por parte de diversos ministerios y de las Fuerzas Armadas». Más aún, los canales de televisión 2 y 4 funcionaron como «apéndices informativos del Servicio de Inteligencia Nacional» y los «vídeos de la corrupción» permitieron «conocer cómo se había sobornado a los propietarios de los canales de televisión» (Ames *et al.*, 2001, 228-243).

5. La Defensoría del Pueblo y los organismos de observación electoral nacionales e internacionales denunciaron en el proceso electoral del año 2000 la sucesión de irregularidades en el cómputo de los votos (véase Paniagua, 2000, 38-42; Defensoría del Pueblo, 2000, 81-82; y Pease, 2003, 280-281).

6. La Misión de Observación Electoral de la OEA, encabezada por el ex canciller guatemalteco Eduardo Stein, destacó la imparcialidad del gobierno en las diversas etapas del proceso electoral. Así, antes de la realización de las elecciones, el informe de la MOE dice: «La MOE pudo comprobar *la estricta neutralidad que el Gobierno y el aparato del Estado* demostraron durante la campaña electoral, que le permitió a los entes electorales operar con completa independencia del Ejecutivo». Finalizadas las elecciones, las conclusiones generales son elocuentes: «En opinión de la MOE, las elecciones generales se desarrollaron en forma libre, justa y transparente. El Gobierno de transición cumplió con el compromiso de neutralidad y el estricto apego a la legalidad. Por su parte, las autoridades electorales desempeñaron cabalmente sus respectivas funciones» (OEA, 2002, 11 y 91). «Los resultados del 8 de abril y del 3 de junio fueron aceptados como legítimos por todas las partes de la contienda. El inmediato reconocimiento del triunfo de Alejandro Toledo por parte de su competidor, Alan García, sumado al testimonio de limpieza electoral ofrecido por todas las misiones internacionales de observación electoral (OEA, UE, NDI / Centro Carter) permitieron que *las elecciones del año 2001 fueran consideradas, dentro y fuera del país, como impecables y ejemplares*» (Ames *et al.*, op. cit., 141-142).

1. NACIONALIDAD Y SUFRAGIO

Gozan del derecho de sufragio, de acuerdo a todas nuestras constituciones, los peruanos por nacimiento y también por naturalización. Se consideran peruanos por nacimiento los nacidos en el Perú o en el extranjero, de padre o madre peruanos, a condición de estar inscritos en el registro respectivo o de optar por la nacionalidad peruana al llegar a la mayoría de edad. Los peruanos por naturalización alcanzan la nacionalidad luego del cumplimiento de requisitos específicos establecidos por la ley. Hasta la Constitución de 1839 se reconocía, prácticamente de forma automática, la condición de peruanos a los extranjeros residentes en el Perú oriundos de los países latinoamericanos y, en general, a los extranjeros que hubiesen participado en la guerra de emancipación. A partir de la Constitución de 1856 se optó por la fórmula ahora vigente, esto es, previo cumplimiento de algunas formalidades —que han variado en el tiempo— para lograr la nacionalización o la naturalización.

2. EDAD PARA EL SUFRAGIO

Desde 1978 son ciudadanos los mayores de 18 años, reconocimiento que se dio por vía legislativa. La Constitución de 1933 reconocía la ciudadanía a «...los peruanos varones mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados» (art. 84). En apropiada interpretación y desarrollo legislativo, la Junta Militar, presidida por el general Francisco Morales Bermúdez, modificó, simplemente, el Código Civil reduciendo de 21 a 18 años la edad para lograr la capacidad civil,⁷ esto es, la mayoría de edad. La Constitución de 1979 —como la actualmente vigente— explicitó la norma y reconoció como ciudadanos a «los peruanos mayores de 18 años» (art. 65). Todas las constituciones precedentes, a partir de 1828, habían fijado en 21 años la edad para acceder a la ciudadanía, salvo para los casados. Las excepciones fueron las constituciones de 1823, 1826 y 1839 que exigían 25 años.

3. LIBERTAD Y OBLIGATORIEDAD DEL SUFRAGIO Y DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ELECTORAL

La inscripción y el voto son obligatorios por mandato de la Constitución, desde la Carta de 1933 (art. 88). La Carta de 1920 consagró, como una de las

7. El decreto ley 21994, de 15 de noviembre de 1977, modificó el artículo 8 del Código Civil de 1936 y otorgó la ciudadanía a los nacionales alfabetos desde los 18 años: «Son personas capaces de ejercer los derechos civiles los que han cumplido los 18 años de edad» (art. 1).

«bases» del sufragio el «Registro permanente de inscripción» (art. 67, inciso 1). En realidad, la Constitución de 1933 se limitó a sancionar, constitucionalmente, una norma que la legislación electoral había consagrado siempre. Lo hizo, en efecto, el Reglamento del Supremo Delegado (26 de abril de 1822) que, incluso, privaba «para lo sucesivo» del derecho de elegir y ser elegido al ciudadano que, habilitado del derecho de sufragar, «...se substraiga a intervenir y prestar su sufragio sin previa justificada excusa» (art. 5). La ley de 1828 dedicó cinco artículos al tema. Sancionaba a los omisos haciéndolos inelegibles, publicando sus nombres en la Gaceta Oficial y en los demás periódicos haciendo constar que habían incumplido su obligación «...por indiferencia al bien de la comunidad y en desprecio de su mismo derecho, pudiendo más en ellos una criminal indolencia que el amor a la patria». El Senado debía tener presente esa lista para calificar su patriotismo al tiempo de proponer ciudadanos para los empleos. La enfermedad y la ausencia anterior a las elecciones eran «las únicas causas» que legitimaban «la falta de sufragio» (art. 8 a 12).

La ley de 29 de agosto de 1834 permitía multar (4 a 12 pesos) a los ciudadanos electores que no concurrieran a los comicios en los «colegios provinciales», además de quedar en «suspensión de la ciudadanía por dos años» (art. 47), sanciones que la ley de 1849 repitió (art. 44). Los ciudadanos comunes podían ser multados (4 pesos) si rehusaban sufragar luego de ser conminados por el gobernador, caso en el que, además, sufrían suspensión de la ciudadanía por un año (art. 28). La ley de 1861 era igualmente drástica con los electores de los colegios de provincia (multas de 25 a 50 pesos según que se hallaren o no en el lugar de reunión del colegio —art. 38 y 39). Guardó silencio, en cambio, respecto de los ciudadanos omisos. Hizo lo propio la ley de 17 de diciembre de 1892 que fue la primera que tipificó los delitos «contra el ejercicio del derecho de sufragio» (art. 83 a 85). Era delito la inconcurrencia de los electores de provincia al respectivo colegio electoral (art. 83, inciso 11). Se penaba con multa de 25 a 100 pesos (art. 84) que era aplicada por el subprefecto a simple requerimiento del presidente del colegio en cuestión (art. 49). Comparando la ley de 1861 con la de 1892, Manuel Patiño Samudio expresaba:

La Ley del 61 sólo consignaba en diferentes partes actos prohibidos durante las elecciones, algunos delitos, y las penas consiguientes [...]. Pero todo esto no bastaba para garantizar el ejercicio de tan sagrado derecho, ni se conocía unidad y prontitud para intentar la acción correspondiente á fin de conseguir el castigo de los delincuentes [...]. Eso ha hecho la nueva ley.

Lo demás ya no está al alcance del legislador. La ley no puede quitar en los pueblos del Perú la perniciosa costumbre de olvidar los delitos electorarios, una vez que las elecciones pasan. (1893, 35-36)

La ley de 20 de noviembre de 1896 estableció que la inscripción en el Registro Electoral era «indispensable para ejercer el derecho de elegir y ser elegido» (art. 33). Pero no tipificó como delito o falta ni sancionó —como lo hacía la legislación precedente— la infracción del deber de sufragar. La ley de elecciones de 1915 (ley 2108) sancionaba «con multa administrativa» hasta de 10 libras la inconcurrencia de los miembros de las asambleas de contribuyentes, delegaciones o juntas (art. 72). El estatuto de 1931 modificó también en este aspecto la legislación precedente; todo elector estaba obligado a votar, salvo impedimento legítimo (decreto ley 7177, art. 99); el cumplimiento de la obligación se acreditaba con el sello y la firma del presidente de la mesa de sufragio en la libreta electoral. Ésta, a su turno, debía exhibirse en todo acto de trascendencia pública o privada (art. 11), de carecer de la certificación antes mencionada perdía validez (art. 156). La dispensa, en caso de omisión del deber, debía tramitarse ante el juez, previo pago de una multa equivalente a dos días de renta del solicitante. La dispensa sólo tenía vigencia anual (art. 9, 10 y 157). Tales normas son las que, con ligeras variantes, imperan hasta ahora.

Ha sido costumbre, a partir de 1945, «amnistiar» a los omisos al cabo de los procesos electorales, mediante leyes ad hoc. No fue una excepción el año previo al proceso electoral de 2000, aunque con una variante; mediante ley 27190, de 3 de noviembre de 1999, se rebajó el monto de las multas a los ciudadanos omisos a anteriores procesos electorales debido, en parte, a la presión de los organismos electorales que verían mermada una fuente de ingresos propios. Esa política legislativa se mantiene vigente hasta hoy. Es importante anotar que la omisión del sufragio o del pago de la multa respectiva no ha sido ni es óbice para que el infractor sea privado del derecho de sufragar.⁸ La sanción consiste, ahora, en impedirle la suscripción de documentos

8. En el irregular y fraudulento proceso electoral de 2000, la ONPE amenazó a aquellos ciudadanos que no concurrieran a sufragar, señalando que «...el documento electoral de las personas que no voten queda automáticamente INHABILITADO» para acreditar su *identidad y sufragar en elecciones políticas*, entre otras restricciones al ejercicio de los derechos civiles (Comunicado 008-2000-GIEE/ONPE, 21-5-2000). Este comunicado, a pesar de no tener carácter vinculante, estaba en contradicción con la ley 26497 que prescribe la vigencia del valor identificatorio del documento de identidad a pesar de la omisión y no haberse cancelado la multa respectiva (art. 29), y la resolución 620-2000-JNE (9-5-2000) que había precisado el no impedimento a sufragar a los ciudadanos omisos de la primera elección.

notariales o el ejercicio del derecho de contratar lo que, ciertamente, es inconstitucional pues implica, en la práctica, la suspensión de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, debido proceso, libertad contractual, derecho a realizar un trámite administrativo, derecho de seguridad social, y acceso a la función pública, además de significar una doble sanción.⁹

4. SEXO Y SUFRAGIO

El derecho de sufragio estuvo reservado a los peruanos varones hasta el 7 de setiembre de 1955 en que se extendió a las mujeres (ley 12391), las que, desde la dación de la Carta de 1933 (art. 86), gozaban de ese derecho de manera restringida. Las mujeres alfabetas, mayores de edad, casadas, o madres de familia, aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad, podían sufragar únicamente en las elecciones municipales (art. 86). Todavía en 1933 subsistían enormes prejuicios contra la mujer. Hasta la Comisión Villarán —llamada así por su presidente Manuel Vicente Villarán— creía que ésta no tenía independencia como para votar «con entera libertad»: «No se concede voto a las mujeres, porque sus condiciones no son propicias todavía al ejercicio de derechos políticos. La mujer peruana, en general, no se halla en posesión de suficiente independencia civil, social, económica, ni intelectual y religiosa, para votar con entera libertad» (Villarán, 1962a, 27). Los constituyentes de 1931 hicieron suyo el prejuicio, manteniendo una limitación francamente irracional.¹⁰ Hoy la legislación electoral obliga a incorporar, por el sistema de «cuotas de género», no menos del treinta por ciento de candidatos (mujeres o varones) al Congreso (ley 27387), al Consejo Regional¹¹ (ley 27683, art. 12) y al Concejo Municipal¹² (ley 27734, art. 1).

9. En mayo de 2000, la Defensoría del Pueblo dirigió a la Presidencia del Consejo de Ministros un documento en el que recordaba «...que la omisión a un deber ciudadano en ningún caso puede acarrear la suspensión de los derechos fundamentales de las personas» (Defensoría del Pueblo, 2000, 129-130).

10. El Congreso Constituyente de 1931 desechó el sufragio femenino. Roisida Aguilar afirma: «El rechazo a la aceptación del derecho de sufragio femenino pasaba por la concepción que se tenía del papel que desempeñaba la mujer en la sociedad y por la calificación de la actividad que ésta realizaba en el ámbito privado y público que debía ser reconocida y aceptada como trabajo. Los parlamentarios que querían seguir manteniendo el statu quo de la mujer en la sociedad no estaban de acuerdo con el voto femenino. Ellos le asignaban las actividades que la 'madre naturaleza' le había encomendado en el ámbito privado ser la conservadora de la especie, la protectora del hogar y de la familia bajo el amparo del varón quien debía protegerla y cuidarla, pese a que en última instancia aceptaron que interviniera en labores de beneficencia y de magisterio porque ambas actividades eran la prolongación de un proceso maternal» (Aguilar, 2002, 156).

11. Véase la resolución 185-2002-JNE que define el número de candidatos varones o mujeres para las elecciones regionales (ONPE, 2002, 471-473).

12. Resolución 186-2002-JNE que define el número de candidatos varones o mujeres para las elecciones municipales (ib., 473-474).



Elecciones generales de 1956.

5. EXTENSIÓN DEL SUFRAGIO

Sufragio y cultura

La Constitución de 1979, en fórmula que ha repetido la vigente (art. 30), sólo impone a los mayores de 18 años un requisito para acceder a la ciudadanía: inscribirse en el Registro Electoral (art. 65). De ese modo, estableció formalmente el sufragio universal, incluyendo, desde luego, el voto de los analfabetos. Se ponía así punto final a un debate histórico. Todas las constituciones, hasta la de 1979, exigían saber leer y escribir para ejercer el derecho de sufragio. El requisito, sin embargo, tuvo un tratamiento sui géneris a lo largo de nuestra historia.

El Perú —a diferencia, incluso, de países europeos— tuvo sufragio universal prácticamente durante todo el siglo XIX. Las constituciones de 1823, 1828, 1856 y 1860 lo reconocían a quienes acreditaban sea saber leer y escribir, una propiedad raíz, el ejercicio de un arte, industria u oficio, o la condición de jefe de taller. La Carta de 1856 lo extendió también a quienes habían servido en el Ejército o en la Armada (art. 37). La ley de 29 de agosto de 1834, a pesar del silencio de la Constitución de ese año, introdujo un nuevo requisito: ser contribuyente (art. 5, inciso 3), calidad que exigirían después las constituciones de 1839 (art. 8, inciso 3) y de 1860 (art. 38). Contrariamente a lo que podía suponerse, las normas en cuestión estaban dirigidas, en realidad, a asegurar el sufragio indígena.

Las constituciones del siglo XIX garantizaron, en efecto, el voto indígena. Establecieron requisitos alternativos a los de saber leer y escribir o crearon regímenes de excepción en su beneficio. Así, la Constitución de 1823 exceptuó a los indios de aquel requisito hasta 1840 (art. 17, inciso 3). La de 1839 (art. 8, inciso 2) no lo hacía exigible hasta 1844, plazo que se prorrogó, en 1849, hasta 1860; al cabo del histórico debate entre Bartolomé Herrera, abanderado de la soberanía de la inteligencia y, por ende, opuesto al sufragio indígena, y Pedro Gálvez que fue su más apasionado defensor.¹³ Los indígenas que eran propietarios o contribuyentes estaban legitimados para sufragar con arreglo a la Constitución de 1860. Puede decirse por ello que hasta 1895 hubo, en la práctica, sufragio universal masculino.

La ley de 12 de noviembre de 1895,¹⁴ al modificar la Constitución de 1860, reservó el sufragio sólo a «los ciudadanos en ejercicio que sepan leer y escribir» (art. 38), norma que reprodujeron las constituciones de 1920 (art. 66) y de 1933 (art. 86). La innovación era, en apariencia, fundamental. En teoría, el cuerpo electoral (y también la participación popular) se reducirían drásticamente. En 1963 —época en que había disminuido ya en forma considerable el analfabetismo— sólo la mitad de las personas en edad de sufragar tenían derecho de voto. En esos comicios hubo dos millones de sufragantes frente a cinco millones de personas mayores de 21 años. En el papel, cuando menos, los analfabetos, en su mayoría indígenas, fueron privados de un derecho del que nunca gozaron. No habrían tenido la oportunidad de hacerlo en tanto subsistiera el régimen de servidumbre al que estaban sujetos. No faltaba razón a la Comisión Villarán cuando sostenía que los analfabetos —a los que identificaba con los indios— no debían votar porque «no saben votar» y eligen a sus dominadores y porque la cuestión del indio entonces no era política sino «de derecho civil, agrario y pedagógico» (Villarán, l. cit.).

13. Véase el interesante debate entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez sobre el sufragio de los indios en el que la votación fue favorable a la doctrina de Gálvez por 46 contra 19 votos (Congreso de la República —CP—, 1849, sesiones del 6 y 7 de noviembre de 1849). Un resumen del mismo, aunque con un error en el resultado de la votación —96 contra 19— (Basadre, 1983, III, 245-247).

14. La reforma del artículo 38 de la Constitución se debatió y aprobó en la Legislatura Ordinaria de 1890. El 13 de agosto de 1891 se emitió el dictamen de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados pidiendo ratificar la modificación. Sin embargo, recién en la legislatura ordinaria de 1895 se eleva el expediente de la reforma para su ratificación en la Cámara de Diputados. Puesta en debate, no suscitó mayor oposición salvo de Modesto Basadre; en consecuencia, se aprobó el dictamen ratificadorio el 25 de octubre de 1895 (CP, 1890, 1101 y ss; y CP, 1895, II, 289-290).

La Constitución de 1933, como se ha visto, reconoció el derecho de sufragio a las mujeres sólo en las elecciones municipales, en las que podían sufragar las mujeres alfabetas, mayores de edad, casadas o madres de familia aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad (art. 86). La norma fue letra muerta. Las primeras elecciones municipales, después de 1912, se celebraron en 1963, ocho años después de que se modificara la Carta de 1933 y de que las mujeres alfabetas mayores de 21 años adquirieran la plenitud de sus derechos políticos en 1955.¹⁵

La consagración del sufragio universal, es decir en favor de los analfabetos, suscitó algunas pequeñas reticencias pero no provocó debate alguno de trascendencia, lo que es explicable: en 1979, como ahora, los analfabetos no representaban un volumen significativo de la población electoral. A pesar de ello, la consagración del sufragio universal en la Carta de 1979 fue un importante avance en el proceso de democratización de la sociedad peruana aunque no afectó —como muchos creían— ni el equilibrio ni las tendencias de las fuerzas políticas en el panorama electoral.

Sufragio y tributación

En rigor, en el Perú no hubo sufragio censitario. El componente restrictivo del censo, entendido como determinado nivel de riqueza o capacidad contributiva para ejercer el sufragio, no existió. Por el contrario, la tributación implicó la ampliación del cuerpo electoral. Hasta mediados del siglo XIX los indios eran contribuyentes. Eliminado el tributo indígena en 1854, fue restablecido posteriormente bajo el nombre de *contribución personal*. Fue, en realidad, una de las vías que permitió legitimar el sufragio indígena, mas no debe llevar al equívoco de otorgar un carácter excluyente al sistema, pues estaba afecto a la contribución personal todo varón mayor de 21 años y menor de 60, debiendo pagarla a razón de un sol de plata por semestre en la sierra y dos soles en la costa.¹⁶ En consecuencia, el ejercicio del sufragio era prácticamente universal.

En cambio, debían ser mayores contribuyentes o propietarios los miembros de los colegios electorales o quienes aspiraban a acceder a cualesquiera otras funciones electivas. Conforme a la ley de 1896 y las que rigieron hasta 1919, era derecho de los mayores contribuyentes designar o integrar

15. Modificación introducida por ley 12391 de 7 de setiembre de 1955.

16. Derogado por ley de 24 de diciembre de 1895.

los órganos electorales. Fue éste hasta 1912 un derecho ilusorio. En la gran mayoría de provincias no era suficiente su número para constituir la asamblea de mayores contribuyentes (25 en total) y, por cierto, para integrar los órganos electorales. Por ello mismo, las leyes 1777 y 2108 permitieron incluir, para el caso de las provincias en las que no se alcanzase tal mínimo, a cualquier persona que abonara cualquier cuota como contribución. Más aún, si no se lograba completar el número con este procedimiento, permitía la ley de 1915 incluir a los mayores propietarios.¹⁷

La tributación, desde luego, no podía ser requisito exclusivo para el ejercicio del derecho de sufragio. La legislación sobre la materia fue perfectamente consciente de ese hecho como lo revela un ligero análisis. El derecho de sufragio —con arreglo a la Constitución de 1823— implicaba saber leer y escribir y tener una propiedad o ejercer cualquier profesión o arte u ocuparse en una industria útil «sin sujeción a otro en la clase de sirviente o jornalero» (art. 17, incisos 3 y 4). En la Constitución de 1828 ser propietario era requisito para el goce del derecho de sufragio pasivo, más específicamente para ser elegido miembro de un colegio electoral. La ley de elecciones de 29 de agosto de 1834 estableció que pagar «alguna contribución» era una alternativa al ejercicio de una profesión, industria, etc. (art. 5, inciso 3). La Constitución de 1839, en cambio, convirtió el pago de «alguna contribución» en uno de los requisitos para ser ciudadano en ejercicio (art. 8, inciso 3). Por decreto supremo de 28 de julio de 1866 se estableció: «Todo ciudadano al tiempo de ejercer el derecho de sufragio, debe acreditar haber pagado la contribución personal con el recibo del receptor» (art. 20). Decía José María Quimper, secretario de Estado en el despacho de Gobierno:

Obvia es la razón de esta medida. El que no contribuye a sobrellevar las cargas de la sociedad tampoco debe gozar de los beneficios que ella concede a sus miembros. Todo derecho es correlativo de una obligación. Por razones de moralidad y de justicia, solo deben intervenir en los actos electorales los buenos ciudadanos, y seguramente, no es un buen ciudadano el que le niega al estado, en sus momentos de apuro, una parte demasiado pequeña de su trabajo personal.¹⁸

17. El proyecto original de la ley de elecciones de 1912 —señala Alberto Ulloa— pretendió ampliar la base de los miembros de la asamblea de contribuyentes, formándola democráticamente con contribuyentes que pagasen una cuota reducida o baja. Sin embargo, intereses «particulares» desecharon la propuesta y dieron una conformación plutocrática de las listas de mayores contribuyentes (CP, 1917, 323, sesión de 19 de noviembre; y Villarán, 1998, 593-594).

18. José María Quimper: «Extracto de la Memoria que el Secretario de Estado en el Despacho de Gobierno, Policía y Obras Públicas, presenta al Congreso Constituyente de 1867» (García, 1954, XII, 77).



Elecciones presidenciales de 1908.

Precisamente por la generalidad de la norma, la contribución personal no llegó a configurar, en rigor, un voto censitario. Para ello habría sido necesario que los electores fueran sólo algunos de los contribuyentes (por ejemplo, los de mayor cuota). En el Perú todos estaban obligados por igual, lo que por cierto privilegiaba, tributariamente, a los más ricos.

La Carta de 1860 restableció el pago de una contribución como requisito alternativo y rectificó, de ese modo, a la Constitución de 1856 que lo había suprimido. Tal norma rigió naturalmente hasta 1895, año en que se estableció el sufragio capacitario. Ninguna de ellas, sin embargo, hizo de la contribución el requisito o la contrapartida del derecho de sufragio. Por ello puede sostenerse que en el Perú no hubo, en verdad, sufragio censitario. En todo caso, lo que existió no sirvió para excluir sino más bien para ampliar el derecho de sufragio. Favorecía, en apariencia, a los indígenas. Distinto ha sido el caso de los funcionarios políticos, judiciales, militares y policiales.

Sufragio y función pública

Todas nuestras constituciones previeron, hasta la de 1920, causales de pérdida de la ciudadanía. Subsisten ahora las normas que, desde 1828, establecen los

casos en los que cabe la suspensión «del ejercicio de la ciudadanía», por cierto siempre por mandato judicial (interdicción judicial, privación de la libertad y suspensión de derechos políticos). Excepción hecha de la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1825, de la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1828 y del Reglamento del Plebiscito de 1919, todas nuestras leyes de elecciones negaron derecho de sufragio a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. La Constitución de 1933 (art. 87) formalizó tal limitación. Las constituciones de 1979 (art. 67) y de 1993 (art. 34) han convertido la restricción así impuesta en una «inhabilitación», lo que es absurdo.

La ley de elecciones de 29 de agosto de 1834 fue la primera que negó derecho de sufragio a los comandantes generales y jefes de guarnición «en los lugares donde estén designados» así como a los soldados, cabos y sargentos del Ejército y de la Armada (art. 6, incisos 1 y 2). La ley de 1849 comprendió dentro de la restricción a quienes eran inelegibles (art. 3). Es decir, a todos los funcionarios políticos, además de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. La de 1861 mantuvo la prohibición¹⁹ (art. 2, inciso 2, y art. 3 y 4) en texto que se reprodujo, literalmente, por las leyes de 1892 (art. 2, incisos 2, 4 y 5) y de 1896 (art. 2, incisos 2, 3 y 4), la que extendió la prohibición a los funcionarios judiciales. La ley 2108 (1915) acuñó una fórmula escueta que negaba el derecho de sufragio a las autoridades políticas, militares, y policiales y, en general, a los militares en actividad²⁰ (art. 2, incisos 1 y 2). El Estatuto de Elecciones de 1931, por un lado, redujo la restricción sólo a las Fuerzas Armadas y Policiales y, por el otro, la amplió al clero, optando por una fórmula distinta pues prohibió su inscripción en el Registro Electoral. La Constitución de 1933 no sólo hizo inelegibles a los miembros del clero (art. 100), lo que era discriminatorio, sino que también les suspendió el ejercicio de la ciudadanía (art. 85, inciso 2), y prohibió el sufragio de los miembros de las FF. AA. y FF. PP., tal como acontece hoy mismo.

19. Al debatirse el artículo 2 del proyecto de la ley de elecciones de 1861, se consideró innecesaria la privación del sufragio a las autoridades políticas, ya que de todas formas influirían en las elecciones; no obstante, primó el criterio general de negarles el sufragio. De esa forma no coaccionarían directamente en el proceso electoral (CP, 1861, 192-194, sesión de 13 de diciembre).

20. Al debatirse el proyecto de ley electoral de 1915, Wenceslao Varela, senador, recordaba que nuestra legislación electoral había consagrado el principio de la exclusión del sufragio a «los individuos de la fuerza armada»; lo que significaba «no tener intervención alguna en las elecciones políticas». Sin embargo, el uso del Registro de la Conscripción Militar como «base para las elecciones políticas» implicaba contradecir tal principio, con lo que se desnaturalizaban las elecciones políticas y, desde luego, la importantísima institución del servicio militar obligatorio (CP, 1917, 125-126, sesión de 11 de noviembre).

6. FORMA Y OPORTUNIDAD DEL SUFRAGIO

Sufragio directo e indirecto

La Constitución de Cádiz —que inspiró la Carta de 1823— influyó en forma duradera sobre nuestro régimen electoral. La Carta gaditana y los primeros documentos hispanoamericanos, a excepción del Estado de Buenos Aires,²¹ previeron elecciones indirectas, en tres o dos grados. De ella y no de Estados Unidos —según cree Basadre— tomamos el sufragio indirecto que rigió durante todo el siglo pasado. Los constituyentes de 1823 habrían preferido, al parecer, la elección directa. Ésta era, a su juicio, «la única que puede llamarse esencialmente libre». Creían, sin embargo, que exigía «...ilustración en la masa general del pueblo, y cierta comodidad combinable con la multiplicidad de las poblaciones en un estendido territorio», lo que por supuesto no ocurría en el Perú. La Comisión de Constitución justificaba el sufragio indirecto aduciendo que la «calificación de las aptitudes de un representante» no podía ser «obra de puro instinto» y que debía reservarse a los hombres «menos vulgares».²²

Por su parte, el sufragio directo, incorporado luego de la modificación del artículo 38 de la Constitución de 1860,²³ tampoco era en 1895 novedad absoluta. Por sufragio directo se eligió a nuestros primeros constituyentes en 1823, en cumplimiento del Reglamento de Elecciones de 26 de abril de 1822.²⁴ Por

21. La ley de elecciones del Estado de Buenos Aires de 14 del agosto de 1821 estableció dos principios: «Artículo 1. Será directa la elección de los Representantes que deban completar la Representación Extraordinaria y Constituyente; Artículo 2. Todo hombre libre, natural del país o avecinado en él, desde la edad de 20 años, y antes si fuera emancipado, será hábil para elegir». Para mayor información sobre las elecciones bajo este sistema véase Ternavasio, 1995, 65 y ss.

22. «Segunda parte del Discurso Preliminar del Proyecto de Constitución de 1823» (CP, 1823, 6).

23. El informe de la Comisión de Constitución, al presentar el proyecto de Constitución de 1860, expresaba: «Hemos reservado para la legislación orgánica el ejercicio del sufragio y otras disposiciones, que siendo por su naturaleza muy variables, no deben formar parte de la Constitución del Estado [...]. En nuestro concepto, una Constitución no está destinada a reglamentar los derechos políticos, sino a establecer los principios en que se fundan todas las Leyes secundarias» (CP, 1860, 75, sesión de 24 de agosto).

24. El reglamento electoral de 1822 que creó, sin duda, el régimen electoral peruano, consagró de inicio el sufragio directo y casi universal. El texto del reglamento, en la práctica, era una adaptación de las normas electorales de la Constitución de Cádiz (art. 35 a 103). A diferencia de aquella, sin embargo, estableció el sufragio directo y, por consiguiente, introdujo el uso de dos urnas con la finalidad de que, en una, se depositasen los votos para diputados propietarios y, en la otra, los de los suplentes (art. 21). Asimismo debió arbitrar un órgano de competencia departamental para el cómputo de los votos, dado que optó por el distrito departamental. No obstante no haber regido a plenitud, este reglamento influyó de modo decisivo. Excepción hecha del sufragio directo, casi todas sus instituciones prevalecieron posteriormente en la legislación peruana. El sufragio indirecto obligó a modificar el número de los órganos electorales y su forma de integración así como el procedimiento de votación, pero subsistieron, en esencia, la gran mayoría de sus disposiciones (véase Paniagua en prensa).

sufragio directo también se eligió a la Convención Nacional de 1855 (reglamento de elecciones de 5 de febrero de 1855), al Congreso de 1858, a los representantes para el Congreso de 1860 que reformó la Constitución de 1856 (ley de elecciones de 20 de febrero de 1857), y a los representantes al Congreso Constituyente de 1867 (decreto supremo de 28 de julio de 1866). Del mismo modo se ungieron presidentes Ramón Castilla, en 1858, y Mariano Ignacio Prado, en 1867. El primero en cumplimiento de la ley de elecciones de 20 de febrero de 1857, que desarrolló la Constitución de 1856 (art. 37). El segundo, en conformidad con el decreto supremo de 28 de julio de 1866 (art. 2).

Sufragio directo o indirecto fue, desde luego, tema de controversia entre liberales y conservadores. Lo revela el texto de la ley de 4 de abril de 1861 con la que los conservadores no sólo derogaron la ley de elecciones de 1857 sino que pretendieron estigmatizar el sufragio directo, consagrado en la Carta de 1856. Decía el artículo 4 de la ley: «La elección de presidente y vice-presidente, representantes de la Nación y funcionarios municipales *no podrá hacerse directamente por el pueblo* sino por medio de electores reunidos en colegio». Cuarenta años más tarde, se derogó tan terminante disposición en medio de apasionados debates parlamentarios sin suscitar, en cambio, ninguna reacción popular. Seguramente porque, en 1896, el voto directo favorecía únicamente a los alfabetos (ley de elecciones de 20 de noviembre de 1896, art. 1) que eran entonces una muy insignificante minoría, como seguirían siéndolo hasta bien entrada la década del cincuenta del presente siglo.

La modificación guardaba estricta correspondencia con el pensamiento político de Piérola. El presidente —según el programa del Partido Demócrata— debía cumplir una función moderadora que, a su turno, requería un poder incontestable que sólo podía derivar de un inequívoco respaldo popular. Piérola reclamaba «...un poder presidencial [que garantice la] relación entre los diversos Poderes públicos, que asegure la función regular de éstos y que, representando a la Nación en el exterior, sirva permanentemente de elemento conservador del régimen interno» (Partido Demócrata, 1912, 31-32). La elección directa del presidente sintonizaba, sin duda, con las tendencias caudillistas de nuestra idiosincrasia política. «El pueblo [decía la Comisión Villarán en 1931] no se resigna a no tener candidato. No se fía de nadie para que elija por él» (Villarán, op. cit., 42). Los colegios electorales²⁵ eran

25. En 1890, el escrutinio de la Cámara de Diputados respecto a 40 actas de los colegios electorales dio a Morales Bermúdez 1.842 votos y 161 a Francisco Rosas, mientras que el Senado —escrutando otras 27 actas— reconoció 929 votos a favor de Rosas y sólo 282 para Morales Bermúdez («Dictamen de la Comisión de Cómputo, 2 de agosto de 1890», CP, 1890, 52-53; y Basadre, 1980, 41-42).

expresión de un régimen inauténtico y artificioso en el que las cámaras suplantaban, en verdad, la voluntad incluso de aquellos. Villarán, haciendo un juicio crítico de las costumbres electorales antes de 1896, señalaba:

Las cámaras calificaban las credenciales de sus miembros. Todos los Congresos, unos más que los otros, abusaron de esa prerrogativa. Son conocidas las escenas de la incorporación, que se realizaban en juntas preparatorias. Los candidatos ordinariamente duales, presentaban sus actas, que pasaban a la Comisión de poderes. El personal de la Comisión era formado de sujetos seguros que daban dictamen favorable al candidato favorecido por la mayoría de la junta [...]. La víspera de la elección, en locales ubicados en las cercanías de las plazas públicas, se reunían bandas de plebe asalariada. Allí pasaban toda la noche; se les armaba y embriagaba, y al despuntar el día se lanzaban frenéticas unas contra otras a disputarse a viva fuerza las ánforas y mesas [...]. Quien tenía las mesas había ganado la elección. Para conseguirla se necesitaba entonces golpes y tiros. Se necesitaba expulsar de la plaza al bando contrario, para que el personal de la mesa arreglara tranquilo los papeles que simulaban la elección. El tumulto, los disparos, la sangre formaban parte obligada del procedimiento tradicional.²⁶

La ley de elecciones de 1896 intentó pues fundar sobre base firme el régimen representativo y, al consagrar el sufragio directo, aportó una de las piezas maestras del régimen político peruano que se funda en una acentuada personalización del poder.

El voto popular directo se convirtió en una de las «bases del sufragio» en la Carta de 1920 (art. 67, inciso 2). Se afianzó definitivamente, no obstante que la Constitución de 1933 lo reconoció de modo indirecto al regular la forma de elección del presidente y de los representantes del Congreso (art. 89 y 135). La Constitución de 1979 introdujo el término «voto personal» (art. 65) en lugar de sufragio directo. La fórmula —propuesta por el APRA— no es feliz: el sufragio siempre es personal pero no siempre directo. Debió preservarse el término que califica una modalidad de sufragio universalmente reconocida, así como por la Constitución histórica del Perú. La Carta de 1993 se ha limitado a repetir el término (art. 31), lo que no le ha impedido usar la expresión «sufragio directo» al disciplinar la elección del presidente (art. 111); en tanto que establece, en forma absurda, que el Congreso se elige

26. M. V. Villarán. «Costumbres electorales», en *Mercurio Peruano*, 1, Lima, 1918, p. 11 y ss, reproducido en *Páginas escogidas*, 1962b, 197-198. Además véase *Lecciones de Derecho Constitucional*, 1998, 582 y ss.

«mediante un proceso electoral organizado conforme a la Ley» (art. 90). Subsiste pues el sufragio directo con prescindencia de toda otra posibilidad de integración funcional o gremial que permitía la Carta de 1979 en el caso de las asambleas regionales. La Constitución de 1933 previó originalmente un senado funcional que nunca llegó a constituirse.²⁷ Esa misma Constitución permitió la representación corporativa de las comunidades indígenas en las municipalidades, a través de un personero designado por ellas (art. 205).

Secreto o publicidad del sufragio

La reserva del voto parecía, hacia 1895, una institución definitivamente consolidada. La Constitución de 1823 declaraba que «...los sufragios serán secretos registrándose después su resultado en los libros correspondientes» (art. 46), norma que no se reprodujo posteriormente. Sólo un siglo más tarde el secreto del voto sería tema constitucional inevitable. Las leyes electorales, sin consagrarlo en forma expresa, regularon el uso de cédulas de sufragio para asegurar la reserva del voto. Su racionalidad era sin duda indiscutible.

¿Por qué razón la ley de elecciones políticas de 1896 se apartó de la tradición y estableció el sufragio público y en doble cédula? (20 de noviembre de 1896, art. 6). Hay algunas razones que, en su día, se tuvieron en consideración. El elector disponía, aparentemente, de un comprobante formal del sentido de su voto. Se permitía, en apariencia también, el control público de los resultados.²⁸ A cambio de todo ello, es indudable que se facilitaba también un medio eficaz para la coacción y el cohecho,²⁹ aunque, paradójicamente, se esperaba una mayor transparencia y veracidad. Se intentaba impedir que los órganos electorales, como lo hicieran antes las cámaras, suplantarán la

27. El artículo 89 de la Constitución de 1933 estableció que el Congreso estaba compuesto por una Cámara de Diputados, elegida en sufragio directo y un *Senado Funcional*. El proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera presentado al Congreso de 1860 ya había previsto la composición funcional y corporativa de la Cámara de Senadores (art. 59) —«Proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera», en Pareja, 1954, 845-880.

28. Similar ensayo pretendió realizar la ONPE en el proceso electoral general de 9 de abril de 2000, introduciendo dos solapas troqueladas en la cédula de sufragio (resolución jefatural 078-2000-J/ONPE, 12 de febrero de 2000).

29. El sufragio público suscitó ciertos temores en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados en 1895. Así, en su dictamen en minoría señalaba que el voto público coactaría la independencia del sufragante, estimularía el cohecho y, desde luego, garantizaría la compra de votos; en consecuencia, era necesario suprimirlo (CP, 1896, II, 557).

voluntad popular. No fue así. Lo testimonia la experiencia de la República Aristocrática. Según M. V. Villarán, el voto público dividió a los electores en tres clases: «...los que votaban ciegos por consigna; los que vendían su voto al que les daba más y los que —y estos eran casi todos— se alejaban de las ánforas con explicable horror» (1962b, 228).

La Constitución de 1920 reconoció «el voto popular directo» como una de las «bases» del sufragio (art. 67). Implícitamente quedó subsistente el voto público. Tanto el Reglamento de Elecciones de julio de 1919 como la ley de elecciones 4028 consagraron el voto público y en doble cédula. Con arreglo a esas normas se eligió la Asamblea Nacional en 1919, se reeligió a Leguía y se renovó el Congreso en 1924 y en 1929. Naturalmente, en medio de procesos electorales fraudulentos.

El texto de la Constitución de 1920 establecía únicamente el sufragio directo. La reserva o publicidad del voto eran materia de regulación legal. Por ello mismo, el estatuto de 1931 pudo restablecer el voto secreto sin necesidad de modificar «las bases del sufragio» (art. 100). No obstante haber existido en la legislación anterior a 1896, la restauración del voto secreto por el Estatuto Electoral de 1931 tuvo todos los visos de una genuina innovación. No sólo porque el decreto ley 7111 se cuidó de asegurar la libertad del elector o porque se crearon garantías para la emisión del voto (cámara secreta, emisión personal del voto en sobre cerrado, etc.); sino, sobre todo, porque se creó la cédula «oficial» de sufragio. Una cédula que, reuniendo las características físicas que la ley señalaba (art. 108), debía imprimirse por los partidos o candidatos, previa aprobación del Jurado Nacional o departamental de elecciones, para su entrega a los electores por el personal de las mesas receptoras de sufragio (art. 109 a 112). El sistema implicaba sin duda un gran avance, pues libraba al elector de cualquier presión externa; pero, a pesar de ello, poseía algunos inconvenientes.

La cédula «múltiple» privilegiaba a los partidos y candidatos con recursos económicos o que gozaban del favor oficial frente a los que no disfrutaban de tales facilidades. Sólo aquellos estaban en condiciones de hacer llegar o distribuir oportunamente sus cédulas a todas las mesas de sufragio. Esa circunstancia tuvo una enorme repercusión. En 1963, y al cabo de una intensa batalla, librada en especial por Fernando Belaunde Terry —cuya elección en 1956 se entorpeció por el simple expediente de no inscribir su candidatura y de no aprobar oportunamente sus cédulas de sufragio—, el Perú optó por el

modelo «australiano» esto es, por la *cédula única de sufragio*. Con ello se aseguró eficazmente el secreto del sufragio, se eliminó de modo efectivo la amenaza del cohecho o de la coacción, y se garantizó también a todas las candidaturas la posibilidad de llegar a todas las mesas de sufragio y, por tanto, de competir en igualdad de condiciones frente a los electores.

«El voto es secreto» decía escuetamente el artículo 88 de la Constitución de 1933. La de 1979, al regular los derechos políticos, consignó el secreto como uno de los rasgos distintivos del voto (personal, libre, igual —art. 65), declaración que la Constitución de 1993 ha reproducido textualmente (art. 31). Tales declaraciones constitucionales, sin embargo, no eran novedad. Todas nuestras leyes electorales, excepto la de 1896 y sus modificatorias, previeron el sufragio secreto. Inclusive las leyes de 1857 (art. 49) y de 1861 (art. 89) regularon, de manera específica, la forma de las cédulas de sufragio. La ley de 1896, en ese sentido, marchó a contrapelo de nuestra tradición legislativa; lo hizo, sin duda, porque la reserva del voto contribuyó a facilitar la falsificación de la voluntad popular por obra de las cámaras legislativas. La publicidad que la reforma estableció perseguía evitar una experiencia análoga con los nuevos órganos electorales contando con que la fiscalización pública se convirtiera en un freno frente a tales riesgos. Su propósito, a todas luces plausible, fue frustrado por completo a partir de las elecciones municipales de 1900 en las que, dicho sea de paso, Piérola —creador del sistema— fue desembozadamente burlado por los civilistas que controlaban los órganos electorales en Lima.³⁰

7. LA CÉDULA DE SUFRAGIO

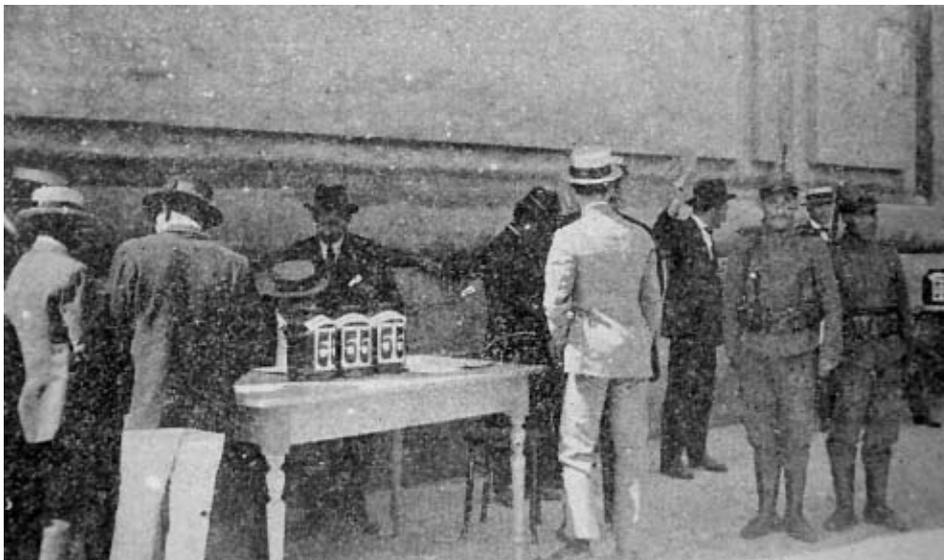
Desde el Reglamento de Elecciones de 1822 se propuso la utilización de cédulas de sufragio. Éstas consistían en cualquier hoja en la que pudiera escribirse los nombres del candidato o candidatos de preferencia del ciudadano. Según nuestra primera ley electoral, cada sufragante depositaba las correspondientes cédulas en las dos urnas destinadas a ese efecto (diputados propietarios y diputados suplentes), «papeletas» en las que iría escrito «...un número de personas, igual al de los Diputados asignados a todo el departamento a que pertenece la parroquia» (art. 21).

30. La ley de elecciones de 1896 consagró como órgano electoral supremo a la Junta Electoral Nacional, la misma que tenía nueve miembros: dos elegidos por la Cámara de Senadores, dos por la de Diputados, cuatro por el Poder Judicial y uno designado por el Poder Ejecutivo. El Partido Civil llegó a monopolizar, desde 1899, a la Junta Electoral porque manejó los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Teniendo como antecedente las elecciones populares durante la vigencia de la Constitución de Cádiz, el sufragio mediante cédulas llevaba implícita la imposición y el cohecho. Según relato de Riva-Agüero, Manuel Antonio Colmenares, elegido diputado al Congreso Constituyente por Huancavelica, departamento ocupado por las tropas realistas: «...tomó seis o siete indios de los que cargan las espuestas de comestibles, en la plaza del mercado; los traje consigo al lugar en que se hacían las célebres elecciones de diputados suplentes; les proveyó allí de cédulas escritas por él mismo para que le votaran y a los compañeros que él quiso darse, para diputados, y con ocho o nueve individuos que se reunieron, y de estos solamente tres de Huancavelica, resultó él elegido diputado, y así los otros» (1824, 130-131).

Las leyes de 1825 (art. 19) y de 1828 (art. 23) ratificaron la utilización de cédulas en las asambleas electorales parroquiales, permitiendo que el ciudadano entregara «la lista o cédula comprensiva del número de electores» o que se hiciera escribir por uno de los secretarios los nombres de los candidatos de su preferencia. Se prohibía sufragar por sí mismo. «Las cédulas [decía el artículo 24 de la ley de 1828] se entregarán dobladas al Presidente, quien las depositará en una urna que debe estar sobre la mesa». Por el contrario, las leyes electorales de 1834, 1839, 1849 y 1851, si bien no hacían mención expresa del procedimiento de votación mediante cédulas, continuaron con la práctica electoral de utilización de las mismas. El reglamento electoral de 1855 volvió a señalar en la ley la forma de votación mediante cédulas: los ciudadanos votarían «...en una sola cédula, para el Diputado o los Diputados propietarios y suplentes que corresponden a la provincia» (art. 33); si no supieran escribir, votarían «de palabra» y el secretario escribiría en una cédula los nombres que aquellos indicaran (art. 26).

La ley de 1857 (que reguló elecciones por voto directo) intentó, en cambio, especificar las características de la cédula y la forma de votación: el 10 de diciembre de cada año se iniciarían las elecciones en todos los pueblos de la República, siendo simultáneas las elecciones para municipios, juntas departamentales y Congreso (art. 18). Por esa razón dispuso que «...el voto será escrito en un octavo de pliego de papel blanco, y se entregará doblado en cuatro, sin que contenga dentro ni fuera contraseña alguna» (art. 19). Para evitar confusiones, cada cédula, ya doblada, llevaría un número que identificase el tipo de elección para la cual se emitía el voto; el número 1 si se trataba de elección municipal, el 2 si la elección era para juntas departamentales, y el 3 si se trataba de elección del Congreso (art. 20). Así, habría en las



Elecciones de 1919.

mesas receptoras tres ánforas distintas, numeradas según el tipo de elección. Al momento de la elección el sufragante se acercaba a la mesa «por el lado derecho del Presidente» y entregaba a éste las cédulas conteniendo su voto, de acuerdo al orden establecido según el tipo de elección. El presidente recibía la cédula, pronunciaba «en alta voz» el número de la misma y el tipo de elección, depositaba el voto en el ánfora correspondiente y, así sucesivamente, con las otras cédulas (art. 21). En caso de realizarse una o dos elecciones, se colocaban las ánforas que correspondieran según su clasificación numérica (art. 22).

De modo análogo, la ley de 1861, al prescribir que los sufragantes de los colegios parroquiales efectuarían la votación de los electores «por medio de cédulas» (art. 15), establecía que éstas debían ser «de papel común, sin color especial, ni marca de ninguna especie» (art. 89). Disposición que no recogió el decreto supremo de 28 de julio de 1866 que, más bien, retomó lo prescrito por la ley de 1857 así como el voto directo. La mesa receptora de sufragios, «suficientemente espaciosa», tendría dos ánforas identificadas con los números 1 y 2 (art. 23). Los ciudadanos emitirían su voto en «dos cédulas del tamaño de un octavo de pliego de papel blanco cada una». La primera contendría el nombre de un candidato para presidente de la República, llevando en el reverso el número 1. La segunda contendría tantos nombres como representantes

propietarios y suplentes correspondieran a la provincia, llevando en el reverso el número 2 (art. 24). Si el ciudadano era alfabeto escribiría «personalmente los votos que emita», si era analfabeto sus votos serían escritos por «el miembro de la mesa que él determine» (art. 25). Cédulas «de papel común y sin marca de especie alguna» debían usarse en el acto electoral según el artículo 28 de la ley de 1892, retomando lo establecido en la ley de 1861.

La ley de 1896 precisó que «...todo voto se emitirá en dos cédulas perfectamente iguales, que llevarán el número de la boleta de inscripción del sufragante [...] y en dichas cédulas se designará el nombre y cargo del elegido o elegidos y la fecha del voto» (art. 57). Las cédulas podían ser impresas y se podía colocar en ellas las marcas o contraseñas que el votante creyera conveniente «para la oportuna identificación de sus sufragios» (art. 58). Una de las cédulas, firmada por el sufragante, quedaba en poder de la comisión receptora como comprobante del sufragio; la otra, firmada por el presidente de la comisión, se devolvía inmediatamente al elector (art. 59). Dichas disposiciones fueron reproducidas por la ley de 1915 (art. 48 a 50) y, en parte, por la ley de 1924 (art. 13).

El Estatuto Electoral de 1931 creó la cédula «oficial» y estableció las características de la misma. Debía ser de papel blanco y forma rectangular de modo que, doblada en dos, pudiera introducirse en los sobres «que el reglamento determine» (art. 108). Impresas en tinta negra, no deberían tener más leyenda que la relativa al «nombre o nombres de los candidatos y partidos, además de las abreviaturas, iniciales o monogramas», para lo cual se emplearía «un distintivo especial o un sello en las partes donde fuere posible» (art. 109). Sin embargo, el elector podía sustituir «de su puño y letra» el nombre o nombres de los candidatos impresos en la cédula (art. 108). A pesar de la intención del legislador, la utilización de la cédula «múltiple» no aseguró la competencia entre partidos ni la verdad del sufragio. Adoptada por las leyes electorales siguientes sirvió para excluir a los partidos o candidatos sin recursos económicos. Por esa razón, el decreto ley 14250 adoptó la cédula «única» de sufragio, impresa, desde luego, por el Jurado Nacional de Elecciones.

8. DURACIÓN DE LA VOTACIÓN

La votación en los siglos pasados requería, sin duda, plazos relativamente amplios. Las dificultades de comunicación, la inexistencia de facilidades y servicios suficientes en los centros de votación (alimentación, hospedaje,

etcétera) los justificaban. Los plazos se fijaron, sin embargo, de modo relativamente arbitrario. La ley de 1825 estableció los plazos en función del número de sufragantes. Señaló un máximo de diez días para las circunscripciones con 2.000 o más electores. Debían destinarse los cuatro o seis primeros días a la votación y los dos o cuatro últimos para la regulación de los sufragios (art. 21). La ley de 1828 fijó la duración entre tres y, como máximo, seis días; sin embargo, dejaba abierta la posibilidad de un plazo mayor dado que «no concurriendo los dos tercios» podía compelerse «...prudentemente a los que no hayan concurrido hasta llenar los expresados dos tercios» (art. 25 y 26). La ley de 1834 preveía un plazo regular de seis días y un requerimiento adicional de dos para los omisos. De no sufragar los dos tercios, la mesa debía seguir reuniéndose «...hasta que se complete el número referido, sin perjuicio de la aplicación de la pena a los electores que no hubiesen concurrido después del último término» (art. 26 a 29).

La ley de 1839 también indicó que las elecciones no podían extenderse «a más de seis días», siempre y cuando se hubieran completado los dos tercios de los sufragantes de la parroquia (art. 25). Sin embargo, «...si a los cuatro días no hubiese concurrido el número necesario de sufragantes», la mesa, por medio del gobernador, compelería a los omisos para que «dentro del segundo día perentorio lo verifiquen», si no se les cobraría «un tercio más de la contribución que pagan». Los que no pagaren serían sancionados con una multa de cuatro a seis pesos y «suspensos de la ciudadanía por un año» (art. 26). Si, a pesar de los plazos establecidos, no «hubieren sufragado los dos tercios de ciudadanos», la mesa debía seguir reuniéndose «diariamente» hasta completar los dos tercios de sufragantes y «...sin perjuicio de la aplicación de la pena a los que no hubiesen concurrido después del último término» (art. 27).

La ley de 1849 fijó en seis días el plazo para la votación, al cabo de ese lapso y de un requerimiento formulado por el gobernador para que los omisos concurrieran a votar en los tres días siguientes, la mesa imponía una multa de cuatro pesos a los renuentes y otorgaba un nuevo plazo de dos días y, vencido éste, se cerraba la votación «con los sufragios recibidos», imponiendo a los omisos la pena de suspensión de la ciudadanía por un año (art. 28). La ley de 1851 fijó en tres días el plazo de votación. Si en ese período sufragasen los dos tercios «del registro de ciudadanos activos», la votación continuaría por tres días más. Si en ese lapso no sufragasen los dos tercios, de todos modos se cerraba la votación a las dos de la tarde (art. 25). El reglamento de 1855 estableció que se admitirían «...durante ocho días los votos

para Diputados, permaneciendo en este ejercicio desde las diez de la mañana hasta las dos de la tarde» (art. 38). Sin embargo, «...de haber sufragado todos los ciudadanos inscritos en el registro, o cuando menos cuatro quintas partes de ellos» se cerraba la votación antes de los plazos establecidos, pero después de «las dos de la tarde del tercer día» (art. 41). La votación era prorrogable cuatro días más, siempre y cuando «no hubiesen sufragado los dos tercios de ciudadanos» inscritos en el Registro Cívico, anunciándose la ampliación del plazo por periódicos y por carteles (art. 40). Llegado el duodécimo día, se cerraba la votación después de las dos de la tarde, sea cual fuere el número de ciudadanos que hasta entonces hubiese sufragado (art. 42).

La ley de 1857 reprodujo los términos establecidos por el reglamento de 1855, fijando en ocho días, prorrogables a doce, el plazo de votación. Al vencimiento de tal plazo, y a las dos de la tarde, se cerraba la votación. En el caso de que sufragasen las cuatro quintas partes podía cerrarse la votación antes del plazo establecido pero no antes del tercer día (art. 26 a 28). Las leyes de 1861 (art. 16) y de 1892 (art. 29) establecieron que, de no concluir la votación en el primer día, debía proseguir hasta que sufragaran las cuatro quintas partes de los electores dentro del plazo perentorio de ocho días, vencidos los cuales se cerraba la votación «...aun cuando dentro de ese término no llegasen a sufragar ni los dos tercios de ciudadanos».

La ley de 1896 redujo el período de votación «a lo más» a dos días, «aunque no hubiesen sufragado todos los ciudadanos comprendidos en el grupo respectivo» (art. 54), cerrándose la votación diaria a las cuatro de la tarde (art. 61). Semejante disposición tenía su razón de ser en el hecho de que se conformarían comisiones receptoras de sufragio por cada 250 ciudadanos o fracción inscritos en el Registro Electoral (art. 46). El mismo plazo adoptaron la ley de 1915 (art. 45) y la ley de 1924 (art. 12). El estatuto electoral de 1931, por el contrario, fijó la duración de la votación en un solo día, de ocho de la mañana a cinco de la tarde (art. 116), plazo que han mantenido todas nuestras leyes electorales siguientes, aunque con variantes de horario.

9. SUSPENSIÓN DE LA VOTACIÓN

La suspensión de la votación diaria resultaba inevitable en razón de la duración del proceso mismo. Las leyes establecieron dos diferentes procedimientos para cautelar la verdad electoral. Originalmente —leyes de 1822 a 1839— se interrumpía la votación hasta el día siguiente. La ley de 1825 obligaba a

depositar las ánforas «en una caja de tres llaves» que debía pagar la parroquia. Una de las llaves se entregaba al presidente, otra a uno de los secretarios, y la tercera al párroco. Las ánforas quedaban bajo la custodia de ocho ciudadanos que designaba el presidente, bajo su responsabilidad (art. 24).³¹

La ley de 1828 redujo el número de los custodios nocturnos a la mitad y dispuso que la caja se abriera en presencia del colegio electoral antes de reiniciarse la votación (art. 28 y 29). La ley de 1834 redujo a dos las llaves. Una debía entregarse al presidente y la otra al alcalde o al juez de paz (art. 24 y 25). La ley de 1839 dispuso que de las dos llaves del arca, a ser pagada por la policía, una la tuviera el presidente y la otra el juez de paz (art. 23 y 24).

También en este aspecto la ley de 1849 simplificó el procedimiento. Dispuso que, al suspenderse la votación, se procediera, de inmediato, al escrutinio y a la publicación de los resultados mediante carteles, y a través de los periódicos donde los hubiere (art. 27). Todas las leyes posteriores —hasta la de 1892— reprodujeron esa norma. Antes de reiniciarse la votación diaria, los miembros de la mesa debían establecer si el ánfora se hallaba o no vacía, haciéndose constar tal circunstancia en el acta respectiva. La regulación final de los sufragios se hacía, en consecuencia, sobre la base de las actas parciales de escrutinio diario.

Del mismo modo, la ley de 1896 dispuso que, una vez cerrada la votación diaria a las cuatro de la tarde, las comisiones receptoras procederían a hacer el escrutinio y asentarían la correspondiente acta, detallando «todas las circunstancias ocurridas en la votación». Del escrutinio diario se sacaba copia, firmada por los miembros de las comisiones receptoras, colocándola en «un lugar público» y publicándola en los periódicos si los hubiere (art. 61). Normas que reprodujeron la ley de 1915 (art. 51) y, en parte, la ley de 1924 (art. 15). Las leyes posteriores dieron término a aquellos procedimientos al fijar en un solo día la duración de la votación.

31. Un ejemplo de los problemas que ocasionaba aquel procedimiento lo podemos ver en el expediente formado sobre la nulidad de las elecciones de la parroquia limeña de Santa Ana (elecciones de diputados al Congreso Constitucional de 1826). En la vista fiscal se menciona haber encontrado dos defectos en la elección parroquial: «...que el escrutinio se hubiese hecho acto continuo durante toda la noche, y que los sufragios no se hubiesen custodiado, en los intervalos de las elecciones, en las arcas de tres llaves que la Parroquia debió costear, especialmente para este efecto». Sin embargo, el fiscal estimaba que los aludidos defectos no eran sustanciales para anular la elección de la Parroquia «...dada la probidad y honor del Presidente del colegio, y las razones en que funda su informe». Recomendaba, por último, amonestar al presidente del colegio, haciéndole entender el desagrado del gobierno por tales deficiencias, «...que en los primeros momentos de la ejecución de una ley nueva son casi indispensables [y que] el tiempo y estudio irán disipando» (*Gaceta del Gobierno de Lima*, 25 de septiembre de 1825, 1).

CONCLUSIÓN

El examen de las normas electorales en tópicos como los que se han estudiado revela, en algunas etapas, un intenso esfuerzo por hallar fórmulas capaces de garantizar la limpieza y transparencia de los procesos electorales. Hubo, por cierto, leyes electorales concebidas y diseñadas para burlar la voluntad popular o imponer el arbitrio de los gobiernos. Eso aconteció, lamentablemente, sólo en el siglo XX y, por cierto, durante y por obra de las autocracias que asolaron la vida política del Perú. Es el caso de la legislación electoral expedida para regular, o torcer, sea el sistema o los procesos electorales, con Leguía (1919 y 1930), con Benavides (1933) y Prado (1945), con Odría (1950 y 1956) y, desde luego, con Fujimori (1992-2000). La experiencia es reveladora. Demuestra, una vez más, que cualquier democracia, con todas sus limitaciones, sirve siempre mejor a la libertad que las autocracias y que, a fin de cuentas, la democracia prevalece siempre, aunque no siempre es duradera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, Roisida. «El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932». **En:** *Elecciones*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), N° 1, 2002.
- AMES, Rolando, Enrique BERNALES, Sinesio LÓPEZ & Rafael RONCAGLIOLO. *Situación de la democracia en el Perú (2000-2001)*. Lima: IDEA / Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2001, pp. 228-243.
- BASADRE, Jorge. *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1980.
- *Historia de la República del Perú. 1822-1933*. Lima: Editorial Universitaria, 1983, tomo III (séptima ed.).
- BELAUNDE, Víctor Andrés. *Meditaciones peruanas*. Lima: P. L. Villanueva, 1963 (segunda ed.).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. «Segunda parte del Discurso Preliminar del Proyecto de Constitución de 1823». **En:** *Proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente del Perú por su Comisión de Constitución*. Lima: Imprenta de Masías, 1823.

- *Diario de los Debates. Extracto de las sesiones de la Cámara de Diputados*. Lima: s. e., 1849.
- *Diario de Debates del Congreso reunido en 1860, que ha reformado la Constitución dada por la Convención*. Lima: Tipografía de El Comercio, 1860.
- *Diario de Debates del Congreso Ordinario del año de 1860*. Lima: Tipografía de El Comercio, 1861.
- *Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1890*. Lima: Imprenta de El Nacional, 1890.
- *Diario de Debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1895* (tomo II). Lima: Imprenta de La Sanción, 1896.
- *Diario de Debates de la H. Cámara de Senadores. Primera Legislatura Extraordinaria de 1914*. Lima: Emp. Tip., 1917.
- *Diario de Debates de la Cámara de Diputados. 1ª Legislatura extraordinaria de 1917*. Lima: Tipografía de La Prensa, 1917.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Informe de Supervisión N° 4. Investigación sobre el uso de recursos públicos y la participación de funcionarios y servidores públicos en actividades proselitistas a favor de candidatos». **En:** *Elecciones 2000. Supervisión de la Defensoría del Pueblo*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2000.
- DULANTO PINILLOS, Jorge. *Nicolás de Piérola*. Lima: Compañía de Impresiones y Publicidad, 1947.
- Gaceta del Gobierno de Lima*. Lima: 25 de septiembre de 1825.
- GARCÍA BEDOYA, Telésforo. *Anales del Congreso del Perú 1865-1867*. Lima: Edición Oficial, 1954, tomo XII.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. *Compendio electoral peruano*. Lima: ONPE, 2002.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Boletín*. Lima: Misión de Observación Electoral, N° 3, 23 de marzo de 2000.
- *Observación electoral. Elecciones generales Perú, 2001*. Washington, D. C.: Secretaría General de la OEA, 2002.
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «Trampas y engaños del proceso electoral: consecuencias y explicaciones». **En:** AAVV, *Perú 2000: un triunfo sin democracia*. Lima: Comisión Andina de Juristas (CAJ), 2000, pp. 38-42.
- *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: PUCP / Fondo de Cultura Económica (FCE) (en prensa).

- PARDO, Manuel. «Discurso pronunciado por don Manuel Pardo en la reunión de los Jefes de sección y de decena, efectuada en el local de los baños de la Piedra Liza, el 9 de julio de 1871». **En:** *El Comercio*. Lima: 10 de julio de 1871.
- PAREJA PAZ SOLDÁN, José. «Proyecto de reforma constitucional de Bartolomé Herrera». **En:** *Las constituciones del Perú*. Madrid: Instituto de Cultura Hispánica, 1954, pp. 845-880.
- PARTIDO DEMÓCRATA. *Declaración de principios del Partido Demócrata*. Lima: Tip. La Voce D'Italia, 1912.
- PATIÑO SAMUDIO, Manuel. *Estudio de nuestras leyes sobre elecciones políticas*. Lima: Imprenta y Librería Benito Gil, 1893.
- PEASE GARCÍA, Henry. *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP / FCE, 2003.
- RIVA-AGÜERO, José de la. *Exposición acerca de su conducta política el tiempo en que ejerció la Presidencia de la República del Perú*. Londres: C. Wood, Poppins's Court, 1824.
- TERNAVASIO, Marcela. «Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires: 1820-1840». **En:** Antonio Annino (coord.): *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: FCE, 1995.
- VILLARÁN, Manuel Vicente. *Anteproyecto de Constitución de 1931. Exposición de Motivos y Texto*. Lima: P. L. Villanueva, 1962a.
- *Páginas escogidas*, Lima: P. L. Villanueva, 1962b.
- *Lecciones de Derecho Constitucional*. Lima: PUCP, 1998.

Criterios relevantes de la justicia electoral mexicana

J. Jesús Orozco Henríquez

EL PROPÓSITO DE ESTE ARTÍCULO es ofrecer un panorama de las principales tesis relevantes de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en su tarea de impartir justicia electoral en México, destacando la función garantista y antiformalista que ha venido desempeñando este órgano jurisdiccional en beneficio de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse invariablemente los actos de las autoridades electorales federales y locales.

El régimen electoral vigente en México es producto de una trascendente reforma constitucional aprobada en 1996 mediante el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en las cámaras legislativas. Uno de los rasgos principales de esta reforma constitucional en materia de justicia electoral fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales (incluida la calificación de la elección presidencial), con lo que se modificó una tendencia de más de un siglo que había propiciado que tanto las leyes como los procedimientos comiciales se encontraran sustraídos de dicho control jurisdiccional en nuestro país.

En efecto, la reforma constitucional y la consecuente legal se caracterizaron, entre otros aspectos, por el establecimiento de un sistema de justicia electoral plenamente judicial, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el que el TEPJF, en tanto máxima autoridad

Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México bajo licencia.

jurisdiccional en la materia —con la salvedad de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales bajo la competencia de la Suprema Corte— y órgano terminal en cuanto al control de la constitucionalidad de actos y resoluciones en materia electoral ocupa un lugar central. Se crearon para ello diversos instrumentos procesales para el control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos o resoluciones electorales federales y locales, es decir, se incorporaron auténticas *garantías constitucionales electorales*.

En términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto *garantizar* que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como asegurar la protección de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votados, al igual que los de asociación y afiliación en dicho ámbito.

En este sentido, el sistema mexicano de justicia electoral (integrado por el conjunto de medios de impugnación en esta materia) tiene por objeto *garantizar* la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, el cual exige la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley, pudiéndose clasificar los diversos criterios relevantes y tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF según se refieran al derecho a acceder a la justicia electoral y a que ésta se imparta de manera completa y efectiva; la protección amplia de los derechos político-electorales del ciudadano; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos; y el control efectivo de la regularidad constitucional y legal en materia electoral.

1. DERECHO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA ELECTORAL ACCESIBLE, COMPLETA Y EFECTIVA

El TEPJF ha demostrado *una vocación garantista y antiformalista* que se manifiesta, por ejemplo, en los siguientes criterios:

1. Basta que el actor exprese en su demanda con claridad la *causa petendi*, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado

y su pretensión, para que el TEPJF se ocupe de su estudio, sin necesidad de sujetarse a determinados formulismos o solemnidades;¹ incluso, los agravios pueden encontrarse en cualquier parte del escrito de demanda y no necesariamente en algún capítulo particular;² además de que el juez debe interpretar el ocurso por el cual se interpone un medio de impugnación para determinar la verdadera intención del actor.³

2. El error en la elección o designación de la vía impugnativa no determina necesariamente su improcedencia, debiéndosele dar al ocurso el trámite que corresponde si es manifiesta la voluntad del inconforme de oponerse a determinado acto.⁴ Incluso, el citado criterio debe hacerse extensivo para cubrir no sólo los casos en los que los actores equivoquen la vía idónea entre los distintos juicios o recursos previstos en la ley adjetiva federal sino también aquellos en que el error sea producto de la confusión derivada de intentar un medio impugnativo federal cuando lo correcto hubiese sido incoar uno de los previstos en las leyes locales respectivas.⁵
3. Reiteradamente se han realizado interpretaciones amplias para facilitar el cumplimiento de requisitos procesales por parte de los ciudadanos, partidos políticos y organizaciones de ciudadanos para favorecer el acceso a la administración de justicia (interpretaciones *favor acti*). Esta labor se ha complementado al considerar que las causas de improcedencia (tanto para desechar como para sobreseer algún medio de impugnación) deben aplicarse de manera estricta y estar plenamente acreditadas.
4. En la mayoría de los medios de impugnación electoral se contempla legalmente la institución de la suplencia de la deficiencia en la argumentación de los agravios, siempre que éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos en la demanda, en beneficio del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva, en el entendido de que cabría ponderar si sería conveniente que dicha institución se ampliara a la totalidad de los

1. El texto de jurisprudencia puede consultarse bajo el rubro: «Agravios. Para tenerlos por debidamente configurados es suficiente con expresar la causa de pedir», en TEPJF: *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002. Compilación oficial* (COMP), volumen Jurisprudencia (JU), 2003, 11-12.

2. Ver tesis de jurisprudencia: «Agravios. Pueden encontrarse en cualquier parte del escrito inicial», ib., 12-13.

3. Ver tesis de jurisprudencia: «Medios de impugnación en materia electoral. El resolutor debe interpretar el ocurso que los contenga para determinar la verdadera intención del actor», ib., 131-132.

4. Ver tesis de jurisprudencia: «Medio de impugnación. El error en la elección o designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia», ib., 125-126.

5. Ver tesis relevante con el rubro: «Medio de impugnación local o federal. Posibilidad de reencauzarlo a través de la vía idónea», en COMP, volumen Tesis Relevantes (TR), 555-557.

respectivos medios de impugnación, teniendo en cuenta que su objetivo es salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como la naturaleza de orden público de las normas que tutela.

5. Las normas procesales, especialmente aquellas por las que se imponen cargas, deben interpretarse de la forma que resulten más favorables para las comunidades indígenas, atendiendo al carácter tuitivo o tutelar de los medios procesales encaminados a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y para garantizar a tales comunidades el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.⁶
6. Los partidos políticos tienen la capacidad de actuar en los medios de impugnación no sólo para la defensa de su acervo jurídico propio sino que, por su naturaleza de entidades de interés público, tienen derecho a ejercer cierto tipo de acciones procesales que gozan de las características de las de interés público o colectivas, por las cuales se tutelan los intereses difusos de comunidades indeterminadas o amorfas, y se ejercen en favor de los integrantes de cierto grupo, clase (como la ciudadanía) o sociedad.⁷

Incluso, dada su naturaleza de entidades de interés público, así como la legitimación procesal y las funciones que el orden jurídico les confiere, algunos magistrados de la Sala Superior han estimado que los partidos políticos cuentan con un interés en beneficio de la ley, con el objeto de garantizar, a través de los medios de impugnación que tienen derecho a promover, que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

7. Las omisiones en materia electoral también se han considerado impugnables en virtud de que, si bien la ley se refiere expresamente a actos y resoluciones como los susceptibles de ser impugnados, el primero de esos términos debe entenderse en un sentido más amplio, es decir, como toda situación fáctica o jurídica que tenga una suficiencia tal que la haga capaz de alterar el orden constitucional y legal; ya sea que provenga de un hacer (acto en sentido estricto) o un no hacer (omisión propiamente dicha), siempre que, en

6. Ver tesis relevantes en: «Pueblos indígenas. Se debe garantizar a los ciudadanos que los conforman un efectivo acceso a la jurisdicción electoral» y «Pueblos y comunidades indígenas. La interpretación de las normas procesales debe hacerse de la forma que les sea más favorable», *ib.*, 679-681.

7. Ver tesis de jurisprudencia bajo el rubro: «Partidos políticos nacionales. Pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos de preparación de las elecciones», *ib.*, JU, 155-157.

este último supuesto, exista una norma jurídica que imponga ese deber jurídico de hacer a la autoridad a la que se imputa la omisión. Asimismo, tratándose de omisiones, al ser un hecho de tracto sucesivo, el plazo para presentar el medio de impugnación no fenece mientras subsista la omisión en el cumplimiento de la obligación de que se trate.⁸

8. En materia electoral son procedentes las llamadas acciones declarativas, esto es, aquellas que únicamente persiguen una declaración judicial sobre determinada situación jurídica.⁹
9. Para favorecer el acceso a la administración de justicia, cuando el escrito mediante el cual se ejerce un derecho en un procedimiento cumple con los requisitos esenciales, pero se omite alguna formalidad o elemento de menor entidad que puede traer como consecuencia el rechazo de la petición, la autoridad electoral, antes de emitir su resolución, debe formular y notificar una prevención al promovente, concediéndole un plazo perentorio para que éste manifieste lo que convenga a su interés respecto de los requisitos supuesta o realmente omitidos o satisfechos irregularmente; así como para probar, en su caso, que su solicitud sí reúne los requisitos exigidos legalmente, o bien, para que complete o exhiba las constancias omitidas, aun cuando en la ley en que se regule el procedimiento de que se trate no se contemple expresamente esa posibilidad.
10. En general, la demanda no es susceptible de ser ampliada en razón de que los principios de definitividad y preclusión lo impiden. Sin embargo, en virtud de que el derecho a la tutela judicial y el derecho de defensa y audiencia implican que los justiciables conozcan los hechos en los que se fundan los actos afectatorios de sus intereses —para que puedan asumir una actitud determinada frente a los mismos y estén en posibilidad de aportar las pruebas que estimen necesarias para justificar sus pretensiones— cuando en fecha posterior a la interposición de una demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, se debe admitir la necesidad de que la autoridad jurisdiccional del conocimiento le dé oportunidad de defensa respecto de los hechos novedosos o desconocidos. Como ocurre cuando, por ejemplo, la autoridad

8. Ver tesis relevante: «Plazo para presentar un medio de impugnación, tratándose de omisiones», ib., TR, 626-627.

9. Véase sentencia del expediente SUP-JDC-002/2003, resuelto el 22 de enero de 2003.

responsable, al rendir su informe circunstanciado, hace mención de tales hechos, lo cual justifica, en este supuesto, la ampliación de la demanda.¹⁰

11. Para evitar que ciertos actos de autoridades electorales que puedan vulnerar lo previsto en la Constitución federal y la ley sean inmunes al control jurisdiccional, se ha considerado que los actos y resoluciones de las comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral son susceptibles de impugnarse ante la propia Sala Superior, a través del recurso de apelación.¹¹
12. Aun cuando algunas leyes estatales no prevean en forma explícita la intervención en algún tipo de juicio o recurso de quien tradicionalmente se ha considerado tercero interesado por tener un interés incompatible con el del actor, de cualquier modo se le debe dar la oportunidad de comparecer y alegar en juicio, con base en una aplicación directa de los artículos 14 y 17, en relación con el 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución federal, que establecen la garantía de audiencia o principio contradictorio.¹²
13. La Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a revocar diversas resoluciones judiciales que, con pretendida base en alguna disposición legal, consideraban que la presentación de los escritos de protesta ante el órgano electoral administrativo es un requisito de procedibilidad para un medio de impugnación judicial, por estimar que ello constituía un obstáculo para el acceso a la justicia electoral y una violación al derecho constitucional a la impartición de justicia por los tribunales¹³ (en el entendido de que, de acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en la resolución de contradicción de tesis 2/2000— en el sentido de que el TEPJF carece de atribuciones para inaplicar en casos concretos disposiciones legales que estime inconstitucionales, la tesis de jurisprudencia que estableció lo anterior ha dejado de surtir efectos jurídicos hacia el futuro, tal y como la Sala Superior del propio TEPJF ha reconocido en posteriores ejecutorias).

10. Ver tesis relevante: «Ampliación de demanda. Casos en que se admite por no afectar a los principios de definitividad y preclusión», en COMP, TR, 260-262.

11. Ver tesis relevante: «Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de la impugnación de sus actos», ib., 344-345.

12. Ver tesis relevante: «Terceros interesados. Debe admitirse su intervención aun cuando no lo establezca la ley» (legislación de Aguascalientes), ib., 772.

13. Ver tesis de jurisprudencia: «Escrito de protesta. Su exigibilidad como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral es violatoria del artículo 17 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos» en TEPJF: *Justicia Electoral* (REV), suplemento 3, 14-15.

14. Para garantizar la existencia de condiciones que no dejen en estado de indefensión a los justiciables, y por las cuales se tenga certeza de que oportunamente conocieron los términos del acto que les agravia, es necesaria la publicación de los convenios entre el Instituto Electoral Federal y los institutos de las distintas entidades federativas por los que se fijan plazos para presentar la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, a fin de que tengan carácter obligatorio para los ciudadanos,¹⁴ al igual que de todo acuerdo con efectos generales del Instituto Federal Electoral.¹⁵ Asimismo, es necesario notificar de manera personal ciertos actos de los órganos legislativos locales que estén referidos a una comunidad en concreto o de las respectivas autoridades electorales dirigidos a alguna(s) persona(s) específica(s), a pesar de que hubieren sido publicados en el periódico oficial del Estado.
15. El ejercicio prudente y frecuente de facultades directivas por parte del TEPJF a través de la práctica de diligencias para mejor proveer, como los casos de apertura de paquetes electorales para esclarecer la verdad material y establecer si se actualiza o no alguna causa de nulidad de la votación recibida en cierta casilla o, en su caso, verificar un nuevo escrutinio y cómputo de la votación respectiva, también ha contribuido a asegurar una justicia electoral completa y efectiva.
16. Los actos de designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones en cada entidad federativa, así como de los integrantes de los tribunales electorales locales, por parte de las legislaturas locales o, en su caso, por los tribunales superiores estatales de justicia, son, materialmente, actos administrativos de organización o calificación de los comicios locales, razón por la cual son impugnables ante la Sala Superior del TEPJF.¹⁶

Cabe precisar que, entre otros, los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral en el país han impugnado ante la Sala Superior la designación de consejeros electorales y/o magistrados electorales cuando, en su opinión, tales designaciones no se realizan de acuerdo con la normativa

14. Ver tesis de jurisprudencia: «Credencial para votar con fotografía. El convenio que fija el plazo para solicitar su expedición debe satisfacer el requisito de publicidad para estimarlo obligatorio» en COMP, JU, 47-48.

15. Ver tesis relevante: «Acuerdos y resoluciones del Instituto Federal Electoral. Se requiere su publicación para tener efectos generales», en COMP, TR, 247.

16. Ver tesis de jurisprudencia: «Actos materialmente administrativos de organización o calificación de comicios locales. Son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación», en COMP, JU, 10-11.



Hacienda Lequeitío, México.

aplicable, habiendo obtenido todos y cada uno de ellos sentencia estimatoria en los casos en que les ha asistido la razón.

17. La Sala Superior del TEPJF ha establecido que, con base en el principio de plena ejecución de las sentencias recogido en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, tiene facultades para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones,¹⁷ así como para remover todos los obstáculos que lo impidan¹⁸ e, incluso, sustituir al efecto a la autoridad responsable cuando ésta injustificadamente rehúse ejecutarlas, dando lugar a una aplicación directa de la Constitución y a la integración normativa con base en principios generales del derecho, aun en el supuesto de que legalmente no se encuentre previsto en forma explícita.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que las diversas autoridades están obligadas a acatar sus sentencias, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por sus funciones deban realizar actos para su cumplimiento.¹⁹

17. Ver tesis de jurisprudencia: «Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Está facultado constitucionalmente para exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones», *ib.*, 224-225.

18. Ver tesis relevante: «Ejecución de sentencia. La tutela jurisdiccional efectiva comprende la remoción de todos los obstáculos que la impidan», en *COMP, TR*, 403.

19. Ver tesis de jurisprudencia: «Ejecución de sentencias electorales. Las autoridades están obligadas a acatarlas, independientemente de que no tengan el carácter de responsables, cuando por sus funciones deban desplegar actos para su cumplimiento», en *COMP, JU*, 10-11.

2. PROTECCIÓN AMPLIA DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

Reiteradamente y dentro del marco constitucional, el Tribunal Electoral ha protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral de los ciudadanos, rechazando posiciones reduccionistas acerca de los derechos fundamentales y, en su lugar, favoreciendo interpretaciones de las normas que potencien el alcance y disfrute de tales derechos.

Parafraseando a Ricardo Guastini,²⁰ cabe sostener que, mientras las disposiciones constitucionales que confieren poderes a los órganos del Estado deben ser objeto de una interpretación restrictiva,²¹ las disposiciones constitucionales que consagran derechos fundamentales deben ser objeto de una interpretación extensiva.²²

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano no sólo es procedente cuando se alegan presuntas violaciones directas a los derechos de votar y ser votado, así como de asociación política y afiliación político-electoral; sino cuando se aducen presuntas violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión de las ideas, cuya protección sea indispensable para no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando así el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva.
2. Los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidarios en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido (por ejemplo, presidencias municipales auxiliares en el estado de Tlaxcala), tienen legitimación e interés jurídico para impugnar las resoluciones electorales no sólo por razones de elegibilidad sino también para cuestionar los resultados correspondientes.²³

20. Véase GUASTINI: *Estudios sobre la interpretación jurídica*, 2000, 121.

21. Ver tesis relevante: «Instituto Federal Electoral. Para el ejercicio de una facultad implícita por el Consejo General se requiere de una expresa para lograr la efectividad de ésta» en COMP, TR, 525-526.

22. Ver tesis de jurisprudencia de la Sala Superior: «Derechos fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva», en COMP, JU, 72-73.

23. Ver tesis relevante: «Candidatos independientes. Están legitimados para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar los resultados de la elección en que participen (legislación de Tlaxcala)», en COMP, TR, 294.

3. Cualquier ciudadano miembro de alguna comunidad indígena tiene legitimación e interés jurídico para promover algún medio de impugnación para controlar la regularidad de comicios bajo el sistema tradicional de usos y costumbres indígenas, como ocurrió en el caso de Tlacolulita, Oaxaca.²⁴
4. Aun cuando los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección no resultan exactamente aplicables a los comicios que se llevan a cabo para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas a través del sistema tradicional de usos y costumbres indígenas o de derecho consuetudinario, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.
En particular, el reconocimiento constitucional de las elecciones por el sistema de usos y costumbres indígenas no implica convalidar situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos (en particular a las mujeres) o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y reglas de un Estado constitucional democrático de derecho.²⁵
5. La normativa electoral de las diversas entidades federativas —de ser jurídicamente viable— debe interpretarse de forma tal que, conforme con la Constitución federal, se prevean también medios de impugnación ordinarios locales para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano y el control jurisdiccional de la legalidad electoral, de manera que no sólo sea la instancia federal la que garantice lo anterior sino también los órganos jurisdiccionales estatales y del Distrito Federal,²⁶ en pleno acatamiento de un federalismo judicial electoral.

24. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/99, aprobada el 10 de febrero de 2000.

25. Ver las tesis relevantes: «Usos y costumbres. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio» y «Usos y costumbres. Las elecciones por este sistema no implican por sí mismas violación al principio de igualdad» en COMP, TR, 779-780 y 786-787.

26. Ver sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-041/2002, SUP-JDC-772/2002 y SUP-JRC-020/2003, aprobadas el 7 de mayo y el 16 de agosto de 2000 y el 12 de marzo de 2003, respectivamente.

De este modo, a la vez que se hace una interpretación extensiva del derecho fundamental a la impartición de justicia, consagrado en los artículos 17, en relación con el 116, fracción IV, incisos c) y d); 122, párrafo sexto, apartado C, base primera, fracción V, inciso f); y 124 de la Constitución federal; se observa cabalmente el sistema de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas en materia jurisdiccional electoral, en concordancia con la estructura federal del Estado mexicano.

6. Los ciudadanos también están legitimados para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 35 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y no tan sólo los partidos políticos, como pudiera desprenderse de la literalidad del párrafo 3 de tal precepto, atendiendo a una interpretación sistemática, conforme con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para favorecer el acceso a la justicia electoral de los ciudadanos para combatir los actos y resoluciones que estimen los afectan.²⁷

3. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Resultan numerosas las sentencias en las que la Sala Superior del TEPJF ha asumido posiciones jurídicas que tienden al fortalecimiento del sistema de partidos políticos, entre las que cabe destacar las mencionadas a continuación.

1. Atendiendo al derecho fundamental de los partidos políticos nacionales y estatales con registro a recibir financiamiento público, en una primera etapa, la Sala Superior del TEPJF llegó a inaplicar, en casos concretos, disposiciones legales de las entidades federativas que contravenían la Constitución federal, al no prever la entrega de dicha prerrogativa para los partidos políticos que hubieren obtenido recientemente su registro²⁸ (si bien, como se apuntó, debido a la resolución de contradicción de tesis 2/2000 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con posterioridad

27. Ver ejecutoria dictada en el expediente SUP-JDC-1183/2002.

28. Al respecto puede verse la tesis de jurisprudencia bajo el rubro: «Financiamiento público local. Los partidos políticos de nueva creación tienen derecho a recibirlo (legislación de Colima)» en REV, 2001, suplemento 4, 15.

la Sala Superior se ha abstenido de inaplicar disposición legal alguna al carecer de atribuciones para analizar su constitucionalidad en casos concretos). En otros supuestos, y siempre que ha sido jurídicamente viable, la propia Sala Superior ha realizado una interpretación conforme con la Constitución federal que permita que todos los partidos políticos, incluso los de nueva creación, cuenten con recursos públicos para realizar sus actividades ordinarias permanentes, así como para la búsqueda de los sufragios.²⁹

2. Las boletas electorales sólo deben contener el color o combinación de colores y el emblema del partido o coalición respectiva, así como el nombre del candidato y cargo para el que se postula, por lo que resulta inválida la inclusión de un elemento distinto y alusivo a los candidatos en el emblema, ya que ello iría en detrimento del sistema de partidos políticos constitucionalmente previsto e implicaría la realización de propaganda durante la jornada electoral, además de que el contenido que la ley prevé para las boletas tiene un carácter limitativo.³⁰
3. Al confirmar la negativa de registro como candidato independiente a un ciudadano en la elección para gobernador del estado de Michoacán, la mayoría de la Sala Superior estableció el criterio de que el derecho político-electoral fundamental de ser votado es de base constitucional y configuración legal, por lo que no tiene un carácter absoluto, y si bien la Constitución federal no prevé el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, razón por la cual el legislador ordinario tiene atribuciones para establecer la posibilidad de candidaturas independientes o no partidarias (como ocurre, por ejemplo, con las candidaturas para presidencias municipales auxiliares de Tlaxcala); asimismo no es necesariamente inconstitucional ni violatorio de los instrumentos internacionales de derechos humanos que el legislador ordinario (federal o local) prevea que los partidos políticos son los únicos que pueden presentar solicitudes para registrar candidatos, en ejercicio de su potestad de regular

29. Ver tesis de jurisprudencia: «Financiamiento público local. El derecho a recibirlo es diferente para los partidos políticos participantes en una elección anterior que no demostraron cierta fuerza electoral, respecto de los de reciente creación», en COMP, JU, 97-98.

30. Ver tesis relevantes: «Boletas electorales. La inclusión de la figura o imagen de candidatos implica un acto de propaganda prohibido» y «Boletas electorales. No deben contener elementos distintos a los previstos en la ley», en COMP, TR, 283-286.

legalmente las calidades, requisitos, circunstancias y condiciones para el ejercicio del citado derecho en aras del interés general y en atención a las particularidades del desarrollo político y social de la respectiva entidad federativa, salvaguardando el sistema plural de partidos políticos y los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados, máxime que resulta accesible a la ciudadanía formar un nuevo partido político local en el estado de Michoacán pues, al efecto, entre otros requisitos razonables, basta la voluntad de tan sólo el 0,45% del padrón electoral.³¹

4. Los topes a los gastos de campaña se deben fijar para todos los partidos políticos respecto de cada elección, mas no de manera individual a cada uno de los partidos políticos contendientes. Ello implica que el límite a las erogaciones de los partidos políticos, coaliciones y sus candidatos se debe entender en función del total de lo que éstos pueden gastar en cada tipo de elección, independientemente del financiamiento público que cada uno reciba, el cual se determina en buena medida según la fuerza electoral que posea. En este sentido, respecto al tope de gastos de campaña, además de estar fijado en función de cada elección, lo equitativo y legal es que el mismo sea determinado con base en elementos objetivos y en forma igualitaria para todos los partidos políticos contendientes, para que así se cumpla con la finalidad de propiciar transparencia e igualdad de oportunidades en la contienda electoral.³²
5. La denominada «afiliación múltiple» a diversos partidos políticos se encuentra proscrita en el orden jurídico mexicano, toda vez que considerar lo contrario implicaría generar una ficción para cumplir con el requisito relativo al número de afiliados (que no se atendería en términos reales), provocando que no se lograran los objetivos perseguidos con la norma legal que establece dicho requisito; esto es, iría en detrimento del desarrollo de la vida democrática del país y de la participación política de los ciudadanos, lo que finalmente se traduciría en la ineficacia de las agrupaciones y partidos políticos, puesto que, a pesar de que existieran muchos de ellos con

31. Ver tesis relevantes: «Candidatos. La Constitución federal no establece la exclusividad de los partidos políticos para su postulación» y «Candidaturas independientes. La negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo tienen derecho a postular candidatos no viola la Constitución federal ni los tratados internacionales», en COMP, JU, 295-296 y 301-302. Asimismo, véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de 2001.

32. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-096/2002, aprobada el 9 de mayo de 2002.

registros distintos, en última instancia, se trataría de las mismas personas y los beneficios u objetivos de promoción del desarrollo de la vida democrática y la cultura política se verían limitados a un número relativo de ciudadanos y no real en términos absolutos.³³

6. La pérdida del registro de un partido político no implica la desaparición de las obligaciones adquiridas durante su vigencia, como la relativa a la presentación de sus informes sobre el origen y monto de los recursos que haya recibido por cualquier modalidad de financiamiento.³⁴
7. Conforme con un criterio garantista, los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, en términos generales y en función de su pertinencia, son aplicables al derecho administrativo sancionador electoral, en tanto especie del *ius puniendi* estatal.³⁵ En este sentido, no sólo operan los principios *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta et scripta* y *odiosa sunt restringenda* (toda infracción administrativa electoral y su sanción deben estar establecidas por escrito en una norma con suficiente cobertura legal en forma previa a la comisión del hecho, cuya interpretación y aplicación debe ser estricta y exacta); sino que la infracción de los partidos políticos a su normativa estatutaria no acarrea necesariamente una sanción si el quebranto jurídico respectivo es mínimo o irrelevante; o bien, no se lesionan los bienes jurídicos que se tutelan, teniendo en cuenta que los sistemas punitivos son un recurso de última *ratio* y atendiendo a los principios de necesidad o intervención mínima y de lesividad u ofensividad del hecho.³⁶ Asimismo, el correspondiente procedimiento administrativo sancionador electoral debe sustanciarse de conformidad con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.³⁷

33. Ver tesis de jurisprudencia: «Derecho de asociación político-electoral. Su ejercicio no admite la afiliación simultánea a dos o más entes políticos», en COMP, JU, 66-68; así como la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, aprobada el 11 de junio de 2002.

34. Ver tesis de jurisprudencia: «Registro de partido político. Su pérdida no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante su vigencia», en COMP, JU, 208-209.

35. Ver tesis relevantes: «Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal» y «Régimen electoral disciplinario. Principios jurídicos aplicables», en COMP, TR, 379-380 y 712-714.

36. Ver sentencia dictada el 28 de marzo de 2003 en el expediente SUP-RAP-041/2003.

37. Ver tesis de jurisprudencia: «Procedimiento administrativo sancionador electoral. Debe realizarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad» en COMP, JU, 174-175.



Vendedores mixtecos en el mercado de Tlaxiaco, México.

4. DEMOCRACIA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se ha considerado *un medio idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos*, a través de la tutela de los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones así como de asociarse y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

1. El mencionado juicio para la protección, en particular, siempre se ha considerado un medio *indirecto* idóneo para promover la democracia interna de los partidos políticos, como ha ocurrido con motivo de la impugnación de los actos de las autoridades electorales en el ejercicio de sus atribuciones cuando los mismos se basan o se encuentran determinados por algún acto partidario interno.
2. El citado juicio para la protección es procedente cuando algún afiliado de un partido político impugne el acto de registro de uno o varios candidatos por parte de la autoridad electoral, en el entendido de que, si se demuestra que los mismos no fueron elegidos o seleccionados conforme

con el procedimiento estatutario interno de su partido, el respectivo acto de la autoridad electoral debe revocarse por ser producto de un error propiciado por la solicitud del representante partidario.³⁸ Al respecto, debe tenerse presente que cuando se aduzcan meras violaciones estatutarias, mas no constitucionales, legales o de inelegibilidad, en la selección interna de los candidatos de un partido político, los únicos que cuentan con interés jurídico para impugnar el registro respectivo son los ciudadanos afiliados al propio partido político, toda vez que a uno distinto no le perjudica en forma alguna.³⁹

3. Con el fin de asegurar que se dé efectividad a los procedimientos internos para la designación de dirigencias de los partidos políticos, así como *garantizar el cumplimiento de la normativa partidaria interna*, la autoridad electoral encargada del registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos posee atribuciones también para verificar previamente que el partido político interesado haya dado cumplimiento al procedimiento establecido en sus estatutos para llevar a cabo la designación de sus dirigentes; para que, una vez realizado esto, se proceda al registro en los libros respectivos y aquélla no se convierta en una mera registradora de actos,⁴⁰ contando los afiliados del propio partido con legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral respectivo.
4. Los registros a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a los ciudadanos peticionarios (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva un organismo público autónomo sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga carácter confidencial. Ello debe ser así no sólo *para garantizar el*

38. Ver tesis de jurisprudencia: «Registro de candidaturas. Es impugnabile sobre la base de que los candidatos no fueron electos conforme a los estatutos del partido postulante», ib., 205-207.

39. Ver tesis relevante: «Registro de candidatos. No irroga perjuicio alguno a un partido político diverso al postulante, cuando se invocan violaciones estatutarias en la selección de los mismos y no de elegibilidad» en COMP, TR, 717-718.

40. Ver tesis relevante: «Dirección ejecutiva de prerrogativas y partidos políticos. Para registrar a los dirigentes partidistas, puede revisar la regularidad de la designación o elección», ib, 399-400.

derecho constitucional a la información del ciudadano, sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libremente su derecho político-electoral de asociación en su vertiente de afiliación.⁴¹

Es importante resaltar también que el citado criterio garante del derecho de información política-electoral se estableció pioneramente por la Sala Superior del TEPJF antes de la expedición de la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y en aplicación directa del artículo 6 de la Constitución.

5. El medio idóneo para impugnar una resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral recaída en un procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado con motivo de una queja planteada por un ciudadano afiliado al partido político en contra del cual se siga dicho procedimiento, es el recurso de apelación mas no el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁴²

Lo anterior implicó, por una parte, que se abandonara el criterio anterior de una mayoría distinta de la Sala Superior en el que se sostenía que el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales podría tener como uno de sus efectos restituir al ciudadano quejoso en sus derechos político-electorales violados⁴³ (en tanto que la resolución que le recaiga a dicho procedimiento, según se estableció en el nuevo criterio, se debe circunscribir a determinar si se acredita o no la comisión de una infracción administrativa y, en su caso, imponer la sanción correspondiente). Y, por otra parte, que se anunciara que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano podría ser procedente para combatir directamente ciertos actos de los partidos políticos cuando algún afiliado a determinado partido pretendiese ser restituido en el goce o ejercicio de su derecho político-electoral fundamental supuestamente violado a través de la posible infracción legal o estatutaria cometida por el propio partido político.

41. Ver sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001 y SUP-JDC-128/2001.

42. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelta el 27 de febrero de 2003. Previamente se había establecido el siguiente criterio contenido en la tesis relevante: «Elecciones internas de los partidos políticos. El Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para conocer de infracciones a los estatutos e imponer las sanciones respectivas» en COMP, TR, 407-408.

43. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2000, resuelta el 30 de enero de 2001, que dio lugar al siguiente criterio establecido por la mayoría de la Sala Superior: «Derechos político-electorales. Su violación por parte de los partidos políticos no sólo faculta al Consejo General del Instituto Federal Electoral a imponer la sanción correspondiente, sino que lo constriñe también a restituir al afectado en el goce del derecho violado» en COMP, JU, 383-384.

6. En una ejecutoria más reciente,⁴⁴ una nueva mayoría de la Sala Superior, al revalorar los elementos existentes en la legislación aplicable del sistema de medios de impugnación en materia electoral y realizar una interpretación preponderantemente sistemática y funcional, así como conforme con la Constitución federal, sostuvo que, de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 17 y 41 del propio ordenamiento constitucional, así como 12, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o parte demandada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que éste es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivos de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus afiliados, cuando no existan otros medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, interrumpiendo la jurisprudencia anterior y dando origen a una nueva, bajo el rubro «Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos».
7. Antes de acudir a una instancia administrativa o jurisdiccional en busca de desagravio, atendiendo a la exigencia legal de que los estatutos de los partidos políticos prevean medios internos de defensa de los derechos político-electorales de sus afiliados, el afiliado presuntamente afectado debe agotar las instancias internas partidarias, en la inteligencia de que si pretendiera tanto la imposición de una sanción como la restitución en el goce de su derecho político-electoral, una vez agotadas tales instancias internas, primero debe promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en busca de su restitución y, una vez resuelto este último, incoar el respectivo procedimiento administrativo sancionador electoral.⁴⁵
8. Existen distintos momentos o hipótesis en los que se pueden impugnar los estatutos de un partido político o una coalición para garantizar que se ajusten a los principios democráticos exigidos constitucional y legalmente.⁴⁶ En efecto, uno primero ocurre al momento en que el Consejo General del

44. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-084/2003, resuelta el 28 de marzo de 2003.

45. Ver tesis de jurisprudencia: «Medios de defensa internos de los partidos políticos. Se deben agotar para cumplir el principio de definitividad» aprobada por la Sala Superior en su sesión del 23 de abril de 2003.

46. Ver tesis relevante: «Estatutos de los partidos políticos. Su constitucionalidad debe analizarse aun cuando hayan sido aprobados por autoridad administrativa», en COMP, TR, 437-438.

Instituto Federal Electoral otorga el registro a una organización de ciudadanos como partido político o a dos o más partidos políticos como coalición; uno segundo, cuando se realizan modificaciones posteriores a los estatutos y el mismo Consejo General declara la procedencia constitucional y legal de la modificación; así como un tercer supuesto que se presenta cuando la autoridad electoral emite un acto o resolución electoral cuyo contenido o sentido reconozca como base fundamental de sustentación a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueren efectos o consecuencias directos de ellas.

5. CONTROL EFECTIVO DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN MATERIA ELECTORAL

En los medios impugnativos que conoce y resuelve el TEPJF, la interpretación de la ley siempre se hace a la luz de la Constitución para *garantizar la regularidad constitucional y legal electoral*.

Relacionado con lo anterior, el Tribunal Electoral aplica reglas y principios constitucionales; interpreta las normas aplicables, usando los criterios gramatical, sistemático y funcional; asimismo, en caso necesario (como al actualizarse alguna laguna legal), aplica directamente la Constitución o integra la ley en conformidad con los principios generales del derecho.⁴⁷

1. La invocación de principios constitucionales por parte del TEPJF ha sido recurrente para restablecer el orden constitucional violado. Al respecto, ha identificado diversos principios fundamentales del derecho electoral mexicano como se estableció por primera vez en la ejecutoria relacionada con la elección de gobernador de Tabasco en el año 2000⁴⁸ (como que las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas; el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; en el financiamiento público de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad; la organización de las elecciones debe realizarse a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad constituyen principios

47. Véase Orozco, 2003, 139-165.

48. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, que dio lugar al siguiente criterio establecido por la mayoría de la Sala Superior: «Elecciones, principios constitucionales y legales que se deben observar para que cualquier tipo de elección sea considerada válida», en COMP, TR, 408-409.

rectores del proceso electoral; en todo proceso electoral deben estar establecidas condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación; y en los procesos electorales debe haber un sistema de medios de impugnación para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales).

2. La conculcación de los principios constitucionales rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad u objetividad por parte de las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los comicios, o bien, la indebida intervención de una autoridad gubernamental para favorecer facciosamente a un partido político, equivalen a una violación sustancial que puede ser determinante para el resultado de la elección y dar lugar a decretar la nulidad de la misma, como ocurrió con la elección municipal de Santa Catarina, San Luis Potosí, en 1997;⁴⁹ la elección de gobernador de Tabasco en 2000;⁵⁰ y la elección municipal de Ciudad Juárez en 2001.⁵¹
3. A la luz de principios constitucionales, por ejemplo, se ha establecido que ciertas acciones o conductas consideradas en sí mismas, *prima facie*, lícitas, al hacer una evaluación integral de las normas y principios involucrados podrían devenir en ilícitas, por contravenir normas de principio, configurando hechos que califican como «fraude a la ley» o «abuso del derecho», como ocurre con la «afiliación o asociación político-electoral múltiple».⁵²
4. La utilización de propaganda con símbolos religiosos por parte de un partido político o su candidato durante una campaña electoral también constituye una violación sustancial que, de darse en forma generalizada y ser determinante para el resultado de la elección, podría acarrear la nulidad de la elección correspondiente; como ocurrió, por ejemplo, con la elección de miembros del ayuntamiento del municipio de Tepetzotlán, estado de México, en 2003.⁵³ Previamente, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 271 del Código Electoral del estado de Tlaxcala, la propia Sala Superior confirmó la nulidad de la elección de ayuntamiento del municipio de Muñoz de Sotelo,

49. Ver tesis relevante: «Nulidad de elección. Violaciones sustanciales que son determinantes para el resultado de la elección» (legislación de San Luis Potosí), ib., 584-585.

50. Ver tesis relevante: «Nulidad de elección. Causa abstracta» (legislación de Tabasco), ib., 577-578.

51. Sobre esta última elección, véase la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-196/2001.

52. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-055/2002, resuelta el 11 de junio de 2002.

53. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-069/2003.

al haberse acreditado la realización de propaganda en favor del candidato que obtuvo la constancia de mayoría a través de agrupaciones o instituciones religiosas.⁵⁴

5. Los principios constitucionales de autonomía en el funcionamiento de los organismos electorales e independencia de sus decisiones exigen que la designación de los integrantes de su órgano superior de dirección se realice, en su caso, por mayoría calificada del respectivo órgano legislativo para propiciar el mayor consenso posible entre las distintas fuerzas políticas y evitar que un solo partido político, por sí mismo, adopte tal decisión, como ocurrió en el llamado caso Yucatán con motivo del proceso electoral 2000-2001.⁵⁵
6. La Sala Superior del TEPJF ha considerado obligatorio el criterio de jurisprudencia sustentado por la Sala Central del entonces Tribunal Federal Electoral que permite preservar los actos de autoridad que resulten válidos aun cuando presenten algunas irregularidades, con el objeto de impedir que la votación de los electores sea anulada, siempre y cuando aquéllas se traten de vicios o irregularidades menores que sean insuficientes para invalidar tales actos de autoridad (*utile per inutile non vitiatur*).⁵⁶
7. En acatamiento del referido principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, se estableció que para decretar la nulidad de los sufragios recibidos en una casilla es requisito indispensable que la irregularidad en la que se sustente siempre sea determinante para el resultado de la votación, aun cuando tal elemento no se mencione expresamente en la legislación.⁵⁷
8. En una de las más trascendentes ejecutorias de la Sala Superior se sostuvo que el Instituto Federal Electoral tiene atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, en términos del artículo 117 de la Ley General de Instituciones de Crédito, toda vez que, al realizar funciones de control, vigilancia y sanción respecto del

54. Ver sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-05/2002.

55. Ver tesis relevante: «Institutos u organismos electorales. Gozan de plena autonomía constitucional», en COMP, TR, 527-528.

56. Ver tesis de jurisprudencia: «Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección», en COMP, JU, 170-172.

57. Ver tesis de jurisprudencia S3ELJ 13/2000.

origen y destino de los recursos que reciben los partidos políticos, actúa como autoridad hacendaria federal para fines fiscales, lo que permite al citado organismo desempeñar cabalmente su función fiscalizadora constitucionalmente prevista.⁵⁸

9. La solución de un conflicto normativo entre lo dispuesto en una constitución de una entidad federativa y una ley electoral local debe considerarse como control de la legalidad y no de la constitucionalidad, por lo que tanto los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas como la propia Sala Superior del TEPJF, con base en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracciones IV y V, así como 116, fracción IV, incisos b) y d), en relación con el 41, párrafo segundo, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen competencia para conocer de tal conflicto; ya que la correspondiente solución en manera alguna implica un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, puesto que esto último supone la confrontación o cotejo de la norma jurídica en que se basa el acto de autoridad con las normas y principios contenidos en la Constitución federal.⁵⁹

PUES BIEN, COMO SE MENCIONÓ al inicio de este artículo, con la reforma constitucional y legal de 1996 se modificó sustancialmente el sistema que durante más de una centuria sustrajo los conflictos electorales del control judicial en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, lo cual implicaba que tales conflictos electorales se resolvieran por órganos de naturaleza política —como las cámaras de los congresos— con base en criterios propiamente políticos (tales como la imposición de quien conformaba la mayoría legislativa o la negociación), lo cual explica en gran medida la ausencia durante ese período de una jurisprudencia y doctrina científica acerca del derecho electoral en nuestro país, situación que sólo se empezó a superar con el establecimiento del primer tribunal electoral hace poco más de quince años y, de manera particular, hace poco más de seis años, con el actual TEPJF por lo que se espera que la academia, por su parte, preste cada vez mayor atención a la función jurisdiccional electoral para contribuir al desarrollo científico del derecho electoral y al perfeccionamiento de nuestras instituciones.

58. Ver tesis relevante: «Secreto bancario. Es inaplicable al Instituto Federal Electoral en ejercicio de facultades de fiscalización», en COMP, TR, 753-755.

59. Ver la sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-026/2003 y acumulado.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por su parte y según se ha procurado mostrar, está consciente del reto y compromiso con la justicia electoral y la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho, con el objeto de *garantizar* la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas; el acceso a la justicia electoral y a su impartición en forma completa y efectiva; el pleno respeto a los derechos político-electorales fundamentales de los ciudadanos; el fortalecimiento del sistema de partidos políticos; la democracia interna de los partidos políticos, así como la sujeción de todos los actos de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y legalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GUASTINI, Ricardo. *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México / Porrúa, 2000.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús. «Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano». **En:** *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. México, D. F.: ITAM / Fontamara, N° 18, abril de 2003, pp. 139-165.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002. Compilación oficial (COMP)*. Dos volúmenes: Jurisprudencia (JU) y Tesis Relevantes (TR). México, D. F.: TEPJF, 2003.
- *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México, D. F.: 2001, suplemento 3.
- *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México, D. F.: 2001, suplemento 4.

HISTORIA ELECTORAL

Del voto militar

Margarita Guerra Martinière

A TRAVÉS DE NUESTRA HISTORIA republicana observamos como ha variado paulatinamente la significación de términos que se consideran la base de la vida independiente tales como ciudadanía, democracia, sufragio, derechos políticos, etc., al punto que ahora parece increíble que hace casi dos siglos no se les diera el mismo valor que en la actualidad.

Desde la proclamación de la independencia, el Libertador don José de San Martín, en un intento de introducir la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, consigna en el decreto de 27 de agosto de 1821, referido a la abolición del tributo indígena, lo siguiente:

Art. 4º. En adelante no se denominarán los aborígenes, *Indios o naturales*: ellos son hijos y ciudadanos del Perú, y con el nombre de *Peruanos* deben ser conocidos. (Pons Muzzo, s. f., 66)

Aparece entonces este concepto que se asimila al de ciudadano y que supone el reconocimiento de una serie de derechos y deberes que estarían amparados por la Constitución que se da en 1823 y que se perfeccionarán en las constituciones posteriores.

1. EL CIUDADANO

La idea de ciudadano surge como el elemento fundamental de la nueva sociedad libertaria, democrática y republicana, en la cual el pueblo puede expresar sus opiniones y decidir el destino de la patria mediante elecciones.

Doctora en Historia. Profesora principal del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y coordinadora de la especialidad de Historia de la Facultad de Letras y Ciencias Humanas. Autora especializada en temas de Historia Republicana del Perú.

Sin embargo, en éstas no tienen cabida sino quienes reúnen ciertos requisitos, además del lugar de nacimiento y la edad, porque pronto se comienza a restringir la participación en el sufragio al mantenerse el carácter paternalista y elitista de la sociedad colonial.

El militar es también un ciudadano y, en estos primeros años republicanos, es mirado con respeto. La Fuerza Armada, como señala Jorge Basadre (1930), es el vehículo más adecuado para el ascenso social, todas las puertas se le abren tanto en materia política como social, al punto que nadie ve con extrañeza que ocupe la primera magistratura hasta 1872, mediante elecciones o sin ellas; lo que implica que participa del sufragio, más aún, está por encima de él, situación aceptada —o tolerada— por el resto de la sociedad.

No obstante lo anterior, hacia mediados del siglo XIX, empiezan a aparecer quejas de autoridades locales porque a las urnas han concurrido hasta soldados vestidos de civil (Ragas, 2003, 43). Lo que nos lleva a plantearnos preguntas repetidas hasta hoy: ¿Pueden votar los militares que reúnen los requisitos de ley para ser ciudadanos? ¿A la Fuerza Armada se le puede poner más restricciones que a otro peruano cualquiera? La respuesta no queda clara, y es el punto que, periódicamente, reaparece en las disputas políticas: el carácter de la institución castrense. Del militar se dice que «no es más que un ciudadano armado en defensa de la República» (García Belaunde, 1993, 116), lo cual puede entenderse, incluso, como una cualidad más alta que la del simple civil.

2. LOS DERECHOS CIUDADANOS Y LA FUERZA ARMADA

En el nivel constitucional, al señalarse los casos en los que se pierde o se suspende el derecho de sufragio no se incluye el ser miembro de la Fuerza Armada, como sí se consigna en el *Diccionario de la legislación peruana* (García Calderón, 1860, I, 447) la situación de los religiosos: «5º. Por profesión monástica, salvo excomunión». Por lo tanto, hasta la Constitución de 1933 no se habría excluido expresamente a los militares y marinos de una participación política. En esta carta, el artículo 87 señala: «No pueden votar los que tengan suspenso el ejercicio de la ciudadanía y los miembros de la Fuerza Armada mientras se hallen en servicio. No hay otras inhabilitaciones.» (García Belaunde, op. cit., 386).

Francisco García Calderón, uno de los más importantes juristas del siglo XIX peruano, al definir la ciudadanía, parte de la Constitución de 1856, de

tendencia liberal, en la que se reconoce como ciudadanos a quienes: «Art. 36. [...] se hallan en ejercicio de los derechos políticos, los peruanos varones, mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esa edad» (l. cit.). Tampoco en esta definición se hace alusión a la incapacidad de la Fuerza Armada para el sufragio.

Parecería que su exclusión ha partido de la identificación de los miembros individuales de la institución con ésta, que tiene funciones específicas como el ser «obediente y no deliberante» (García Belaunde, op. cit., 176). Pero, así como la institución no tiene, ni puede tener, una religión exclusiva, cada miembro de aquella puede mantener sus propias creencias en materia religiosa, sus propias aficiones y su propia postura política, por lo tanto cada militar, a título personal, podría participar en actividades políticas fuera de los cuarteles.

Posteriormente, esta obediencia se circunscribió más y se dijo: «La obediencia militar será subordinada a la Constitución y a las leyes» (ib., 286, 309 y 483), enunciado que sufrió ligeras variantes hasta 1920, cuando se precisó aún más al considerarse que no sólo debía ajustarse a las leyes sino también a las ordenanzas militares específicas. Quizá todo esto empezaba a significar que se quería ubicar al militar en un status especial, fuera de la civilidad y, por lo tanto, privado de algunos derechos que usufructuaban los demás ciudadanos.

De hecho, el militar participa, y ha participado desde el comienzo de la vida independiente, activamente en política y ocupa cargos de esta naturaleza, pues se le considera, casi invariablemente, para desempeñarse en la administración local como en los casos de prefecturas, intendencias, gobernaciones, etc., en los que se concentra el poder político regional. Es fácil percibir, como señala Carmen Mc Evoy (1997), que en vísperas de elecciones los políticos tenían mucho cuidado con la designación de estas autoridades, cuya amistad y apoyo buscaban, en la seguridad de que de ellos dependía el alcanzar la victoria en el interior del país.

En la Constitución de 1823, al señalarse los requisitos para ser prefecto, intendente o gobernador, sólo se indicaban tres condiciones: ser ciudadano en ejercicio, tener treinta años y probidad notoria (García Belaunde, op. cit., 211). En esta última calidad se hacía mucho hincapié, aunque es una condición muy subjetiva; pero, de acuerdo a la mentalidad de entonces, quien ejercía algún

cargo público debía demostrar poseer las llamadas «virtudes cívicas» exaltadas durante el romanticismo decimonónico.

Más adelante, sin embargo, se suprime la virtud cívica y se reemplaza por «Tener una propiedad que produzca 500 pesos al año» (ib., 113), es decir, prima lo económico. Pero luego, a partir de la Constitución liberal de 1856, se suprime toda actividad electoral para los cargos locales y se determina que es el gobierno el que los elige entre los integrantes de la terna doble que presenta cada Junta Departamental. A partir de entonces, aun cuando desde 1872 se advierte la mayor fuerza que empiezan a tener los civiles, los prefectos y demás autoridades locales siguen siendo militares.

Otras autoridades que durante un tiempo fueron elegidas fueron los alcaldes, así como también los síndicos y regidores, pero todos estos lo eran en el nivel de las ciudades. Los requisitos que se les exigieron fueron casi los mismos:

- 1) ser ciudadano en ejercicio,
- 2) tener 25 años,
- 3) ser natural del pueblo o tener diez años de vecindad cercanos a la elección, y
- 4) tener probidad notoria (ib., 284).

De estos cargos tampoco se excluyó a los militares porque, virtualmente, se les consideraba con los mismos, sino con mayores, derechos que los civiles para el desempeño de la autoridad; a pesar de lo cual, posteriormente, se pusieron ciertas restricciones para los empleados de Hacienda y, en general, para todas aquellas personas que recibieran sueldo del Estado, con lo cual, en forma implícita, se incluyó a los miembros de la Fuerza Armada. También sufrieron esta restricción los eclesiásticos (ib., 286).

Los requisitos iniciales para ser ciudadano eran bastante generales, aunque incluyeron un elemento restrictivo de carácter económico que se mantuvo hasta 1860:

- 1) ser peruano,
- 2) ser casado o mayor de 25 años (la edad ha ido variando, pues ya en 1828 la edad señalada fue 21 años),
- 3) a partir de 1840, saber leer y escribir, y
- 4) tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil sin sujeción a otro como

serviente o jornalero (ib., 97). A esto se añadió otra especificidad: «...o se han retirado conforme a ley, después de haber servido en el Ejército o Armada». Se incluía así a quienes hacían el servicio militar sin haber alcanzado la mayoría de edad.

El ciudadano que gozara de todos los derechos que le confería esta calidad, más los propios de cada institución, estaba apto para acceder a cargos públicos, como en los casos mencionados de prefectos y otros. Se puede apreciar que no había incompatibilidad declarada entre el hecho de ser militar y ciudadano en ejercicio.

3. RESTRICCIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

Al establecerse las circunstancias en las que se perdía o se suspendía los derechos de ciudadanía y, de manera especial, en lo referente a la facultad de participar en elecciones —ya sean locales o generales— se trataba por igual a personas que habían infringido la ley, a quienes tenían una condición social inferior o que presentaban algún tipo de incapacidad física o mental, y a quienes por razón de su profesión se les imponía una limitación en su libertad de decisión; pues, al enumerar a quienes temporalmente quedaban en situación de ver recortadas sus facultades ciudadanas, se menciona a:

1. Las personas declaradas incapaces, en razón de tener un desarrollo intelectual limitado, o presentar alteraciones psicológicas, o inclusive alguna limitación física.
2. Los deudores quebrados, lo cual implicaba que se trataba de sujetos que habían actuado con irresponsabilidad económica y que habían sido declarados indignos de confianza en esta materia.
3. Los procesados civilmente y con mandamiento de prisión, es decir quienes habían quebrado el orden social, agravando a la sociedad y que estaban sujetos a reparación económica.
4. Quienes eran conocidos como vagos o, lo que es lo mismo, que no tenían empleo ni oficio conocido y que, por voluntad propia, carecían de un ingreso que les permitiera subsistir decorosamente.

En la misma condición se encontraban los ebrios consuetudinarios que constituían una carga para su familia y para la sociedad. Similares a éstos eran los jugadores, muchos de los cuales podían quedar en la condición de deudores quebrados.

Dadas las normas morales y sociales vigentes en el siglo XIX, se incluía en este sector a los divorciados por su culpa, aunque más propio

sería hablar sólo de separados, puesto que el divorcio civil aparece sólo en 1933.

5. Quienes se desempeñaban como «sirvientes domésticos» de acuerdo a la Constitución de 1823, por estar todavía muy presentes las diferencias derivadas de la división que se hacía del trabajo y de los oficios en libres y serviles.

Esta minusvalía de derechos que era simplemente temporal, comprendía, sin embargo, casos de naturaleza muy diferente y que podían tener causas realmente graves, pero no afectaba en forma definitiva a las personas consignadas.

En cuanto a la inhabilitación mayor, como puede ser considerada la pérdida de la ciudadanía, los casos tomados en cuenta revestían una especial gravedad en relación al orden político y económico. Así tenemos:

1. Las personas que cumplían una pena privativa de la libertad, que suponía la comisión de delitos, pues se trataba de una condena de carácter penal.
2. Los quebrados fraudulentamente, declarados por la autoridad judicial, lo cual implica haber causado daños a terceros, al haber provocado la quiebra en forma dolosa.
3. Quienes hubiesen renunciado voluntariamente a la ciudadanía peruana y hubiesen adquirido otra por naturalización, al haberse incorporado a otra sociedad, lo que significaba haber renegado de su nacionalidad original y, por lo tanto, hacerse acreedores a la pérdida de sus derechos ciudadanos.
4. Aquellos que aceptaban un título de nobleza o alguna distinción monárquica. Al haber adoptado el Perú desde la Constitución de 1823 el sistema republicano, se rechazó radicalmente todos los símbolos de la monarquía; no obstante, se estableció relaciones comerciales y diplomáticas con casi todas las monarquías europeas, relación que, a la larga, dará origen al intercambio de distinciones entre los mismos gobiernos.
5. Los sacerdotes que profesan en las órdenes monásticas, salvo excomunión. No obstante que en el Perú, a diferencia de México y otros países americanos, el anticlericalismo no fue tan radical, se aprecia un desconocimiento del alcance del voto de obediencia de los religiosos y de los monjes, pues tal promesa no incluía aspectos que no fuesen los eclesiásticos, morales o de doctrina, dado que toda persona, como se reconoce desde la antigüedad, es por esencia un ser político y como tal necesita expresar sus pareceres en dichas materias, por lo que su participación en el sufragio no podría decirse que se produjera sólo por consigna pues en muchos existiría una opinión formada al respecto. Además, al

restarles estos derechos se equiparaba a los sacerdotes con quienes manifestaban deslealtad con la Patria y con quienes habían violado la ley en forma flagrante.

6. Los traficantes de esclavos, por haberse proscrito este tráfico desde el decreto dado por San Martín en agosto de 1822. Este tráfico caía en el delito de lesa humanidad, no obstante lo cual la esclavitud demoró en abolirse hasta 1854.

Estas consideraciones rigieron hasta 1867, con ligeras variantes, pues ya para 1920 resultaba impropio mantener algunos casos de suspensión o pérdida de los derechos de ciudadanía, por cuanto habían cambiado los usos y costumbres y resultaba anacrónico hablar de traficantes de esclavos como causal de pérdida de la ciudadanía, o rechazar las distinciones que se intercambiaban entre los representantes de los estados republicanos y monárquicos.

4. EL SUFRAGIO MILITAR

¿Cuándo surge la restricción al sufragio militar? Personalmente creo que deriva de la toma de conciencia de los civiles respecto al doble poder que se adjudicaba la Fuerza Armada para acceder a los cargos públicos, tanto por la vía de los hechos como por la vía del sufragio, debido a la diversidad de mecanismos de los que podía valerse para ganar una elección. A esto se añade que empiezan a consolidarse los grupos de poder que lucharán por el gobierno a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Si bien, como ya se ha visto, desde la Constitución de 1828, en el artículo 146, se establece que «La fuerza pública es esencialmente obediente; no puede deliberar», los militares mantuvieron su injerencia en el poder político sin ninguna discusión. Es más, el país vive bajo la égida del caudillismo y todas las luchas por el mando son entre militares que gozaban del favor popular, aunque éste resultase bastante mudable.

Es en las constituciones de 1933 y 1979 donde se incluye de manera específica a los miembros de la Fuerza Armada en la restricción del voto. Es importante la introducción del tema en el artículo 87 de la Constitución de 1933, que señala:

No pueden votar los que tengan en suspenso el ejercicio de la ciudadanía y los miembros de la Fuerza Armada mientras se hallen en servicio. No hay otras inhabilitaciones. (Ib., 386)



Pedro Silva (1820–1879).

Nuevamente se equipara al personal que está al servicio de la Nación con quienes, por incapacidad, transgresión de las leyes o irresponsabilidad, han visto limitados sus derechos ciudadanos. Los fundamentos de los que se valen para sancionarlos son, en verdad, discutibles, pues se habla —como en el caso de los monjes— de la obediencia que deben guardar los militares hacia el superior, al punto de anularse la voluntad propia; y también del grado de politización que podría introducirse en los cuarteles si se les restituyese el derecho al voto.

Frente a esta manera de presentar el problema cabe preguntarse si estos son realmente los argumentos de peso que deben contemplarse para mantener la norma restrictiva,

ya que poco favor se le hace a este sector de la sociedad al considerarlo poco menos que menor de edad. Se deja de lado la historia de la evolución administrativa del Perú, en la cual el militar cumple una función de la mayor importancia desde el comienzo mismo de nuestra vida independiente.

El militar tuvo un marcado protagonismo durante las luchas caudillistas, como miembro de los congresos ordinarios y de las asambleas constituyentes; también estuvo presente en la formación de los partidos políticos, como es el caso de los miembros fundadores del Partido Civil. En él, no obstante presentársele como un partido antimilitarista, se advierte que entre sus promotores se encuentran militares y marinos en servicio, como el general José Miguel Medina, y los comandantes de Marina Miguel Grau y Lizardo Montero, entre los más distinguidos.

Durante la Guerra con Chile, Nicolás de Piérola, en el período de la Dictadura, forma un partido político, el Democrático Nacional, en 1881, el cual contó en sus filas con la presencia del general Miguel Iglesias.

Posteriormente, el propio general Andrés Avelino Cáceres, en el transcurso de la guerra civil empeñada contra el general Iglesias funda, en 1885, el Partido Constitucional, desarrolla amplia labor proselitista partidaria sin dejar el servicio activo y, más aún, contó entre sus inscritos a muchos civiles y militares de los conocidos como «breñeros», sin que se produjeran críticas al respecto.

El siglo XX también ofrece ejemplos de partidos políticos fundados por militares en servicio activo, como es el caso de la Unión Revolucionaria, que respaldó la candidatura a la presidencia del comandante del Ejército Luis M. Sánchez Cerro, quien no deja el servicio activo para poderse presentar a las elecciones de 1931, sin que esto limite su posibilidad de postulación; asimismo, no todos sus subordinados participaban de sus ideas ni se sintieron obligados a defenderlas. De otro lado él, así como su rival Víctor Raúl Haya de la Torre, llevó a cabo sus campañas políticas en plazas y lugares públicos de la capital y de las provincias. Los cuarteles no se vieron invadidos por la campaña del comandante.

Ya en la segunda mitad del siglo XX, el general Manuel A. Odría con un grupo de partidarios funda, a finales de la década del cincuenta, el partido Unión Nacional Odriísta (UNO), con la intención de recuperar la presidencia de la República en las elecciones de 1962, pero en este caso ya se había excluido a los miembros de la Fuerza Armada del derecho de sufragio.

Al producirse, en 1968, la toma del poder por el general Juan Velasco Alvarado y quedar en suspenso la Constitución de 1933, se suprimió el sistema electoral tal como había funcionado hasta entonces, por considerarse que no respondía al sentido real de una «democracia de participación plena». No hubo elecciones pero se fundó el Partido Socialista Revolucionario (PSR), inspirado y en defensa de la ideología de la revolución, y se intentó que de él participara toda la administración pública y la Fuerza Armada, sin lograrlo.

De todo lo anterior se desprende que, con derecho a sufragio o sin él, es muy difícil mantener al margen de la vida política del país a los miembros de la Fuerza Armada, debido a que es prácticamente imposible, casi podría decirse antinatural, conseguir que un sector de la población se abstenga de interesarse por los problemas nacionales, más todavía cuando se trata de quienes deben encargarse en forma prioritaria de la defensa nacional.

Asimismo, puede decirse que tanto el militar como el religioso, aunque dejen la profesión, están ya marcados por lo que han sido, debido al tipo de

formación que reciben, lo que no puede considerarse como un obstáculo o una ventaja para que lleguen a ser tan buenos —o malos— ciudadanos como los demás civiles.

Los años transcurridos entre 1933 y el presente demuestran que no es suficiente impedirle al militar el voto para obligarlo a cumplir su función de defensa del orden público y que garantice la limpieza de los procesos electorales. En verdad, se puede decir que el problema de fondo para desconfiar de la idoneidad de los miembros de la Fuerza Armada para comportarse como ciudadanos plenos tendría que ser la formación ética de los mismos, que es indudablemente similar a la que puede exigírsele al civil.

La integridad de la persona humana es lo que está en juego y, en ese sentido, habría que desconfiar no sólo del personal castrense, sino de todo funcionario que podría presionar a sus subordinados en cuanto a la intención de voto y politizar las dependencias estatales. Lo mismo podría decirse del empresario que quisiese obligar a sus trabajadores a respaldar a tal o cual candidato, con lo cual podría torcerse la voluntad de ese sector de población ya que, si bien con el voto secreto hay cierta seguridad de la independencia al momento del acto electoral, de todas maneras queda la presión moral que se puede ejercer sobre quien depende de otro. De allí que las mismas razones para suspender el derecho a voto de los miembros de la Fuerza Armada podrían aplicarse, en mayor o menor medida, a sectores bastante amplios de civiles.

5. NUEVAS VISIONES ACERCA DEL VOTO MILITAR

En la actualidad encontramos que ha variado la postura frente al voto militar, tanto en nuestra sociedad como en muchos otros países latinoamericanos, y existen al respecto posiciones bastante variadas, así como argumentos diversos para defender o rechazar el sufragio de la Fuerza Armada.

México

Así tenemos la situación de México donde el elemento militar perdió mucho peso a raíz de la formación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se convirtió en partido único, gracias a lo cual los golpes militares dejaron de ser periódicos y decreció el volumen de efectivos en actividad de los que disponían los caudillos. Se redujo por ello en forma considerable el poder castrense, de tal manera que ya no representa en la actualidad

—al menos por ahora— un grupo de poder que podría determinar el resultado de una elección, de allí que el voto militar no sea visto como una amenaza y se les conceda a los militares el mismo rango de ciudadanía que a los civiles.

Costa Rica

También se puede ver el caso de Costa Rica donde el ejército dejó de existir como tal, lo que se mantiene es un reducido número de fuerzas cívicas para garantizar el orden público, pero que no tienen el poder necesario para convertirse en una amenaza para los civiles, por tal razón el tema del sufragio militar no ha sido puesto en debate y los integrantes de dichos cuerpos no han visto recortados sus derechos ciudadanos.

Venezuela

Probablemente es en los llamados países bolivarianos donde se han planteado más interrogantes respecto al voto militar, merced a que la presencia de los caudillos militares en el poder ha sido una constante aspiración y, de hecho, lo han logrado, con elecciones o sin ellas, e, incluso, convocándolas sólo para convalidar la constitucionalidad de su mandato.

Es interesante la realidad de Venezuela. Durante gran parte del siglo XIX la posibilidad de autorizar el voto militar ni siquiera se planteó, porque no existía el servicio militar obligatorio cuya ausencia, según el historiador Manuel Caballero, impidió que se presentara un cuerpo numeroso de formación castrense vinculado a la Fuerza Armada que pudiera reclamar el voto. Sólo en el siglo XX se consolida la institucionalidad total del Ejército y es con el general Juan Vicente Gómez, en 1916, con quien se introducen dos principios básicos para marcar la distinción entre las funciones de militares y civiles. Se precisa que la Fuerza Armada no participaría de los cargos civiles y, a su vez, los ascensos al interior de la institución castrense se darían mediante la evaluación estricta de los méritos del aspirante, y no por condicionamientos de otro orden o influencias políticas.¹ Con esta medida la Fuerza Armada recuperaba su autonomía frente al poder político, aunque mantenía su obediencia a la República.

Más adelante, entre 1945 y 1958, al tomar el poder el general Marcos Pérez Jiménez —y en la actualidad con el general Hugo Chávez— derivaron

1. Palabras del historiador Manuel Caballero citadas por la periodista Rosanna Marotta (2001b).

«la obediencia a la nación» hacia el presidente. Al caer Pérez Jiménez, sin embargo, los gobiernos civiles retiraron a los militares toda capacidad deliberante.

En la década de los noventa empieza a hablarse de reforma constitucional y de voto militar, lo cual divide a la opinión pública, así Alberto Müller Rojas (1996) señala que el tema es sólo «una maniobra de distracción» para evitar las reformas de fondo, dado que el número de votantes que se incorporaría sería de apenas unos 70.000, a los que ni siquiera sería posible concentrar en torno a una candidatura única, ya que en este aspecto no es aplicable la obediencia absoluta.

Quienes también cuestionaron el tema fueron algunos generales, en aparente connivencia con políticos de los partidos tradicionales, al señalar que ésta no ha sido una exigencia que parta de los cuarteles y, por lo tanto, no podría considerarse como algo prioritario. Con estos debates se llegó a la aprobación de la nueva Constitución, el 15 de diciembre de 1999, la que aborda el tema de las funciones de la Fuerza Armada y del sufragio castrense en tres artículos.

El *artículo 328* precisa las características de esta institución conformada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que son:

1. La institución es esencialmente profesional, en lo que coincide la casi totalidad de los otros países del continente. Con esto se quiere subrayar que es una organización que se rige por normas que conducen a un orden del cual se excluyen la improvisación y las influencias para los ascensos y los cargos.
2. No tiene militancia política en cuanto a participación institucional, aunque a nivel de individuos, evidentemente, cada quien podría estar adscrito, e inclusive inscrito, en el partido de su preferencia. En lo particular no se compromete a la Fuerza Armada, pero sí se deben respetar los locales de la institución y mantenerlos fuera de toda propaganda partidaria.
3. La Fuerza Armada es organizada por el Estado, por lo tanto está al margen del adoctrinamiento político y no debería actuar contra aquél.
4. La misión que tiene está consignada en la Constitución, de manera que no puede ser variada, salvo modificación de la Carta Magna; lo contrario entraría en el rango de la inconstitucionalidad, con las responsabilidades del caso para quienes la alterasen sin el procedimiento correspondiente.
5. La Fuerza Armada está al servicio exclusivo de la Nación, no de una persona, familia o grupo en particular, de tal modo que quien la emplee en

su provecho sin autorización, como podría ser el caso de quien trate de mantenerse en el poder contra la voluntad de la sociedad y sin tener su gobierno un origen legítimo, estaría violando la Constitución.

6. Es disciplinada, es decir, debe mantenerse dentro del orden constitucional y respetar los estatutos y demás ordenanzas que rigen a la institución.
7. Debe ser obediente, lo que se entiende en relación a las disposiciones de los superiores, a quienes debería alertar respecto a problemas que podrían derivarse de la aplicación de las órdenes recibidas, pero no cambiarlas por decisión propia y, sobre todo, se entiende que la obediencia debe servir a los intereses de la Nación.
8. Está en condición de subordinación a la máxima autoridad del Estado, por lo tanto no puede someter a discusión la decisión de sus superiores, ni su autoridad.

Es en el *artículo 330* donde se concede el derecho a voto «a los integrantes de la Fuerza Armada Nacional (FAN) en situación de actividad» pero se establecen, a la vez, ciertas restricciones ya vigentes anteriormente lo que equivale a limitar sus libertades políticas; así, no pueden postular a un cargo de elección popular ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político, lo que tendría justificación si es al interior de los cuarteles, pero sería discutible cuando se trata de otra clase de locales. Se entiende que si van a participar del sufragio deberán estar en condiciones de tener cierta línea política y, salvo que la participación sea en grupos extremistas o de actividad dudosa, la prohibición no tendría razón de ser.

El *artículo 331* es el último referido a aspectos esenciales de la Fuerza Armada Nacional, aunque no alude directamente a las elecciones sino a la manera en la que se logran los ascensos al interior de la institución y fija la autonomía de estas decisiones respecto al poder político. Pero se omite poner de relieve el carácter apolítico de la institución.

La promulgación de esta nueva Constitución dio lugar a las más variadas reacciones en relación al tema que tratamos. Manuel Caballero (Marotta, 2001b) sostiene que la concesión del sufragio a los militares se orienta a darle una base sólida al partido del presidente Chávez, pues convierte al Ejército en fuerza política. Sin embargo, por la apreciación ya señalada y por las reacciones actuales frente al régimen, la FAN no constituiría un bloque compacto y, aunque lo fuera, representaría sólo un débil porcentaje de votantes, de allí que, aunque esa hubiera sido la intención del presidente, no conseguiría con ello incrementar su respaldo en forma significativa.

Es por estas circunstancias que en la actualidad el debate sobre el sufragio militar en Venezuela cobra mayor interés, tanto por su reconocimiento en la nueva Constitución como por el hecho de estar en el poder un militar como el general Chávez, quien tiene un discurso populista que podría aprovechar, efectivamente, la restauración de la plenitud de la ciudadanía a la FAN, no por el número de votantes sino por la manera en la que se podría movilizar políticamente a este gremio en busca de otras adhesiones.

Cabe preguntarnos, tanto para el caso venezolano como para toda América Latina, ¿qué es lo que marca la diferencia entre la admisión del voto militar y su interdicción para el desarrollo constitucional de un país? Al parecer nada esencial, pues cuando un caudillo, o incluso la Fuerza Armada como institución, se lo propone no hay ley alguna que pueda evitarlo, ni siquiera la protesta popular, como se advierte hasta hoy. Es posible que estas constataciones estén influyendo en el cambio de posición de muchos políticos venezolanos, quienes empiezan a aceptar el voto militar como algo natural.

El periodismo venezolano desarrolló una amplia campaña para recoger opiniones de políticos, militares, intelectuales y autoridades, entre otros, para un sondeo sobre el impacto de la admisión de los militares al sufragio, algunas de las cuales reseñamos a continuación.

El general (r) Francisco Visconti opinó que con esta disposición los militares se convierten «en ciudadanos con capacidad de decisión sobre los intereses nacionales» (Marotta, 2001a), con lo que se contribuye al establecimiento de la democracia plena al desaparecer la restricción del voto a ciudadanos que tienen derecho a disfrutar de todas las atribuciones de la ciudadanía. Visconti considera, además, que el voto militar no tendría por qué ser por consigna ya que los integrantes de la FAN tienen tanta capacidad de decisión como los miembros de cualquier otro gremio. Lo que sí se determinó es que la Fuerza Armada no puede pronunciarse públicamente sobre temas que no se relacionen directamente con sus funciones específicas.

El periodista Florángel Gómez (2001) preparó un informe para el diario *El Universal* y realizó una serie de entrevistas a candidatos y militares retirados, entre los cuales figuran el mayor Antonio Rodríguez San Juan (GN), el militar retirado Miguel Madriz, Antonio Ledezma, Aristóbulo Izturiz (ex constitucionalista), Orlando Fernández (gobernador del estado de Lara) y Sergio Omar Calderón (gobernador del estado de Táchira). Todos ellos estuvieron de acuerdo en puntos como que la propaganda política debía quedar fuera de los cuarteles, que para eso existían espacios como la radio, la televisión, los

periódicos, las plazas públicas, las casas políticas, etc. También coincidieron en que los lugares de votación fuesen los mismos que para los civiles y en que no había que temer al voto por consigna porque cada integrante de la Fuerza Armada tenía —o debía tener— el criterio necesario para decidir su voto en forma autónoma.

La posición de Ledezma, sin embargo, es extrema porque, al referirse a la propaganda, propone que los cuarteles deberían abrirse al debate político y podrían acudir a ellos tanto candidatos civiles como militares para presentar sus propuestas. Esta apertura sí podría dar lugar a la mala utilización de estos espacios pues, aparte de la propaganda personal que de hecho existiría, podría prestarse a dar mayores facilidades al candidato de la preferencia de quien estuviese a cargo de la institución, como se ve en los medios de comunicación que controla el gobierno de turno.

La concesión del voto a los miembros de la Fuerza Armada busca igualar los derechos de todos los ciudadanos al rechazar el mantenimiento de una categoría que podría considerarse como de «ciudadanos disminuidos» aplicada, justamente, al conjunto de personas a las que se encarga la vigilancia del acto mismo del sufragio. ¿Podría confiarse la garantía de la seriedad del proceso a quienes están al mismo nivel que los inhabilitados por razones penales o a menores de edad? Evidentemente no, allí uno de los motivos para la reconsideración del voto militar.

La actual Constitución venezolana ha querido corregir esa contradicción desde el punto de vista jurídico y, también, acoger los nuevos criterios aplicados al perfeccionamiento de la democracia que actualmente busca eliminar las diferencias creadas entre civiles y militares. Lo sí se mantiene es la prohibición a la participación institucional de la Fuerza Armada en respaldo de algún candidato, pues esto sí se prestaría a condicionar el resultado electoral y a coactar la libertad individual de los miembros de la institución; lo que desvirtuaría el sentido del voto como expresión democrática. Con este voto lo que se quiere es que el militar, el marino, el aviador y el policía participen en las decisiones de gestión pública que son las que generan los políticos y para ello no puedan ser presionados por la institución de la que forman parte.

En el estudio que hace el licenciado Raúl Arrieta Cortés (s. f., 6) se plantea el derecho al voto como un derecho democrático esencial de todo ciudadano cuyo ejercicio debe comprometer al militar a un mayor grado de respeto al poder civil ya que, de alguna manera, habría intervenido en su construcción.

En estos comentarios no se toma en cuenta la politización de la institución como un mayor peligro ya que se considera que existen al interior ciertos vínculos de funcionamiento corporativo lo suficientemente fuertes como para neutralizar los efectos de la interferencia política.

Para que la institución militar entre al proceso de democratización de manera plena será necesario un tiempo de preparación que debe empezar desde sus centros de formación, los que deben incorporar programas de estudio similares a los que se aplican en cualquier centro escolar, especialmente en campos como la educación cívica y todo aquello que conlleve al fortalecimiento de la conciencia ciudadana. De esta manera el militar no se sentirá sólo el vigilante del sufragio sino parte de él.

Este paso dado por Venezuela en Sudamérica, donde son varios los países que recelan de la concesión de este derecho a la Fuerza Armada, abre posibilidades de una mayor integración de las sociedades nacionales y, a la vez, crea expectativas respecto al correcto uso que se haga de esta facultad.

Guatemala

A diferencia de Venezuela, donde ha habido una suerte de concertación a favor del voto militar, en Guatemala se han dividido las opiniones; no obstante, los argumentos manejados, en uno u otro sentido, resultan muy semejantes a los del país bolivariano.

Quienes defienden la igualdad de derechos de los militares son, entre otros, el diputado Guillermo Valdez Tible (Partido Avanzada Nacional —PAN), Carlos Humberto Rubio y Byron Barrientos (Frente Republicano Guatemalteco —FRG), basados en el principio general de igualdad y ciudadanía para lo que aluden a la Constitución que, en su artículo 4, señala: «que nadie puede ser objeto de discriminación» (López Chávez, 1997, 1).

Si bien dicho artículo no se refiere expresamente a este caso, y podría asegurarse que ese tema no estuvo propiamente en la mente de los legisladores; es cierto, sin embargo, que puede traerse a colación, dado que privar a alguien de parte de los derechos ciudadanos implica la discriminación a la que se hace referencia, desde el momento en que no se trata de individuos que estén atentando contra la sociedad.

Otra razón que utilizan quienes combaten el voto militar es «el criterio de seguridad en las elecciones por tener que votar en lugar diferente del que deben resguardar», pero este argumento implica sólo problemas de logística, como puede ser ubicar a los efectivos en la vigilancia del local en el que votan o habilitar padrones especiales para que voten en el local al cual han sido asignados, etc. Se puede decir que no es algo que vaya contra la esencia del sufragio.

La postura contraria la asume de manera especial la diputada Nineth Montenegro (Frente Democrático Nueva Guatemala —FDNG), quien considera que se podría trasladar a la institución militar los partidanismos políticos y resultar un voto deformado, y lo mismo podría producirse con las fuerzas de seguridad civil que trabajan a órdenes de una determinada fuerza política. No obstante, aun cuando pueda haber algo de cierto, es lo mismo que ocurre en cualquier institución integrada por un conjunto de personas en la que los directivos pueden ejercer un cierto imperio y condicionar el voto. Otro tanto se puede afirmar de la influencia que ejercen los medios de comunicación y, en ese sentido, se comprueba que es muy difícil evadir esa influencia y controlar todo tipo de presión que se intente ejercer sobre los votantes. A esto podemos añadir que el militar, al igual que cualquier ciudadano, tiene un criterio determinado en política, y que, al ser el voto secreto, está resguardada su independencia.

El otro argumento para restringir el voto al militar, que alude al carácter de la institución de ser sus miembros obedientes, no deliberantes y apolíticos, es convertir a cada uno de sus integrantes en simple eco de la jerarquía y no reconocerles su capacidad de personas libres.

En el fondo, como llegan a subrayar otros analistas políticos, el problema es el temor a que pueda llegar un militar al poder mediante elecciones, pero se puede afirmar que el mal no está en que un miembro de la Fuerza Armada pueda llegar a presidente de la República, sino en el uso que haga de dicho poder, pues el abuso puede ocurrir también con un civil.

López Chávez defiende el voto militar porque éstos siempre han detentado poder político y han participado en las decisiones de esta naturaleza; además, el voto es parte de las características de la democracia liberal y, por ello, debe ampliarse a todos los ciudadanos hábiles, sean civiles o militares (ib.).

«Es importante aclarar que dentro de los militares existe una tendencia que se opone» (ib.) al voto militar porque entienden que son una institución profesional que debe verse al margen de los partidarios políticos, pero frente a ellos están quienes sí defienden su participación. El argumento que tampoco convence es el del voto por consigna de los superiores, pues, como ya se ha señalado, sería desconocer la capacidad de razonamiento de los miembros de la Fuerza Armada.

En abono del poder que posee la Fuerza Armada cabe señalar que el Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional (ESTNA) plantea la tesis de la Estabilidad Nacional, en la cual concede una calidad especial a la Fuerza Armada y, además, modifica la doctrina básica de Montesquieu sobre la división de poderes al declarar: «...la institución armada es un poder fundante de la nación [...y que] el poder lo integran cinco factores siendo ellos el poder económico, el poder político, el poder militar, el poder social y el poder psicosocial» (ib.).

Es interesante este planteamiento pues coloca a la Fuerza Armada en un lugar privilegiado y le adjudica un papel en la sociedad que, si bien ya más de una vez ha desempeñado, ninguna Constitución le ha concedido oficialmente.

Ecuador

La opinión en Ecuador respecto a este tema puede decirse que no está totalmente definida pues, en el año 2001, al preguntársele al presidente de ese entonces, Gustavo Noboa, cuál era su postura sobre el problema, en realidad evadió una respuesta clara ya que solicitó que se le enviara la propuesta sustentada, pero advirtió que la posibilidad de conceder el voto a la Fuerza Armada:

...genera resistencia porque a mucha gente le cae mal cuando hablo de esto, sobre todo en sectores militares mientras otros dicen que el pueblo no está maduro pero, ¿cuándo vamos a estar maduros?... En este país el voto es obligatorio para los ciudadanos entre los 18 y 65 años, mientras que los militares y policías están excluidos por ley.²

2. Citado en *El Panamericano*, 23 de agosto de 2001.

En las palabras de Noboa hay una censura explícita a la sociedad ecuatoriana en cuanto a su formación cívica y prácticamente responsabiliza de esa inmadurez a la sociedad en su conjunto, por haberse quedado en una especie de minoría de edad sin preocuparse de quién asume la dirección de los destinos del país. No obstante, frente al sufragio castrense no llega a pronunciarse abiertamente en ningún sentido.

6. LA DISCUSIÓN ACTUAL EN EL PERÚ

Tal como se ha planteado desde el comienzo, la actitud de la sociedad civil frente al militar ha sido —y continúa siendo— de recelo, de allí que la Comisión de Estudio para las Bases de la Reforma Constitucional, al proponerse dicha reforma constitucional en la presente década, en el capítulo sobre «Defensa nacional y orden interno» consignaba acerca de la Fuerza Armada:

5. Sometimiento al poder constitucional. La Comisión propone que se consigne expresamente que las Fuerzas Armadas no son deliberantes y que están sujetas al poder constitucional.

Esta declaración debe ser expresa en especial cuando se le acuerda a sus integrantes [...] algunos derechos políticos individuales compatibles con su función. (Ministerio de Justicia, 2001, 3)

Se aprecia en el texto que se procura poner límites a los derechos ciudadanos de la Fuerza Armada pero, para disimular la medida, se apela a la incompatibilidad que puede derivarse de su función; no obstante, no se señala en qué consisten esas contradicciones.

La comisión mantiene abierta la discusión del tema, aunque ya con inclinación a revalorizar la calidad de ciudadanía de los miembros de la Fuerza Armada y de la Policía y retomar una idea presente en la Constitución de 1823 que los consideró como «ciudadanos con el uniforme de la Patria», es decir que ya entonces se les calificaba como ciudadanos.

Esta comisión insiste en los argumentos ya tratados al hablar de los otros países del continente. Se admite que voten en las elecciones políticas: «...pero deben estar prohibidos de participar en los partidos políticos. También se ha considerado que no pueden ser elegidos si no se retiran del servicio activo con una anticipación de un año [...antes de la elección]» (ib., 4 y 6). En verdad no surgen nuevos argumentos para diferenciar al elemento militar del civil, antes bien, los antiguos empiezan a debilitarse.



Batallón de Infantería N° 7 al mando del teniente coronel González Handermann.

Igualmente se observa que las objeciones insisten en la disciplina y la no deliberación pero se admite, asimismo, que en estos aspectos debe mantenerse lo que se prescribe para «...otros funcionarios o servidores del Estado, como los jueces o empleados públicos de confianza [...] impedidos de afiliarse a un partido [...] o hacer proselitismo» (ib., 4 y 5) que sí disfrutaban del derecho de sufragio.

Frente al voto militar ha habido dos tendencias, una que viene de Francia y que introduce la misión gala que llega por iniciativa del presidente Nicolás de Piérola en 1895, a las órdenes del general Clement, la que «plantea que los militares deben estar absolutamente al margen de la política» (Chiri Márquez, s. f., 1-2), la que debe quedar reservada para los civiles por tener el militar otra ideología. Pero este modelo fracasó en América Latina y durante el siglo XX el militar asume «un papel tutelar» para alcanzar la democracia.

La otra tendencia viene de Estados Unidos donde la Fuerza Armada, a más de la defensa y la seguridad nacional, debe comprometerse con la instauración de la *democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos*. Pero en América Latina la tendencia a los golpes militares no se puede decir que haya sido definitivamente superada en la actualidad e, incluso, bajo el ropaje de la defensa de la democracia y la Constitución, suelen producirse

estos ascensos al poder, lo que, no obstante, creemos que no significa que por tales ocurrencias conceder el voto a la Fuerza Armada pueda mejorar o empeorar la situación.

Chiri Márquez afirma que la reivindicación de este derecho «no politizará [...] sino [...] servirá para devolverles su calidad de ciudadanos plenos» (l. cit.), hasta podría decirse que el ser tratados como ciudadanos comunes les hará sentirse parte de la sociedad civil. La propuesta significa la necesidad de modificar el artículo 34 de la Constitución de 1993 para que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad accedan al sufragio; aunque, siguiendo la tendencia del resto de América, se mantendrían las restricciones a su participación en política partidaria mientras lleven el uniforme, y también se les exigiría renunciar a la actividad con una anticipación mínima de seis meses para poder postular a algún cargo electivo. Igualmente se coincide en la necesidad de que el sufragio se realice en las mismas mesas que los civiles y que no se instale mesas en los cuarteles.

De esta manera el delicado tema del voto castrense estaría llegando a su aceptación definitiva en los niveles del debate político nacional, aunque naturalmente con ciertas opiniones adversas, pues todavía no se considera este voto como algo natural. La Constitución Política de 1993 establecía, en el artículo 67, que «los militares no pueden votar ni ser elegidos» pero, a la vez, se señalaba que era la única limitación a sus derechos ciudadanos, de donde quedaba abierta la pregunta respecto a sí podrían participar en una consulta popular como sería el caso de los referendos.

A favor del voto militar se han manifestado representantes como Carlos Torres y Torres Lara (1999, 1), en un artículo periodístico y en el mismo Congreso; y Francisco Miró Quesada Rada, quien como analista político promueve el voto militar como «participación social».

Frente a estas posturas se reiteran las objeciones ya expresadas anteriormente para otros países latinoamericanos, como el temor a la politización de los cuarteles y al divisionismo que podría crearse al interior de la institución, motivo por el cual se desviaría de sus fines nacionales. Entre estos objetantes se encontraban políticos antiguos como Mario Polar y Héctor Cornejo Chávez y algunos militares, tanto en actividad como en situación de retiro.

De todos los planteamientos hasta aquí vertidos puede afirmarse que no hay asidero legal para condenar a los miembros de la Fuerza Armada y de las Fuerzas Policiales a mantenerse en la actual situación de ciudadanos

menoscabados con base, simplemente, en temores no confirmados, dado que hasta la fecha no se ha comprobado la pretendida politización al interior de los cuarteles y, más bien, donde se ha adoptado el criterio de facilitar el sufragio a esta institución se ha logrado una menor injerencia en la vida política del país; es decir, los militares han encontrado su propio espacio de acción y, si bien no se les prohíbe la participación política, ésta se da en los niveles que corresponden a cualquier ciudadano en plenitud de sus derechos.

Puede decirse que la polémica ha terminado para la mayoría de los estados latinoamericanos. Al parecer, la tendencia predominante es devolver la credibilidad al elemento militar, lo que debe repercutir en la mutua confianza que debe generarse entre los defensores de la seguridad nacional y quienes asumen la mayor carga de la administración del país; dado que, además, la *defensa nacional* ya no se considera patrimonio exclusivo de la Fuerza Armada sino que se comparte con el elemento civil. Al respecto, hace ya varios años que el CAEM abrió sus puertas a los civiles para que pudieran seguir los cursos vinculados con este tema.

Dentro la lógica así planteada tampoco los civiles tienen por qué considerar de su exclusiva incumbencia el ejercicio del poder y de todo lo que significa delinear la política del país, cabe la colaboración y el intercambio de funciones entre ambas fuerzas, sin que esto signifique la abdicación de uno a favor del otro, ni que este acceso al poder vaya acompañado de limitación de las vías democráticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIETA CORTÉS, Raúl. *La Fuerza Armada Nacional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: s. f.
- BASADRE, Jorge. *La iniciación de la República* (tomo I). Lima: Rosay, 1930.
- COMISIÓN DE ESTUDIO DE LAS BASES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. Disponible en www.minjus.gob.pe. (Consultado el 23 de mayo de 2003.)
- CHIRI MÁRQUEZ, Renzo. «Democracia y ciudadanía y Fuerzas Armadas en el Perú del siglo XXI». **En:** www.geocities.com/CapitolHill/7109/chiri.html.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Las constituciones del Perú*. Lima: Edición oficial, 1993.
- GARCÍA CALDERÓN, Francisco. *Diccionario de legislación peruana* (t. I). Lima: Imprenta del Estado, 1860.

- GÓMEZ, Florángel. «Los políticos competirán lejos de los cuarteles por captar el voto militar». **En:** www.eluniversal.com, *Militares a las urnas*. Caracas: 2001. (Consultado el 23 de mayo de 2003.)
- LÓPEZ CHÁVEZ, Carlos. «El derecho de los militares a elegir y ser electos». **En:** *Política y Sociedad*. Ciudad de Guatemala: N° 37, 1999.
- MAROTTA, Rosanna. «El voto de la bota. Libre conciencia, no deliberancia». **En:** www.eluniversal.com. Caracas: 2000. (Consultado el 23 de mayo de 2003.)
- «Francisco Visconti: tras la democracia perdida». **En:** www.eluniversal.com, *Militares a las urnas*. Caracas: 2001a. (Consultado el 23 de mayo de 2003.)
- «Rol de los militares en la historia democrática». **En:** www.eluniversal.com, *Militares a las urnas*. Caracas: 2001b. (Consultado el 23 de mayo de 2003.)
- MC EVOY, Carmen. *La utopía republicana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1997.
- MÜLLER Rojas, Alberto. «Los militares y el voto». **En:** *El Universal*. Caracas: 6 de setiembre de 1996.
- PONS MUZZO, Gustavo. *El gobierno protectoral del Libertador don José de San Martín*. Lima: s. f.
- RAGAS, José. *Ciudadanía, cultura política y representación en el Perú. La campaña electoral de 1850*. Lima: PUCP, 2003. (Tesis de Licenciatura en Historia.)
- TORRES Y TORRES LARA, Carlos. «Los militares sí tienen voto. Comentarios constitucionales». **En:** *El Comercio*. Lima: 14 de mayo de 1999.

La ampliación del cuerpo electoral Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962

Roisida Aguilar Gil

ESTUDIAR EL TEMA DE LA AMPLIACIÓN del cuerpo electoral es importante porque contribuye al conocimiento de la evolución de la democracia en los estados modernos. A lo largo de la historia republicana de los países de América Latina, el cuerpo electoral ha estado condicionado por criterios tales como raza, propiedad, renta, profesión, cultura, sexo, vecindad y mayoría de edad.

El cuerpo electoral está integrado por el conjunto de ciudadanos que tiene derecho de sufragio activo y pasivo.¹ El ciudadano con derecho a sufragio es aquel, llamado elector, que reúne todas las condiciones exigidas por la Constitución y las leyes electorales, quien, para ejercerlo, debe estar inscrito en el Registro Electoral.

La aceptación plena del derecho de sufragio pasa por el previo reconocimiento de la ciudadanía del individuo. Por ello, para la incorporación de la mujer al cuerpo electoral primero había que cimentar su ciudadanía para que ésta alcanzara la plenitud de sus derechos, sobre todo los políticos. Como dice Francois-Xavier Guerra, el ciudadano «...no nace, se hace [y] es el resultado de un proceso cultural en la historia personal de cada uno y en la colectividad de una sociedad».²

Historiadora. Egresada de la Maestría en Historia de la Escuela de Graduados de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigadora del Centro de Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales en la Unidad de Post Grado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es autora de varias publicaciones sobre temas electorales.

1. El derecho de sufragio activo es el derecho individual que tienen los ciudadanos de participar con su voto en elecciones públicas y el derecho de sufragio pasivo es el derecho individual que tienen los ciudadanos a ser elegibles como candidatos para cargos públicos (Aragón, 1998).

2. Sobre la problemática de la construcción de la nación y del ciudadano moderno español ligado al mundo latino, en el contexto de las Cortes de Cádiz y la dación de la Constitución de 1812, véase Guerra, 2001.

Si bien es complicado definir el concepto de ciudadanía, podemos hacerlo —para la primera mitad del siglo XX— parafraseando a Thomas H. Marshall (1964), como el estatus legal que garantizaba a la persona el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales, otorgados por el sistema jurídico.³ Los derechos políticos, que son los que aquí interesan, fueron entendidos por Marshall como «...el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política, o como elector de dicho cuerpo...».

Este trabajo es un avance de una investigación y tiene como objetivo estudiar el reconocimiento del derecho de sufragio y la construcción de la ciudadanía de la mujer, así como analizar el inicio de su incorporación al cuerpo electoral en 1956. Está dividido en cinco partes: la primera aborda los antecedentes del largo camino transitado hasta lograr el sufragio femenino; la segunda se refiere al reconocimiento del derecho de sufragio femenino en el Perú y América Latina en el contexto de la segunda posguerra; la tercera analiza la presencia de las mujeres en el cuerpo electoral; la cuarta está dedicada a la relación entre la elección de 1956, la educación electoral y la representación de las mujeres en el Congreso; y en la quinta se comparan dos testimonios de mujeres que accedieron al Congreso para el período 1956-1962.

1. ANTECEDENTES: EL LARGO RECORRIDO PARA LOGRAR EL SUFRAGIO FEMENINO

En América Latina, la lucha de las mujeres por reivindicar sus derechos civiles y políticos empezó a principios del siglo XX y se expresó en forma conjunta en grandes convocatorias en el ámbito americano. En Buenos Aires, en 1910, el Congreso Internacional Feminista trató, entre otros temas, el sufragio femenino y el derecho de la mujer a la educación. De igual forma, en la I Conferencia Panamericana de la Mujer, realizada en Baltimore en 1922, el derecho de sufragio femenino y la condición jurídica de la mujer fueron temas prioritarios. En 1928, en la VI Conferencia Internacional Americana, que tuvo lugar en La Habana, si bien no lograron la ratificación de un tratado sobre igualdad de derechos, se consiguió la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) que, desde su fundación hasta la actualidad, ha luchado en favor de los derechos de la mujer americana.

3. En la actualidad, la condición de ciudadano se adjudica —siguiendo el planteamiento de T. H. Marshall— al «...titular de la plenitud de derechos públicos, subjetivos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales otorgados por el sistema jurídico» (Gutiérrez, 2000, 170).

En el Perú las demandas en pro de los derechos civiles y políticos de las mujeres también empezaron a inicios del siglo XX. Una de las más destacadas luchadoras fue María Jesús Alvarado quien, en 1914, fundó la primera organización de mujeres del Perú, denominada Evolución Femenina, que tuvo como finalidad lograr la participación de la mujer en la educación igualitaria, las funciones públicas, los procesos electorales (derecho al voto) y la reforma del Código Civil (Chaney, 1983, 118-125; Villavicencio, 1992, 165-188). En la década del veinte del siglo pasado, fue Zoila Aurora Cáceres quien dirigió la lucha por el sufragio femenino; en 1924 fundó la asociación Feminismo Peruano, movimiento que logró que el tema se debatiera, por primera vez, en el Congreso de la República.⁴

El primer debate parlamentario sobre el sufragio femenino se llevó a cabo entre 1931 y 1932 en el Congreso Constituyente que elaboró la Constitución de 1933. En ese entonces, el país atravesaba por un período de transición hacia la democracia luego de la caída del presidente Augusto B. Leguía, después de once años de gobierno; así como por un contexto de cambios sociales y políticos que supuso el crecimiento de la clase media y la aparición de nuevos partidos políticos: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y el Partido Comunista del Perú (PCP).

En el debate sobre el derecho de sufragio de la mujer se presentaron tres planteamientos: el primero, representado en su mayoría por el Partido Descentralista del Perú, fue contrario al voto de la mujer y sostenía que su participación en la política provocaría una anarquía en el hogar. El segundo, defendido sobre todo por el APRA, propuso el voto calificado de la mujer, o sea sólo para aquellas que trabajaban o estudiaban, bajo el argumento de que dichas actividades, desempeñadas en el espacio público, las liberaban de la influencia masculina y de la Iglesia, logrando así mayor autonomía en sus vidas y en la elección de sus candidatos. Finalmente, el tercero, mayoritariamente de la Unión Revolucionaria (partido del gobierno de Sánchez Cerro), abogó por el voto irrestricto de las mujeres, señalando que todas las que sabían leer y escribir debían ejercer el derecho de sufragio. El debate concluyó otorgándole a la mujer la facultad de sufragar en elecciones

4. El artículo 66 de la Constitución de 1920 señalaba que gozaban del «...derecho de sufragio los ciudadanos en ejercicio que saben leer y escribir», estaba entendido que los ciudadanos sólo eran los varones, por eso no era necesario especificar (García Belaunde, 1993, 354).

municipales, sin reconocerle su plena ciudadanía.⁵ Sin embargo, en aquel entonces las mujeres no pudieron votar porque el nombramiento de las autoridades municipales por medio de elecciones recién se restableció en 1963 (Aguilar, 2002, 123-164).

Los esfuerzos en favor del voto femenino continuaron en las décadas del cuarenta y del cincuenta a través de proyectos de modificación de los artículos 84, 86 y 88 de la Constitución de 1933. Dichos proyectos fueron presentados por iniciativa de las mujeres y de los diputados representantes de las provincias de la sierra del Perú. Si bien los partidos políticos como el APRA consideraron en sus programas el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos, priorizaron las reivindicaciones de las clases menos favorecidas.

En 1941, a solicitud del Comité Nacional Pro-Desocupados Civiles y Políticos de la Mujer, presidido por Elisa Rodríguez Parra de García Rossell, se presentó un proyecto en la Cámara de Diputados, por iniciativa del diputado Dante Castañola, representante de la provincia de Huancané (Puno). La iniciativa buscaba una reforma constitucional y planteaba la modificación del artículo 86 de la Constitución de 1933 (aquel que limitaba el voto femenino). La modificatoria planteada decía: «Gozan del Derecho de Sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir y las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan estado y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría». Se limitaba sólo al reconocimiento del derecho de sufragio de las mujeres, dejando de lado la adjudicación de su ciudadanía. El proyecto fue admitido a debate en el Congreso apenas por un voto de diferencia, pero quedó en el dictamen de la Comisión de Constitución (Roca de Salonen, 1981).

En 1953, nuevamente, se presentaron en la Cámara de Diputados dos proyectos de reforma constitucional. Uno de ellos, de Francisco Pastor, diputado por Puno, planteaba la modificación del artículo 84 de la Constitución.⁶ El otro, presentado por Luis Osoreo Villacorta, diputado por Cajamarca, solicitaba la modificación de los artículos 84, 86 y 88.⁷ Este

5. El artículo 86 de la Constitución de 1933 decía: «Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y, en las elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan estado, y las madres de familia aunque no hayan llegado a su mayoría» (ib., 386).

6. El artículo 84 de la Constitución de 1933 señalaba que eran ciudadanos los «peruanos varones» mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.

7. El artículo 88 de la Constitución de 1933 mencionaba que eran obligatorios la inscripción en el Registro Electoral y el voto para los varones hasta la edad de 60 años. Obviamos referirnos a los artículos 84 y 86 porque ya se han mencionado anteriormente.

proyecto propugnaba la participación, sin limitaciones, de la mujer en la vida pública porque le otorgaba igualdad de oportunidades en el quehacer político respecto de los varones. Así, la modificatoria del artículo 84 pedía el reconocimiento de la ciudadanía, el 86 el pleno derecho de sufragio, y el 88 la inscripción de las mujeres en el Registro Electoral.

En ambos proyectos, la modificatoria del artículo 84 de la Constitución resolvía el principal problema del limitante jurídico que restringía la participación de la mujer en la vida pública, sobre todo en la actividad política del país, espacio al que, a lo largo de nuestra historia republicana, habían accedido sólo los varones. Sin embargo, ninguno de los dos alcanzó el éxito. Finalmente, el reconocimiento del sufragio femenino provendría de un proyecto presentado por el Ejecutivo en 1955.

2. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE SUFRAGIO FEMENINO EN EL CONTEXTO DE LOS AÑOS CINCUENTA

Llegada la posguerra, la mayoría de las mujeres de los países de América Latina ya había logrado el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos; en unos casos por reivindicación propia y en otros, además, por la presión ejercida por los acuerdos de los organismos internacionales creados después de la guerra. En la IX Conferencia Internacional Americana (1948) se adoptó entre los países participantes el compromiso de no negar ni restringir el derecho a elegir y ser elegido para un cargo nacional por razones de sexo.⁸ La Organización de Estados Americanos (fundada en 1948), en su Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, había señalado que todas las personas eran iguales ante la ley y que tenían los mismos derechos y deberes sin distinción de raza, sexo, idioma, credo, ni ninguna otra (art. 2).

También la Organización de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, postulaba que todos los seres humanos nacían libres e iguales en dignidad y derechos, y declaraba que la elección de la autoridad del poder público era por voluntad de los pueblos y que se expresaba mediante elecciones auténticas por sufragio universal e igual y por voto secreto (art. 1 y 21).

8. Este reconocimiento ratificaba los derechos de las mujeres, que en muchos países ya estaban normados por su legislación, y mandaba que se acojan a los países que todavía no lo habían hecho, como era el caso del Perú.



Elecciones generales de 1956.

Para la década del cincuenta, en América del Sur muchos países ya habían reconocido el derecho de sufragio femenino: Ecuador en 1929, Brasil y Uruguay en 1932, Argentina y Venezuela en 1947, Chile en 1949, y Bolivia en 1952. Pero en otros, como Perú, Colombia y Paraguay, hubo que esperar algunos años más porque aún existía cierta resistencia a la participación de la mujer en actividades políticas.

En el Perú, la ampliación de la ciudadanía y la disposición del derecho de sufragio a las mujeres, en 1955, ocurrió en un contexto de profundos cambios en la sociedad peruana: migración masiva del campo a la ciudad, aparición de los barrios marginales, industrialización y aumento de la fuerza de trabajo proletaria y revitalización del movimiento campesino, entre otros.

Por aquel entonces gobernaba el general Manuel A. Odría Amoretti quien había llegado al gobierno luego de encabezar un golpe de Estado desde Arequipa, el 27 de octubre de 1948, contra su antecesor José Luis Bustamante y Rivero. En las elecciones generales de 1950, Odría fue el único candidato —luego de encarcelar a su oponente Ernesto Montagne— resultando elegido, como era de esperarse, presidente de la República para el período 1950-1956.

El presidente Odría, en la celebración del sexto aniversario del golpe de Estado, declaró que no había «...razón para que la mujer peruana esté en

condiciones de inferioridad respecto a las otras del Continente y del Mundo [y que sería] obra de la Revolución Restauradora otorgar a la mujer la plenitud de sus derechos ciudadanos» (*La Nación*, 28-10-1954). Esta iniciativa ha sido vista como una medida para beneficiarse con el voto de las mujeres en las elecciones de 1956 porque tenía claras intenciones de postular a la reelección.

Al día siguiente de formular esta declaración se presentaba en la Cámara de Diputados un proyecto del Ejecutivo, formulado por el ministro de Gobierno y Policía, que planteaba la reforma de los artículos 84 y 86 de la Constitución con el «...objeto de conceder a las mujeres peruanas la igualdad de los derechos ciudadanos» (Congreso de la República —CR—, 379-380).

Esta propuesta fue acogida en el Congreso por la mayoría de sus diputados quienes sostuvieron que ya no era hora de discutir, como en el pasado, si la mujer tenía o no derechos iguales al varón para intervenir en la vida pública, porque ya se había superado el concepto de que —en palabras de Francisco Pastor— «la política era sólo para los varones» (CR, 446-447). Esta vez se veía la participación de la mujer en la vida política como la salvadora de la moral política, como afirmaba el diputado por Cajamarca Osoro Villacorta:

[La mujer] ha de mejorar cada vez más la tónica moral de la lucha política en el país; porque [...] es evidente en la mujer un sentido de justicia, una inclinación hacia la piedad y un deseo ferviente por todo lo que signifique el engrandecimiento nacional; y esta tónica, esta nota que la mujer ha de imprimir en la vida pública, ha de ser indiscutiblemente de gran aliento moral. (CR, 447)

Si bien la mayoría de los diputados y senadores estuvo de acuerdo con el proyecto de reforma constitucional que reconocía el derecho de sufragio de la mujer, hubo algunos parlamentarios —como el diputado Tafur— que todavía abogaron por el voto restringido de la mujer, señalando que solamente debían votar las «...mujeres que ejerciendo la ciudadanía, tuviesen por lo menos instrucción primaria completa» (*El Comercio*, 6-11-1954).

Finalmente, en 1955, después de que el proyecto se debatiera en dos legislaturas ordinarias tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, se aprobó la modificatoria de los artículos 84, 86 y 88 de la Constitución.⁹

9. La ampliación de la reforma de este artículo se propuso en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados y fue aceptada en el Senado.

El proyecto concluyó con la promulgación de la ley 12391, el 7 de setiembre de 1955, que en un solo artículo sustituía a los anteriores: la modificatoria del artículo 84 reconocía la ciudadanía de la mujer, la del 86 concedía a las mujeres el derecho de sufragio en elecciones políticas, y la del 88 facultaba su inscripción en el Registro Electoral.¹⁰ De esta forma las mujeres pasarían a engrosar las filas de los ciudadanos, pero sin gozar del mismo nivel de ciudadanía de los varones (López, 1977, 28-30).

El Congreso, inmediatamente después de aprobar esta ley, suscribió los acuerdos de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, aprobados en la IX Conferencia Internacional Americana en 1948. Lo hizo mediante resolución legislativa 12409, de 5 de noviembre de 1955.

Para la década del cincuenta, la mujer peruana había demostrado ampliamente su capacidad al intervenir en el espacio público: lo hizo en el sector agrícola, en la industria, en el comercio, en la educación, así como en la ciencia y en el arte. Esto significa que había abandonado el espacio privado como único escenario de sus actividades, y que sólo le faltaba incursionar en la actividad política; por lo tanto, no había razón para continuar privándola de la plenitud de derechos ciudadanos.

Si bien la mujer peruana había luchado por el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos desde inicios del siglo XX, cabe señalar que durante la década del cincuenta la lucha femenina por los derechos políticos había decaído, como lo revelaría la carta de Nina Flores, secretaria general del Frente Nacional de Mujeres, enviada a los congresistas después de la declaración del presidente Odría a favor del sufragio femenino en la celebración del sexto aniversario del golpe de Estado:

Nada hay más satisfactorio y que llene el espíritu de renovadas esperanzas que constatar un acto espontáneo de justicia. El Presidente Odría está interesado en concedernos un derecho postergado anteriormente sin justificación valedera. Más meritorio y humano el gesto del General Odría, porque, con ese motivo de observación y conocimiento del proceso político actual, evita que a nuestras mujeres se les haga instrumento de los agitadores profesionales, arrastrándolas a las calles a solicitar un derecho, en medio de vocingleras manifestaciones. (*La Nación*, 3-11-1954)

10. Ley 12391 de 7 de setiembre de 1955. En ese entonces el presidente de la Cámara de Diputados era Eduardo Miranda Sousa y el del Senado, Héctor Boza.



Matilde Pérez Palacios, María M. Colina de Gotuzzo, Manuel Prado Ugarteche (presidente de la República), Irene Silva de Santolalla, Carlota Ramos de Santolalla, Lola Blanco de la Rosa Sánchez y Juana M. Ubilluz de Palacios.

Sin embargo, no por eso se puede desconocer que la lucha que libraron las mujeres desde inicios del siglo XX favoreció la toma de conciencia de la sociedad acerca de sus derechos, así como la consecución de los mismos.

3. CUERPO ELECTORAL: PRESENCIA FEMENINA EN EL REGISTRO ELECTORAL

La inscripción de las mujeres en el Registro Electoral se inició inmediatamente después de promulgada la ley 12391 que reconocía su ciudadanía y el derecho de sufragio, porque se aproximaban las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1956. La ley obligaba a la mujer a inscribirse en el Registro Electoral y, como hasta entonces carecía de ciudadanía, tuvo que acreditar su identidad presentando cualquiera de los siguientes documentos: partida de nacimiento o matrimonio del Registro Civil, partida parroquial de bautismo o matrimonio, certificado de matrícula en institución docente, título profesional, cédula de pensión, constancia de emancipación judicial, pasaporte nacional, libreta de inscripción electoral municipal, carta de nacionalización, carnet de identidad otorgado por el Seguro Social del Empleado o Seguro Social del Obrero, o constancia de inscripción de nacimiento o matrimonio otorgada por el Registro Civil (art. 1).

Del total de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral —para las elecciones generales de 1956— que alcanzó la cifra de 1.575.741 electores (ver cuadro 1), 531.541 (34%) eran mujeres y 1.044.200 (66%), hombres. El 34% del electorado significa un elevado índice de inscripción femenina, considerando que este segmento de la población participaba por primera vez; también podría interpretarse que este 34% estaría manifestando el interés de las mujeres por participar en la vida política del país.

CUADRO 1
Electores según sexo

| DEPARTAMENTO | MUJERES | VARONES | TOTAL | MUJERES % | VARONES % | DIFERENCIA % |
|---------------------|---------|-----------|-----------|--------------|--------------|-----------------|
| Tumbes | 4.407 | 5.918 | 10.325 | 42,68 | 57,32 | 14,63 |
| Ica | 24.670 | 34.943 | 59.613 | 41,38 | 58,62 | 17,23 |
| Lima | 219.073 | 327.769 | 546.842 | 40,06 | 59,94 | 19,88 |
| Piura | 32.987 | 54.572 | 87.559 | 37,67 | 62,33 | 24,65 |
| Arequipa | 32.969 | 55.448 | 88.417 | 37,29 | 62,71 | 25,42 |
| Loreto | 14.083 | 26.027 | 40.110 | 35,11 | 64,89 | 29,78 |
| Tacna | 4.007 | 7.581 | 11.588 | 34,58 | 65,42 | 30,84 |
| Lambayeque | 19.466 | 37.003 | 56.469 | 34,47 | 65,53 | 31,06 |
| La Libertad | 34.190 | 65.716 | 99.906 | 34,22 | 65,78 | 31,56 |
| San Martín | 9.117 | 17.833 | 26.950 | 33,83 | 66,17 | 32,34 |
| Prov. C. del Callao | 18.214 | 41.033 | 59.247 | 30,74 | 69,26 | 38,52 |
| Áncash | 21.668 | 51.759 | 73.427 | 29,51 | 70,49 | 40,98 |
| Amazonas | 4.741 | 11.399 | 16.140 | 29,37 | 70,63 | 41,25 |
| Moquegua | 2.434 | 6.166 | 8.600 | 28,30 | 71,70 | 43,40 |
| Cuzco | 11.815 | 33.567 | 45.382 | 26,03 | 73,97 | 47,93 |
| Junín | 24.256 | 70.590 | 94.846 | 25,57 | 74,43 | 48,85 |
| Huánuco | 8.227 | 26.848 | 35.075 | 23,46 | 76,54 | 53,09 |
| Cajamarca | 18.436 | 62.464 | 80.900 | 22,79 | 77,21 | 54,42 |
| Pasco | 3.588 | 12.335 | 15.923 | 22,53 | 77,47 | 54,93 |
| Madre de Dios | 546 | 1.931 | 2.477 | 22,04 | 77,96 | 55,91 |
| Ayacucho | 6.768 | 24.421 | 31.189 | 21,70 | 78,30 | 56,60 |
| Huancavelica | 5.573 | 20.387 | 25.960 | 21,47 | 78,53 | 57,06 |
| Puno | 8.172 | 35.140 | 43.312 | 18,87 | 81,13 | 62,26 |
| Apurímac | 2.134 | 13.350 | 15.484 | 13,78 | 86,22 | 72,44 |
| TOTAL | 531.541 | 1.044.200 | 1.575.741 | 33,73 | 66,27 | |

Fuente: C. F. Macera y A. Souza Ferreira, s. f. (Los totales y porcentajes son nuestros.)

El cuadro muestra, además, el total de electores por departamento. Lima fue la demarcación con mayor número de electores, alcanzando 546.842, seguido de La Libertad con 99.906; Junín con 94.846, Arequipa con 88.417, y Piura con 87.559. Por su parte, los departamentos con menor número de electores fueron Madre de Dios con 2.477, seguido de Moquegua con 8.600, Tumbes con 10.325, Tacna con 11.588, y Pasco con 15.923. Esto significa que el mayor número de electores se concentró en los departamentos del centro y del norte; por el contrario, el menor número aparecía en los departamentos del sur.

Si observamos el cuadro en la columna de mujeres inscritas, veremos que la mayoría se ubicaba en los departamentos de Lima (219.073), La Libertad (34.190), Piura (32.987), Arequipa (32.968) e Ica (24.670); mientras que las menores poblaciones estaban en Madre de Dios (546), Apurímac (2.134), Moquegua (2.434), Pasco (3.588) y Tacna (4.007). Se repite así la oposición norte / sur del país: el norte con mayor número de electoras y el sur con menor número de votantes mujeres. Si analizamos la columna de diferencia porcentual entre varones y mujeres, los departamentos con mayor desigualdad porcentual por sexo fueron Apurímac (72%), seguido de Puno (62%), Huancavelica (57%), Ayacucho (56%) y Madre de Dios (56%). Por su parte, los departamentos con menor desigualdad electoral fueron Tumbes (15%), Ica (17%), Lima (20%), Piura (25%) y Arequipa (25%). Estos porcentajes ratifican, una vez más, la oposición norte / sur en el ámbito del cuerpo electoral.

Si nos referimos a la diferencia porcentual de electores por género según las regiones, tenemos que mientras la menor desigualdad se encontraba en los departamentos de la costa: Tumbes, Ica, Lima, Piura, Arequipa, Tacna, Lambayeque, La Libertad y Callao; la mayor corresponde a las demarcaciones serranas: Apurímac, Puno, Huancavelica, Ayacucho, Pasco, Cajamarca, Huánuco, Junín y Cuzco. Por lo tanto, podríamos señalar que esta diferencia de electoras norte / sur y la diferencia porcentual de electores por género —norte / sur y costa / sierra— estaría reflejando la existencia de relaciones más patriarcales en los departamentos de la sierra y, sobre todo, en la región sur.

4. ELECCIONES, EDUCACIÓN ELECTORAL Y MUJERES AL CONGRESO

Las elecciones del año 1956 se convocaron dentro de un marco legal que desconocía la actividad política de los partidos de organización internacional. La

norma, que fue establecida por el artículo 53 de la Constitución de 1933, señalaba que el Estado no reconocía a los partidos políticos de organización internacional (art. 53) y fue ratificada por el gobierno de Manuel A. Odría, por decreto ley 10890 de 1 de noviembre de 1948. De este modo fueron declarados ilegales el PCP y el APRA, por considerarse que sus actividades políticas ponían en riesgo el sistema democrático de gobierno. Sin embargo, el APRA inscribió una candidata que fue elegida diputada por el departamento de La Libertad, como veremos más adelante en el testimonio de la ex diputada María Mercedes Colina Lozano de Gotuzzo.

Educación electoral

En las elecciones de 1956, las mujeres participaron como electoras, miembros de mesa —titulares y suplentes— y candidatas. Su incursión en la política fue un reto que debían superar. Frente a su inexperiencia en el ejercicio del voto, se tuvo que educar a las ciudadanas a través de charlas directas y por emisoras radiales tales como El Sol, El Pueblo o El Agustino, entre otras; la televisión aún no había llegado.

La educación en el ejercicio del voto fue organizada por las diferentes agrupaciones políticas en contienda y fue impartida por comités femeninos y mixtos, cuyas juntas directivas se dividieron de igual modo. Asimismo, otro espacio de educación electoral fue constituido por los mercados (*El Comercio*, junio de 1956); en estos espacios se dictaban charlas dirigidas por mujeres en las que entre los temas que se expusieron estaban los siguientes: «Cómo se debe votar», «El voto y la mujer», «Lo que es el voto» y «Lavallo y la conciencia femenina frente al voto» (ib.). Además, se proyectaron películas sobre la forma de votar y se publicaron infografías en los periódicos sobre los pasos de la votación.

Las mujeres también participaron en las campañas políticas. Por ejemplo, Hortensia Luna de la Puente, simpatizante del partido de Hernando de Lavallo Vargas, se dirigió a las electoras a través de la señal de radio El Sol y les dijo:

Electora peruana, sincera y responsable, yo he cumplido en decirte mi verdad, votaré por Lavallo porque es auténtica esperanza de Unificación Nacional, garantía de progreso económico, de honradez administrativa, equilibrio en el Gobierno y Justicia Social: sigue tú la voz de tu conciencia y ojalá demuestres con tu actitud en estas elecciones, en que por primera vez vas a ejercer función de ciudadana, cuán elevada es tu dignidad de mujer. (ib., 9-6-1956)

Por otro lado, al menos un sector de las electoras expresó mucho entusiasmo por participar, por primera vez, en las elecciones de autoridades del Estado (presidente y representantes). Estas declaraciones ejemplificarían lo dicho para el caso de Lima:

Me siento orgullosa de participar al lado de los hombres en la decisión cívica del domingo. (Manuela Sarmiento de Velarde, *ib.*, 14-6-1956)

...como todas las mujeres del Perú, haré uso del sufragio ciudadano y confieso que me siento entusiasmada [...]. Felizmente existe armonía familiar en cuanto a nuestras simpatías electorales. (Rosa Carbajo, *ib.*)

La última parte de esta declaración refleja, todavía, el miedo de un sector de la población respecto a las consecuencias anárquicas que podía experimentar el hogar si la mujer intervenía en asuntos políticos, y más si ésta tuviera simpatía por un candidato distinto a su cónyuge.¹¹

...este año será la primera vez que las mujeres intervenimos en las elecciones. Estoy muy tranquila y no creo que tenga mayores dificultades. (Clara Walde de Mariátegui, *ib.*, 15-6-1956)

Soy presidenta de la Mesa Receptora de Sufragios N° 1832 [...] y créanme que estoy orgullosa de servir de este modo al bien de la Patria. (René Tirado de Aliaga, *ib.*)

Mientras tanto, la visión de un sector de los varones sobre la participación de las mujeres en las elecciones se reflejaría en la siguiente cita:

Ahora la presencia de la mujer en la vida cívica atenúa y calma las pasiones políticas de los varones. (Augusto del Carpio Lazo, *ib.*, 14-6-1956)

Jornada electoral

El día de las elecciones se instalaron mesas electorales mixtas y mesas exclusivas para cada sexo. Durante la jornada pudo apreciarse una destacada concurrencia de las mujeres a los locales de votación. Cuzco informaba que «[desde] muy temprano las mujeres cuzqueñas acudieron a los lugares establecidos para votar». De Arequipa se comunicaba: «...la mujer arequipeña ha

11. En el debate del Congreso Constituyente de 1931-1932, cuando se discutía el tema del sufragio femenino, Emilio Abril Vizcarra, diputado por Cuzco, se oponía argumentando que, si a la mujer se le permitía el voto político, «...se habría conseguido [...] sembrar la anarquía y el caos en el seno del hogar» (Aguilar, 2002, 123-124).

dado muestra de gran civismo al concurrir en apreciable número desde las primeras horas de la mañana a las urnas para cumplir con su deber ciudadano» (ib., 18 y 20-6-1956).

Las elecciones generales de 1956 concluyeron con la elección de Manuel Prado Ugarteche (Movimiento Democrático Pradista) como presidente del Perú con una votación de 567.713 votos (con el voto de los apristas), el 45% de un total de 1.575.741 electores; seguido de Fernando Belaunde Terry (Frente de Juventudes Democráticas) que obtuvo 457.966, el 37%; y de Hernando de Lavalle Vargas (Unión Nacional / Concordia Democrática) que logró 222.616, el 18% (Tuesta, 2001, 595).

Rompiendo esquemas de representación parlamentaria

Como ya señalamos, el reconocimiento de la ciudadanía de la mujer permitió también la participación de éstas como candidatas en las elecciones de 1956. Según Isabel Larco Debernardi, las candidatas al Congreso debían reunir condiciones como «...honradez, amor a su patria y un conocimiento completo de los problemas que atañen al país y en especial a la mujer» (*Caretas*, julio de 1955, 18).

El nuevo Congreso contó, por primera vez, con representantes del sexo femenino: nueve en total. De 54 escaños en el Senado, uno fue ocupado por una mujer. De 182 escaños en la Cámara de Diputados, ocho fueron ocupados

CUADRO 2
Congresistas mujeres para el período 1956-1963

| NOMBRE | ESTADO CIVIL | SENADORA / DIPUTADA | DEPARTAMENTO | PARTIDO |
|--------------------------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------|
| Irene Silva de Santolalla | C | Senadora | Cajamarca | Unión Nacional |
| Lola Blanco de la Rosa Sánchez | C | Diputada | Áncash | n. d. |
| Alicia Blanco Montesinos | S | Diputada | Junín | Lista independiente |
| María Eleonora Silva Silva | S | Diputada | Junín | Lista independiente |
| María M. Colina de Gotuzzo | C | Diputada | La Libertad | FPL* |
| Manuela C. Billinghamurst | S | Diputada | Lima | Lista independiente |
| Matilde Pérez Palacio Carranza | S | Diputada | Lima | Acción Popular |
| Juana M. Ubilluz de Palacios | C | Diputada | Loreto | MDP** |
| Carlota Ramos de Santolalla | C | Diputada | Piura | MDP** |

Fuente: Elaborado con base en C. T. Macera y A. Souza Ferreira, s. f., 27-33; y *El Comercio*, junio-julio de 1995.

* Frente Parlamentario de La Libertad

** Movimiento Democrático Pradista

por diputadas. La mayoría de las congresistas elegidas eran casadas, representaban a las provincias y provenían de diferentes agrupaciones políticas, como vemos en el cuadro 2.

La llegada de la mujer al Congreso rompió los acostumbrados esquemas de representación política masculina. En un artículo de *El Comercio* titulado «El triunfo de la mujer», se afirmaba: «Ha muerto el prejuicio de la superioridad masculina. Bien muerto está y hay que enterrarlo» (7-6-1956).

5. VIDA Y EXPERIENCIA DE DOS CONGRESISTAS MUJERES

La vida y la experiencia congresal de Juana M. Ubilluz Panduro de Palacios, de profesión normalista y representante al Congreso por el departamento de Loreto, y de María Mercedes Colina Lozano de Gotuzzo, abogada y representante del departamento de La Libertad, permiten analizar la representación femenina en el Congreso desde diferentes perspectivas: procedencia y educación; trabajo y matrimonio; la candidatura y las elecciones, y su responsabilidad como congresistas, esposas y madres de familia.¹²

Familia y educación

Juana Magdalena Ubilluz Panduro nació el 13 de enero de 1914 en el distrito de Vargas Ugarte, provincia de Ucayali, departamento de Loreto (antigua demarcación territorial). A este lugar llegaron sus padres, Juan Adolfo Ubilluz de Piérola (Andahuaylas), sobrino del ex presidente Nicolás de Piérola, y Ascensión Panduro Vásquez (San Martín), atraídos por la prosperidad económica de la región. Años más tarde, debido a la extracción y comercialización de la madera y su fértil tierra, lograron establecer una hacienda azucarera cuyos productos, azúcar y derivados, eran comercializados en la zona y exportados al Brasil (entrevista de 19-3).

Juana realizó sus estudios primarios en Orellana y así recuerda aquellos años: «...nos gustaba muchísimo porque corríamos por los cerros, hasta descalzas, y luego aprendimos a montar los caballos» en la hacienda Petronila (ib.). Pero la preocupación de sus padres por su educación y la de sus

12. Agradezco a Juana Magdalena Ubilluz Panduro de Palacios y a María Mercedes Colina Lozano de Gotuzzo por haberme permitido ingresar a la historia de sus vidas a través de amables conversaciones. Las entrevistas se realizaron en la ciudad de Lima, en sus domicilios, en el año 2003.



Escrutinio en las elecciones de 1956.

hermanos hizo que se trasladasen a Lima para continuar sus estudios.¹³ Una de las primeras impresiones para los recién llegados a la capital fueron las luces encendidas de los focos (ib.).

Una vez establecida en Lima, Juana continuó sus estudios —internada— en el Instituto Pedagógico Superior San Pedro.¹⁴ Recuerda que la norma de salidas de dicho internado era una vez por mes, pero que ello cambió a una salida por semana, gracias a las influencias de las hermanas del entonces presidente Luis M. Sánchez Cerro (1931-1933). Según Juana, el internado era «...muy bonito [...] las madres eran [...] de carácter tan abierto [...] como hermanas mayores parecían [...] nos dirigían muy bien [...] teníamos diferentes actividades, aparte de los estudios, teníamos deporte [...] entonces teníamos encuentros de basquetbol, [...] voleibol. Además [...] teníamos un teatro muy bueno» (ib.). En el instituto, Juana destacó en dibujo y pintura.

Al terminar sus estudios secundarios y profesionales (1930-1934) y obtener su título de normalista para la enseñanza del nivel primario, Juana volvió a Loreto, en 1936, para ejercer su profesión. De esta forma cumplió con la

13. Cuenta Juana que el viaje fue peligroso. Se realizó en vapor, a lomo de bestia, en camión y en tren hasta llegar a la ciudad de Lima (ent. de 19-3).

14. Donde compartió estudios con otras colegas de distintos lugares del Perú, desde Tacna hasta Tumbes. El gobierno tenía conocimiento del número y la procedencia de las estudiantes.

política educativa del gobierno que obligaba a los docentes a trabajar durante dos años en su lugar de origen.

Por otro lado, tenemos a María Mercedes Colina Lozano, quien nació el 21 de diciembre de 1921, en la ciudad de Tayabamba, provincia de Pataz, departamento de La Libertad. Su padre, que también era del lugar, se dedicó a la ganadería y su madre, a la enseñanza. En este caso, la familia entera decidió migrar a la ciudad de Lima por motivos familiares.

María realizó sus estudios primarios en el Instituto Victoria y la secundaria en el Colegio Nacional Rosa de Santa María. Al terminar la secundaria continuó sus estudios en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos—local del Parque Universitario— donde se graduó de abogada. María señala que en la universidad «...había mucha familiaridad, éramos todos muy solidarios». Sobre la vestimenta recuerda que los varones iban con «cuello y corbata» y «las mujeres siempre bien vestidas»; si bien ya no usaban sombrero para ir a la universidad, «en general las jóvenes, las señoritas, para ir al centro, por el Jirón de la Unión, había que ponerse sombrero de acuerdo a la moda, sombrero y cartera». Finalmente, recuerda sobre el trato con los varones: «...nos han tratado siempre muy bien, con más deferencia porque éramos pocas mujeres» (ent. de 26-5).

Mientras realizaba sus estudios en la Universidad de San Marcos, María no participó en actividades políticas, a pesar de la existencia de un activo movimiento estudiantil y de la militancia de su hermana Rebeca en la base aprista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Rebeca llegó a ser compañera de estudios de Andrés Townsend Ezcurra, quien se convertiría más tarde en importante líder de esa agrupación política.

No obstante no hacer vida política en la universidad, María confiesa sus simpatías por el APRA: «Yo sentía como si el APRA lo llevara dentro de mi sangre [...] no trabajaba por el APRA pero me sentía aprista» (ib.).

Trabajo y matrimonio

Como pocas mujeres a mediados del siglo XX, tanto Juana Ubilluz como María Colina habían logrado una profesión que les permitió trabajar en la esfera pública, espacio en el que, a pesar de la resistencia de los varones, las mujeres venían incursionando cada vez más y por mérito propio. Como

ya señalamos, Juana Ubilluz regresó a Loreto a trabajar. En la ciudad de Iquitos, entre 1940 y 1955, ejerció el cargo de directora en el Centro Educativo N° 162, que era el colegio femenino con mayor alumnado del departamento de Loreto, con alrededor de 600 alumnas. Allí, Juana añadió reformas en el currículo educativo, como la inclusión de un curso de ejercicios físicos que ayudase a las estudiantes a relajarse después de asistir a la asignatura de matemáticas. También introdujo otro de labores, pues consideraba que «...la mujer tiene que saber arreglar su casa, tiene que saber bordar, tiene que saber poner los colores en el bordado» y porque no todo debía ser «estudiar, estudiar». Asimismo, instauró asambleas con las maestras en las que abordó temas tales como «metodología de la enseñanza» y «aprendizaje reflexivo». Juana consideraba que «...no se puede tener a un niño pegado a un libro queriendo aprender de memoria [...] porque en la vida real [...] tiene que saber elevar su espíritu para las cosas sublimes y ejercitar su inteligencia» (ent. de 19-3).

Juana se casó en Loreto, en 1938, con Manuel Palacios Cortés, empleado de la Astoria Importing Company, compañía que extraía y comercializaba madera en la región de Loreto, con quien tuvo cuatro hijos. Al inicio de su matrimonio, como era costumbre, vivió en casa de los padres de su esposo y recuerda que «...a mi esposo no le gustaba mucho que yo salga de la familia» para vivir aparte porque su trabajo lo obligaba a ausentarse continuamente (ent. de 24-3).

Por su parte, María Colina empezó a trabajar siendo aún estudiante en la Universidad de San Marcos. Ingresó, por concurso, a laborar como secretaria al lado del senador aprista Manuel Seoane Corrales, primer vicepresidente del Senado y director del diario *La Tribuna*. Por las mañanas, María trabajaba corrigiendo la nota editorial de dicho diario y por las tardes en las oficinas del Senado de la República. Su acercamiento con Manuel Seoane la llevó, finalmente, a decidir su inscripción en el APRA. Dice María que, desde que pasó a militar en el partido, Manuel Seoane empezó a dirigirse a ella llamándola «compañera María» (ent. de 26-5).

En 1948, cuando Manuel A. Odría dio el golpe de estado al gobierno de José Luis Bustamante y Rivero, los políticos apristas y comunistas fueron perseguidos y deportados. Muchos de los dirigentes apristas tuvieron que asilarse en las embajadas, como fue el caso de Manuel Seoane, quien se asiló en la embajada del Brasil. En ese contexto, María Colina fue despedida de su

trabajo —por ser aprista— por un representante del gobierno. María recuerda que dicho representante le dijo, después de identificarla como aprista: «Queda usted despedida» (ib.).

El siguiente trabajo de María Colina fue también de secretaria, esta vez en la fábrica Loza Inca. Allí se desempeñó durante los siguientes ocho años, al lado del gerente Miguel Dammert Muelle, hasta que resultó electa congresista.

María Colina contrajo matrimonio con Luis Gotuzzo Romero, abogado y profesor de la Universidad de San Marcos con quien tuvo dos hijos.

Candidatas y elecciones

Como habíamos señalado, la ley 12391, de 7 de setiembre de 1955, otorgó a la mujer ciudadanía y derechos políticos, lo que le permitió participar en las elecciones generales del año 1956. Fue así como muchas mujeres fueron invitadas a integrar las listas de candidatos al Congreso: ese fue el caso de Juana Ubilluz de Palacios y María Colina de Gotuzzo.

Encontrándose en Iquitos, y en reconocimiento a su labor en el campo de la educación, Juana fue invitada a integrar la lista del Movimiento Democrático Pradista (MDP), como candidata a diputada por el departamento de Loreto, según su versión fue aceptada de manera unánime por la población. El candidato a la presidencia del MDP fue Manuel Prado Ugarteche.

La población de Iquitos se caracterizaba por la «gran camaradería, y gran unión entre los habitantes». La mayoría de los hombres, que se dedicaban a la extracción y comercio de la madera, y de las mujeres, por lo general abocadas al cuidado del hogar, apoyó la candidatura de Manuel Prado. La población aún recordaba que, en su primera campaña electoral —que lo llevó a la presidencia para el período 1939-1945—, Prado se presentó en Iquitos como un hombre «sencillo [...] recorrió las calles dando la mano a todos» (ent. de 24-3).

Dice Juana Ubilluz, «...yo no había pensado ir al Congreso pero, cuando se dio la ley para que la mujer participe en las elecciones, con derecho a voto y como candidata, en Iquitos se formaron grupos y me propusieron, mis alumnas que ya eran madres de familia me apoyaron [...] me visitaban y me

decían: ‘Usted tiene que ir al Congreso porque lo que necesitamos son leyes para la mujer’. [...] Para mí fue un compromiso porque yo no pensaba en eso, no pensaba alejarme otra vez de Loreto, donde ya tenía mi casa, ¿no? [...]. Yo les decía: ‘No puedo todavía hablar de eso porque tengo que ver con mi familia’, porque yo ya me había casado [...] cuando vine al Congreso ya era señora mamá, entonces tuve que trasladarme acá» (ent. de 19-3).

Por entonces ya tenía dos hijos, pero Juana dice que al ver que en la región no había ningún colegio nacional de secundaria pensó «...que verdaderamente Iquitos necesitaba un apoyo, necesitaba muchos, muchos impulsos» para desarrollarse como región y esos fueron los motivos por los que aceptó la candidatura a diputada por la lista del Movimiento Democrático Pradista.

Según Juana, una de las razones para ser nombrada candidata fue el hecho de haberse educado en Lima porque, por eso, consideraban que estaba mejor preparada que las mujeres de la región. De esta forma, Juana señala: «...también el ambiente de haberme educado en Lima [...] parecía que a ellos les daba más confianza que una que se había educado solamente allí, entonces me hablaron para presentarme por Loreto». A ello hay que añadir que Juana era conocida en varios pueblos de Loreto, sobre todo en Orellana, su lugar de nacimiento, donde sus padres, además, habían realizado una gran labor de ayuda social a la población. Por ejemplo, cuando había un parto, a falta de profesionales de la salud, ellos los reemplazaban a cualquier hora «...con ayuda de libros de primeros auxilios como *El Chernoviz*» (ib.).

A pesar de la aceptación y el apoyo a su candidatura, Juana aún se cuestionaba la presencia de la mujer en el Parlamento: «...todo el mundo está acostumbrado a ver hombres en el Congreso, cómo vamos a aparecer las mujeres». Pero la convencieron las voces que sostenían que «...ya era tiempo de que las mujeres vayan al Congreso» (ent. de 24-3).

La incursión de Juana en la política fue respaldada por sus padres, quienes incluso se mudaron con ella a Lima por un tiempo para apoyarla. Sin embargo, mientras la candidatura de Juana recibió el apoyo de su familia y de la población, no sucedió lo mismo en su hogar: su esposo no estuvo de acuerdo.

Juana cuenta que durante sus viajes de campaña por las provincias de Loreto encontró mucho respaldo, sobre todo en Pucallpa y Orellana, donde



*Ana Elena Townsend Diez Canseco, María M. Colina de Gotuzzo,
atrás Juana M. Ubilluz Panduro de Palacios.*

las personas «...se alegraban, me abrazaban, me decían: ‘Señora Juanita tiene que cuidar de Loreto, tiene que levantar esto, tiene que ver por la navegación’. Así todas las cosas que sentían de necesidad lo decían de palabra [...] esas necesidades eran las comunicaciones» (ib.).

El día de las elecciones, según cuenta Juana, hubo «...bastante concurrencia, las filas estaban llenas de mujeres, todas querían votar [...] cuando viajamos a Pucallpa también estaban llenas las filas, había mucho entusiasmo» (ib.).

La experiencia de María Colina fue distinta. Como señalamos, los partidos políticos con organización internacional habían sido declarados fuera de la ley, medida que incluía al APRA; sin embargo, dicha agrupación buscó la forma de inscribir a sus militantes en diferentes listas, sin mucho éxito, porque al momento eran detectados —el gobierno había incautado los libros de inscripción de los militantes del partido y eso les facilitaba identificarlos. No obstante, María Colina no fue detectada porque el libro donde inscribió su filiación nunca fue encontrado y porque no era muy conocida en el medio como militante aprista. Fue así como logró inscribirse, como ella dice, «camuflada», en el Frente Parlamentario de La Libertad.

Recuerda María Colina que Ramiro Prialé llegó a su casa una noche y le dijo: «Compañera María hemos pensado en usted para incluirle en la lista como candidata [...] como diputada por el departamento de La Libertad». Dicha propuesta tomó por sorpresa a María. Para ella fue difícil adoptar la decisión porque en ese momento tenía un hijo de dos meses de nacido. Pero, luego de consultar a su familia, y especialmente a su madre, quien era «aprista de corazón», aceptó la propuesta. María no sólo recibió el apoyo de sus padres y hermanos sino también el de su esposo, quien al ser consultado le dijo que la decisión dependía de ella, señalando: «ahora la mujer puede elegir y ser elegida»; lo que para María significó «...una gran colaboración [...] porque a veces los esposos [te decían] que no». No obstante, la oposición a su candidatura vino de un tío que era un antiguo civilista el que, en una carta, le dijo a su madre «Celia, estás loca, estás loca, cómo es posible que permitas que tu hija María esté de candidata» (ent. de 26-3).

Los preparativos de su campaña se habían iniciado la misma noche en que aceptó ser candidata a diputada. Viajó inmediatamente a Trujillo dejando a su hijo al cuidado de su madre. Su campaña fue muy corta por la premura del tiempo, sólo visitó la provincia de Trujillo y sus distritos, pero esto resultó suficiente para ganar las elecciones. Por cierto, todos los representantes de la lista del FDI resultaron electos. La lista estuvo encabezada por el abogado Luis González Orbegoso, hombre muy influyente en el medio. Gracias a su presencia en la lista, María y el resto de postulantes fueron exonerados de presentar al prefecto de Trujillo el certificado de buena conducta que «significaba no ser aprista» (ib.).

Durante la campaña electoral la población trujillana recibió las candidaturas femeninas en las elecciones con curiosidad. Dice María Colina: «...la gente salía, iban a ver [a] una mujer que estaba en la lista [...] aunque sea de lejos iban a ver [...] era una novedad, una novedad. Como una cosa extraña» (ib.).

Entre el Congreso y el hogar

La llegada de las candidatas elegidas al Congreso fue un acontecimiento para la sociedad en general. Como era de esperarse, la prensa abordó a las diputadas preguntándoles «...cómo se sentían en el Congreso frente a tantos caballeros» (ib.).

Recuerda María Colina que asistió a la instalación del Congreso, el 28 de julio de 1956, vestida de traje largo, sombrero y guantes y los hombres vestidos de

frac, porque así se les había indicado. En el acto de juramentación, la diputada aprista declaró su militancia en pleno Congreso diciendo: «Juro por Dios, por la Patria y por Víctor Raúl Haya de La Torre», lo que motivó la ovación de los militantes apristas que habían acudido a presenciar la juramentación de la «compañera aprista» (ib.), única representante del partido.

Las dos ex parlamentarias destacan que la relación entre ambas durante el período congresal de 1956-1962 fue cordial y de mucha colaboración, a pesar de pertenecer a diferentes partidos y organizaciones políticas. Todas eran, en palabras de Juana Ubilluz, «...entusiastas y amantes de los pueblos que estaban representando» (ent. de 3-4). Esta determinación se expresó en su participación en diferentes comisiones y en su permanencia en las sesiones del Congreso, las que solían prolongarse hasta la madrugada del día siguiente; como, por ejemplo, las sesiones que trataron el caso de los contratos petroleros de La Brea y Pariñas (ib.).

Las congresistas trabajaron a favor del departamento al que representaban. Juana Ubilluz, representante del departamento de Loreto, logró que se debatiera en la Cámara de Diputados el proyecto sobre la creación de la ciudad de Pucallpa, el que fue finalmente ratificado por el Senado. Además, como miembro de la Comisión de Tierras de Montaña y de Colonización, tomó parte en el estudio y aprobación de la construcción de las carreteras Olmos-Bagua, Chachapoyas-Rioja, Moyobamba-Tarapoto-Yurimaguas y, en especial, Huánuco-Pucallpa-Chuzuta (en el Huallaga), y Orellana-Ucayali, logrando que el Congreso de la República declarase el proyecto de utilidad y necesidad nacional (ib.).

Además, presentó varios proyectos de creación de escuelas y colegios que fueron aprobados, como el del Colegio Nacional de Mujeres en Yurimaguas. Entre otras, destacan sus iniciativas sobre la instalación de puestos policiales en los pueblos alejados de la selva y en favor de la exoneración de impuestos a las campañas agrícolas de Loreto y San Martín (ib.).

Mientras Juana se encontraba en el Congreso, los quehaceres de su casa fueron encomendados a una empleada del hogar, pero no dejó de lado su papel de madre: «...no dejaba de alternar bastante en la casa, cuidarles [a sus hijos], conversar con ellos, no sentirme alejada del hogar, porque eso es lo más importante. Al tener un cargo público también hay que cuidar del hogar al mismo tiempo, que es el núcleo principal de la familia» (ib.).

Uno de los problemas que enfrentó Juana durante su gestión parlamentaria fue cómo trasladarse a altas horas de la noche del Congreso a su domicilio, ubicado en el distrito de Lince. A sus colegas parlamentarias iban a recogerlas o retornaban a sus hogares en sus propios vehículos, pero ella no lo tenía; a pesar de que tuvo la oportunidad de adquirir uno al crédito con el aval del Congreso, gestiones que no concretó por negativa de su esposo. Finalmente, sus amistades en el Parlamento se encargaron de llevarla.

Al terminar su período parlamentario, el desempeño de Juana en el Congreso fue reconocido por la población de Loreto, departamento al que representaba. Por eso le pidieron que vuelva a postular. Juana recuerda ese pedido con nostalgia: «En Loreto me pedían que continúe, para terminar las obras que habíamos comenzado, pero el que se oponía era mi esposo [...] no le gustó mucho [decía]: ‘No, no porque la mujer no puede estar allí metida con hombres en el Congreso, no puede ser, quién va a ver a los hijos, las sesiones demoran hasta la noche’; pero, en cambio, el pueblo me pedía que haga esto, que hago lo otro, que ayude y que termine lo que había empezado» (ent. de 24-3). Finalmente, Juana desistió de postular a la reelección.

Después, Juana ingresó a trabajar al Ministerio de Educación, en la Oficina de Organismos Internacionales, lo que le permitió viajar a Brasil, Argentina y Venezuela para tratar temas de educación nacional. Actualmente forma parte del Consejo Nacional de Mujeres.

La experiencia de María Colina en el Congreso fue similar a la de Juana Ubilluz. Desde el Congreso, María también impulsó la instalación de escuelas en Huamachuco, Bolívar y Pataz.

Al igual que Juana, María Colina, como mujer casada y madre, no podía descuidar su hogar. Según la diputada, empezaba el día desde muy temprano y le alcanzaba el tiempo para realizar sus actividades en el hogar atendiendo a su familia. María nos comenta que: «...hasta las 8 de la mañana yo era la señora María Colina de Gotuzzo, madre de familia, de esa hora hacia delante, sabe Dios hasta qué hora porque no sabía a qué hora iba a terminar, era congresista» (ent. de 26-5).

María recuerda así la actitud de su esposo frente a su quehacer parlamentario: «Nunca fue a buscarme ni a esperarme ni a acompañarme, jamás, nunca». Ni siquiera la acompañaba a las recepciones de las embajadas, a pesar

de que a él le llegaba una invitación por separado. Sin embargo, María tuvo más suerte que Juana porque su cónyuge aceptó su postulación para el siguiente período (1963-1969). María fue reelegida y su gestión se prolongó por varios años más, hasta que fue interrumpida por el golpe de estado del general Juan Velasco Alvarado en 1968.

Al retornar la democracia, en 1980, María trabajó en el Congreso como coordinadora de la Célula Parlamentaria Aprista, donde se desempeñó hasta el autogolpe de Alberto Fujimori Fujimori, el 5 de abril de 1992.

Podemos terminar señalando que tanto Juana Ubilluz de Palacios como María M. Colina de Gotuzzo supieron enfrentar con mucho éxito los retos de la responsabilidad congresal como primeras representantes mujeres ante el Congreso de la República, sin descuidar sus labores como esposas y madres de familia.

ANOTACIONES FINALES

1. Para lograr el pleno reconocimiento del derecho de sufragio femenino se necesitaba primero la legalización de los derechos ciudadanos de la mujer. Su obtención otorgó a la mujer libertad de acción en el espacio público, especialmente en la actividad política.

Aunque el reconocimiento de la ciudadanía era el principal problema por resolver para incorporar a la mujer a las actividades políticas, los miembros del Comité Nacional Pro-Desocupados Civiles y Políticos de la Mujer no le asignaron suficiente importancia. En 1941, a solicitud de su presidenta, fue presentado un proyecto al Congreso en el que se pedía la reforma del artículo 86 de la Constitución de 1933. La iniciativa planteaba la concesión del derecho de sufragio a la mujer, mas no el de ciudadanía. El porqué de la prioridad asignada por este comité al derecho de sufragio sobre el de ciudadanía es un tema que requiere mayor investigación.

Los diputados que, en las décadas del cuarenta y del cincuenta, tuvieron iniciativas de reforma constitucional a favor del reconocimiento de la ciudadanía y del derecho de sufragio femenino fueron representantes de las provincias de la sierra, sobre todo del sur del país.

2. El reconocimiento de la ciudadanía y del derecho de sufragio de las mujeres se logró en 1955 en un contexto de cambios sociales, políticos y

económicos. Por aquellos días gobernaba el Perú Manuel A. Odría quien, hasta poco antes de las elecciones generales de 1956, tenía claras intenciones de postular a la reelección. Es por ello que se ha visto su iniciativa como un intento por favorecerse con el voto femenino.

En la década del cincuenta, la lucha por los derechos políticos y el sufragio femenino decayó en comparación a los años de lucha de María Jesús Alvarado y Zoila Aurora Cáceres (1910-1933). No obstante, esto no significa que el acceso de la mujer al derecho de sufragio y al reconocimiento de su ciudadanía se haya debido sólo a una iniciativa legislativa del Ejecutivo. Las múltiples actividades realizadas por las mujeres en favor de la conquista de sus derechos civiles y políticos a lo largo de la primera mitad del siglo XX influyeron en forma decisiva.

3. Para la elección general de 1956 hubo un importante porcentaje de mujeres inscritas en el Registro Electoral (34% del total), lo que demostraría su entusiasmo por participar en la vida política del país. El mayor número de electoras se concentró en los departamentos del norte y el menor en los del sur. La misma disparidad se manifestó en la diferencia porcentual por sexo a nivel regional (costa / sierra): el menor contraste de electores por género se presentó en la costa y el mayor en la sierra; lo que reflejaría la mayor presencia de relaciones patriarcales en los departamentos de la sierra y, sobre todo, en los del sur.

Si bien hubo un 34% de inscritas en el registro electoral, la mujer sólo consiguió un 4% de representación parlamentaria frente a un abrumador 96% de los varones. La mayoría de las parlamentarias elegidas eran casadas, representantes de provincias y provenían de distintas agrupaciones políticas.

4. Los casos de las primeras congresistas, Juana M. Ubilluz Panduro de Palacios y María M. Colina Lozano de Gotuzzo, son claro ejemplo de la primera representación femenina en el Congreso. Ellas en primer lugar tuvieron que enfrentar a sus familias, especialmente a sus esposos, en su interés por postular como candidatas al Congreso; para después superar la visión tradicional de un sector de la sociedad respecto a la participación de la mujer en la actividad política.

Tanto María como Juana llegaron al Congreso como diputadas, en 1956, con experiencia de trabajo en el espacio público: Juana trabajaba en el Centro Educativo N° 162 —el más grande centro de educación femenina del departamento de Loreto— y María, luego de trabajar en el diario

La Tribuna y en la Secretaría del Senado del Congreso, se desempeñaba como secretaria en la fábrica Loza Inca.

Asimismo, ambas congresistas no eran representantes de ninguna asociación partidaria que luchaba en favor de los derechos civiles y políticos de la mujer. Es más, Juana no había pertenecido a ningún tipo de agrupación civil o política, mientras que María era militante del APRA pero no se había comprometido mucho en la lucha política, lo que la favoreció para postular como candidata a diputada burlando el control del gobierno de Odría que prohibió la participación de ese partido y del PCP en las elecciones generales de 1956.

Finalmente, las diputadas Juana M. Ubilluz y María M. Colina se desempeñaron en el Congreso con mucha responsabilidad, trabajando en beneficio de los departamentos que representaban; labor que fue reconocida por la población que les dio nuevamente su respaldo para una segunda elección; María volvió a ser elegida diputada para el período 1963-1969, pero Juana, por razones familiares, tuvo que declinar.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR GIL, Roisida. «El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932». **En:** *Elecciones*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), año 1, N° 1, noviembre de 2002, pp. 123-164.
- ARAGÓN REYES, Manuel. «Derecho electoral: sufragio activo y pasivo». **En:** Dieter Nohlen *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1998, pp. 194-122.
- CHANEY, Elsa M. *Supermadre. La mujer dentro de la política en América Latina*. México, D. F.: FCE, 1983.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Diario de los debates de la Cámara de Diputados. Legislatura ordinaria de 1954*. Lima: Imp. Torres Aguirre, s. f., tomo IV.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Las constituciones del Perú*. Lima: Ministerio de Justicia, 1993.
- GUERRA, Francois-Xavier. «El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina». **En:** Hilda Sábato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México, D. F.: FCE, 2002, pp. 33-61.

- GUERRA MARTINIÉRE, Margarita. *Manuel A. Odría*. Lima: Brasa, 1995.
- GUTIÉRREZ, Carlos José. «Ciudadanía». **En:** *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: Instituto Internacional de Derechos Humanos (IIDH), 2000, tomo II (segunda ed.).
- LÓPEZ J., Sinesio. «Perú: mapas de una ciudadanía inconclusa». **En:** *Páginas*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones, vol. 22, N° 143, febrero de 1977, pp. 22-34.
- MACERA, César Francisco y Alfonso SOUZA FERREIRA. *El proceso electoral de 1956*. Lima: edición de autor, s. f.
- MARSHALL, Thomas H. *Class Citizenship and Social Development Essays*. Garden City: Doubleday, 1964.
- NOHLEN, Dieter *et al.* *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México, D. F.: FCE, 1998.
- O'PHELAN GODOY, Scarlett. «Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz». **En:** *Elecciones*. Lima: ONPE, año 1, N° 1, noviembre de 2002, pp. 165-185.
- ROCA DE SALONEN, Elsa. «La mujer obtuvo el voto». **En:** *Silvia*. Lima: vol. 1, N° 44, 3 de setiembre de 1981.
- SÁBATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México, D. F.: FCE, 2002.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Perú político en cifras 1821-2001*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2001.
- VILLAVICENCIO, Maritza. *Del silencio a la palabra. Mujeres peruanas en los siglos XIX y XX*. Lima: Flora Tristán, 1992.

¿Excepciones al modelo electoral gaditano? Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX*

César L. Gamboa Balbín

*Basta que la voluntad popular pase por una Asamblea
elegida para que se purifique y salga de allí
revestida de las formas más nobles y más bellas.*

Alexis de Tocqueville (1805-1859)

LA IMPORTANCIA DE LAS ELECCIONES políticas no se encuentra en discusión actualmente (Tuesta, 2002, 24) porque, en un sentido conceptual restringido,¹ el sufragio está identificado con el sistema de democracia representativa (Nohlen *et al.*, 1998, 570; Araújo, 1999, 21-22). Sin embargo, en la escena política peruana del siglo XIX, el debate sobre aspectos gubernamentales tales como carácter unitario o federal del Estado, forma de gobierno, relaciones con la Iglesia, límites del republicanismo, noción de ciudadanía, significado político de la representación, sentido social de las elecciones² y, sobre todo, sistema de elección (directo o indirecto), era una discusión gravitante (Basadre, 1980, 13).

Bachiller en Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Especialista en derechos humanos del Programa Andino de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

* Este artículo es parte del Proyecto del Fondo para el Fortalecimiento Democrático: «Siembra Democracia: Historia de las elecciones en el Perú desde las Cortes de Cádiz hasta nuestros días», Instituto de Estudios Peruanos / Fundación Ford & Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Agradezco por sus valiosos comentarios a Cristóbal Aljovín de Losada.

1. El concepto «restringido» de sufragio hace referencia a una técnica y procedimiento institucionalizado mediante los cuales la ciudadanía ejerce un clásico derecho individual (el derecho al voto). Sin embargo, actualmente, por paradójico que parezca, este concepto está muy extendido en la doctrina y en la legislación internacional.

2. En este artículo por el término «elecciones» nos referiremos específicamente a las *elecciones políticas* y su desenvolvimiento social en el Perú decimonónico. Quedan excluidas de nuestro tratamiento otras elecciones realizadas en el siglo XIX, como las elecciones corporativas, estamentales, gremiales, etc.

La relación dicotómica entre derecho al sufragio y representación política a través de las elecciones afectó la legitimación de la forma de gobierno del Perú decimonónico y de otros países latinoamericanos. La concepción de un gobierno representativo latinoamericano «sospechoso» (Démelas, 2003, 21) y de sistemas políticos «democráticos» en los que la representación se basaba en un sistema de «notables» —determinado por las relaciones personales de las elites criollas—³ evidenció las posibles contradicciones entre las aspiraciones liberales al «sufragio universal» y los límites de la representación republicana a través del procedimiento electoral.

La desnuda oposición entre el sistema tradicional jerárquico colonial (relaciones sociales patrimoniales y corporativas) y la utopía liberal europea dominante en el siglo XIX fue matizada por los notables criollos latinoamericanos y expresada en el sistema de elecciones mediante la votación indirecta o de «dos grados». Esa mezcla, basada en el lenguaje republicano y en la importación de su sistema de representación (una primera configuración del «contagio moderno» —Démelas, op. cit., 85; Aljovín, 2000, 305), está íntimamente relacionada con la configuración de un ideal de nación:⁴ la idea de nación *peruana* que cuestiona a las autoridades políticas «elegidas» porque no la representan legítimamente.

Este sistema de elecciones indirectas no logró crear una identidad nacional cohesionada a través de representantes legitimados por elecciones que, más bien, representaban a elites locales «fragmentadas» en todo el territorio nacional. Y es que, a lo largo de estos primeros años de la República, la representación nacional estuvo al servicio de objetivos locales (Annino, 1995, 14; Chiamonti, op. cit., 13-14) a los que, precisamente, sirvieron las elecciones indirectas.

Sin embargo, es difícil determinar el significado histórico, político y jurídico de la irrupción de las elecciones directas en el tradicional modelo electoral «gaditano» (1821-1895). Quizá podamos afirmar que las elecciones

3. Esta idea de elegir representantes socialmente superiores por su riqueza, talento, habilidad o virtud (principio de distinción) se expresó claramente a través de normas no formales en el caso inglés (normas culturales y factores prácticos), normas formales en el caso francés (disposiciones legales), y en el caso estadounidense (solución pragmática). El caso peruano a partir de 1822 es una combinación del caso francés, en lo formal, y del inglés, en lo práctico (Manin, 1998, 121-136).

4. F. de Trazegnies, 1992, 263. Asimismo, U. Mücke (1999) considera que la nación peruana «...nunca ha sido presentada ni imaginada como comunidad» sino como desunión (220-221, citado por Chiamonti, 2002, 248).

directas figuraron, junto con otros elementos de continuas reformas electorales, como instrumentos políticos de control de una elite «nacional» preocupada por la falta de gobernabilidad en el país a causa de los distintos y difusos intereses que personificaban los representantes que surgían de las elecciones indirectas.

1. LAS ELECCIONES INDIRECTAS Y DIRECTAS: ASPECTOS HISTÓRICO-JURÍDICOS

Durante casi todo el siglo XIX, la votación o elección indirecta fue una práctica legal frecuente en los procesos de nombramiento de autoridades políticas (presidente, congresistas, alcaldes y regidores) y funcionarios administrativos locales (prefectos, subprefectos, gobernadores) mediante la que:

...todos los ciudadanos á quienes se les reconozca el derecho electoral, concurren á designar por mayoría de votos, no al representante, sino á un cierto número de personas que reunidas formase un segundo colegio que á su vez procede á designar por mayoría el representante del distrito ó de la circunscripción. (Navarro, 1885, 131)

Asimismo, la votación indirecta era un procedimiento electoral tradicional en la mayoría de legislaciones electorales de Europa y América Latina.⁵ Basta recordar lo dicho por Rosmini, a mediados del siglo XIX, sobre el mejor modelo de representación que debe ser aplicado para la elección de una asamblea constituyente:

...que la elección no sea directa sino de dos grados, esto es, que en cada circunscripción se designen á varias personas que después elijan la Asamblea que se pretende obtener. Solamente de este modo puede cada uno elegir con conciencia, pues es lo razonable suponer que el pueblo bajo conoce las personas más conspicuas de su circunscripción. (Rosmini, 1848, en Navarro, op. cit., 133)

Las elecciones indirectas se fundamentaban socialmente en que el pueblo *debía conocer* a las personas que elegiría y, por tanto, no se le debía obligar a elegir representantes desconocidos mediante una elección directa.

5. Para un estudio de legislación comparada en materia constitucional y electoral del siglo XIX, Fuentes, 1874, 94-222.

Es decir que, para conocer la verdadera voluntad del pueblo, era necesario utilizar el mejor mecanismo de expresión de esta voluntad: la elección indirecta. Así, el «sufragio indirecto» admite grados de votación, en él se produce una delegación de poder que consiste en una transferencia de autoridad del cuerpo electoral al «delegado», «compromisario» (elector gaditano) o «elector parroquial» (elector republicano), a quien se envía al colegio electoral provincial (asamblea de electores) para ejercer el poder de elegir representantes con total discrecionalidad.⁶ En el Perú decimonónico, las elecciones eran «materialmente indirectas» porque el colegio electoral provincial no tenía el compromiso de respetar el voto del elector primario y elegía a los titulares de la representación según su propio juicio.⁷

En cambio, en el Perú del siglo XIX, las elecciones directas fueron una práctica política inusual y excepcional. A través del «sufragio directo»:

...[se] permite que la expresión de voluntad ciudadana decida, sin intermediarios, quienes serán los gobernantes. Esto implica que el sujeto sabe que su decisión influirá de manera inmediata en dicha designación. (García, 1999, 28)

En consecuencia, las elecciones indirectas se desarrollaban mediante un cuerpo mediato (colegio electoral) que era elegido y se ubicaba entre los electores «primarios» y los representantes; algo distinto sucedió (o sucede) con las elecciones inmediatas o directas en las que el elector (votante) determina o identifica claramente a los titulares de la representación (presidente, diputados, senadores, etc.).

Las opiniones de eximios juristas y políticos liberales sustentaban la mejor disposición para la aplicación de la elección directa en el Perú. Las opiniones de Manuel Atanasio Fuentes, José María Químper y José Silva Santisteban⁸ sobre la elección directa como la única y genuina forma representativa de la

6. Durante el siglo XIX, una de las principales y constantes preocupaciones sobre la elección indirecta será la falta de identificación entre el cuerpo electoral y los representantes, y la confianza en la representación de los mandatarios (electores parroquiales de provincia) y sus decisiones (véase Fuentes, 1873, 157; Silva Santisteban, 1874, 17; Químper, 1886, 38 y 1887, 221).

7. La distinción entre delegación y mandato —esta última figura jurídica proveniente del derecho civil que no concuerda con la elección indirecta— en Bielsa, 1959, 215 y 222; Díez del Corral, 1984, 104-105; De Cabo de la Vega, 1994, 52-54; Nohlen, 1998, 23.

8. El caso de Manuel A. Fuentes es sintomático de muchos conspicuos liberales que fusionaron dicha doctrina con el pensamiento tradicionalista. Este autor considera que el mejor sistema electoral es el directo, pero acepta la elección indirecta porque sirve «...para conciliar el lato ejercicio del derecho electoral con la *falta de costumbres públicas*, y el *atraso comparativo* de las naciones llamadas de repente al goce de la libertad» (1873, 158).

resolución de la mayoría, o del cuerpo electoral, desde luego influidas por los cambios sociales expresados en la Europa de 1848, eran certeras críticas al modelo electoral indirecto establecido desde los albores de la República.

El modelo electoral gaditano

El modelo electoral gaditano se manifestó en el derecho constitucional peruano y en la legislación electoral del siglo XIX.⁹ Este modelo, influido por la Constitución de Cádiz de 1812 y por el proceso de elección de los diputados de las colonias americanas, se caracterizó por el sistema indirecto de elección; las cualidades restrictivas (patrimoniales y corporativas) de la ciudadanía que integraba ese cuerpo electoral (derecho a elegir y ser elegido); la organización «municipalista» o «localista» de los procesos electorales; y por su tendencia a mantener el sistema jurídico tradicional de representación (al equiparar la noción colonial de «vecino» con el término republicano y liberal de «ciudadano»):

...la dificultad está en que cualquier sistema indirecto del siglo XIX constituyó un compromiso entre tradición y cambio. [...En muchos casos,] las juntas electorales de parroquia no fueron otra cosa que las antiguas juntas de vecinos, mientras que las demás juntas de partido y de provincias crearon nuevos espacios con prácticas más modernas como el voto secreto e individual. (Annino, op. cit., 17)

La elección indirecta del modelo gaditano era un mecanismo jurídico que articulaba la «dimensión corporativa» de la sociedad poscolonial y los principios del republicanismo y de la representación liberal (Chiaromonti, 1995, 325):

Este modelo [electoral] que hemos definido como «gaditano» porque en lo fundamental no cambia a lo largo del siglo, muestra que en gran parte de Latinoamérica, a pesar de que las élites miraron a Francia y a su cultura política, las leyes electorales ni dibujaron una ciudadanía verdaderamente individualista ni cortaron los lazos con las tradiciones coloniales. (Annino, op. cit., 18)

9. Las constituciones que regularon expresamente las elecciones indirectas fueron las de 1823, 1826, 1828, 1834 y 1839 (véase T. Pacheco, 1996). La Constitución de 1860 omitió regulación expresa sobre las elecciones (art. 45 y 80). La legislación electoral que señalaba las elecciones indirectas parlamentarias (período 1822-1900) era la siguiente: «Ley reglamentaria de elecciones de diputados a Congreso...», Bolívar, 3 de marzo de 1825; «Ley reglamentaria de elecciones», La Mar, 19 de mayo de 1928; «Ley orgánica de elecciones», Orbegoso, 29 de agosto de 1834; «Ley reglamentaria de elecciones», Gamarra, 29 de diciembre de 1839; «Ley reglamentaria de elecciones», Castilla, 22 de diciembre de 1849; «Ley reglamentaria de elecciones», Echenique, 29 de diciembre de 1851; «Ley orgánica de elecciones», Castilla, 13 de abril de 1861; y «Ley electoral», Morales Bermúdez, 17 de diciembre de 1892.

La elección indirecta se dividía en tres fases o momentos. Una primera etapa en la que los ciudadanos de parroquias (circunscripción electoral básica) *elegían* (sufragio activo) un cierto número de electores (sufragio pasivo) de acuerdo al número de individuos o, algunas veces, de manera restringida, de «vecinos» que habitaban en la parroquia, a través de los «colegios electorales de parroquia». Una segunda etapa era aquella en la que estos electores favorecidos en las parroquias (llamados «electores provinciales») de una determinada provincia se reunían y elegían a los miembros de la municipalidad (funcionarios locales), a los diputados de la provincia, a los senadores del departamento, o al presidente y a los dos vicepresidentes de la República. Finalmente, una tercera etapa se desarrollaba con la calificación por parte del Congreso de la República de las actas electorales y la proclamación posterior de la nueva autoridad política (Aljovín, 2003, 16-27; Chiaramontí, op. cit., 325-326, y 2002, 268-287).

La crítica principal de los intelectuales del siglo XX contra el modelo electoral gaditano fue la continua manipulación electoral del voto de los analfabetos, identificados como «indios». La polémica Herrera – Gálvez sobre la capacidad jurídica de *la raza indígena o de peruanos* («soberanía de la inteligencia»); así como la descripción de Manuel Vicente Villarán sobre las viciosas prácticas electorales (Basadre, op. cit., 37-40 y 1983, 245-247; Villarán, 1962, 197-205) y los hechos de corrupción, clientelismo y violencia política en el funcionamiento de la elección de dos grados y en el ejercicio del voto de los analfabetos quedaron como argumentos de sustento de la ley electoral de 1896, y de posteriores intentos de reforma electoral que incluían el voto de los analfabetos.¹⁰

En la Europa del siglo XIX, las críticas de los juristas contra el sistema de elección indirecta se concentraban en el plano técnico jurídico. La principal crítica objetaba la poca representatividad del cuerpo electoral que surgía de la elección indirecta. Indudablemente, en muchos casos las elecciones indirectas arrojaron como resultado la representación de una minoría, a no ser que los electores («electores provinciales») fuesen elegidos por unanimidad. Es decir, si suponemos que cierta cantidad de sufragantes (cuerpo electoral de una parroquia de mil personas) vota por cierta cantidad de electores (nueve electores provinciales) que son elegidos por mayoría (dos terceras partes, es decir, 6.666 votantes), y estos electores, a su vez, votan por un representante

10. Momentos de definición constitucional fueron, en 1931-1932 y en 1978-1979, períodos de debate parlamentario para la inclusión en la Constitución del derecho al sufragio de los analfabetos (véase Belaunde, 1966, 43-50; Patrón, op. cit., 145-146; Rubio y Bernaldes, 1983, 297-300).

nacional (diputado, senador, etc.), que es elegido por mayoría (seis electores contra tres); entonces, en la primera votación 3.333 votantes no tuvieron representación y, en la segunda votación, tres electores provinciales fueron minoría y no eligieron diputado nacional, representando estos tres electores a 2.222 votantes. Por lo tanto, 5.555 votantes, la mayoría del cuerpo electoral, quedó sin representación ya que votaron pero no pudieron designar a un representante.¹¹

La crítica más clara contra la experiencia europea de elecciones indirectas fue expresada por John Stuart Mill. Este filósofo político, renovador de la doctrina liberal por su propuesta de un gobierno representativo, expresaba aleccionadoras críticas —que el jurista peruano José María Quimper hace suyas— sobre los colegios electorales:

...el pequeño número de personas que haría la elección, prestaría más facilidades para la intriga y para todas las formas de corrupción, compatibles con la condición social de los electores. Los colegios electorales quedarían universalmente reducidos, bajo el aspecto de las facilidades que ofrecería la corrupción, á la condición de pequeños mercados, bastando adquirir un cierto número de personas para tener la seguridad de la elección.¹²

Resulta muy interesante recordar las opiniones de los juristas peruanos del siglo XIX en la época de vigencia del modelo electoral gaditano. Desde un plano político, acusaban a este modelo de falta de identificación entre el cuerpo electoral y sus representantes, desconfianza entre el cuerpo electoral y las decisiones de los electores provinciales, ausencia de responsabilidad política de los electores provinciales por no ser funcionarios administrativos permanentes,¹³ y falta de representatividad de los colegios electorales como fiel

11. Asimismo, en este supuesto estamos colocando como factores constantes las posibles abstenciones de votar, que no todos los que habitan en la parroquia tengan la capacidad de sufragio reconocida por la ley, y que, por ejemplo, los electores designados por «unanimidad» en parroquias son minoría al momento de elegir representante (diputado, senador, presidente) en los colegios electorales de provincia. Todos estos factores colaborarían para que se produzca una constante en la elección indirecta: siempre se elige a la minoría, a una minoría local que produce ingobernabilidad y crisis en regímenes parlamentarios y presidenciales (Navarro, op. cit., 134-135).

12. J. Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, citado por Quimper, 1887, 221.

13. Los electores provinciales designados por las parroquias no eran funcionarios administrativos del Estado. Sin embargo, en muchas leyes de elecciones tuvieron tal función por dos años. Así por lo menos lo señalan claramente casi todas las leyes electorales: 1824, art. 67; 1828, art. 66 y 76; 1834, art. 70 y 119; 1839, «La duración del cargo de elector para las elecciones de parroquia y de provincia es de dos años...», art. 75; 1849, «La duración de los colegios electorales es de dos años», art. 76; 1851, «La duración de los colegios electorales es de dos años», art. 41; 1861, art. 94 (Chiaramontí, 1995, 325-326, y 2002, 280-281).

expresión de la voluntad nacional, críticas que llevaban a menoscabar la legitimidad de la votación indirecta.

Así, el jurista peruano Manuel Atanasio Fuentes señalaba algunos problemas de la elección indirecta como la poca representatividad del cuerpo electoral y la desconfianza existente entre este cuerpo de electores y las decisiones de los electores provinciales:

...la elección en dos grados supone una de dos cosas: ó que los electores primitivos delegan su derecho y, en este caso, aceptan representantes impuestos por las minorías, ó nombran á los electores de segundo grado bajo la condición expresa de que estos, á su vez, sufraguen por determinada persona en cuyo caso corren, desde luego, el peligro de ser traicionados, sin que aparezca la utilidad de esos dobles actos. (Fuentes, op. cit., 156)

Otro jurista peruano, conspicuo liberal, José Silva Santisteban, también se mostraba preocupado por la legitimidad de los colegios electorales provinciales y la falta de identificación entre el cuerpo electoral y la nación:

De este modo [en el proceso de elección indirecta], se sacrifica de ordinario ante un simulacro la genuina expresión de la voluntad Nacional, poniendo el sufragio á merced de algún capitulero, audaz traficante. Para justificar tal sistema sería necesario suponer que la voluntad del colegio es en todo caso fiel expresión de la voluntad nacional, lo cual no es verdad. (Silva, op. cit., 17)

Asimismo, José María Químper, jurista liberal, se refería al juego político y a las prácticas sociales que se producían en los colegios electorales provinciales mediante el clientelismo y la corrupción de electores provinciales:

Los Colegios electorales pueden, en efecto, alterar la voluntad de sus poderdantes. Su reducido número se presta fácilmente á la corrupción y á los abusos. [...]. La mayoría, además, no debe nombrar apoderados para actos que ella misma puede realizar y que, confiados á otros, ofrecen el inconveniente de no traducir fielmente sus determinaciones y su voluntad. (Químper, 1886, 38)

Todos estos argumentos van en contra del modelo electoral gaditano y de las prácticas electorales que acarrearón las leyes del siglo XIX:

Cabe, en general, afirmar que, a lo largo del siglo XIX y durante el siglo XX, la República peruana tuvo prácticas electorales malas y que la opinión pública no se expresó en los comicios por cauces limpios, salvo en 1872 y cuando ratificó voluntariamente situaciones creadas de hecho. (Basadre, 1983, X, 152)

2. ELECCIONES DIRECTAS EN EL PERÚ DEL SIGLO XIX

Las elecciones directas en el Perú decimonónico no significaron un cambio sustantivo en las prácticas sociales relacionadas con los procesos electorales —exceptuando las normas electorales de 1896—, empero, en su momento y en determinada coyuntura política, estas elecciones fueron utilizadas para legitimar el poder de los distintos gobiernos de turno mediante las tradicionales prácticas electorales. Aún así, es necesario determinar las diversas funciones que pudieron tener las elecciones directas.

Estas elecciones «semicompetitivas» fueron utilizadas por regímenes autoritarios para reafirmar o legitimar relaciones de poder ya constituidas (San Martín en 1822; Castilla en 1855, 1858 y 1860; Prado en 1866) y permitir la oposición de facciones políticas (liberales y conservadores) sin menoscabar su hegemonía. Además, otra de las funciones de las elecciones directas era su capacidad de distensión política en momentos de crisis de legitimidad (Castilla, 1858 y 1860; Prado, 1866 —Nohlen, op. cit., 16-19).

En la actualidad, constitucionalistas e historiadores peruanos no se ponen de acuerdo al señalar cuántas y cuáles fueron las elecciones directas del siglo XIX. Según Valentín Paniagua, hubo, de manera excepcional, cinco procesos electorales con votación directa desde 1821 hasta 1900: en 1822 (primer Congreso Constituyente del Perú); en 1855 (Convención Nacional 1855-1857); en 1858 (presidencial de Ramón Castilla y parlamentaria); en 1868 (presidencial de José Balta y parlamentaria); y en 1896 (elección de Piérola) (Paniagua, 1997, 112).

Por su parte, el constitucionalista Víctor García Toma reduce la lista de elecciones directas realizadas en el siglo XIX:

En puridad, durante el siglo XIX el sufragio directo fue utilizado en *cuatro ocasiones*: elecciones a la Convención Nacional de 1855; elecciones presidenciales de 1859; elecciones parlamentarias de 1859; y elecciones presidenciales de 1896. (García, op. cit., 29; y 2002, 13 y ss.)

Basadre, Paniagua y García Toma consideran que las elecciones de 1822 no fueron auténticas por la ocupación realista en algunas provincias de la sierra peruana que imposibilitaba llevarlas a cabo en esos lugares. Además, los dos últimos autores incluyen a las elecciones de 1896 en la lista de elecciones directas del siglo XIX.

Cabe precisar dos cuestiones: primero, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1868, señaladas por Paniagua, realmente no fueron directas, sino indirectas,¹⁴ quizá haga referencia a la elección del Congreso Constituyente de 1866; y, segundo, las elecciones presidenciales y parlamentarias

CUADRO 1
Elecciones directas en el siglo XIX

| PROCESO ELECTORAL DIRECTO | NORMA LEGAL QUE AMPARA EL PROCESO | GOBIERNO QUE LA PROMULGÓ |
|--|---|---|
| Elección del Primer Congreso Constituyente (1822) | Reglamento de Elecciones de Diputados de 1822 (art. 21) | Protectorado de José de San Martín (3-8-1821 – 20-9-1821) |
| Elección del cuarto Congreso Constituyente liberal (1855) | Decreto ley de Reglamento de Elecciones para Diputados de 1855 (art. 32) | Presidencia provisoria de Ramón Castilla (5-1-1855 – 1-4-1857) |
| Elecciones presidencial de Castilla y de la Convención Nacional liberal (1858) Elección de la Convención Nacional moderada (1860) ¹⁵ | Constitución de 1856 (art. 37) Ley de Reglamento de Elecciones de 1857 (art. 2) | Presidencia provisoria de Ramón Castilla (5-1-1855 – 1-4-1857) Cuarto Congreso Constituyente liberal (14-7-1855 – 2-11-1857) |
| Elecciones presidencial de Prado y del quinto Congreso Constituyente liberal (1866) | Decreto de convocatoria a elecciones generales para representantes al Congreso y a presidente de la República de 28 de julio de 1866 (art. 2) Constitución de 1867 (art. 39) ¹⁶ | Jefe supremo Mariano Ignacio Prado (28-11-1865 – 12-10-1867) |
| Elección presidencial de Piérola y parlamentarias (1896) | Ley electoral de 20 de noviembre de 1896 (art. 6) | Presidente constitucional Nicolás de Piérola (8-9-1895 – 8-9-1899) |

Fuente: ONPE, 2002; Basadre, 1983, t. III; y Tuesta, 2001.

14. Después de la dimisión de Prado y la renuncia, en 1867, de La Puerta a seguir con el régimen interino, a raíz del movimiento subversivo conservador de Arequipa, se hace cargo del gobierno, a inicios de 1868, Pedro Diez Canseco (Basadre y Tuesta no concuerdan en las fechas). Este gobierno restablece la vigencia de la Constitución de 1860 y convoca a elecciones presidenciales y parlamentarias conforme a la ley electoral de 1861 (decreto de 6-2-1868) (véase Basadre, 1983, 73 y 81, y 1980, 31; Tuesta, 2001, 33).

15. Por obvias razones, la Constitución de 1867 no reguló la elección de 1866, ni durante su vigencia se produjo alguna elección presidencial o parlamentaria.

16. «...se pronunciaron por la elección directa y el voto secreto y obligatorio, el Reglamento de 1822 conforme al cual se eligió el Primer Congreso Constituyente, el Reglamento de Elecciones de 1855 y la ley de 1857. El sistema de voto directo y público se fijó por ley de 1896» (Pareja, 1973, 375).

de 1859 que García Toma menciona, en realidad son las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1858. En sí, las elecciones directas se concentrarían en el régimen liberal de Ramón Castilla (1855-1860).

Una lista exhaustiva de los procesos electorales de votación directa durante el siglo XIX es presentada en el cuadro 1 que nos muestra, también, las leyes o constituciones que los ampararon y los gobiernos que promulgaron las normas electorales que incluían la votación directa. Con respecto a estas normas electorales, el constitucionalista José Pareja Paz-Soldán elabora una lista poco exhaustiva de los reglamentos electorales, que excluye, sin motivo, el decreto de Prado de 1866.¹⁷

La ley electoral de 1896 es parte de otro período de la legislación electoral peruana, fuera del modelo electoral gaditano, del que no nos ocuparemos en este artículo.¹⁸ En consecuencia, nos centraremos en algunas observaciones respecto a las normas que establecieron elecciones directas dentro del modelo electoral gaditano, normas que son los instrumentos históricos que permiten entender las aspiraciones políticas de una sociedad y comprender las prácticas sociales que se generan a través de ellas.¹⁹

El decreto del Protectorado de 1822

La primera elección en el Perú independiente fue la convocada por el Protectorado de José de San Martín para nombrar al primer Congreso Constituyente.²⁰ Pareja Paz-Soldán menciona el origen legal de la elección de 1822:

El General San Martín, por decreto de diciembre de 1821, refrendado por su Ministro Monteagudo, convocó a un Congreso General Constituyente, cuyos objetivos sustantivos serían establecer la formación definitiva de Gobierno y dictar la Constitución que más conviniera a la nación [...]. Se

17. Elecciones parlamentarias que «supuestamente» debían ser directas y que, al parecer, podríamos considerar «mixtas». Cabe mencionar que ningún especialista en la materia las ha mencionado como tales.

18. Para entender la diferencia de la reforma de 1895-1896, Chiaramonti, op. cit., 13-14.

19. En el siglo XIX, algunos juristas y políticos ya se habían dado cuenta de la importancia de los reglamentos electorales y de su contenido (Fuentes, op. cit., 160-161; Químper, 1886, 39, y 1887, 222).

20. Se formó una Comisión de Constitución, integrada por notables de Lima, sobre la base del artículo 3 del decreto del Protectorado que «Convoca para el 1 de mayo de 1822 el Congreso General Constituyente de departamentos libres para establecer forma de gobierno, aprobar la Constitución y establecer proyecto de elección de diputados», de 27 de diciembre de 1821 (Tuesta, op. cit., 621; Aljovín, 2001, 366).

designó una Comisión que debería dictar el reglamento de elecciones y preparar el proyecto de Constitución, formada por [autoridades judiciales, municipales y representantes del Protectorado y de la Iglesia Católica]... (Pareja, op. cit., 44)

Esta comisión, que preparó y redactó el proyecto de reglamento electoral, estuvo integrada por representantes de la aristocracia limeña que «amalgamaron» en esta norma electoral, como sucedió con las demás normas promulgadas durante el Protectorado, las prácticas tradicionales de las viejas jerarquías sociales con el moderno lenguaje liberal (Roel, 1982, 243).

El resultado de la elección de 1822 no materializó un real poder constituyente (expresión de la «soberanía popular») ni un poder constituido (poder legislativo como «representante político de los ciudadanos») integrado por auténticos representantes de las provincias porque se efectuaron designaciones en Lima (Basadre, 1980, 20; Aljovín, op. cit., 367); es decir, «...la primera Asamblea Constituyente estuvo muy lejos de ser representativa», pues tenía una representación «virtual» de los territorios sometidos por las huestes realistas (Chiaramonti, op. cit., 223). Basadre dice al respecto:

Antes bien, si se examina con objetividad *la forma como fueron escogidos en 1822*, tanto los representantes por los departamentos libres como los suplentes nombrados con la finalidad de acoger a los ciudadanos de las zonas que aún no lo estaban, *se verificará que existió una notoria inautenticidad*. (Basadre, op. cit., 19)

Los constitucionalistas Paniagua y García Toma consideran que el Reglamento de Elecciones de 22 de abril de 1822, que estableció el «sufragio directo», tuvo carácter excepcional y no fue eficaz porque «...la ocupación española impidió ponerlo entonces en práctica» (Paniagua, op. cit., 112; García, 1999, 29). Por ello, la mayoría de constitucionalistas e historiadores opina que este proceso estuvo plagado de «designaciones» de diputados (seudorepresentantes de las provincias con presencia realista) realizadas por las autoridades patriotas en Lima; más aún, afirman que no se realizaron elecciones directas sino indirectas.²¹ Sin embargo, según el

21. Caso particular es el que suscribe Roel Pineda al afirmar que las elecciones de 1 de mayo de 1822 fueron elecciones indirectas en las que los cabildos urbanos designaron a los grandes electores, quienes, a su vez, eligieron a los diputados para la Constituyente (Roel, op. cit., 286; también Aljovín, op. cit., 366. Confrontar con Leguía, 1972, 403-492).

reglamento electoral debieron llevarse a cabo elecciones directas, al menos en algunas ciudades del Perú, sobre todo en los departamentos liberados por los independentistas (Trujillo, Tarma, Huaylas, La Costa y Lima —Basadre, 1983, I, 2).

De acuerdo con los sucesos que rodearon la primera elección del Perú independiente, ésta tuvo dos motivaciones: una primera era la legitimación, rápida y efectiva, de la representación de nuestra soberanía (el Congreso Constituyente); es decir, «...el rompimiento con el pasado y fundar un nuevo pacto social» (Aljovín, op. cit., 364-365), dado que se constituía una nueva unidad política estatal mientras que varias provincias del Perú estaban controladas por las huestes realistas. Una segunda motivación era legitimar la capacidad de las decisiones políticas que asumía el Protectorado frente al rechazo a los planes monárquicos de San Martín, y a la posterior deposición de Monteagudo; es decir, la conjugación de un ambiente interno *indiferente* y un ambiente externo hostil —entrevista con Bolívar. Es por estas razones que San Martín y la elite limeña decidieron establecer primero un sistema directo de elecciones y, después, uno por designación.²²



Caricatura de Ramón Castilla, 1855.

22. Prueba de la necesidad de una elección rápida y eficaz que sea fuente de legitimidad para el régimen de San Martín son las «Instrucciones reservadísimas» remitidas al presidente del departamento de Tarma para que se favorezca en las elecciones de diputados a partidarios del gobierno patriota (Chiaromonti, op. cit., 223 y 225).

Lo interesante de este proceso electoral es la intención política de llevar a cabo elecciones directas a través del Reglamento Electoral de 1822:

Art. 21. El presidente de la votación y sucesivamente los escrutadores y los secretarios; y después los demás sufragantes se irán acercando a la mesa, en la que deberán hallarse colocadas dos urnas, *con el objeto de que en la una se introduzcan los votos para Diputados y propietarios, y en la otra para suplentes. Cada sufragante pondrá en la respectiva, la cédula o papeleta correspondiente en que irá escrito un número de personas igual al de los Diputados asignados a todo el departamento al que pertenece la parroquia; ya en razón de propietarios, ya en razón de suplentes.*²³

Este reglamento establecía que había un diputado por cada quince mil habitantes. Lo complejo del nuevo sistema electoral, a pesar de ser más simple que el procedimiento electoral de 1812 (sistema indirecto de cuatro grados), era establecer las formalidades de la votación (Registro Cívico, boleto electoral, etc.). La participación de las élites locales es clarísima y extensa, y las instituciones tradicionales como los municipios son el sostén del procedimiento electoral. El papel autonómico de las comunidades locales como fuente del derecho constitucional en esta primera elección, sin la presencia del gobierno central o nacional que las supervise, es una constante que se repetirá hasta fines de siglo (Chiaramonti, op. cit., 225-226).

El decreto de Manuel Toribio Ureta de 1855

A partir de los años cuarenta, se produce un fenómeno de cohesión de las tendencias liberales, producto de intereses políticos, económicos y sociales generados alrededor del guano (Gootenberg, 1997, 133 y ss.; Aljovín, 2000, 313; Garibaldi, 2003, 12). El interés de los grupos sociales relacionados con la comercialización del guano en controlar al Estado y asegurar una política liberal preparó el cambio de las leyes que aún contenían esa «extraña amalgama» entre lo antiguo y lo moderno, entre tradición colonial e innovación republicana; en ella elementos del pasado, como la elección de grados o indirecta, se mezclaban con el voto individual,²⁴ o la identificación del sujeto de derecho de las leyes electorales: el «vecino ciudadano», «electores de provincia», etc.

23. «Reglamento dado por el Supremo Delegado del Perú, sobre el Régimen que ha de observarse en las Elecciones de Diputados para el Congreso del Perú, del 26 de abril de 1822», firmado por Torre-Tagle, por orden de Bernardo Monteagudo.

24. Un proceso similar, pero más breve que en América Latina, se vivió en la Francia Revolucionaria (Gueniffey, 2001, 294).

La discusión de las propuestas de reforma electoral tiene como antecedente la experiencia de las elecciones de 1850. En éstas, las propuestas de los candidatos a presidente, Domingo Elías —sustentada en el programa del Club Progresista, forma embrionaria de partido político—, y Manuel Ignacio Vivanco —sustentada en su programa de acción—, incluyeron el «sufragio directo» (Basadre, 1983, III, 267; Chiaramonti, op. cit., 289). Estas propuestas estaban imbuidas en el vasto y profundo movimiento ideológico y social desarrollado por las ideas liberales provenientes de la Europa de 1848.²⁵

El origen de la Convención Nacional de 1855-1857 data del triunfo de Castilla —en un contexto político favorable— y de la hegemonía de los liberales en la política peruana. Castilla no iba a perder, como gobernante de turno en las urnas, lo que ganó con la fuerza mediante la imposición del «Gobierno de la Moralidad»:

Producido el triunfo de La Palma, el Gobierno Revolucionario, por Decreto del 5 de febrero de 1855, se apresuró a convocar una Convención Nacional de Diputados, los que serían elegidos por sufragio directo —primera vez que se ensayaba ese sistema, adoptado más tarde en la Carta del 56, abolido en la del 60 y restablecido en 1896— para que dictara la Constitución y las leyes orgánicas que necesitaba la República. La Convención debía instalarse el 15 de junio próximo. El decreto de convocatoria fue firmado por Castilla y refrendado por Manuel Toribio Ureta [...]. (Pareja, op. cit., 90)

El decreto del 3 de febrero de 1855, que establece el Reglamento de Elecciones para Diputados²⁶ redactado por Manuel Toribio Ureta y promulgado por Ramón Castilla, en esos momentos autodeclarado presidente provisorio, convocó a una Convención Nacional mediante elecciones directas (Basadre, op. cit., III, 319), causando una ruptura histórica «formal» con el modelo electoral gaditano:

25. A inicios de la década del cincuenta, comienza una nueva etapa histórico-social en el Perú de modernización y organización social, influida por un segundo proceso de industrialización a nivel internacional, contagio de la revolución liberal de 1848; se crean asociaciones con los más diversos fines, especialmente políticos, llamadas Clubes Políticos, lo que otorgará al proceso de elecciones un elemento de organicidad y propaganda porque estos clubes organizaran las campañas electorales posteriores (Chiaramonti, op. cit., 229 y 289).

26. «Reglamento de Elecciones decretado por el Libertador Ramón Castilla, Presidente provisorio de la República...», de 5 de febrero de 1855, refrendado por Manuel Toribio Ureta.

Art. 32. Terminado este acto religioso [misa solemne del Espíritu Santo] irán los ciudadanos a la plaza de elecciones: se instalará la junta receptora de sufragios; y el que la preside anunciará que *ha llegado el momento de principiar la votación, en una sola cédula, para el Diputado o los Diputados propietarios y suplentes* que corresponden a la provincia.

La mayoría de los constitucionalistas e historiadores concuerdan en que las elecciones de 1855 fueron las primeras elecciones directas en el Perú (ib., 319 y 324; Paniagua, op. cit., 112; García, op. cit., 29). Es ejemplificador lo afirmado por Pareja Paz-Soldán:

Por primera vez en nuestra historia se fue al sufragio directo universal, pues no se exigían los tradicionales requisitos de renta, profesión o saber leer y escribir. Los únicos excluidos de la votación fueron los participantes del Gobierno de Echenique. (Pareja, l. cit.)

El modelo del procedimiento electoral de votación directa establecido por el decreto redactado por M. T. Ureta se presenta con detalle en el cuadro 2.

A pesar de las conocidas irregularidades de este proceso electoral,²⁷ podemos revisar las cuestiones más saltantes del decreto de 1855. Esta norma no establecía grados de votación ni asambleas de electores intermediarios entre el cuerpo electoral y los representantes (presidente, vicepresidente, diputados, senadores). Asimismo, era un proceso público y abierto y mantenía cierta flexibilidad en la elección, lo que se demuestra en la elección de la junta preparatoria y de la junta receptora de sufragios. Esta última tenía la capacidad de revocar, siempre que se plantease una solicitud de parte del ciudadano, la decisión de la junta permanente de registro de no inscripción de algún ciudadano en el Registro Cívico. En realidad, este era el órgano electoral de «filtro social» en el procedimiento electoral; su control del procedimiento electoral, bajo la tutela de la prerrogativa legal, quizá generó la manipulación por las elites locales de las elecciones directas. Sin embargo, la *ratio legis* del decreto era que la composición de los órganos electorales (miembros propietarios) tuviera un tinte burgués.

También es interesante destacar que este procedimiento contemplaba la participación del gobierno central mediante los prefectos y las funciones de

27. Basadre cita a Manuel A. Fuentes y al diputado Evaristo Gómez (1983, III. 324).

CUADRO 2
Etapas del procedimiento de elecciones directas (3 de febrero de 1855)

| | |
|--|--|
| I. ETAPA PREPARATORIA | Plazo: 5 de febrero a 31 de marzo (art. 18). |
| Convocatoria | Convocatoria señalada por el decreto de 1855 ordenando a prefectos iniciar la convocatoria a elecciones (art. 1). |
| Primer órgano administrativo electoral | La «junta preparatoria», compuesta por gobernador, juez de paz y cura, elige la «junta permanente» encargada de formar el «registro de los ciudadanos en ejercicio» (art. 2). |
| Censo y Registro Electoral por el segundo órgano administrativo electoral: «junta permanente» de registro | La «junta permanente», compuesta por «propietarios territoriales» y el juez de paz de la parroquia, elabora el Registro Cívico y expide «los boletos de ciudadanía» (art. 3 y 12). |
| II. ETAPA CONSTITUTIVA | Votación: 15 de abril a 15 de mayo (art. 48). Escrutinio: 15 de mayo, sin plazo de referencia. |
| Constitución del tercer órgano electoral: «junta momentánea» | La «junta momentánea», compuesta por la junta permanente de registro y los jueces de paz de la parroquia, lleva a cabo la elección de la «junta receptora de sufragios» entre los ciudadanos sufragantes que se encuentren presentes en la plaza cívica (art. 24). |
| Plazo de funciones | De uno a dos días. |
| Dirección de la votación por el cuarto órgano electoral: colegio electoral parroquial o «junta receptora de sufragios» | La «junta receptora de sufragios», integrada por los ciudadanos sufragantes elegidos que se encontraban presentes en la plaza cívica, consta de presidente, dos secretarios y cuatro escrutadores, se encarga de admitir los votos para diputados (arts. 24 y 25). |
| Verificación del Registro Electoral | El ciudadano irá hasta la junta receptora y le entregará su boleto para que sea verificado y confrontado con el Registro Cívico (art. 43). |
| Procedimiento de tachas a sujetos activos (no incluidos en el registro) | Proceso público que decide la junta receptora en consulta con los ciudadanos presentes sobre la negativa de inscripción (art. 45). |
| Validez de la votación | Dos tercios de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico. |
| Plazos de la votación | En un plazo mínimo de 3 a 8 días máximo (plazo extraordinario: 12 días) (art. 38-41). |
| Escrutinio diario parroquial | El escrutinio es diario y se eleva a actas (art. 39). |
| Escrutinio general parroquial | Es el escrutinio o resultado general de las votaciones diarias (art. 46). |



| | |
|--|--|
| <p>Levantamiento de acta electoral final parroquial para el escrutinio provincial</p> | <p>Los secretarios de la junta receptora levantan el acta final parroquial (art. 46) para remitir al «jurado electoral» y al subprefecto de la capital de la provincia (art. 47).</p> |
| <p>Publicación de las actas</p> | <p>Mediante carteles, periódicos y a viva voz (art. 47).</p> |
| <p>Escrutinio general provincial por el quinto órgano electoral: «jurado electoral» provincial</p> | <p>El «jurado electoral», compuesto por los presidentes de las juntas receptoras de parroquia, lleva a cabo el escrutinio provincial de la elección y proclama la elección de diputados (art. 48-49).</p> |
| <p>Instalación del jurado electoral</p> | <p>Capital de la provincia (art. 48). Presidente provisorio: preside la junta receptora de la capital de la provincia (art. 51). Formalidad: quórum de dos tercios de los presidentes parroquiales (art. 53). Sesión: permanente (art. 55). Elección de presidente y secretarios a viva voz (art. 56).</p> |
| <p>Procedimiento de escrutinio</p> | <p>El presidente lee las actas de elecciones parroquiales y los demás miembros hacen de escrutadores. Se llegará a un resultado, proclamándose la elección de diputados (art. 57). Elección de un diputado por cada 30.000 habitantes (art. 33).</p> |
| <p>Calificación de actas electorales finales parroquiales</p> | <p>Los miembros pueden solicitar recontar los votos de las actas, examinarlas y rectificarlas (art. 58).</p> |
| <p>Competencia contenciosa electoral del jurado electoral</p> | <p>Discusión sobre el escrutinio electoral, el jurado es el que resuelve (art. 59).</p> |
| <p>Competencia administrativa y civil del jurado electoral</p> | <p>Calificación de medidas de seguridad (art. 66), faltas administrativas y civiles (art. 67).</p> |
| <p>Levantamiento de actas electorales finales provinciales</p> | <p>Extensión de credenciales mediante copia de acta electoral final provincial por el jurado electoral para los diputados y para la prefectura del Ministerio de Gobierno (art. 63-64).</p> |
| <p>Proclamación y reconocimiento de representantes</p> | <p>Por una comisión de miembros del jurado electoral en acto público (art. 61).</p> |
| <p>III. ETAPA CALIFICATORIA</p> | <p>No existe mención extensa en el decreto de 1855.</p> |
| <p>Calificación de las actas. Se produce una segunda proclamación a nivel nacional de representantes</p> | <p>La Convención Nacional considera y resuelve las calificaciones u observaciones sobre la validez de las actas parroquiales señaladas por los jurados electorales (art. 60).</p> |

Fuente: Reglamento de elecciones promulgado por Ramón Castilla el 5 de febrero de 1855.

dirección en la convocatoria (art. 1), en la dirección de la junta preparatoria de registro que elegía a la junta permanente encargada de elaborar el registro (art. 2), y en las comunicaciones de las actas electorales (art. 47). Acerca del papel del juez de paz en la composición de los órganos electorales, éste es poco claro, ya que puede responder a una circunstancia de prestigio social local, como un buen y respetado vecino, o como veedor legal del procedimiento electoral.

La Constitución de 1856 y la ley de elecciones de 1857

Después de la elección directa de 1855, en la que se eligieron a los representantes de tendencia liberal para la Convención Nacional —Constituyente—, éstos aprobaron la Constitución de 1856. Esta norma supralegal estableció, por primera vez en el ámbito constitucional, el sufragio mediante elecciones directas:

Art. 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.

Igualmente, esta misma Convención Nacional aprobó, en concordancia con la Constitución liberal, la ley de 20 de febrero de 1857 que contenía el reglamento de elecciones.²⁸ Esta ley amplió el cuerpo electoral al establecer el ejercicio del derecho de sufragio a los alfabetos, a los artesanos, a los propietarios y a los retirados de las fuerzas armadas:

Art. 2. En las elecciones populares el sufragio es directo; lo ejercen los 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.

Sin embargo, la Constitución liberal de 1856 tuvo una breve vigencia por la oposición de los conservadores y liberales moderados que, ciertamente, representaban a las elites regionales del norte y sur del país que veían en esta Constitución, por el sufragio directo, el unicameralismo y la creación de las juntas departamentales, una reducción de la representación de los grupos de

28. La ley que reglamentó las elecciones se sancionó, el 6 de febrero de 1857, por la Convención Nacional —presidente Manuel Toribio Ureta y secretarios José Luis Quiñones y Pío B. Mesa—; y se promulgó el 20 de febrero por el presidente provisorio Ramón Castilla, refrendada por Luciano María Cano.

poder regionales (Chiaramonti, 1995, 324), debido a que la Constitución de 1856 produjo un proceso de centralización de las relaciones de poder: en el caso del procedimiento electoral no se permitía el juego político de los colegios electorales provinciales y había una mayor presencia del Estado, a través de gobernadores, subprefectos y prefectos, en la organización parroquial y provincial del proceso electoral.

A pesar de las irregularidades adjudicadas a las elecciones de 1858 bajo la ley electoral de 1857 (Basadre, *op. cit.*, III, 366), esta norma de naturaleza orgánica —establecía los procedimientos de las elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales— presentó una serie de innovaciones con respecto a la ley de 1855: determinó que las municipalidades elaboraran el Registro Cívico, o padrón electoral, continuando con la tradición municipalista de las elecciones indirectas (1825-1839); formalizó la constitución de las mesas receptoras de sufragio; y, sobre todo, creó los jurados electorales de carácter local y provincial para el otorgamiento de las credenciales que certificaban la titularidad de la representación (*ib.*, 340).

El procedimiento para elegir simultáneamente a diputados departamentales, diputados nacionales y autoridades municipales era el siguiente: las municipalidades estaban encargadas de elaborar el Registro Cívico y expedir los boletos de ciudadanía (documento electoral) una vez iniciada la convocatoria, diez días antes de la fecha establecida para el sufragio, mediante la publicación del procedimiento electoral. Después, la municipalidad llevaría a cabo el proceso electoral instalando la mesa receptora «parroquial» o de «distrito»;²⁹ la que organizaría el proceso electoral (10 de diciembre) con el Registro Cívico remitido por la municipalidad. Cada sufragante entregaría a la mesa su boleto de ciudadanía y ésta le entregaría una cuartilla para que vote, simultáneamente, por las autoridades municipales y los diputados departamentales nacionales (art. 21). Todo este procedimiento, que duraba entre ocho y doce días, junto con el levantamiento de actas de escrutinio diario y de escrutinio final, sería registrado en un libro de actas de la mesa receptora (art. 23); las copias del acta final de los resultados de la elección parroquial serían entregadas al jurado electoral, a la municipalidad, y al «cuerpo encargado de calificar las elecciones según las leyes» (art. 30).

29. Artículo 8: «...una mesa receptora compuesta de un municipal, de dos ciudadanos que en el año anterior hubiesen ejercido algún cargo público, y de otros dos que se cuenten entre los veinte mayores contribuyentes al Estado».

En un segundo momento, se conformaba, a nivel provincial, el órgano electoral cuya función era realizar el escrutinio provincial: el jurado electoral provincial (reunido en la capital de la provincia). Este órgano estaba compuesto por los presidentes de las mesas receptoras parroquiales de la provincia (art. 35) que proclamaban a las autoridades municipales (a partir del 26 de diciembre)³⁰ y a los diputados departamentales y nacionales (a partir del 10 de enero). Elegidos el presidente y los dos secretarios del jurado electoral, se abrían los pliegos que contenían las actas de elecciones parroquiales remitidas por los presidentes de las mesas; se leía y se realizaba el escrutinio o conteo de votos de las actas; y, finalmente, se proclamaba la elección a favor de los ciudadanos que hubiesen obtenido la mayoría de votos requerida (art. 41 de la ley electoral, art. 45 de la Constitución de 1856: por cada 25.000 habitantes se elegía un diputado).

Las copias del acta final de proclamación, o del resultado final de la votación provincial, se remitían a cada uno de los elegidos («credencial»), al órgano que calificase las elecciones («Convención Nacional» para la representación nacional), y al archivo de la municipalidad donde se reunió el jurado (art. 46).

En el caso de la elección de presidente y vicepresidente de la República, el procedimiento electoral era similar a la elección parlamentaria; sin embargo, los resultados electorales contenidos en las actas de los jurados electorales de provincia se remitían a la junta departamental, al Ministerio de Gobierno y a la representación nacional a través de las municipalidades (art. 51). La calificación como una tercera etapa del procedimiento electoral es más que una referencia en esta ley electoral, pues los artículos 30 y 54 señalan que esta etapa se llevará a cabo de todas maneras, y en la misma se proclamará por segunda vez a las autoridades políticas elegidas, o se impugnarán las actas provinciales, llegando a proclamarse a los nuevos representantes (art. 54).

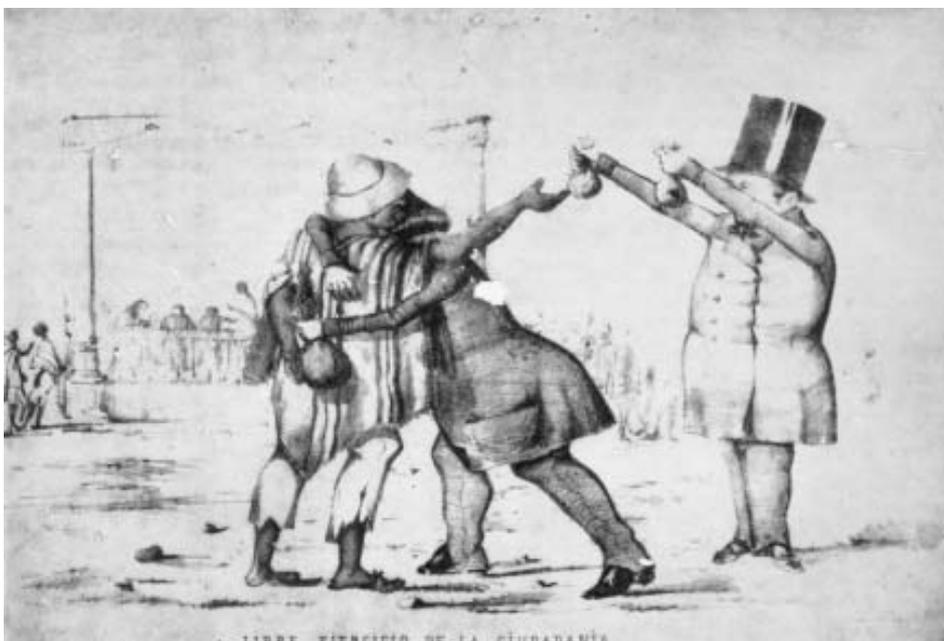
Lo interesante de este procedimiento es la participación de las municipalidades, instituciones en las que convergen los intereses locales articulados de las élites provenientes de las parroquias. La intervención de las municipalidades, como entidades que elaboran el Registro Cívico y donde se ubican los órganos electorales (en algunos casos de parroquia y, en las capitales de provincia, los jurados electorales), crea una serie de necesarias

30. En el caso de elecciones municipales, el jurado electoral era del municipio (art. 34).

redes políticas que traspasan el ámbito de la parroquia hacia un mayor espacio de convergencia local, provincial, y hasta departamental.

Un aspecto que distingue los reglamentos electorales de 1855 y 1857 es el siguiente: la amplitud en este último de las cualidades para ejercer el derecho del sufragio —ser alfabeto o jefe de taller, propietario o haber servido en el Ejército o la Armada (art. 2)—, amplitud que permitió que la población indígena ejerciera el derecho al voto directo. Esta amplitud quizá generó rechazo por parte de las elites y autoridades locales ante la posibilidad de una participación directa en política de los «indios» en un período constitucional (1858-1860). La intención de la ley de 1858 era reducir el control político de las elites locales sobre el proceso de votación, así como el peso de sus votos en el conteo total.

Otro aspecto rescatable de esta ley electoral es que establece taxativamente tipos penales y sanciones para los que violen el procedimiento electoral. Ya no sólo sanciones administrativas y civiles establecidas por los órganos electorales, sino responsabilidades penales para todos los que interviniesen indebidamente en la elección (art. 57-62).



Caricatura sobre el ejercicio del voto, siglo XIX.

Bajo la Constitución de 1856 y la ley electoral de 1857 se convocaron dos elecciones: 1857-1858 y 1860. Esta última tiene un carácter especial en la historia republicana del Perú: se trató, por así decirlo, de elecciones «mixtas», es decir que, infringiendo la Constitución y violando la ley electoral, hubo elecciones de diputados directas e indirectas en el mismo proceso electoral.

Al parecer, esta elección, transformada en plebiscitaria, tuvo una amplia participación popular. Sin embargo, esta elección «directa» se tornó en indirecta cuando los jurados electorales (órganos escrutadores de las actas de parroquia) de varias provincias, durante el proceso de escrutinio, decidieron elegir a un representante más porque consideraron que la población de la provincia había aumentado y, por tanto, era necesaria una representación más numerosa en el seno de la Convención Nacional. Este procedimiento «irregular» fue tomado por el Congreso con cautela en su etapa calificatoria, ya que produciría una deslegitimación de la nueva representación nacional, del procedimiento electoral y del propio gobierno, por lo que se validaron estas elecciones (Chiaramonti, 2002, 299-300).

El decreto de M. I. Prado de 1866 y la Constitución de 1867

La ley de 13 de abril de 1861 había retornado a la elección indirecta,³¹ al derogar la ley de elecciones de 1857 (Pareja, op. cit., 375); sancionada por la Convención Nacional (Congreso Constituyente conservador moderado, 1860-1862), fue derogada mediante el decreto de Mariano Ignacio Prado que convocaba a elecciones parlamentarias y presidenciales,³² y que modificó, especialmente, el proceso de elección indirecta.

Este decreto y la Constitución de 1867 son las normas legales que instituyen la elección directa nuevamente en el Perú. A pesar de su breve vigencia,³³ esta Constitución marcó el retorno al constitucionalismo liberal:

31. «Ley Orgánica de Elecciones» sancionada el 4 de abril de 1861 por el Congreso Nacional y promulgada por Ramón Castilla el 13 de abril.

32. «Decreto convocando a Elecciones Generales para Representantes al Congreso Constituyente y a Presidente de la República», que promulgó Mariano Ignacio Prado, «Jefe Supremo Provisorio de la República», el 28 de julio de 1866, refrendado por José María Quimper.

33. «La Constitución de 1867 sólo estuvo en vigencia del 29 de agosto de 1867 a enero de 1868, o sea menos de cinco meses» (Pareja, op. cit., 121).

La Constitución de 1867 es en gran parte copia de la Carta de 1856, pero mucho más avanzada, extremada y radical. «Inspirada en el espíritu y en el contenido de la de 1856, fue bastante más lejos que su modelo», dice Basadre en su *Historia de la República*. Las principales modificaciones, en relación con aquella son las siguientes: [...]; vuelve al sufragio popular directo, concediéndolo a todos los ciudadanos en ejercicio, a partir de los veintiún años. (Pareja, op. cit., 119)

Durante los años de la dictadura de Prado (1865-1867) y la caída del régimen de 1867 (Congreso Constituyente, presidencia provisoria de Prado y posterior presidencia interina de La Puerta) el gobierno promulgó una legislación de tinte liberal (Basadre, op. cit., V, 19-58). La importancia de esta reforma constitucional en materia electoral radica en el retorno al sufragio mediante elecciones directas:

Art. 39.- El sufragio popular es directo: gozan de este derecho todos los ciudadanos en ejercicio.

Paniagua es el único autor que recoge, con alguna imprecisión, el proceso electoral liberal de 1866 en la lista de elecciones directas del siglo XIX; sin embargo, la mayoría de historiadores y constitucionalistas no toma en cuenta este proceso como elección directa (Pareja, op. cit., 375) porque se considera que «...el Congreso Constituyente de 1867 salió de la nada» (Basadre, 1980, 31). El decreto de convocatoria a elecciones generales para representantes al Congreso y presidente de la República de 28 de julio de 1866 decía:

Art. 2.- Los representantes del Congreso constituyente, y el Presidente de la República, serán elegidos directamente por los pueblos.

El decreto de Prado era una copia de la ley electoral de 1857. Esta norma, mucho más expeditiva en los plazos, establecía las etapas del procedimiento electoral que se muestran en el cuadro 3.

Lo peculiar de este procedimiento electoral fueron los plazos expeditivos en cada fase debidos a la coyuntura política del régimen de Prado. La elección simultánea de un presidente constitucional y una Asamblea Constituyente fue duramente criticada en su momento. Asimismo, el recibo de contribuciones quedó como documento electoral. Ciertamente, las tres listas del Registro Cívico aclaran mucho el procedimiento electoral y son una forma de control de la

CUADRO 3
Etapas del procedimiento de elecciones directas (decreto de M. I. Prado)

| I. ETAPA PREPARATORIA | Plazo: 28 de julio a 22 de octubre (art. 1 y 15). |
|--|--|
| Convocatoria: de 28 de julio a 15 de octubre | Convocatoria señalada a todos los pueblos a elegir representantes y presidente (art. 1). |
| Primer órgano administrativo electoral: «junta momentánea» | La «junta momentánea», compuesta por el gobernador, juez de paz y tres vecinos mayores contribuyentes, elegirá la «junta electoral» encargada de formar el registro (art. 12). |
| Censo y Registro Electoral: de 15 de octubre a 22 de octubre Segundo órgano administrativo electoral: «junta electoral» | La «junta electoral» está compuesta por vecinos notables por su «buen juicio y honradez» (art. 13), cuya función es conformar una lista pública de ciudadanos residentes contribuyentes (art. 15). |
| Procedimiento de tachas | Se establece un período de tachas y correcciones a las inscripciones de la lista o Registro Electoral (art. 16). |
| Conformación del Registro Electoral | Lista electoral de ciudadanos aptos para votar. Lista electoral de ciudadanos indebidamente omitidos. Lista electoral de ciudadanos indebidamente inscritos. |
| Expedición de boleta | La «junta electoral» expide recibos electorales (art. 20): recibo de contribución (apto para votar) y boleto de excepción (impedido de votar). |
| II. ETAPA CONSTITUTIVA | Plazo de votación: de 23 a 30 de octubre (art. 21). Prórroga: hasta el 5 de noviembre. Escrutinio: 30 de noviembre (término máximo: 15 de febrero). |
| Dirección de la votación | La «junta electoral» se encarga de admitir los votos para diputados y presidente (art. 21-24). |
| Verificación del Registro Electoral | El ciudadano irá hasta la mesa de la junta electoral y le entregará su recibo de contribución o boleto de excepción para que sea verificado y confrontado con el Registro Cívico (art. 26). |
| Escrutinio diario parroquial | El escrutinio diario es elevado a actas (art. 30). |
| Escrutinio general parroquial | El escrutinio o el resultado general de las votaciones diarias (art. 30) se levanta en un acta final electoral parroquial. |
| Documentos electorales: incluidos dentro del libro de actas («en un paquete cerrado») | Los miembros de la «junta electoral» levantan las actas (art. 30) para remitir a la «junta escrutadora» de la capital de la provincia y al Congreso de la República (art. 34): votos, recibos y boletos de excepción de la contribución personal, actas diarias y final del escrutinio «distrital» (parroquial). Estos son los únicos documentos de las elecciones. |



| | |
|---|--|
| Levantamiento de acta electoral final parroquial y verificación del procedimiento electoral | Verificar las actas de sesiones anteriores. Regulación de los sufragios emitidos. Levantamiento del acta final parroquial (art. 32). |
| Publicación del acta final parroquial | Mediante carteles, periódicos y a viva voz (art. 32-33). |
| Escrutinio general provincial por el tercer órgano electoral: «junta escrutadora» | La «junta escrutadora» de la capital de la provincia lleva a cabo el escrutinio provincial de la elección y proclama la elección de diputados (art. 35). |
| Instalación de la «junta escrutadora» de la capital de la provincia | La «junta escrutadora» de la capital de la provincia está integrada por los miembros de la junta electoral del distrito de la capital de la provincia y cuatro ciudadanos de honradez y buena reputación, elegidos por ella de entre los mayores contribuyentes de la capital de esa misma provincia (art. 35). |
| Procedimiento de escrutinio | Verificación de las actas electorales finales de las parroquias. Regulación general de los sufragios de la provincia. Extensión o levantamiento del acta final provincial de resultado de las elecciones (art. 35). |
| Levantamiento del acta electoral final provincial donde consta número de sufragios emitidos | Extensión del acta final provincial de resultado de las elecciones. Copia del acta a la subprefectura. Copia del acta al prefecto del departamento. Copia del acta al secretario de Gobierno. Copia del acta al presidente del Congreso. Copia del acta a la Dirección de Contribuciones. Copia del acta a los electos o «credenciales» (art. 38). |
| Proclamación y reconocimiento de representantes | La «junta escrutadora» declara y proclama a los representantes propietarios y suplentes y publica el resultado de la elección en la provincia para presidente de la República (art. 37). |
| III. ETAPA CALIFICATORIA | No existe mención extensa en el decreto de 1866. |
| Calificación de las actas | Concordar con la Constitución de 1860. |

Fuente: Decreto de M. I. Prado de 28 de julio de 1866 (Basadre, 1983, V, 40).

identidad de los sufragantes.³⁴ El control político del gobierno es clarísimo a partir de la composición de la «junta momentánea» (dirigida por el gobernador de distrito) que elige a la junta electoral (organizadora del procedimiento

34. El de las contribuciones personales (decreto de 20 de enero de 1866) fue uno de los temas más polémicos durante el gobierno de Prado. La resistencia frente a esta política tributaria fue total, ya que se gravó con impuestos a diferentes clases sociales (agricultores, mineros, propietarios urbanos, etc.). Asimismo, se estableció como condición para el sufragio presentar el recibo de contribuyente, situación que obligaba al cumplimiento de las obligaciones tributarias. Ciertamente, la boleta de contribuyente fue una forma de presionar y controlar a la oposición política del régimen de Prado (Basadre, *ib.*, 27 y 43).

electoral parroquial), y de la asunción de funciones de la «junta escrutadora provincial», compuesta por la junta electoral de la capital de la provincia (dirigida por el gobernador o subprefecto, representante del gobierno).

El control político del gobierno de Prado sobre las elecciones se manifestaba en el control de los órganos electorales a través de los gobernadores (funcionarios del gobierno) y en la identificación de los sufragantes mediante las boletas de contribuyentes. Cabe señalar, en ese sentido, que el artículo 38 menciona, en su párrafo final, que «...el secretario de Estado en el Despacho de Gobierno, Policía y Obras Públicas queda encargado del cumplimiento del decreto de 1866».

CONCLUSIONES

Las elecciones directas en el Perú decimonónico no se pueden explicar como un simple «capricho liberal» sino que deben apreciarse en el marco de algunos factores sociales, económicos y políticos convergentes en las reformas electorales de la década del cincuenta. El ambiente en el que se desarrollaron las reformas electorales de 1855 estaba influido por el fenómeno del guano; es decir, por la exportación del guano que permitió que creciera y se organizara una burocracia civil y militar distinta a la de la época de la independencia, la que buscó una mayor presencia del Estado peruano en su propio territorio.

Asimismo, las necesidades sociales económicas y culturales de la elite criolla limeña se centraban en establecer un espacio nacional en el que se debatieran los intereses nacionales.³⁵ La elección directa era una forma de detener la fragmentación territorial que las elites locales provocaban mediante las elecciones indirectas y su vigorosa autonomía local. La elección directa era, pues, una forma de establecer un espacio nacional, al utilizar la tradición municipalista en el nivel provincial y obtener mayor presencia de las elites nacionales o centralistas (limeña, costera y de capitales de provincia) en el procedimiento electoral.

35. Esta nueva elite, limeña y costera, veía como un obstáculo para la modernización de la economía y la estabilización de las instituciones —es decir, para la gobernabilidad y para favorecer el crecimiento económico— a las elecciones indirectas y a los continuos procesos electorales que llevaban a grupos sociales de terratenientes, proteccionistas y conservadores al Congreso y que impedían una reforma estatal; por lo tanto, se hacía necesaria una centralización del poder estatal y del nombramiento de la representación a través del proceso electoral.

La reforma de 1855 es parte de una «revolución» de una incipiente elite burguesa que busca centralizar la elección para beneficiarse con su prestigio. El llamado «capricho liberal» es un intento consciente de esta nueva elite de controlar al Estado y restarle poder político a los grupos regionales conservadores. Sin embargo, la intención liberal de romper con las prácticas electorales de clientelismo y corrupción desarrolladas en los colegios electorales provinciales se detuvo con el riesgo de la manipulación del voto de los «indios». Al proponerse realizar la votación más expeditiva, se produjeron dos hechos: la realización de campañas electorales mucho más intensas, organizadas y extensivas a todo el territorio nacional —por lo menos, a los centros de poder regional— y, como contraparte, la centralización de la organización electoral en los centros de convergencia del gobierno central: las capitales de provincias.

Tres elementos de la reforma electoral tenían esta intención: la participación del Estado en la organización del procedimiento electoral parroquial y provincial a través de los gobernadores, prefectos y subprefectos;³⁶ la ampliación del voto con cualidades censitarias; y la elección directa. Un elemento que debe atenderse cuando se analiza la elección directa de 1855-1860 es el fenómeno de la ampliación del voto. Esta ampliación era una forma de reconocer, por lo menos en 1855 y 1866, la amplia participación popular en las sublevaciones contra los regímenes anteriores. La amplitud del voto tornaba difuso el prestigio de las elites locales y tanto las campañas políticas de los liberales como las campañas militares de Castilla (1855 y 1858) las favorecieron en la votación directa.

Podemos afirmar que, en la primera elección del Perú independiente (1822), las elecciones directas buscaron legitimar, de manera rápida y eficaz, una representación de nuestra soberanía (Congreso Constituyente). En dos casos posteriores (Castilla y Prado), luego de una época de luchas entre dos bandos, la legitimación política del vencedor era convocar a elecciones directas para asegurar aún más su poder o sus redes políticas mediante la voluntad casi directa, casi uniforme de todos los ciudadanos.

Las elecciones directas, a pesar de los supuestos abusos que se pudieron cometer —señalados por Basadre (op. cit., III, 388)—, fueron más igualitarias

36. Los registros electorales estaban integrados por representantes del gobierno y ciudadanos «propietarios» (cualidades censitarias) a los que *no solamente* los notables o buenos vecinos podían acceder.

en cuanto a la participación política que ejercían los notables o elites locales. Sin embargo, el centralismo que generaron las elecciones directas fue mayor, a tal punto que en 1861 ya no se pudo volver atrás y las capitales de provincia, la elite limeña y de la costa ostentaban mayor poder político.

Sin embargo, los intentos por evitar que el derecho constitucional recayese en las elites locales fueron infructuosos, ya que se mantuvo en el procedimiento electoral directo la circunscripción electoral «parroquial». En consecuencia, un factor fundamental para la inoperatividad de las elecciones directas fue que se preservaron los espacios locales y sus propias prácticas electorales. Muy poco servía que fueran las elecciones directas o indirectas, ya que la estructura de dos grados fue cambiada por la de dos fases: mesa receptora electoral y jurado electoral provincial. El principio de notables que legitima las elecciones políticas se mantuvo a pesar de que la decisión política apostara por el cuerpo electoral.

Las propias provincias, en las elecciones de 1860, reclamaron una mayor representación. Las elites locales entendían que la representación nacional era una suma de representantes de cada provincia. El espacio fragmentado de la soberanía y de la representación política se mantenía a pesar de las elecciones directas. El único cambio que se inició con las elecciones directas fue el proceso de aglutinamiento alrededor de los municipios de las capitales de las provincias, creándose, en adelante, redes políticas mucho más complejas que restaban resonancia política a los colegios electorales de parroquia y centralizaban las prácticas electorales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal. *Caudillos y constituciones. Perú: 1821-1845*. Lima: Fondo de Cultura Económica (FCE) / Instituto Riva-Agüero, 2000.
- «La Constitución de 1823». **En:** Scarlett O'Phelan Godoy (comp.), *La independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*. Lima: Instituto Riva-Agüero, 2001.
- «Votos y bayonetas (Perú: 1825-1845)». Lima: 2003 (manuscrito en edición).
- ANNINO, Antonio (comp.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional* (véase «Introducción»). Buenos Aires: FCE, 1995.

- ARAÚJO RENTERÍA, Jaime. *Principios de derecho constitucional*. Bogotá: McGraw Hill, 1999.
- BASADRE, Jorge. *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP), 1980.
- *Historia de la República del Perú, 1822-1933* (once tomos). Lima: Editorial Universitaria, 1983 (séptima ed.).
- BELAUNDE, Víctor Andrés. *El debate constitucional. Discursos en la Asamblea 1931-1932*. Lima: P. L. Villanueva, 1966.
- BIELSA, Rafael. *Derecho constitucional*. Buenos Aires: Depalma, 1959.
- CHIARAMONTI, Gabriella. «Andes o Nación: la reforma electoral de 1896 en Perú». **En:** Antonio Annino (comp.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: FCE, 1995.
- *Suffragio e rappresentanza nel Perú dell '800. Parte prima: Gli itinerari della sovranità (1808-1860)*. Turín: Otto Editore, 2002.
- DE CABO DE LA VEGA, Antonio. *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1994.
- DÉMELAS, Marie-Danielle. *La invención política. Bolivia, Ecuador y Perú en el siglo XIX*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos / Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2003.
- DE TRAZEGNIES, Fernando. *La idea de derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1992.
- DIEZ DEL CORRAL, Luis. *El liberalismo doctrinario*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984 (cuarta ed.).
- FUENTES, Manuel Atanasio. *Derecho constitucional filosófico*. Lima: Imprenta del Estado, 1873.
- *Derecho constitucional universal e historia del derecho político peruano*. Lima: Imprenta del Estado, 1874.
- GARCÍA TOMA, Víctor. «Sufragio y sistema electoral». **En:** Sistema Electoral del Perú, *Primer Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral. Ponencias y conclusiones*. Lima: Editorial Horizonte, 1999.
- «Propuesta del Ilustre Colegio de Abogados de Lima. Opinión institucional elaborada por el Dr. Víctor García Toma». **En:** *Razones para una unificación*.

- Opiniones y análisis de juristas. Jurado Nacional de Elecciones.* Lima: Colegio de Abogados de Lima, 2002.
- GARIBALDI, Rosa. *La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla.* Lima: Fundación Academia Diplomática del Perú, 2003.
- GOOTENBERG, Paul. *Caudillos y comerciantes. La formación económica del Estado peruano 1820-1860.* Cuzco: Instituto Bartolomé de las Casas, 1997.
- GUENIFFEY, Patrice. *La Revolución Francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII.* México, D. F.: FCE / Instituto Federal Electoral, 2001.
- LEGUÍA Y MARTÍNEZ, Germán. «Historia de la emancipación del Perú: el Protectorado». **En:** *Colección Documental de la Independencia del Perú*, vol. VII. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1972.
- MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo.* Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MÜCKE, Ulrich. «La desunión imaginada. Indios y Nación en el Perú decimonónico». **En:** *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*. Nº 36, 1999.
- NAVARRO AMANDI, Mario. *Estudios sobre procedimiento electoral.* Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1885.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos.* México, D. F.: FCE, 1998.
- NOHLEN, Dieter, Sonia PICADO & Daniel ZOVATTO G. (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina* (véase «Introducción»). México, D. F.: FCE, 1998.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. *Legislación electoral.* Lima: ONPE, 2002 (un disco compacto).
- PACHECO, Toribio. *Cuestiones constitucionales.* Lima: Grijley, 1996 (tercera ed.).
- PANIAGUA CORAZAO, Valentín. «Un tríptico institucional: los organismos electorales». **En:** Fernando Tuesta, *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996.* Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1997 (segunda ed.).
- PAREJA PAZ-SOLDÁN, José. *Derecho constitucional peruano.* Lima: Librería Studium, 1973 (quinta ed.).
- PATRÓN FAURA, Pedro. «El sistema electoral en el Perú». **En:** *Seminario: Situación y Derechos Políticos del Analfabeto en el Perú.* Lima: Departamento de Ciencias Sociales, PUCP, 1978.

- QUÍMPER, José María. *El liberalismo*. París: Imprenta L. De Busscher, 1886.
- *Derecho político general* (tomo I). Lima: Benito Gil Editor, 1887.
- ROEL PINEDA, Virgilio. «Conatos, levantamientos, campañas e ideología de la Independencia». **En:** *Historia del Perú. Perú Republicano* (tomo VI). Barcelona: Editorial Juan Mejía Baca, 1982 (cuarta ed.).
- ROSMINI, Antonio. *La Costituzione secondo la giustizia sociale*. Florencia: s. e., 1848.
- RUBIO, Marcial & Enrique BERNALES. *Constitución y sociedad política*. Lima: Mesa Redonda Editores, 1983 (segunda ed.).
- SILVA SANTISTEBAN, José. *Curso de derecho constitucional*. París: Imprenta Pablo Dupont, 1874 (tercera ed.).
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *Perú político en cifras 1821-2001*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2001 (tercera ed.).
- «La investigación sobre elecciones: un balance necesario». **En:** *Elecciones*. Lima: ONPE, N° 1, 2002, pp. 21-40.
- VILLARÁN, Manuel Vicente. «Costumbres electorales». **En:** *Páginas escogidas*. Lima: P. L. Villanueva, 1962.

Velos y votos: elecciones en los monasterios de monjas de Lima colonial

Pedro Guibovich Pérez

EL DOMINGO 12 DE JULIO DE 1671 la ciudad de Lima amaneció bajo una tensa calma. Corrían extraños rumores de un lugar a otro y la preocupación era visible en los rostros de los pobladores. El motivo de tanto desasosiego no era la inminencia de un ataque pirata, ni la noticia de un levantamiento indígena, ni tampoco la celebración de un auto de fe; la razón era otra: la elección de abadesa en el Monasterio de la Encarnación. En su interior, como solía suceder en tales ocasiones, la lucha política tenía divididas a las monjas. Para tratar de apaciguarlas, aquel domingo a las diez de la noche, el virrey ordenó a una compañía de caballería patrullar la extensa cerca del convento. Pero, como las monjas manifestaban poca voluntad de bajar la guardia, al día siguiente, una compañía de caballería y cien infantes armados rodearon el recinto. En sus proximidades se leyó un bando que prohibía cualquier tipo de alteración, bajo pena de destierro a Chile y azotes. Ese mismo día fue elegida la nueva abadesa sin ningún contratiempo. Una vez concluido el acto electoral, la calma volvió al monasterio y a la ciudad (Mugaburu 1935, 141).

Lo sucedido en La Encarnación no era un hecho extraño a la sociedad colonial. Cada vez que había que elegir abadesas o priores en los ricos y poblados monasterios de monjas y frailes, la autoridad civil o eclesiástica tenía que intervenir para mantener el orden. Si bien las elecciones pueden ser acontecimientos muy entretenidos de narrar, revisten una importancia central para la comprensión del tejido social colonial. La violencia, latente o manifiesta, de algunas elecciones era la expresión de las tensiones sociales y

Doctor en Historia de la Universidad de Columbia. Profesor en el Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Autor especializado en temas del Perú colonial. En la actualidad es *post-doctoral fellow* del Center for Study of History of Books and Media, Universidad de Princeton.

los intereses políticos en juego tanto dentro como fuera de los muros de los monasterios. Por cierto, como se verá, las elecciones en los monasterios de monjas involucraron a los miembros de la sociedad colonial de diversas maneras. Para entender la dinámica social generada por tales elecciones con- vendrá tratar del espacio físico conventual y de sus ocupantes.

1. EL ESPACIO FÍSICO

Desde mediados del siglo XVI, en Lima se fundaron monasterios de monjas para acoger a mujeres piadosas y a otras que buscaban refugio y protección. Un siglo más tarde existían los llamados conventos «grandes»: La Encarnación, La Concepción, Santa Catalina, San José, Trinitarias y La Santísima Trinidad. A estos se sumaron los conventos menores o recolecciones: Santa Teresa, Nuestra Señora del Pardo y El Carmen. Las áreas de los monasterios «grandes» solían ser extensas. El Monasterio de la Encarnación ocupaba un área de dos manzanas y media, y Santa Catalina se extendía sobre dos manzanas. El contraste que reinaba entre el exterior y el interior de esos recintos era notorio. El visitante que ingresaba dejaba atrás el ruido de las calles para encontrarse con bellos y silenciosos claustros, jardines bien cuidados, llenos de árboles y flores, y pasajes cruzados por acequias. Todo ello les otorgaba una fisonomía particular. Sobre la estructura conventual dominaba la iglesia, usualmente de una sola planta y ricamente decorada (San Cristóbal, 1988). Los servicios del convento, tales como cocina, lavandería, panadería o taller de costura, se ubicaban en un extremo apartado de la propiedad. En los mismos reinaba una gran actividad porque allí las criadas y esclavas negras trabajaban en las tareas diarias del convento (Martin, 1983, 174).

Otra área de los monasterios era el seglarado, dedicado a las jóvenes que se educaban en el convento, y que contaba con aulas, talleres, comedor y dormitorio común para las estudiantes, así como con unas pocas habitaciones privadas para las profesoras y supervisoras. El noviciado tenía una estructura similar. Allí vivían por un año las candidatas al velo, al cuidado de una jefa de novicias. Más sencillos eran habitaciones y dormitorios comunes destinados a las criadas y esclavas. Además, los monasterios solían contar con enfermería, farmacia y prisión, donde no sólo las criadas y esclavas sino también las monjas profesas eran, ocasionalmente, encerradas (ib., 175).

Las celdas de las monjas profesas constituían las edificaciones más destacadas al interior de los monasterios. Estaban usualmente ubicadas en el área

central del convento. Tenían la apariencia de pequeñas casas. La celda de la hija del capitán Alonso Hernández, construida en el Monasterio de Santa Catalina, constaba en 1638 de «...patio, sala, alcoba, oratorio, cocina, escalera a la azotea y cuarto del balconcito» (Durán, 1994, 125). Algunas tenían un piso alto y un pequeño jardín. En ciertos monasterios, las estrechas calles entre las celdas se ampliaban para crear un espacio a manera de pequeña plaza con una fuente; como se aprecia hoy en día en el Monasterio de Santa Catalina de Arequipa.



Interior de un convento limeño.

Pero así como las estrechas calles podían invitar a la meditación también podían convertirse en trampas mortales; lo que sucedió durante el terremoto de Lima en 1746 cuando numerosas monjas, criadas y esclavas encontraron la muerte al ser aplastadas por los muros conventuales. Pero también esas tortuosas y, a veces, laberínticas calles fueron el escenario de situaciones jocosas. A inicios de 1792, un ladrón y sus perseguidores, dos soldados, violaron la clausura del Monasterio de la Concepción por lo que la abadesa protestó del hecho ante el virrey y éste envió un oficio al arzobispo. El prelado en su respuesta aprobó el proceder de los soldados y añadió:

...que si este reo no hubiese penetrado en lo interior del convento y no lo hubieran seguido los soldados, difícilmente lo hubieran encontrado, y sería lo mismo que solicitarlo en un bosque impenetrable y hubiese logrado la salida y burlarse de la justicia para reincidir en los mismos crímenes. (A. A., 1800-1888)

Las celdas, que conferían a los monasterios el aspecto de una aldea, no pertenecían al convento sino a las monjas profesas, quienes las construían a su costa. Muchas de ellas eran lo suficientemente espaciaosas como para albergar a varias personas. En su interior cada monja era la reina y, si provenía de una familia acomodada, podía decorarla con lujo.¹ Las monjas profesas pasaban la mayor parte del tiempo en sus celdas en las que podían conducir sus vidas de manera independiente. Allí descansaban, leían, trabajaban en sus proyectos personales o intrigaban (que era lo mismo) y, con frecuencia, se reunían con sus amigas cercanas para hacer música, conversar, jugar y cantar (Martin, 1983, 175).

No lejos de las celdas de las monjas profesas estaban las pequeñas casas o departamentos de «las señoras seculares», es decir, las mujeres laicas que se habían retirado a vivir al interior de un monasterio. Allí uno podía encontrar a alguna ocasional divorciada esperando del tribunal eclesiástico la concesión de la separación legal de su marido (ib., 175-176).

Finalmente estaban la portería y el locutorio. La portería era la entrada principal de acceso al convento. Con vista a la calle, las porterías y los locutorios solían ser los lugares más concurridos del monasterio. Era en los locutorios donde las monjas recibían a sus amigos y parientes y llevaban a cabo las transacciones con los representantes del convento en el exterior. Los mercaderes llevaban allí sus productos, los jueces y autoridades reales acudían para tratar asuntos oficiales, las amigas mostraban las últimas novedades de la moda y compartían los chismes de la ciudad, los padres acudían a ver a sus hijas, los clérigos eran entretenidos con música y canciones, las esclavas y criadas repartían mensajes verbales y escritos, y algunos caballeros galanteaban a las monjas más hermosas (l. cit.).

2. LA POBLACIÓN DE LOS MONASTERIOS

Los monasterios de Lima eran importantes en términos demográficos por la numerosa población femenina que concentraban. En sus orígenes, en el siglo

1. Una celda de La Concepción en 1653 constaba de dos plantas con las siguientes dependencias: «cuadra de estrado», «cuadra de dormir», recámara con una pieza adicional, «el cuarto de enfrente», patiecillo, cocina, despensas, alacenas, tinajeras y gallineros (Harth Terré & Nárquez Abanto, 1962, 163). Para una descripción más amplia de la celda monacal y los litigios que podía suscitar su posesión, véase Durán, 1994, 125-130.

XVI, albergaban a pocas mujeres pero, con el transcurso del tiempo, algunos de los conventos llegaron a alcanzar en sus claustros una población de más de un millar de mujeres. La Encarnación, por ejemplo, al momento de su fundación reunía a nueve mujeres; en la década de 1630 eran setecientas; y en 1700, 1.041 (ib., 176-177). Hacia 1700, la ciudad capital contaba con diez monasterios de monjas, siete beaterios y un recogimiento que representaban la quinta parte del espacio físico de la ciudad y una fracción similar de la población femenina. Según Lavallé (1982), el 18,8% de la población limeña y europea femenina habitaba en los conventos (820 religiosas de 4.359 españolas), y esto sin contar sirvientas y esclavas, las que incrementaban, en la mayoría de los casos, en más de la mitad la población total de cada una de las órdenes femeninas (25-28).

La población femenina en los monasterios reproducía la estratificación del mundo social exterior. Existían diferencias y jerarquías: monjas de velo negro, monjas de velo blanco, novicias, donadas, señoras retiradas, estudiantes y niñas de corta edad, sirvientas y esclavas. Las monjas de velo negro constituían la elite. Sólo ellas tenían derecho a votar en las elecciones conventuales o a ser electas para algún cargo al interior del convento. Estaban libres de los trabajos manuales y serviles, y su principal obligación era el canto de las horas canónicas en el coro. Su nivel de educación era alto; educadas en las escuelas conventuales, sabían leer, escribir, aritmética, música y drama y poseían ciertas habilidades manuales propias de jóvenes de familias de la elite.

Aunque el nivel educativo de una candidata era un requisito importante para convertirse en monja de velo negro, la condición social y económica de la familia lo era aún más. Martín refiere los casos de mujeres socialmente prominentes pero sin dinero que fueron aceptadas para profesar como monjas de velo negro; así como de otras, también pobres pero provenientes de clases bajas, que fueron rechazadas. Algunos monasterios exigían altas cantidades de dinero como dote que representaba, la mayoría de las veces, una fracción del dinero proporcionado por las familias para asegurar una posición a sus hijas entre las monjas de velo negro (Martín, 1983, 179-181).

En la jerarquía seguían las monjas de velo blanco que, usualmente, eran españolas o criollas con escasa educación y de modestos medios económicos cuyas familias no pertenecían a la elite. Entre ellas había mestizas, que se habían trasladado al convento desde orfanatos u obtenido una dote de

algún piadoso caballero de la ciudad. Se las conocía por su nombre propio y no por el de doña. No podían elegir ni ser elegidas para los cargos de importancia en el gobierno del monasterio. Estaban excluidas nominalmente del canto del coro y se ocupaban de las tareas propias de las amas de llaves. Con frecuencia eran jardineras, enfermeras, panaderas, celadoras, supervisoras de cocina y de lavandería o compradoras, que asistían a los diferentes oficios del monasterio y actuaban como directoras de donadas, criadas y esclavas. Habitaban las celdas de las monjas de velo negro o las comunitarias, o tenían sus propias celdas. En sentido canónico eran monjas, ya que estaban sujetas por sus votos a las reglas del monasterio; la diferencia con las de velo negro era más social y económica que legal y canónica (ib., 184-185).

La descripción de cualquier convento sería incompleta sino mencionáramos a los cientos de criadas y esclavas que habitaban en su interior. Algunas esclavas y criadas habían ingresado al monasterio junto con sus propietarias. Para cientos de mujeres pobres, que buscaban refugio y alimentación a cambio de sus servicios, el monasterio era una magnífica opción. Al interior del grupo de esclavas había diferencias, algunas eran propiedad del convento en tanto que otras trabajaban y pertenecían a las monjas de velo negro. Estas últimas formaban una clase aparte, con más prestigio y socialmente superior al resto. Vivían en las celdas de sus amas, no estaban sujetas a las supervisoras ni a las duras y cotidianas tareas en el monasterio, y solían ser movilizadas como fuerza de apoyo en las elecciones internas (ib., 187-191).

Por último, existía el grupo de las llamadas «recaderas» o mensajeras del convento. Eran los ojos y oídos con el mundo exterior. Cada mañana salían de los claustros para repartir mensajes y correspondencia, convocar doctores, confesores y otros oficiales, solicitar órdenes de abastecimiento de los mercaderes, comprar medicinas y artículos diversos, y llevar regalos a los benefactores del convento. El retorno de las recaderas al convento producía una gran expectativa entre las monjas, ya que traían noticias recogidas en las calles, mercados y bazares de la ciudad (ib., 191).

La vida en los conventos grandes de ciudades como Lima, Arequipa y Cuzco distaba mucho de ser austera. Las monjas vivían rodeadas de criadas y esclavas, solían vestir sus mejores galas y joyas, y no respetaban la regla de clausura al recibir en los locutorios numerosas visitas de parientes y amigos. Las fiestas religiosas y civiles eran motivo para la organización de

representaciones escénicas, corridas de toros, banquetes, conciertos y fuegos artificiales. Los arzobispos de Lima tuvieron en la administración de los monasterios un gran reto y, en la mayoría de los casos, sus ordenanzas orientadas a imponer la disciplina fueron desobedecidas de manera sistemática. En una carta dirigida al rey, un virrey del siglo XVIII se preguntaba cómo pretendían las autoridades civiles controlar a miles de mujeres refugiadas en los reinos casi autónomos de sus conventos si no podían ni siquiera controlar a sus propias esposas.

3. LAS ELECCIONES CONVENTUALES

No les faltaba razón ni al arzobispo ni al virrey al quejarse de lo difícil que resultaba la administración de los monasterios de monjas. En general, la paz reinaba durante largas temporadas al interior de los cenobios y sólo era interrumpida por las elecciones, que solían caracterizarse por su violencia. Las elecciones para renovar a la abadesa de un monasterio debían realizarse cada tres años, aunque en algunos casos podía ser cada año.² Para ser electa se requería más de la mitad de los votos emitidos, no procedía la elección por mayoría simple. La votación era secreta, confidencial y limitada a las monjas de velo negro, las que escribían el nombre de su candidata en una balota que depositaban en un ánfora el día de la elección. Para asegurar la paz entre los grupos contendientes, los prelados o sus representantes acudían al monasterio y permanecían entre las religiosas.

Usualmente las elecciones se realizaban con tranquilidad pero, a veces, la violencia estallaba una vez conocidos los resultados. Las monjas del bando perdedor ciertamente se resistían a aceptar su derrota. El 14 de noviembre de 1686 fue electa abadesa de La Encarnación la madre Becerra. Las seguidoras de la madre Cabrera, su oponente, insatisfechas con el resultado, manifestaron su insatisfacción destrozando la silla y el cojín, símbolos de poder de la nueva abadesa. La reacción del arzobispo no se hizo esperar: excomulgó y sancionó a la madre Becerra (Mugaburu, 1935, 256).

Las elecciones eran acontecimientos que convocaban el interés de amplios sectores de la población. Lo que era comprensible pues no faltaba

2. También por votación las monjas decidían la admisión de novicias, la profesión de una monja, la compra de propiedades y la expulsión o admisión de sirvientes o esclavas, entre otros asuntos.



Religiosa del siglo XIX.

quien tenía a la madre, la hermana, la prima o la amiga encerrada entre los muros monacales. En los días de elecciones, las iglesias de los monasterios y sus alrededores se veían muy concurridos de vecinos interesados en seguir paso a paso las incidencias del acto electoral. El 13 de enero de 1635 las monjas de La Encarnación eligieron como nueva abadesa a Isabel Manrique y, según el testimonio de un contemporáneo, hubo «...muy grande concurso de gente que llenó toda la yglesia y cementerio» (Suardo, 1936, II, 63). A veces la impaciencia de los asistentes se expresaba con violencia. Antes de la

elección de la abadesa de las Trinitarias, el 5 de noviembre de 1636, entre los concurrentes a la iglesia hubo «muchas cuchilladas», ante lo cual la justicia tuvo que intervenir (ib., 149).

En todos los monasterios de monjas había elecciones pero sólo en los monasterios grandes ocurrían incidentes. ¿Por qué? Una respuesta parcial tiene que ver con la condición económica de tales monasterios que eran los más antiguos y, como tales, gozaban de enorme prestigio. Atraían a las mujeres de la elite quienes aportaban dinero por medio de sus dotes; pero, además, ellas o sus familiares donaban casas y tierras, o establecían rentas en la forma de censos o capellanías, etc. Asimismo, como ha demostrado Margarita Suárez (1993), los monasterios funcionaron como importantes instituciones crediticias.

Es así como en la obtención del gobierno de un monasterio pesaban muchas veces consideraciones más de orden económico que auténticamente

religioso. Ser nombrada abadesa otorgaba prestigio social y poder económico, ya que era la representante de la comunidad y, al mismo tiempo, responsable de la administración del patrimonio económico. El arzobispo de Lima, fray Juan de Almaguera, en una carta al rey fechada en 1675, da cuenta de las incidencias en torno a la renovación del gobierno conventual: «El peso mayor que esta dignidad de arzobispo de Lima tiene es el gobierno de los conventos de monjas» expresa el prelado. En su opinión, en los monasterios no era posible esperar un buen gobierno cuando la abadesa se había hecho del cargo apelando a sus vínculos de amistad, parentesco u «otros motivos» con las demás monjas. Para el prelado lo que más perturbaba la disciplina eran las elecciones, en particular porque las abadesas, con el afán de lograr la administración de las cuantiosas rentas, pretendían los cargos «con extraordinarias y muy torcidas diligencias» (Lissón, 1956, V, 413).

Aunque el prelado no explique de qué artimañas se valían las monjas para hacerse de los cargos, por otras fuentes sabemos que era común involucrar a las otras monjas, sirvientas, esclavas y parientes dentro y fuera de los muros conventuales, así como ejercer presiones, sobornos y amenazas. Antes que las abadías vacasen se iniciaba una auténtica campaña de propaganda electoral entre los partidarios, hombres y mujeres dentro y fuera de los muros. Todos portaban listones de distintos colores en los tocados y sombreros «con que dicen la parte que siguen» (l. cit.). Ayer cintas, hoy vinchas; como en los tiempos modernos, las elecciones conventuales constituían un auténtico carnaval.

Es de imaginar que, a medida que se acercaba el día de la elección, las tensiones aumentaban y alianzas y cálculos políticos eran estimados con cuidado. Al momento de la votación sin duda el apoyo familiar era esencial. Conviene recordar que al interior de los conventos coloniales era frecuente encontrar grupos familiares. Vivían juntos en celdas adyacentes y mantenían una sólida relación familiar. Madres, hijas, hermanas, primas, tías, sobrinas, parientes cercanas y lejanas, y amigas estaban presentes en casi todos los monasterios. Formaban pequeñas comunidades que se resistían a ser absorbidas por la vida conventual y eran protegidas por sus criadas y esclavas. En sus espaciosas y cómodas celdas, las monjas llevaban una existencia que era una mezcla de vida familiar y monástica. No era raro encontrar tres generaciones de una misma familia habitando juntas. Durante las elecciones estos grupos solían votar en bloque para imponer a uno de sus miembros (Martin, 1983, 192).

Una vez concluido el acto electoral y proclamada la ganadora, era común que se realizasen festejos muy diversos. El 11 de enero de 1635 las monjas de Santa Clara eligieron como nueva abadesa a María de Silva. En la tarde del día siguiente se celebró una corrida y hubo muchas carreras con la participación de caballeros «en regocijo de la nueva abadesa» frente a la portería del convento (Suardo, 1936, II, 63). El ya mencionado arzobispo Almoguera denunciaba que, luego de una elección, se realizaban grandes celebraciones en la calle. Criadas y mulatas salían al exterior del monasterio y recorrían las calles adyacentes tocando diferentes instrumentos musicales y portando divisas para festejar la elección. A las mujeres del bando perdedor no les quedaba otra cosa que conformarse con su suerte y mantener discreción acerca de las celebraciones «...porque si se supiese que revelaban algunas cosas de estas, las matarían a pesadumbres y aún a golpes» (Lissón, l. cit.).

La imposición de la disciplina en los conventos grandes fue preocupación tanto de la autoridad episcopal como de la virreinal. En su memoria de gobierno, el virrey Manuel Guirior, expresaba —quizá en un tono algo optimista— que los bandos en las elecciones de monjas eran cosa del pasado. Sin embargo, en el Monasterio de Nuestra Señora del Prado, anotó, reinaba «una arraigada desunión de ánimos» que reprimió el arzobispo Diego de Parada mediante la imposición de una presidenta que lo gobernase. El virrey manifestaba que, al enterarse de que se trataba de removerla después de la muerte del arzobispo, pidió un informe al respecto, lo que bastó para que no se llevase a cabo ningún cambio (Lorente, 1867-72, III, 10).

Con el propósito de restablecer la disciplina en la vida monacal, la autoridad arzobispal, en persona o por medio de representantes, visitaba los monasterios. Un día determinado se acudía a conocer lo que demandaba reforma, in situ. Una vez concluida la inspección, se anotaban las órdenes en el libro de visita que debía leerse periódicamente a las monjas para recordarles sus obligaciones. No obstante las buenas intenciones de los prelados, no siempre era posible lograr resultados debido a las relaciones familiares de las monjas con el mundo exterior. El arzobispo La Reguera en una carta al rey, de 28 de marzo de 1785, relataba que había terminado la visita de la mayoría de los conventos grandes y que sólo faltaban los de La Encarnación y de La Concepción, pero que no se atrevía a hacerlo en este último porque hacía poco había sido elegida la madre Muchotrigo, contraria al arzobispo. Decía que criadas, esclavas y otras mujeres habían salido por las calles dando vítores por la monja electa e insultos contra él. El prelado era partidario

de imponer un castigo pero, como la Audiencia estaba del lado de las monjas, se había abstenido de hacerlo (Vargas Ugarte 1953-1962, III, 294).

Las elecciones de abadesa eran acontecimientos que involucraban tanto a las monjas como a los otros miembros de la sociedad colonial. El espacio físico de los monasterios, con sus confortables celdas, creaba las condiciones propicias para el trato y la negociación políticas. Aun cuando el derecho al voto estaba limitado a las monjas de velo negro, éstas solían movilizar a las otras mujeres que poblaban los monasterios como grupos de presión en apoyo de las candidaturas. El día de la elección la lucha, a veces violenta, que se desataba era consecuencia de los intereses económicos y políticos en juego: grupos familiares pugnaban por hacerse del gobierno del monasterio, y para ello se valían de todos los recursos a su alcance.

Desde principios del siglo XIX, las elecciones de abadesa empezaron a perder la importancia social de épocas anteriores. El progresivo empobrecimiento de los monasterios, como consecuencia de las guerras de la Independencia y de las leyes de secularización republicanas, afectaron la economía de las órdenes religiosas. Habitar un convento dejó de ser tan atractivo. Muestra de este proceso fue el desdoblamiento de sus recintos. Con el restablecimiento de la vida en común a mediados del siglo XIX, las monjas pasaron a ocupar dormitorios compartidos y las celdas independientes fueron abandonadas. Una elección como la de La Encarnación en 1671 pasó a ser cosa del pasado y una muestra del activo papel que tuvo la mujer en la política y la sociedad coloniales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHIVO ARZOBISPAL DE LIMA (A. A.). *Comunicaciones, 1800-1888*. Lima: A. A.

BURNS, Kathryn. «Apuntes sobre la economía conventual. El Monasterio de Santa Clara del Cuzco». **En:** *Allpanchis*. Cuzco: Instituto de Pastoral Andina, N° 38, 1991, pp. 67-95.

— *Colonial Habits Convents and Spiritual Economy of Cuzco, Peru*. Durham / Londres: Duke University Press, 1999.

DURÁN MONTERO, Antonia. *Lima en el siglo XVII*. Sevilla: Diputación de Sevilla, 1994.

- GIBBS, Donald. «The economic activities of nuns, friars, and their conventos in Mid-Colonial Cuzco». **En:** *The Americas*. Washington, D. C.: Academy of American Franciscan History, N° XLV / 3, 1989, pp. 343-362.
- HARTH-TERRÉ, Emilio & Felipe MÁRQUEZ ABANTO. «Historia de la casa urbana virreinal en Lima». **En:** *Revista del Archivo Nacional del Perú*. Lima: Archivo Nacional del Perú, N° XXVI, 1, 1962, pp. 207-235.
- LAVALLÉ, Bernard. *Recherches sur l'apparition de la conscience creole dans la vice-royaume du Perou: L'antagonisme hispano-creole dans les ordres religieux (XVIIeme siecle)* (dos tomos). Burdeos: Université de Bordeaux, 1982.
- LISSÓN, Emilio. *La Iglesia de España en el Perú* (cinco tomos). Sevilla: Católica Española, 1956.
- LORENTE, Sebastián. *Relaciones de los virreyes y audiencias que han gobernado el Perú* (tres tomos). Madrid: Imp. y Esterotipia de M. Rivadeneira, 1867-1872.
- MARTIN, Luis. *Daughters of the Conquistadores. Women of the Viceroyalty of Peru*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1983.
- MUGABURU, Joseph de. *Diario de Lima (1640-1694)*. Lima: Imp. C. Vázquez, 1935.
- SAN CRISTÓBAL, Antonio. *Arquitectura virreinal religiosa de Lima*. Lima: Studium, 1988.
- SUARDO, Juan Antonio. *Diario de Lima* (dos tomos). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1936.
- SUÁREZ, Margarita. «El poder de los velos: monasterios y finanzas en Lima. Siglo XVII». **En:** P. Portocarrero (comp.), *Estrategias de desarrollo: intentando cambiar la vida*. Lima: Flora Tristán, 1993, pp. 165-174.
- VAN DEUSEN, Nancy. «Los primeros recogimientos para doncellas mestizas en Lima y Cuzco, 1550-1580». **En:** *Allpanchis*. Cuzco: Instituto de Pastoral Andina, N° 35-36, I, 1990, pp. 249-291.
- VARGAS UGARTE, Rubén. *Historia de la Iglesia en el Perú* (cinco tomos). Lima / Burgos: Aldecoa, 1953-1962.