

**DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN ELECTORAL
EN EL PERÚ**

TEXTOS PARA REFLEXIONAR EL ESTADO EN LOS SIGLOS XX Y XXI

Marté Sánchez y Manuel Valenzuela (editores)

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN ELECTORAL EN EL PERÚ TEXTOS PARA REFLEXIONAR EL ESTADO EN LOS SIGLOS XX Y XXI

Marté Sánchez y Manuel Valenzuela
Editores

Marté Sánchez y Manuel Valenzuela
DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN ELECTORAL EN EL PERÚ
TEXTOS PARA REFLEXIONAR EL ESTADO EN LOS SIGLOS XX Y XXI

Lima: ONPE, 1ra. edición, 2020

296 págs

Perú / Evangélicos / Elecciones Regionales y Municipales / Elecciones Generales / Partidos
Políticos / Movimientos Regionales / Política Subnacional / Consulta Previa / Reforma
Política / Registro Electoral

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jr. Washington 1894, Lima 1

Teléfono: 417-0630

publicaciones@onpe.gob.pe

www.onpe.gob.pe

Todos los derechos reservados

Jefe de la ONPE (i):

Manuel Francisco Cox Ganoza

Dirección del proyecto editorial:

María del Pilar Biggio Pastor

Gerente de Información y Educación Electoral

Edición:

Marté Sánchez

Manuel Valenzuela

Diagramación y carátula:

Doris Isabel García Núñez

Corrección de estilo:

Jorge Coaguila

1ra. edición, febrero de 2020

Tiraje: 500 ejemplares

ISBN: 978-9972-695-83-4

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2020-02655

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156 - 164 Breña.

Lima, Perú

Publicado en febrero de 2020

El contenido de los textos son responsabilidad de los autores y no representan ninguna postura institucional.



Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Información e Investigación Electoral
Área de Información e Investigación Electoral

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN
ELECTORAL EN EL PERÚ
TEXTOS PARA REFLEXIONAR EL ESTADO EN LOS
SIGLOS XX Y XXI

ÍNDICE

Presentación	13
Repensar las ciencias sociales en el Perú	
<i>Marté Sánchez y Manuel Valenzuela</i>	15
El padrón electoral como expresión de las disputas por el poder a lo largo de la historia republicana (Perú: 1821-2019).	
<i>Carlota Casalino</i>	27
Registro electoral, gobiernos militares y expansión de la ciudadanía en el Perú entre 1962 y 1980.	
<i>Odalís Valladares y Mario Meza</i>	63
Evangélicos y elecciones en el Perú (1979-2006).	
<i>Gerson Julcarima</i>	97
Parlamento peruano y ciudadanía (2006-2011). Una aproximación a su cultura política.	
<i>Omar Yalle</i>	119
Política regional y discurso étnico en Huancavelica.	
<i>Rommel Plasencia</i>	137
Nóminas en alquiler: la carrera subnacional en la Elección General de 2016.	
<i>Alonso Barnechea</i>	157
La justicia que tarda: la corrupción subnacional en los casos de Callao y Tumbes.	
<i>Cristhian Jaramillo</i>	189

¿Repolitizar la participación o repensar la gobernanza ambiental? Más allá de la consulta previa y la participación ciudadana. <i>Roger Merino</i>	218
La reforma electoral inconclusa y la agenda legislativa pendiente. <i>José Naupari</i>	248
Sobre los autores	291
Fuentes de los artículos	293

PRESENTACIÓN

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), como autoridad máxima en la organización y ejecución de procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares, realiza desde el año 2002 investigaciones académicas en materia electoral.

En esta oportunidad presenta la compilación *Democracia, participación y representación electoral en el Perú. Textos para reflexionar el Estado en los siglos XX y XXI*, en donde Martí Sánchez y Manuel Valenzuela han seleccionado un conjunto de artículos de relevancia académica elaborando así un texto que discute tópicos asociados a la democracia, ciudadanía, movimientos políticos entre otros.

La presente edición desarrolla un análisis profundo sobre el devenir del país desde el enfoque de las ciencias sociales. Esta compilación pretende ser un aporte académico a tan importante tema de interés, además de convertirse en una herramienta que permita tomar decisiones adecuadas para los funcionarios del sistema electoral y que la ciudadanía en general reflexione respecto a nuestro complejo proceso histórico.

La ONPE mantiene de manera sostenida una línea de investigación temas en materia electoral con la finalidad de aportar en la mejora de la gestión institucional. Así, busca generar una reflexión en torno al rol del Estado en tales situaciones. De esta forma, la ONPE aporta al debate académico en torno a temas como los estudios de igualdad ciudadana, conflictividad electoral, gestión de los procesos electorales, mecanismos de inclusión y participación ciudadana, entre otros temas de interés, con la finalidad de generar aportes de tipo académico, al tiempo que continúa con su compromiso institucional de contribuir a forjar una democracia más sólida y transparente.

REPENSAR LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL PERÚ

Las ciencias sociales en el Perú abordan, desde sus orígenes, el análisis exhaustivo de los hechos sociales. Se caracterizan por el empleo de diversas metodologías para procesar la información. Si bien disciplinas como la Antropología, la Ciencia Política, la Economía, la Historia, la Sociología y las Ciencias Jurídicas destacaron por sus importantes aportes en la forma de comprender el país y sus múltiples aspectos, sus particulares enfoques no permitieron elaborar un diagnóstico integral de las dinámicas y cambios que se producían en la realidad social peruana.

De toda esa multiplicidad de aspectos analizados por las disciplinas sociales, la presente publicación centra su interés en la democracia, la participación y la representación política nacional. Cada ciencia social mostró interés por comprender el funcionamiento de las instituciones sociales, las que buscan garantizar el orden. Así —como sujeto de estudio— el Estado atrajo el interés de los científicos sociales.

No obstante, la complejidad de los procesos en un Estado tan diverso como el nuestro fue motivo suficiente para realizar estudios interdisciplinarios, con el fin de complementar los enfoques teóricos y académicos de cada campo científico de las ciencias sociales. Así, los textos reunidos en esta compilación exploran la dicotomía participación-representación en el sistema democrático.

La presente publicación, *Democracia, participación y representación electoral en el Perú. Textos para reflexionar el Estado en los siglos XX y XXI*, ha sido elaborada sobre la base de dos objetivos claves. El primero, analizar al Perú desde la mirada de las ciencias sociales; desde el diálogo de sus disciplinas, para capturar y comprender la intensa dinámica del Estado peruano. El segundo, dejar en evidencia el funcionamiento de la participación y representación política desde diversas perspectivas y casos de estudio; tratando de retratar la complejidad que significa comprender el país. Ello no implica —siguiendo a WALLERSTEIN

(2006)— un exceso de multidisciplinariedad, sino ausencia de articulación en la estructura de las disciplinas sociales que es necesario complementar.

Los conceptos de democracia, participación y representación han sido definidos con sumo acierto por diversas generaciones de intelectuales. Sin embargo, cada definición ha sido reinterpretada, ya sea por perspectivas político-ideológicas o por una evidente adecuación a los nuevos tiempos. Ello generó que, desde la academia, se discutan estos conceptos poniendo en el centro del debate las posturas institucionales sin considerar o prestar atención a la percepción ciudadana de los mismos.

Pensar acerca de la participación y la representación en el sistema democrático peruano no es labor sencilla. En este sentido, la presente compilación articula un conjunto de estudios e investigaciones que encajan con las líneas de investigación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y que permiten analizar fenómenos sociales vinculados con los procesos electorales y de consulta ciudadana. La ONPE, en las recientes dos décadas, ha puesto énfasis en la labor de producción académica y de publicación de investigaciones en materia electoral; manteniendo su interés en temas de género, conflictividad, inclusión ciudadana, financiamiento de partidos políticos, entre otros. Todos los tópicos de investigación promovidos por el organismo electoral tienen en común el análisis político del Estado y sus instituciones.

Objetivar al Estado y ponerlo como materia de estudio para la ciencia, especialmente para las ciencias sociales, no ha sido una tarea fácil; por el contrario, presentó graves dificultades para los investigadores y académicos; el debate no pudo evitar pensar al Estado como construcción social o como estructura concreta (ABRAMS, 1988). Así, la sociología política aparece en la academia como alternativa de análisis frente al enfoque marxista. No obstante, la principal crítica que tuvo fue su inminente carácter ideológico. Por ello, fue considerada un enfoque interpretativista.

La Historia, por su parte, contribuyó a generar reconstrucciones cronológicas de los diversos procesos políticos que conllevaron al nacimiento de la democracia (DEMÉLAS Y GUERRA, 2008). Para el caso peruano, BASADRE (1931, 1971) desarrolló una prolífica historiografía que profundizó en la comprensión del papel de los partidos políticos del siglo XX; desde su disciplina, reflexionó acerca del país como un lugar de amplias posibilidades. Desde otra perspectiva, MACERA (1977) llevó los estudios histórico-políticos a un nuevo terreno: acercó

la academia al estudio del mundo andino, desde sus movilizaciones sociales y la importancia de los sectores agrarios en el país. Años después, las diversas generaciones de historiadores encontraron en esta temática un nuevo camino por donde conducir sus investigaciones. Las reflexiones de THOMPSON (1981) y HOBBSAWN (1995) fortalecieron la línea de investigación sobre la historia rural peruana.

La Antropología, en cambio, se inspiró en el texto clásico de FORTES Y EVANS-PRITCHARD (1940), considerado el primer intento de la disciplina por comprender las jerarquías políticas en pueblos africanos denominados prepolíticos por la ausencia de Estado, pero, que en su lugar, su ordenamiento estuvo basado en instituciones sociales y parentales. Esta tendencia influyó a varias generaciones de antropólogos peruanos, quienes intentaron comprender los sistemas de poder y dominación en el mundo andino.

En este contexto, la presente publicación compila textos académicos que discuten —desde su campo disciplinar— fenómenos sociales asociados a la participación política peruana. Dedicó especial atención a las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI. Antropólogos, historiadores, juristas, politólogos y sociólogos contribuyeron con sus investigaciones a ensanchar los conocimientos sobre tópicos contemporáneos en el espectro político (COTLER, 1968; MATOS, ALBERTI, WHYTE, WILLIAMS, FUENZALIDA Y OTROS, 1969).

Iniciada la década de 1980, la antropología encontró un nuevo objeto de estudio que remeció y puso en riesgo el ámbito formal de la política nacional: las organizaciones terroristas Sendero Luminoso y el MRTA fueron el centro de la investigación social. Los trabajos desarrollados por los antropólogos de esa generación produjeron importantes aportes para comprender el proceso (DEGREGORI, 1988 Y 1990; STARN, 1993; CORAL, 1994; DEGREGORI, CORONEL, DEL PINO Y STARN, 1996).

La Ciencia Política, por su parte, llega al Perú como una disciplina que cobró mucha relevancia en Europa y Estados Unidos; no obstante, los primeros intentos de la disciplina en nuestro país no fueron bien entendidos, muchos centros universitarios la confundieron con una actividad anexa a los estudios jurídicos. Así, con sus intensas dinámicas políticas, la década de 1990 se convirtió en el escenario preciso para que diversos especialistas de las ciencias sociales apostaran por iniciar los cimientos de esta disciplina para comprender el Estado y dejaran textos clásicos para la ciencia política peruana, (TUESTA, 1995;

LÓPEZ, 1997; TANAKA, 1998; LYNCH, 1999) se adelantaron en prever coyunturas que hoy son temas de actualidad. La consolidación de esta disciplina se viene gestando en las primeras dos décadas del siglo XXI, muestra de ello son los sustanciales aportes a la comprensión del Estado democrático y los procesos de participación política que han producido CAMERON Y SOSA (2013), ZAVALETA (2014) y BARRENECHEA (2014), entre otros.

El presente Libro, reúne todas estas perspectivas disciplinares, con ellas busca que analizar el Estado desde la diversidad e interdisciplinariedad de las ciencias sociales y jurídicas. También, comprender las complejas y a veces tensas relaciones que se desarrollan entre la política y la sociedad.



Los textos aquí reunidos permiten pensar al Perú en una perspectiva diversa, no sólo por los aportes multidisciplinarios sino por la diversidad de casos estudiados. Estando *ad portas* del bicentenario del Perú como República independiente es necesario propiciar debates que inviten a reflexionar, desde la variedad de las disciplinas sociales, sobre nuestro pasado como nación y que permitan reparar errores del pasado y construir bases sólidas y viables que permitan un camino seguro hacia nuestra consolidación como país que asegure bienestar y ciudadanía.

Inicia el libro el artículo *El padrón electoral como expresión de las disputas por el poder a lo largo de la historia republicana (Perú: 1821-2019)* de Carlota Casalino, quien desarrolla una exhaustiva investigación sobre el padrón electoral y como es que este es un reflejo los antagonismos políticos al interior de diversos gobiernos relacionando esta variable con la atención y el reconocimiento de los derechos ciudadanos.

En esa misma línea se concatena el artículo *Registro electoral, gobiernos militares y expansión de la ciudadanía en el Perú entre 1962 y 1980* de Odalis Valladares y Mario Meza, los autores desarrollan una historiografía sobre el incremento del padrón electoral a partir del reconocimiento del derecho al voto a la ciudadanía iletrada. Las variaciones del padrón no sólo implicaron modificaciones en las cifras de ciudadanos habilitados para ejercer su derecho al voto, sino que significó la aparición de un nuevo tipo de elector, también de

nuevos discursos al interior de los partidos políticos. Este hecho ha sido denominado por DEL ÁGUILA (2009) como *desborde ciudadano*.

La relación entre movimiento evangélico y participación política es analizada por Gerson Julcarima, su investigación *Evangélicos y elecciones en el Perú (1979-2006)* profundiza en los vínculos que establecieron algunos partidos políticos con líderes evangélicos como una práctica de la política electoral con la intención de generar resultados electorales favorables; sin embargo, no siempre el liderazgo evangélico consiguió transformar la feligresía en apoyo ciudadano que garantice su triunfo en los procesos electorales. Sin duda, el aporte de Julcarima se inscribe como uno de los estudios pioneros sobre esta temática que abre el camino a investigaciones contemporáneas sobre este tópico (PÉREZ, 2017; PÉREZ Y GRUNDBERGER, 2019).

El estudio de la cultura política, entendida como el conjunto de prácticas establecidas al interior de los espacios políticos en la que los actores no necesariamente desarrollan prácticas democráticas, es motivo de interés para diversos científicos sociales. En *Parlamento peruano y ciudadanía (2006-2011). Una aproximación a su cultura política* de Omar Yalle, se puede apreciar -a modo de relato etnográfico- algunas de las actitudes, comportamientos y prácticas identificadas en el accionar de algunos actores políticos al interior del Congreso de la República llegando a presentar un escenario crítico.

El trabajo de Rommel Plasencia, *Política regional y discurso étnico en Huanca-velica* nos presenta un análisis de la política subnacional a partir del empleo de la variable étnica en las propuestas de gobierno de los candidatos al Gobierno Regional de dicho departamento. El trabajo de Plasencia profundiza en comprender puntualmente las dinámicas políticas que se produjeron en un contexto regional durante la campaña electoral de las Elecciones Regionales y Municipales 2014, también apunta a dejar en evidencia que muchas de las prácticas informales desarrolladas en las campañas electorales están asociadas a la mutación de los discursos políticos cuya única razón de ser es la satisfacción de intereses particulares.

Continuando con la línea de estudios sobre política subnacional, el trabajo de Alonso Barnechea, *Nóminas en alquiler: la carrera subnacional en la Elección General de 2016*, aborda la relevancia de la carrera política a nivel regional en relación con el proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales

en la Elección General de 2016. La investigación destaca por el empleo de testimonios de actores políticos con particular relevancia en el escenario actual de la política peruana.

Cristhian Jaramillo, por su parte, sobresale con su estudio sobre los casos de corrupción en los Gobiernos Regionales de Callao y Tumbes respectivamente, *La justicia que tarda: la corrupción subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. La investigación se centra en la figura del gobernador regional (antes presidente regional), los delitos que se le imputan y el resultado judicial de los mismos durante el periodo 2015-2018. Jaramillo realizó un estudio comparado, del cual se desprenden que ambos gobiernos regionales comparten similitud con los delitos imputados y la ausencia de la nacionalización mediática de sus delitos durante el 2014 y años posteriores.

La participación de los sectores históricamente excluidos y el estricto cumplimiento de acuerdos internacionales como el convenio 169 de la OIT son las directrices sobre las que Roger Merino desarrolla *¿Repolitizar la participación o repensar la gobernanza ambiental? Más allá de la consulta previa y la participación ciudadana*. El texto explora los desafíos y limitaciones al poder de decisión de las poblaciones indígenas en las nuevas instituciones para consulta y participación en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), el autor sostiene que los mecanismos de participación en sí mismos son incapaces de proveer un mayor poder de decisión a las poblaciones indígenas si los hacedores de políticas públicas trasladan argumentos a favor de una transformación institucional hacia instrumentos provisionales de participación para proyectos específicos.

Finalmente, José Naupari, en el marco de las expectativas respecto al futuro de la reforma política presenta el texto *La reforma electoral inconclusa y la agenda legislativa pendiente*. Desarrolla un detallado análisis de los eventos que llevaron a la disolución del Congreso de la República y relaciona desde un enfoque jurídico las iniciativas pendientes de promulgación en la siguiente legislatura recientemente electa. Las reflexiones del autor llaman la atención respecto a la importante labor desarrollada por la Comisión de Alto Nivel Para la Reforma Política y sus recomendaciones, las mismas que fueron entregadas para la mejora del actual sistema político.

Democracia, participación y representación electoral en el Perú. Textos para reflexionar el Estado en los siglos XX y XXI, es posible gracias al importante aporte académico de los autores aquí seleccionados, quienes gustosos y

desinteresadamente permitieron recopilar, adecuar y escribir sus trabajos para el resultado final, que no es otra cosa que el presente libro puesto a disposición del lector acucioso e interesado y la ciudadanía en general. Una ciudadanía que es concebida, por los editores, como el derecho a tener derechos y desde esa posición cada uno de los ciudadanos estamos obligados a fortalecer el sistema democrático a través de dinámicas de participación y representación que vienen dadas por el Estado, pero también a través de requerimientos desde abajo; justamente en ese encuentro de fuerzas radica la garantía de una concepción y práctica de la democracia igualitaria en nuestro país.

*Marté Sánchez
Manuel Valenzuela*

Los Editores

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMS, P. (1988) «Notes on the difficulty of the studying the state». En: *Journal of Historical Sociology*, 1(1), pp. 58-59.

BASADRE, J. (1971). *El azar en la historia y sus límites*. Lima: Ediciones PLV.

BASADRE, J. (1931). *Perú, problema y posibilidad. Ensayo de una síntesis de la evolución histórica del Perú*. Lima: Librería Francesa y Casa Editorial E. Rosay.

BARRENECHEA, R. (2014). *Bases, becas y votos. Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

CAMERON, M. Y SOSA, P. (2013). «Organizaciones políticas no institucionalizadas y Estado de derecho en el Perú pos-Fujimori: una propuesta para la investigación». En: *Politai. Revista de Ciencia Política*, año 4, nro. 7, Partidos y Sistemas de Partidos.

COTLER, J. (1968). *Haciendas y comunidades tradicionales en un contexto de movilización política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

CORAL, I. (1994). *Desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1992*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

DEGREGORI, C. I. (1988). *Sendero Luminoso. Parte I: los hondos y mortales desencuentros. Parte II: lucha armada y utopía autoritaria*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

——— (1990) *El surgimiento de sendero luminoso. Del movimiento por la gratuidad de la enseñanza al inicio de la lucha armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

DEGREGORI, C. I.; CORONEL, P.; DEL PINO, P. Y STARN, O. (1996). *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

DEL ÁGUILA, A (2009) «El otro desborde popular. El voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la crisis del sistema de partidos peruano» En: *Elecciones* año 8. N°9, Ciudadanía y participación en los procesos electorales.

FORTES Y EVANS-PRITCHARD (EDS.) (1940). *African Political Systems*. Londres: Oxford University Press.

HOBSBAWN, E. (1995). «Nationalism and Nationality in Latin America». En: *Pour une histoire économique et sociale internationale: mélanges offerts á Paul Bairoch*. Ginebra: Édition Passé Présent.

LÓPEZ, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS.

LYNCH, N. (1999). *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

MATOS, J.; ALBERTI, G.; WHYTE, W.; WILLIAMS, L.; FUENZALIDA, F. Y OTROS (1969). *Dominación y cambios en el Perú rural: la microrregión del valle de Chancay*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

MACERA, P. (1977). *Agricultura en el Perú, siglo XX: documentos*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM).

PÉREZ, J.L. (2017). *Entre Dios y el César. El impacto político de los evangélicos en el Perú y América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos / Konrad Adenauer Stiftung.

PÉREZ, J.L. y GRUNDERBERGER, S. (EDS) (2019). *Evangélicos y poder en América Latina*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

STARN, O. (1993). *Hablan los ronderos: la búsqueda por la paz en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

TANAKA, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

THOMPSON, E. P. (1981). *Miseria de la teoría*. Barcelona: Crítica.

TUESTA, F. (1995). *Sistema de partidos políticos en el Perú 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

WALLERSTEIN, I. (2006). *Abrir las ciencias sociales. Informe de la comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. Ciudad de México: Siglo XXI.

ZAVALETA, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).



EL PADRÓN ELECTORAL COMO EXPRESIÓN DE LAS DISPUTAS POR EL PODER A LO LARGO DE LA HISTORIA REPUBLICANA (PERÚ: 1821-2019)*

Carlota Casalino

Introducción

En la actualidad los organismos electorales en países democráticos se han especializado en la elaboración del Padrón Electoral. En ese sentido, este tiende a ser cada vez más inclusivo y trata de utilizar la tecnología más reciente para procesar —en el menor tiempo posible y con estándares de calidad— la relación de electores hábiles que deben ejercer su derecho al sufragio el día designado para llevar a cabo las elecciones.

En algunos países, el padrón electoral es elaborado por el único organismo electoral existente. Pero no en todos los países hay un solo organismo electoral, a veces se tienen dos y en otros casos hay tres organismos electorales. En el Perú, se cuenta con tres organismos electorales, y uno de ellos, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil RENIEC es el encargado del padrón electoral. Luego de su elaboración —de la manera más actualizada posible— se envía al Jurado Nacional de Elecciones JNE para su fiscalización y posterior

* Esta investigación es parte del proyecto E19151701 inscrito en el VRIP-UNMSM.

aprobación. Una vez que el padrón electoral es aprobado, se remite a la Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE para que pueda definir y organizar aspectos importantes del proceso electoral, como por ejemplo los locales de votación, las mesas de votación, la cantidad de material electoral que se requerirá, la capacitación electoral, entre otros aspectos clave.

Visto así, daría la impresión de que el padrón electoral que hoy tenemos siempre ha sido elaborado por el mismo organismo electoral y de la misma forma, incluso que los criterios para incluir a los electores han sido siempre iguales. Pero ello no es así. El padrón electoral ha cambiado a lo largo del tiempo. Diferentes organismos han tenido a su cargo la responsabilidad de su elaboración y los criterios para incluir o excluir a los integrantes del padrón han variado permanentemente. Incluso hoy en día tenemos en el Perú un padrón electoral con una inclusión casi universal, lo que significa que no es relativamente reciente dicha característica.

Sin embargo, no es suficiente estar incluido en el padrón electoral para poder ejercer el derecho al sufragio. Hay varios casos en los cuales los ciudadanos pueden estar en el padrón electoral, pero está pendiente tomar medidas para garantizar que puedan ejercer su derecho al sufragio evitando así el abstencionismo, aspecto que ya ha sido resuelto en varios países de la región. En ese sentido, hay países que ya tienen en sus padrones electorales a las personas que están recluidas en centros penitenciarios sin sentencia firme y se han establecido las medidas para que puedan ejercer su derecho al sufragio en dichos lugares, así como en el caso de los que están hospitalizados o están en sus casas, pero no pueden movilizarse a un centro de votación por estar postrados.

Decíamos que los organismos que han elaborado el padrón electoral han ido cambiando a lo largo del tiempo, así como los criterios para que determinadas personas sean incluidas o excluidas. Por eso, en lo que sigue explicaremos esos cambios, que no han sido pocos a lo largo de nuestra vida republicana. Para explicar dichos cambios es necesario recurrir a un conjunto de conceptos que nos permitirán comprender mejor esos procesos.

Lo primero que debemos tomar en consideración es que nuestro país debe ser ubicado entre los poscoloniales (PINEDO 2015). Es decir un país con un pasado colonial de varios siglos que dejó una impronta muy marcada de exclusión, por lo que después de la independencia carga con un legado colonial

—en la esfera económica predomina una economía primario exportadora, en la esfera política el patrimonialismo ha devenido en corrupción y en los aspectos sociales perdura la discriminación, solo para mencionar algunos aspectos problemáticos— por lo que hasta ahora las actuales generaciones tenemos pendiente de resolver esa carga tomando en consideración que estamos muy cerca al bicentenario de vida independiente. Una república que está por cumplir doscientos años de existencia y con el reto de resolver los problemas del legado colonial está asociada —a su vez— a la ciudadanía y a la cultura política.

Por ello, uno de los temas importantes de la república —desde sus inicios— fue el aprender a ser ciudadanos partiendo de la impronta de haber sido súbditos durante varios siglos. No fue tarea nada fácil. La ciudadanía está asociada al ejercicio de la soberanía y de los derechos, sobre la base de varios principios y valores como la igualdad política —isonomía—, tolerancia, libertad individual, respeto, responsabilidad, solidaridad, compromiso por el cultivo de la virtud cívica y participación en lo público de manera activa a favor del bien común. De ahí que Sinesio López defina mínimamente al ciudadano como «un individuo o comunidad de individuos con derechos garantizados por el Estado y con responsabilidades hacia la comunidad política de la que forma parte (LÓPEZ 1997: 119). Así, podríamos señalar que no se es ciudadano —en esencia— cuando se gestiona el cambio del DNI amarillo por el azul, sino que se es ciudadano cuando se ha tomado conciencia que se debe ejercer un conjunto de responsabilidades y derechos pensando en la construcción cotidiana de una comunidad política en la cual todos —con nuestras diferencias— compartimos un destino común en igualdad de oportunidades.

Si seguimos con estos conceptos básicos que nos permitirán entender los vaivenes y las disputas por el poder al momento que se elaboró el padrón electoral durante sus más de doscientos años de existencia, podemos pasar al gobierno representativo. Un aspecto importante para considerar es que este surge antes de la república. En esa época gobierno representativo no significaba gobierno democrático. En efecto, la historia de España de las primeras décadas del siglo XIX está asociada a una grave crisis política en la cual arrastró a sus virreinos. La ausencia del rey Fernando VII —al abdicar junto con su padre a favor de Napoleón Bonaparte— dio lugar a una reacción del pueblo español de entender ese acontecimiento como un vacío de poder. Así es como resurgen teorías políticas que señalaban que ante la ausencia del rey el poder retorna al pueblo, por lo que para constituir gobierno era necesario

pasar por la elección de sus autoridades —hasta el retorno del rey—. Después de esa crisis, España vivió experiencias liberales y también absolutistas, y en el nuevo mundo, surgieron —con excepción de Cuba que demorará varias décadas más— repúblicas independientes (PANIAGUA 2003, DEMÉLAS 2003 y 2008, GUERRA 2001, Mc FARLANE 2009, CHUST Y FRASQUET 2013, LEMPERIERE Y LOMNÉ 2012, ANNINO 1995).

Otro aspecto por considerar es el Estado de alta capacidad y Estado de baja capacidad. Sobre este concepto, Charles Tilly sostiene que el aparato del Estado se caracteriza por ser de alta capacidad cuando recoge las demandas de la población y las transforma en políticas públicas. Asimismo, cuando hace observar el cumplimiento de las normas y decisiones políticas. Sin embargo, no se debe perder de vista que, los extremos de la capacidad del Estado —débil o muy alta— dañan o dificultan la democracia. De esa manera, Tilly define la capacidad del Estado como «la medida en que las intervenciones de los agentes estatales sobre los recursos, actividades y conexiones interpersonales no estatales alteran las distribuciones existentes de dichos recursos, actividades y conexiones interpersonales, así como las relaciones entre tales distribuciones». (TILLY 2010: 48).

Del mismo autor consideraremos su propuesta de analizar la democracia como un continuum de democratización-desdemocratización. Podemos analizar la democracia desde una dinámica, de etapas donde puede empezar un gobierno a partir de la democratización —en el sentido que se abre para la participación de la mayoría de los electores— pero que se puede cerrar en el camino yendo hacia la desdemocratización. Para ello es necesario considerar cuatro elementos: amplitud, igualdad, protección y consulta mutuamente vinculante. El primer elemento —amplitud— se refiere al paso en el cual un pequeño grupo de la población goza de amplios derechos y el resto es completamente excluido para transitar hacia una inclusión muy amplia donde toda la población goza de la ciudadanía. En el caso de la igualdad, Tilly realiza el mismo ejercicio, un cambio de una sociedad donde existe una profunda desigualdad entre la población que pasa a otra situación en la cual los ciudadanos experimentan una amplia igualdad. El autor advierte que estos dos primeros elementos no son suficientes para definir un régimen democrático. Por ello, incluye el tercero —protección— referido específicamente respecto al Estado. Es decir, que los ciudadanos no son víctimas de las arbitrariedades del Estado, sino que

tienen garantizado un debido proceso. El último elemento —consulta mutuamente vinculante— se refiere al hecho que «los agentes estatales disponen de obligaciones claras, ejecutables, a fin de repartir beneficios de acuerdo con la categoría del destinatario», lo contrario significaría que el agente estatal tiene demasiado poder discrecional, generándose así un clima para la corrupción y la arbitrariedad. (TILLY, 2010 45-46). Señalados los elementos clave, es necesario ahora sí, compartir la definición operativa de democracia, democratización y desdemocratización:

[...] un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos demuestran una consulta mutua vinculante, amplia, igual y protegida. La democratización significa, por consiguiente, el movimiento neto hacia una consulta más amplia, igual, protegida y mutuamente vinculante y desdemocratización significa el movimiento neto hacia una consulta menos amplia, igual, protegida y mutuamente vinculante» (TILLY: 95).

También es importante considerar a las instituciones políticas inclusivas y las instituciones políticas excluyentes o extractivas, par de conceptos propuestos por DARON ACEMOGLU y JAMES ROBINSON (2012). Consiste en analizar quiénes, dónde, cómo y cuántos toman decisiones. Así, cuantas más personas deciden de manera periódica, estamos ante instituciones inclusivas, pues ellas deciden en función a los intereses de esa mayoría. Lo contrario es excluyente o extractivista, pues una oligarquía o una minoría puede tomar decisiones considerando sus intereses exclusivos afectando o no considerando a la mayoría. Cabe precisar que cuando hablamos de instituciones políticas, nos referimos a reglas de juego escritas o no relacionadas con el poder político y el gobierno. Así, son las reglas en las cuales se establecen los incentivos en la política, cómo se elige el gobierno, sus funciones y límites, quién tiene el poder y cómo debe utilizarlo. Para que sean catalogadas como inclusivas deben repartir el poder de manera amplia en la sociedad y establecer cuáles son los límites (ACEMOGLU Y ROBINSON 2012: 101-14).

Finalmente, lo básico sobre los procesos electorales, es conocer los elementos del sistema electoral, las etapas y tipos de los procesos electorales. Para ello son muy buenos referentes los trabajos de DIETER NOHLEN (2011). Así, entendemos el sistema electoral como las reglas o el procedimiento por medio

del cual el voto emitido a favor de un partido o un candidato se transforma en escaño o en la elección de una autoridad. Este sistema se estructura o conforma por los siguientes cinco elementos: circunscripciones electorales, forma de las candidaturas, procedimiento de la votación, mecanismo por el cual se convierten los votos en resultados electores y el umbral de representación. Respecto a los procesos electorales, básicamente hay tres etapas, la preelectoral, la electoral y la poselectoral. Los tipos de elecciones están en función a si son competitivos, transparentes y libres, de ahí que pueden ser no competitivos, semi competitivos o competitivos. En nuestro caso, el Padrón electoral es la relación de electores hábiles para votar y se elabora en la etapa preelectoral.

Pasemos ahora a la segunda parte de este acápite, consistente en dar cuenta de los antecedentes del padrón electoral en procesos electorales modernos tenidos en nuestro territorio.

Antecedentes

Cuando nos referimos a los antecedentes, de manera específica nos remitimos al proceso electoral moderno y no a las elecciones tradicionales o de antiguo régimen. Es decir, al proceso en el cual se eligen representantes y no procuradores —el representante no tiene mandato imperativo y el procurador sí— este último correspondía a una representación de antiguo régimen, donde se estaba sometido a mandato imperativo y por lo tanto no se podía abordar ni decidir un tema si es que no había sido decidido por el representado quien le daba poderes específicos, además en este tipo tradicional, la representación era considerada un privilegio. El contexto es particularmente importante, porque a lo largo de aproximadamente cuatro años —1809-1814—, se llevan a cabo cinco elecciones en España y América, que en sí mismas dan el carácter revolucionario a la experiencia española (GUERRA 2001, PANIAGUA 2003, DEMÉLAS 2003), pues las primeras elecciones —1809-1812— son de Antiguo régimen y por lo tanto muy restringidas, pero las últimas —1812-1814— son elecciones modernas con voto masculino universal. Ello significa que son elecciones en las cuales los electores son individuos y la representación también es individual y no corporativa, en las cuales los representantes votan de acuerdo con su conciencia y no está sujeto a mandato imperativo.

Hemos señalado que el contexto es particularmente importante pues cada proceso electoral se hizo bajo diferente sistema electoral —desde un sistema de representación antiguo, pasando por uno mixto hasta uno de sufragio casi universal—, sino porque también se trata de un Estado borbónico debilitado en España por la crisis política mencionada, lo que dará lugar a que la Iglesia que había sido relegada en el Estado borbónico —ya que había sido desplazada por la institución militar— (FISHER 2000) resurja y se convierta en un elemento clave para hacer viables los procesos electorales modernos. Es así como en esta coyuntura crítica la Iglesia vuelve a tener poder, porque será la institución que tiene control sobre la población. Ello debido a que los párrocos saben quiénes van a misa periódicamente, estamos en una «sociedad cara a cara», pues en cada parroquia todos se conocen, se controlan e incluso se vigilan. Los curas y los subdelegados que son los encargados de hacer los censos de población para estos procesos electorales definen quiénes son hábiles o no para votar. La lista de padrón inicial LPI surge en este periodo, pues los curas colocaban una primera lista en la puerta del templo y los vecinos ciudadanos tenían la responsabilidad de verificar si estaban incluidos. En el caso que hubiera que hacer alguna modificación, debían explicar al cura las causas por las cuales debían ser incorporados.

Es así como en aplicación de lo establecido en la Constitución de Cádiz se tienen las primeras elecciones modernas. En primer lugar, las elecciones para las Cortes Generales, donde el Virreinato del Perú debía elegir 22 representantes en un sistema electoral de elecciones indirectas de cuatro grados (elección popular, elección de los compromisarios, elección de los electores y finalmente de los diputados) en tres instancias (Junta parroquial, junta de partido y junta provincial), las Diputaciones provinciales —que eran las antiguas intendencias— eran dos (Lima y Cusco) y se elegían al jefe superior, al intendente y a siete miembros. Los Ayuntamientos Constitucionales —los antiguos municipios—, significaban la elección de alcaldes, regidores y síndicos procuradores. Eran elecciones indirectas de dos grados. Al alcalde se le elegía anualmente y a los regidores y síndicos procuradores cada dos años con renovación por mitad de cada año (PANIAGUA 2003, REBATA 2015, VALLADARES 2019).

Varios autores sostienen que en este periodo y hasta el momento en que se conformó el registro electoral permanente, la disputa, manipulación y fraude se daba principalmente al momento de decidir quién se incluía y a quién se

excluía del padrón electoral (GUERRA 1999, MALAMUD 2010, NÚÑEZ 2005, PERALTA 2010, REBATA 2015):

La primera condición para que la voluntad individual pueda expresarse es que todos los que son ciudadanos y solo ellos, puedan efectivamente votar, lo que supone la existencia de un padrón electoral imparcial. Sin prejuizar las intenciones de los constituyentes que tuvieron que inventar disposiciones inéditas para hacer votar a una masa considerable de hombres ni las de las autoridades locales que las aplicaron, bien puede afirmarse que esa condición no se dio. En efecto, la constitución de los padrones se dejó a las municipalidades y los párrocos, los únicos que entonces podían materialmente hacerlo. Es muy posible que en las ciudades grandes ese padrón fuese relativamente imparcial; pero no es arriesgado suponer que en los pueblos el poder de decidir quiénes eran en realidad los ciudadanos en ejercicio de sus derechos facilitase múltiples manipulaciones electorales al servicio de estrategias locales. (GUERRA 1999: 49).

En ese mismo sentido, Valladares considera que las disputas por el padrón electoral durante el gobierno del virrey Abascal estuvieron dadas entre los criollos y los peninsulares. Especialmente porque los resultados de las elecciones del 9 de diciembre de 1812 fueron favorables a los primeros (VALLADARES 2019: 48). Esto significó, por lo tanto, la pérdida de poder de los sectores tradicionales y nuevas prácticas políticas.

En síntesis, podemos señalar que a partir de 1812 se realizan las primeras elecciones modernas en estos territorios. El voto era indirecto y era un padrón electoral expresado como inclusivo masculino y en los procesos votaban todos —desde criollos hasta indígenas—. Las disputas por el poder estaban entre los criollos y los peninsulares, pero también entre los párrocos y subdelegados por un lado y la población interesada en participar en estas nuevas prácticas políticas por el otro. Es decir, las elecciones podían ser la consecuencia de los que fueron habilitados para votar en el padrón electoral de ese entonces.

El padrón electoral en el Perú como expresión de las disputas por el poder (1822-2019)

En este segundo acápite nos interesa presentar una mirada de conjunto de nuestra historia republicana, utilizando como hilo conductor las disputas por

el poder expresado en el padrón electoral durante estos casi doscientos años. En primer lugar, revisaremos brevemente el contexto en el cual se producen los principales cambios, luego daremos cuenta de las disputas y quiénes las protagonizan para terminar explicando esta etapa a la luz de los conceptos definidos en la primera parte. Para ello presentaremos seis hitos ordenados cronológicamente: 1) los inicios de la república, 2) mediados del siglo XIX, 3) fines del siglo XIX e inicios del siglo XX, 4) mediados del siglo XX, 5) fines del siglo XX; y, 6) los inicios del siglo XXI.

Las disputas por el poder expresadas en el padrón electoral al inicio de la República

Si bien las autoridades organizaron procesos electorales y la población participó en dichos procesos desde 1809, cuando se proclama la independencia en 1821, faltaba ganar gran parte del territorio de lo que constituirá la república peruana. De ahí que la representación inicial, esté sustentada en diputados suplentes en aquellos departamentos bajo control realista, repitiendo así las prácticas electorales de la Francia y España revolucionarias (Gueniffey 2001, Demélas 2003). Asimismo, nuestro primer proceso electoral republicano se caracterizó porque fueron elecciones directas —por primera vez— a pesar de que durante casi todo el siglo XIX estas fueron predominantemente indirectas. Otro aspecto fundamental fue el tránsito de súbdito a ciudadano, así como de vecino a ciudadano.

En estos primeros años —de coyuntura crítica— entre la proclamación de la Independencia en 1821 y las guerras de Junín y Ayacucho de 1824, se producen dos procesos electorales. El primero en 1822 fue convocado por José de San Martín para elegir a los miembros del Congreso Constituyente y el segundo en 1825 para llevar a cabo elecciones convocadas por Bolívar. Estudiosos de este periodo, como Paniagua, consideran que son elecciones dadas en el marco de influencia extranjera y por lo tanto pueden clasificarse de esa manera. Como el territorio en 1822 está dividido entre el territorio donde están los patriotas y el territorio donde están los realistas, en ambos espacios se llevarán a cabo elecciones, esto debido a que en España se había producido la revolución liberal y nuevamente se había restaurado la Constitución de Cádiz.

En la década de 1820 se promulgaron cuarenta y seis normas vinculadas a asuntos electorales. En 18 de ellas se regulan aspectos del sistema electoral, mientras que en 19 se abordan temas del organismo electoral, 13 tratan sobre la competencia electoral y otras 13 se refieren a la participación electoral. No obstante, ser la década con mayor número de normas electorales emitidas del siglo XIX, se trata de un Estado de baja capacidad, porque colapsa debido a la desestructuración política, económica y social producida por los años de guerra. Solo queda en pie la estructura del poder local lo que significará uno de los mayores retos de la república buscar la centralización del poder una vez que el Estado republicano comienza a configurarse (Annino 2003: 168-180). Es muy probable que esa característica del poder local haya sido la razón por la cual el Reglamento de Elecciones de Diputados de 1822 diera la responsabilidad al municipio para la confección del padrón electoral y para emitir el boleto de sufragio. Por lo tanto, los organismos electorales o instancias reguladoras con funciones electorales serán determinados en el reglamento de elecciones de Diputados de 1822 que estableció la responsabilidad de organizar las elecciones a los municipios de capitales y comisiones particulares de cuatro miembros presididas por el presidente del departamento o el primer alcalde. Entre sus principales atribuciones estuvieron el formar el padrón electoral a través de la calificación de ciudadanos, expedir el boleto de sufragio para ejercer el derecho al voto, organizar la elección de las mesas preparatorias o mesas de sufragio. Si bien el Padrón electoral mantuvo la denominación de Censo, la responsabilidad para su elaboración recayó en las comisiones encargadas de calificar a los ciudadanos sufragantes. En ese sentido, dado lo establecido por las normas y la práctica electorales de entonces, la parroquia seguirá siendo la referencia de base territorial y el gobierno local el ámbito de la organización electoral, por lo que la iglesia y el municipio compartirán la responsabilidad de dicho padrón.

El padrón electoral se caracterizó en este periodo por ser inclusivo masculino, participan los mismos tipos de electores masculinos, criollos, mestizos, indígenas, no interesaba si sabían leer o no desde las Cortes de Cádiz. Los únicos que no podían eran los dependientes económicos, como los siervos y esclavos. Para ser ciudadano con «voz activa» (derecho al sufragio) se debe haber nacido libre, ejercer alguna profesión o industria útil, estar casado o haber cumplido 21 años, tener casa abierta (independiente), tener una renta o

propiedad Lima: 500 pesos, costa: 300 pesos y sierra 200 pesos. Nótese cómo en este periodo no se menciona a la Amazonia.

En este periodo las disputas iniciales están dadas entre los realistas y los patriotas. Una vez proclamada la independencia y hasta el retiro de Bolívar en 1826, las disputas se llevan a cabo entre los peruanos y los miembros de los ejércitos libertadores del sur y del norte. Una vez que quedan los peruanos en el poder las disputas estarán dadas entre los caudillos de las regiones en sociedad con los prefectos (ROJAS 2017).

Militares y la disputa de los civiles por el poder a mediados del siglo XIX

Este periodo se inicia a mediados del siglo XIX hasta 1872 como punto culminante cuando el Partido Civil accede al poder (Mc Evoy 2007, Mücke, 2010). El contexto es el apogeo del segundo militarismo, pero surgen movimientos y clubes de civiles que se interesan por participar en la política. Se trata de un periodo de incipiente formación del Estado a partir de los ingresos del guano, pero que pronto irá transformándose en un Estado rentista. Por lo tanto, a mediados del siglo XIX comienzan a cambiar las prácticas electorales.

El padrón electoral estuvo a cargo del poder local, de los municipios con el apoyo de la Iglesia, al seguir vigente la división territorial parroquial. Chiaramonti sostiene que el poder local tuvo completa autonomía cuando estuvo a cargo del registro electoral y de la organización de los procesos electorales a lo largo de casi todo el siglo XIX, hasta la reforma de 1895. Ello estuvo acompañado de una amplia participación electoral de los indígenas en los comicios para los Grandes Electores (CHIARAMONTI 2005). Sin embargo, la inestabilidad política es muy marcada, lo que dará lugar a que —tal como sostiene Aljovín— los procesos electorales pasen a ratificar y legitimar el poder que se consigue a través de los golpes de Estado y el levantamiento de los caudillos regionales (ALJOVÍN 2018: 69). No obstante, las elecciones de 1851 marcan un punto de quiebre, surgen los clubes electorales que darán una nueva dinámica a las prácticas electorales locales (ALJOVÍN 2018: 73-74).

Las disputas por el poder se llevan a cabo entre civiles beneficiados por el boom del guano que buscan desplazar a los militares que habían gobernado

—primer militarismo— sobre el prestigio logrado durante las guerras de independencia, pero que habían generado una fuerte inestabilidad política. Asimismo, las disputas en el ámbito del registro electoral y la organización de los procesos estarán entre el poder local municipal y los clubes electorales.

El Estado se está formando de manera incipiente, con presupuesto y centralización. En la década de 1840 se promulgan dieciséis leyes que abordan aspectos electorales de las cuales se puede señalar que la mayoría es de convocatoria a elecciones o a los electores (cinco), además de disposiciones destinadas al cuerpo electoral (siete). Esta década culmina con un reglamento de elecciones en 1849. En ese sentido, doce normas regulan aspectos del sistema electoral, diez hacen lo propio con el organismo electoral, no hay normas que se refieran a la competencia electoral y solo cuatro ven lo relacionado con la participación electoral. La década de 1850 es particularmente productiva ya que se promulgan 34 normas electorales. De ellas destacan por su novedad las que suspenden e incluso anulan procesos electorales debido a disturbios y desórdenes durante la jornada electoral, además de otros casos en los cuales se presentan reclamos y dualidades. Así tenemos seis normas que tratan esos temas. Igual número de leyes encontramos que modifican el registro cívico, renuevan los colegios electorales o la junta de registros. En esta década no podía dejar de producirse reglamentos de elecciones, las mismas que se promulgan en 1851 y en 1855. Si clasificamos las 34 normas electorales de la década de 1850, encontramos que 25 corresponden al sistema electoral, quince a organismos electorales, uno a competencia electoral y seis a participación electoral.

Adicional a las normas, que expresarían cambios respecto a los procesos electorales. Podemos indicar que las prácticas políticas también se modifican. Hemos señalado que, durante la primera mitad del siglo XIX, generalmente se solía acceder al poder por medio de golpes de Estado y luego eran legitimadas por las elecciones. Eso hacía que la disputa por poder se expresara en el control del padrón electoral y también en lograr controlar el segundo grado de esas elecciones indirectas. Es decir, los electores garantizan el triunfo y legitimen el proceso electoral. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX la violencia política ya no se da en el golpe de Estado, sino que se traslada al control de las mesas electorales, pues debido a la conformación de clubes electorales, la estrategia de ganar las elecciones en primer grado dará lugar a las «dualidades». Es decir, a mesas de votación paralelas.

La disputa de la oligarquía por restringir el poder de decisión en la política y la creación de organismos electorales. Fines del siglo XIX e inicios del XX.

A fines del siglo XIX se produce un punto de ruptura, respecto a los criterios y los encargados de elaboración del padrón electoral. Si bien, ya se habían ido produciendo cambios paulatinos, después de la derrota de la guerra del Pacífico se acentúan dichos cambios hasta dar un giro drástico. Ello se debió a la existencia de un afán de la elite económica oligárquica de hacerse con el poder de manera exclusiva, por lo tanto, las disputas estarán entre los partidos Civil —renovado—, Constitucional y el Demócrata. En ese sentido, la política se va transformando de clubes electorales a partidos políticos. Ello significa organizaciones con implantación territorial y la organización de una maquinaria para enfrentar los procesos electorales. Se desencadenan así nuevos procesos y dinámicas que darán como resultado las primeras experiencias del Estado de centralizar las actividades electorales en un solo organismo. Así es como surge en 1896 la Junta Nacional Electoral y posteriormente —en 1931— el Jurado Nacional de Elecciones. En ese último caso como un organismo no solo centralizado, sino autónomo.

Los cambios políticos de fines del siglo XIX tendrán como protagonista a Piérola, el líder del Partido Demócrata y antiguo enemigo de los civilistas quien se aliará con ellos en contra de Cáceres. Ello significará que la base social de Cáceres —la población indígena— que había liderado la resistencia durante la Guerra del Pacífico para que los chilenos no ocupen todo el territorio nacional, será excluida del padrón electoral por su condición mayoritaria de analfabetos. En ese sentido, se redefine la ciudadanía en base a ser alfabeto y mayor contribuyente, dando lugar a una ciudadanía oligárquica. A partir de ese momento el voto será directo.

Esos cambios significan que se inicia un proceso de desdemocratización, pues los analfabetos —que eran la mayoría de la población indígena— y los sectores populares urbanos serán excluidos del padrón electoral. Las consecuencias de esas medidas son el recorte tan dramático que el padrón electoral quedará reducido a un 4% o 5% de la población, situación que estará vigente hasta casi finales del siglo XX, cuando la Constitución de 1979 cambie dicha situación. Es un cambio drástico de exclusión y por lo tanto habrá una centralización del Estado oligárquico en la Junta Electoral

Nacional. Tal como sostiene Ccasani, el padrón electoral se convirtió en un instrumento revelador de los intereses y convenciones de los protagonistas políticos de ese entonces (CCASANI 2019).

Estos cambios en el sistema electoral dieron lugar, al régimen oligárquico bautizado por Basadre como República Aristocrática, también conocido como segundo civilismo. Tal como sostienen Burga y Flores Galindo un gobierno de las clases altas que utilizaban la violencia para los excluidos del padrón electoral y el consenso para los miembros de las elites (BURGA Y FLORES GALINDO 1994). Entre las novedades que se incorporan en este periodo será la Ley 2108 que establece el uso del Registro Militar. Se trataba de una propuesta normativa dada a partir de Benavides quien hizo un golpe de estado al gobierno de Billinghamurst. Esta norma, tal como señala Segura, fue aplicada durante las elecciones de 1915 y las de 1919, asimismo estuvo vigente hasta 1931. Se aplicó como una medida para evitar la «politización» del registro electoral, pues en el ámbito local, y tal como se ha señalado en acápites anteriores, se tenía mucha autonomía y discrecionalidad para elaborarlo. (SEGURA 2019 92).

En esa época —especialmente en el año 1919— hubo diversas huelgas, paros y movimientos de trabajadores para extender al ámbito nacional la jornada laboral de ocho horas. Asimismo, la población realizó varias intervenciones en el espacio público para reclamar por el incremento de los precios de productos que hoy diríamos de primera necesidad, y que en ese entonces se les denominaba subsistencias. En Puno, Cajamarca y otros lugares, los campesinos se enfrentaron a los hacendados para refrenar la expansión de las tierras de los segundos a costa de los primeros. Dentro de esa corriente social altamente movilizadora, se produjo el movimiento de la reforma universitaria para conseguir que los estudiantes participen en el cogobierno de la universidad integrando los consejos de facultad y universitario, así como en la selección de docentes, se aprueba la cátedra libre y la posibilidad de tachar a los profesores. Ese mismo año, hubo elecciones generales para presidente de la república, cuyo candidato principal era Augusto B. Leguía, quien al no tener mayoría en el congreso y evitar un gobierno dividido, promovió un golpe de Estado. Luego convocó a referéndum para aprobar una constitución y a elecciones para renovar completamente el congreso. Con ello se inició el gobierno más largo de nuestra historia republicana, el «Oncenio de Leguía» o el gobierno de la «Patria Nueva».

A partir del Oncenio nuevamente se harán varias modificaciones en el sistema electoral. Asimismo, surgen los partidos de masas —Partido Socialista, Alianza Popular Revolucionaria Americana, la Unión Revolucionaria, etcétera.— debido a que los nuevos sectores sociales —producto de la incipiente industrialización— buscarán participar en la política. Hace falta estudios sobre el partido Democrático Reformista, pues su situación particular —de ser bastante parecido a los partidos de señores que estaban en crisis y no poder captar a las masas que buscaban canalizar sus demandas— lo ubica en una situación de transición.

A pesar de las sucesivas reelecciones que darán lugar a que se modifique la Constitución de 1920, la crisis de la Bolsa de Nueva York desencadenará la caída de Leguía y por lo tanto la irrupción de Sánchez Cerro quien en ese momento representaba la oportunidad de cambio de un régimen cada vez más autoritario. El país había cambiado mucho, la población empezó a organizarse en partidos de masas que ya mencionamos. Después se entra en una espiral de violencia muy grave. Las reformas que el sistema político dio en ese entonces con la Junta de Gobierno de Samanez Ocampo fueron importantes como la creación del Jurado Nacional de Elecciones, entre otras, o una nueva Constitución —la del 1933— durante el gobierno de Sánchez Cerro, pero no fueron suficientes para revertir la espiral de violencia mencionada. Habrá desconocimiento de los resultados electorales, sublevaciones en diversas partes del país, una fuerte represión que terminará con la vida de varios apristas en Trujillo e incluso atentados que acabaron con la vida del propio Sánchez Cerro. El resultado de todo ello fue que el sistema político —ya cerrado en 1896— se cierre aún más, al expulsar del sistema a los partidos de masas que surgen en esa época. Hasta se promulga —años después— una ley de seguridad interior que reprime con la cárcel y el exilio incluso al partido Unión Revolucionaria fundado por Sánchez Cerro. Sucesivas crisis —estudiadas por Padilla— darán lugar a la conformación de la Junta de Gobierno de Samanez Ocampo, la que encomendará la elaboración de un anteproyecto electoral que propuso la creación del Jurado Nacional de Elecciones. Dicho organismo estableció que los electores debían inscribirse en el Registro Electoral Nacional, dejando de lado el registro militar. (PADILLA 2019: 112-115, 124).

En la esfera social, no solo surgen los obreros como grupo, sino también las clases medias —universitarios, empleados públicos, militares profesionalizados,

empleados de casas comerciales, entre otros—, que pugnarán por participar en lo público. Los debates constitucionales del 20 y del 32 discutirán si se incluye o no a la población analfabeta, pero no será incluida. Incluso se discute si las mujeres deben votar sin alcanzar éxito.

El padrón electoral seguirá siendo excluyente de analfabetos y masculino. El nombre que tomó a partir de 1896 fue de «Registro General de la República» consistente en la lista oficial de todos los ciudadanos electores y estuvo a cargo de la Junta Electoral Nacional. En este periodo los procesos electorales contarán con la participación de la asamblea de los mayores contribuyentes. Esta categoría de mayores contribuyentes tuvo sus detractores, quienes sostenían que esa diferenciación daría lugar a la concentración del poder en una sola clase privilegiada y que se contraponía a la Constitución, pues el derecho al sufragio era para todos y cada uno de los ciudadanos peruanos. Pero esa nueva clasificación se impuso a pesar de las advertencias de estar generando unos ciudadanos mejores que otros, contraponiéndose de esa manera a la igualdad política, uno de los principios hasta ese momento vigente. Así, estos ciudadanos que habían logrado la «perfección» por ser mayores contribuyentes, también podían apoyar en la organización de los procesos electorales, especialmente durante el escrutinio (CCASANI 2019: 63). La característica central será que la ciudadanía será expresión de educación, la población quiere ser educada para poder participar en los procesos electorales. No es casual por ello, que los anarquistas tuvieran en sus programas la instalación de bibliotecas y la lectura, pues era una respuesta de inclusión frente a dicha condición relegada.

Si bien el Estado es de baja capacidad porque después de la guerra del Pacífico había colapsado y se había quedado sin sus principales fuentes de ingreso —guano y salitre—, buscará reconstruirse bajo el mismo modelo primario exportador, pero ya no concentrado en la costa sur, sino descentralizado en la costa norte, centro y sur, en la sierra y la selva con productos de exportación diversos petróleo, azúcar, algodón, lanas, minerales y caucho. Respecto a las normas electorales que se emiten en la década de 1890 ascienden a 19, cifra por debajo del promedio de las normas emitidas en las décadas anteriores. Todas se refieren al sistema electoral, de ellas 8 son leyes electorales propiamente dichas, 8 son convocatorias a procesos electorales, una se refiere al registro electoral y otra a la Junta Electoral Nacional. De ellas destaca la Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896 que ha sido analizada por Ccasani,

significa la instauración del voto directo, la creación de la mencionada Junta Electoral Nacional, la redefinición del ciudadano y su relación con el mayor contribuyente, la inclusión de estos como colaboradores públicos del trabajo electoral, y la prohibición del voto a los analfabetos (CCASANI 2019: 57). Esa ley expresó la voluntad de algunas corrientes de opinión ya presentes desde mediados del siglo XIX que buscaba que la política sea un asunto exclusivo de las oligarquías. Así, desde los debates constitucionales de esa época, pasando por la crisis de la Guerra del Pacífico, hasta las leyes electorales de 1892, poco a poco esa opinión —en un principio minoritaria— comenzó a ganar mayor terreno, hasta ganar la conciencia de las elites expresadas en el proyecto Ben-tín de 1895 y en la Comisión Especial para la Reforma de la Ley Electoral terminará redactando la mencionada ley de 1896 (CCASANI 2019: 60). Allí establecen explícitamente la necesidad de una ley electoral que esté en sintonía con las conveniencias y la índole del régimen político que estaban diseñando, que no era otro que el dio lugar a la conformación de la «República Aristocrática».

Poco a poco el Estado —y por poco tiempo— mostrará cada vez mayor capacidad —especialmente al inicio del Oncenio— pero será dependiente de los préstamos norteamericanos. Ese Estado oligárquico, por lo tanto, se sustentó en instituciones políticas excluyentes e instituciones económicas extractivas, por lo que no recogió las demandas de la población ni gobernó para ellas, sino solo para ese reducido grupo que los elegía. Lo interesante de ello estará en que, si bien se renuevan los partidos, pues los de masas reemplazarán a los tradicionales —Civil, Constitucional y Democrático—, sus programas y demandas no enarbolarán con firmeza la necesidad de revertir la ley electoral de 1896 para que puedan volver a votar los analfabetos e incluir a las mujeres.

Para ir cerrando este acápite, podríamos intentar alguna explicación a la luz de los conceptos planteados al inicio. Así, podríamos decir que el carácter de este periodo fue dado con la ley electoral de 1896 que condicionó todos esos años. Así es como se configura un claro proceso de desdemocratización. Ello significa que la gran mayoría sale del sistema y no es tomada en consideración. Además, se crearon instituciones políticas y económicas excluyentes y extractivistas: pocas personas toman decisiones y están orientadas a beneficiar solamente a esos pocos. La otra explicación va por la persistencia del «legado colonial». Es decir, están vigentes los aspectos negativos del colonialismo que

durante todo el siglo de vida republicana no lograron resolverse. Por ejemplo, ser primario exportador que hace que seamos vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales. No cambiar ese patrón cuando se presenta la oportunidad fue nuestro principal error. Otro tiene que ver con el patrimonialismo. Es decir el considerar que los bienes públicos son bienes particulares, lo que en la república da lugar a los actos de corrupción, al apropiarse de recursos del Estado, delito muy generalizado. Finalmente, el asunto del clientelismo, asociado al fenómeno anterior, consiste en establecer lealtades a cambio de prebendas, beneficios o recursos. Es decir, intercambio de favores en relaciones perversas.

Así, la suma de los aspectos más negativos del legado colonial, el proceso de desdemocratización y la instauración de instituciones políticas y económicas extractivas, generó condiciones para que haya una tensión entre la oligarquía que buscó mantenerse en el poder cerrando el sistema político y los sectores medios y populares que pugnarón por abrir el sistema político y ser incluidos.

Incluso las celebraciones por el Centenario, se vieron perturbadas por el clima político. En las celebraciones de 1921, Leguía si bien ya era autoritario, había convocado a los nuevos sectores sociales para su proyecto político, por lo que en esos festejos transformaron la ciudad de Lima modernizándola, incluyó a las masas que no solo fueron el público, sino que participaron en las ceremonias desplazándose por el espacio público. Pero no abrió el sistema dando el voto a los analfabetos, lo que empeoró en las celebraciones de 1924, que, si bien fueron más fastuosas que en el 21, quedaron en mero espectáculo, pues empezó a perder el apoyo popular y el de varios de sus más cercanos colaboradores al forzar la segunda reelección presidencial modificando para ello su propia constitución, y haciendo más violenta la represión contra sus opositores.

Por lo tanto, se trató de una coyuntura crítica, en el sentido que podía ser una oportunidad para introducir reformas que permitan cambiar las instituciones extractivistas y excluyentes por otras inclusivas, pero eso no se hizo. Por ello, las reformas no fueron suficientes para frenar la oleada violenta vivida en este periodo. Lo que en realidad reflejó un Estado de baja capacidad, justo porque el autoritarismo no fortaleció instituciones y estas estaban al vaivén del gobernante de turno, y los procesos electorales estuvieron lejos

de ser democráticos, pues no solo eran muy pocos los electores, sino que los competidores también lo fueron, pues no se dejó participar a los partidos de masas modernos.

Las disputas por el poder a mediados del siglo XX y el inicio paulatino de la inclusión en el padrón electoral

En este acápite analizaremos las décadas de 1940 y 1950. Son veinte años donde hay cambios importantes. A mediados del siglo XX, especialmente en 1945, las disputas por el poder estarán expresadas entre el militarismo y el gobierno representativo. En la década siguiente, destaca la ampliación del padrón electoral que se abre para incluir a las mujeres alfabetizadas.

Por lo tanto, la mitad del siglo XX en el Perú fue testigo de los enormes cambios que se estaban generando y que prácticamente dieron lugar al Perú de las siguientes décadas. En la esfera política hay dos hechos clave: por primera vez las mujeres ejercen su derecho al sufragio (activo y pasivo). Por ello, no solo votan por primera vez mujeres alfabetizadas, sino que —una es elegida senadora y siete son elegidas diputadas— alcanzan escaños en el Congreso. Respecto al segundo hecho, se produce la famosa «convivencia» cuando el APRA da un giro hacia la derecha y establece un pacto de gobernabilidad con sectores conservadores como el pradismo y el odríismo con el fin de obtener su legalidad y habilitarse para participar en el siguiente proceso electoral.

En ese contexto de cambios —inclusión de las mujeres alfabetizadas a la ciudadanía— y de transición de un régimen autoritario —Ochenio de Odría— a uno oligárquico —segundo gobierno de Manuel Prado Ugarteche— el Perú se encontraba en los últimos lustros de lo que se ha denominado «crisis del Estado oligárquico». Es decir, no se trata de un periodo donde la oligarquía ejerce plenamente su hegemonía, sino que más bien se encuentra dividida y debilitada. A esa situación se llegó después que la oligarquía asumió el poder durante la denominada «República Aristocrática» (1895-1919), luego se produjo el Oncenio de Leguía (1919-1930) cuando se pretendió gobernar con una nueva oligarquía; y luego la oligarquía «Aristocrática» reasumió el poder directamente (Prado) o por medio de militares pro oligárquicos (Sánchez Cerro, Benavides y Odría). Sin embargo, dadas las tensiones entre el campo

de la participación política y el debate público, este periodo tuvo dos incursiones democratizadoras —tomando prestado el término de Sinesio López— el gobierno de Bustamante y Rivero (1945-1948) y el primero de Belaunde (1963-1968) ambos —no por casualidad— no culminaron su periodo de gobierno (LÓPEZ 1977), tanto por la «ley de hierro de la oligarquía» (ACEMOGLU Y ROBINSON 2013: 421), el no haber voluntad política para lograr consensos a pesar del gobierno dividido —en el sentido que el Ejecutivo no logra tener mayoría en el Parlamento—, como por la fuerte presión externa e interna hacia cambios estructurales (PEASE Y ROMERO 2013).

Son décadas donde el país experimenta grandes transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales. Las instituciones políticas y económicas continúan siendo excluyentes/extractivas (ACEMOGLU Y ROBINSON 2013, 101), pues se mantiene vigente no solo la ley electoral de 1896 producto de la alianza pierolista-civilista que reduce a los electores a solo el 5% respecto de la población, sino que a partir de la Constitución de 1933 se prohíben los partidos de filiación internacional (APRA y PC), por lo que a la participación electoral —ya reducida— de la población alfabetizada, se cierra el debate público y la competencia electoral a los partidos de masas anti oligárquicos.

Para valorar aún más las consecuencias políticas y sociales de la mencionada ley electoral de 1896, podemos recordar que el Censo nacional de 1940 dio como resultado que el 58% de los peruanos mayores de 15 años eran analfabetos, de los cuales el 45% eran hombres y el resto mujeres (SHEAHAN, 2001, 47). Es decir, varias décadas después, el Perú seguía teniendo a un grueso sector de la población en condición de analfabeta y por lo tanto no podía ser incluida en la ciudadanía. Por ello no podían tomar decisiones sobre quiénes debían ser sus autoridades políticas.

Si damos una mirada al tema electoral, podemos señalar —siguiendo a Sinesio López en su análisis a las elecciones de 1956— que se produjo una transición del odriísmo al régimen de la convivencia. Dichas elecciones fueron semi competitivas en tanto el APRA y el Partido Comunista estaban excluidos de la competencia electoral. Asimismo, las caracteriza como poco participativas debido a que si bien las mujeres pudieron ejercer su derecho al voto —este derecho estaba restringido a las mujeres alfabetizadas, que eran muy pocas en comparación a las analfabetas—, todavía no sufragaban los

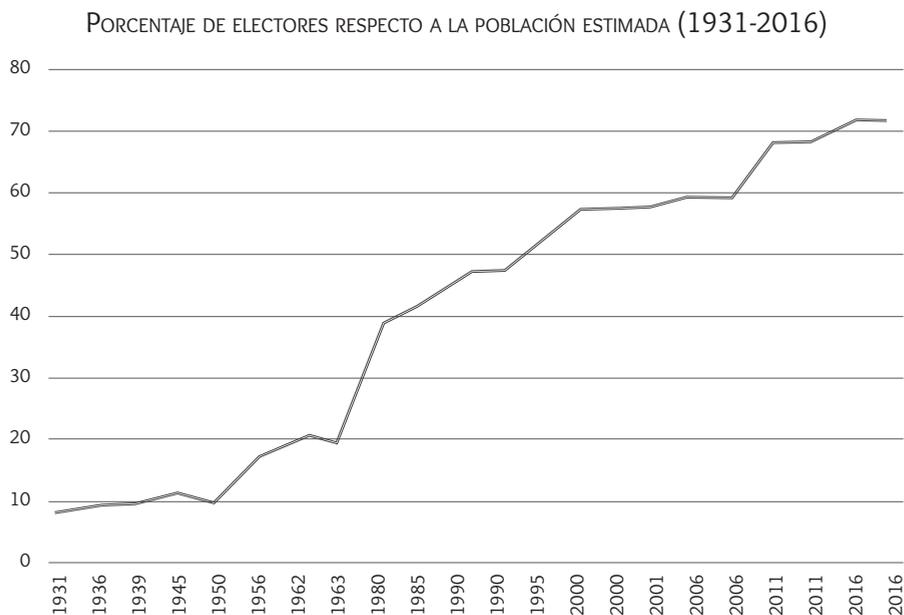
peruanos analfabetos, ni los menores de 21 años (LÓPEZ 2018: 124). La mencionada convivencia se produjo entre los conservadores encarnados en Prado y el APRA liderado por Víctor Raúl Haya de la Torre, cuyo propósito era ganar simpatía popular, así como satisfacer las expectativas de la cada vez más creciente clase media. La oposición a la alianza apro-pradista estuvo encabezada por Acción Popular, liderada por el arquitecto Fernando Belaunde (SHEAHAN 2001, pp. 57-58). Según los datos proporcionados por el JNE, las elecciones de 1956 contaron con la participación de 1, 248,923 votos válidos, de los cuales el 45.48 % fueron para el Movimiento Democrático Pradista, quien debía gobernar durante seis años (REBATA 2017).

Un asunto particularmente relevante que ilustra las características de este periodo corresponde a la participación electoral. Es un proceso en el cual el voto sigue siendo —desde 1896— excluyente para la población analfabeta, por eso el porcentaje de electores respecto al total de la población seguía siendo muy bajo. Así, en 1956 participaba solo el 17.7 % de una población de 8,904,891. Sin embargo, cabe destacar que estas elecciones marcan un hito en la historia de las elecciones peruanas, pues son las primeras que cuentan con la participación de la mujer, del total de electores (1,575,741) ellas constituyen el 33.73 %. Además, si comparamos este proceso electoral con el inmediatamente anterior notamos un apreciable incremento tanto de población (7, 632,460) como de electores (775,862), en ese caso los electores constituyen el 10% de la población.

Es necesario alejarnos más en el tiempo —y así observar una tendencia— por lo que podemos considerar la elección del año 1931 cuando la población era de 5, 569,000 y los electores eran 392,363. Es decir, el 7% de la población. (REBATA 2017). Este porcentaje es muy cercano al 4% de los electores en 1896. Entonces, es posible señalar que para el proceso 1956 la población electoral se incrementa por la confluencia de varios elementos, como, por ejemplo, el crecimiento vegetativo de la población, el incremento de población alfabetizada y la incorporación del voto femenino. Asimismo, observamos que hay una tendencia de incremento de la población electoral, donde un hito importante es el año 1956.

En el siguiente gráfico se puede observar dicha tendencia:

Gráfico 1



Fuente: Rebata 2017.
Elaboración propia.

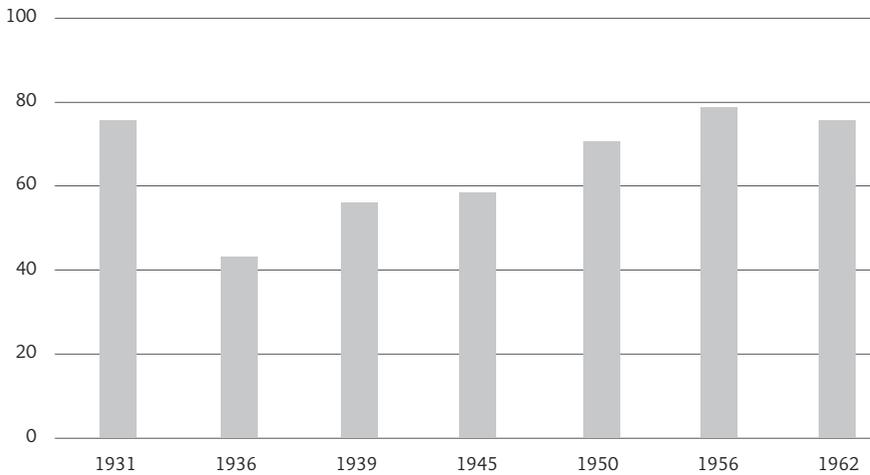
Asimismo, apreciamos que si bien las elecciones del año 1956 contaron por primera vez con la participación de mujeres alfabetizadas y ello es relevante en sí mismo, desde una perspectiva de casi un siglo podemos notar que el gran salto —en términos de mayor incremento de la población electoral— se da en las elecciones de 1980 cuando al padrón electoral se incorpora la población analfabeta, los jóvenes que pueden votar lo hacen cuando cumplen 18 años y no 21, además del voto de los peruanos residentes en el extranjero. ¿Por qué es importante este dato? Porque, desde una perspectiva neo institucionalista, cuantas más personas participan en la toma de decisiones, más legitimados son los resultados y más personas se benefician porque deciden tomando en consideración sus propios intereses. En cambio, cuando menos participan en la toma de decisiones, menos se benefician, o, mejor dicho, solo

se benefician los que deciden. (ACEMOGLU Y ROBINSON 2013). Una última observación a la tabla mostrada es que el proceso electoral de 1956 se enmarca en una tendencia creciente de electores.

En ese sentido, deseamos destacar la participación de los electores a lo largo del tiempo. En este caso, la información de Rebata que provee para el periodo 1931-1962 es sobre los votos válidos respecto al total de electores hábiles.

Gráfico 2

PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE VOTOS VÁLIDOS (1931- 1962)



Fuente: Rebata 2017.
Elaboración propia.

Este dato también es particularmente interesante, porque en el proceso electoral presidencial de 1956, los votos válidos fueron del 79.26%, es decir fueron los más altos de las siete elecciones presidenciales correspondientes al periodo 1931-1962. ¿Cuál puede ser el significado de ese alto porcentaje? Lo primero que hay que decir es que los electores fueron a las ánforas decididos a votar y a votar bien. Lo segundo, es que se trata de un proceso de transición democrática, como hemos mencionado, se pasa de un gobierno autoritario no

competitivo —Ochenio de Odría— a un gobierno oligárquico semicompetitivo como fue el gobierno de Prado por lo que en períodos de transición política la participación electoral suele incrementarse. En tercer lugar, los candidatos en competencia —Lavalle, Prado y Belaunde— generaron interés en los electores, haciendo que se eleve la participación más que en otras oportunidades.

En términos económicos, la década de 1950 alcanzó un récord de crecimiento, cuya expresión se hizo sentir en el nivel de ingreso ubicado por encima de la media para América Latina. Sin embargo, la desigualdad y la pobreza también mostraban cifras por encima de la media regional (SHEAHAN, 2001, 29). Es el periodo de la industrialización por sustitución de importaciones ISI, que se inicia a partir de la crisis económica mundial de 1929, pero dicha industrialización —para el caso peruano— es muy incipiente. Destacará, no obstante, la industria de harina de pescado y la pesca de anchoveta.

Pero lo que caracteriza más a la economía de ese entonces es la fuerte inversión norteamericana, incluso más intensa que durante el oncenio leguista. Sus inversiones se concentran en el sector minero y petrolero, así como en alianza con la agroexportación. Asimismo, la deuda externa continúa incrementándose. Para Thorp y Bertram, se trata de un periodo que comprende los años 1948-1977 caracterizados por un crecimiento liderado por las exportaciones, donde no había límites a la entrada de capitales extranjeros ni para la repatriación de las utilidades (1985, parte IV). En síntesis, el sector económico será mucho más dinámico y abierto que en el ámbito político, por lo que se iniciará un debilitamiento de una parte de la oligarquía, aquella vinculada a la economía tradicional, mientras que la financiera e industrial será más desarrollada, pero a la vez más dependiente de los capitales norteamericanos. (CONTRERAS Y CUETO 2007; PEASE Y ROMERO, 2015). Además, como la crisis posterior al fin de la Guerra de Corea mostró sus efectos en la economía peruana, la oligarquía se distancia de Odría y comienza una etapa de apertura política, especialmente hacia el APRA, de ahí que con el gobierno de Prado se produzcan diversos acuerdos políticos que harán que ese período se denomine el régimen de la convivencia ya mencionado (PEASE Y ROMERO 2015: 165). La élite de ese entonces se caracterizó por incorporar a sus principales actividades (minería, finanzas, haciendas, comercio) el rubro de los inmuebles urbanos. Este rubro se explica por la creciente urbanización iniciada especialmente a partir del Oncenio, muchos sectores de la elite invirtieron en los procesos de

lotización, habilitación urbana, inmuebles y buscaron incrementar sus ingresos con la renta de dicho patrimonio (PORTOCARRERO, 2014, 88).

Social y culturalmente la población de mediados del siglo XX experimentó una fuerte movilidad y se impulsó la migración hacia las ciudades y hacia el litoral, dando lugar a los procesos de litoralización y urbanización. Dicha población demandará al Estado el incremento de servicios, especialmente de educación, salud y habilitación urbana. Tal como señalamos en el párrafo precedente, los sectores económicos más tradicionales tratarán de mantener el orden y su estatus a través de prácticas represivas encarnadas en el gamonal, mientras que los propietarios se mantendrán ausentes. Si seguimos a del Pino, podemos señalar que, en la conflictiva tensión entre hacendados y comunidades, el periodo de 1950 a 1960 estuvo caracterizado por el incremento de la acción colectiva campesina, que dará lugar a las grandes movilizaciones y tomas de tierra en la década de 1960. Fue, durante la campaña electoral de 1956 que Fernando Belaunde —contrincante electoral de Prado— planteará como parte de su programa una verdadera reforma agraria, lo que permitirá que se retomen las grandes movilizaciones campesinas similares a las de fines del siglo XIX. (DEL PINO, 2017, capítulo 4).

Asimismo, muchas familias campesinas o familias urbanas de provincia empezarán a enviar a sus hijos a las ciudades en búsqueda de mejores oportunidades. La ciudad en ese entonces los recibe y los ubica en las grandes unidades escolares, en las universidades que han incrementado sus vacantes, en los institutos técnicos, pero también en las fábricas y en el sector servicios. Matos Mar considera que fue en la década de 1950 que se configuraron las características de la sociedad peruana actual. Surgen las barriadas que son la expresión de una urbanización acelerada que traspasa la capacidad de los gobiernos locales y del Estado, hay crecimiento de las comunicaciones, en suma, se produce el primer desborde popular. (MATOS MAR, 2004, p. 33).

Es en este contexto de transformaciones y cambios nacionales e internacionales, que muestran una tendencia hacia la democratización, que se producen las elecciones generales de 1945 en el Perú. Tal como sostienen Ccasani y Padilla los partidos que se enfrentan electoralmente habían pasado por procesos de reestructuración y habían sufrido cambios (CCASANI Y PADILLA 2019: 143). Así fue como el partido Unión Revolucionaria llega debilitado —por su ideología fascista perdió mucho terreno con el triunfo de los aliados en

la IIGM—, el otro contendor fue el Frente Democrático Nacional formado en Arequipa producto de una alianza política amplia. Los resultados electorales presidenciales dan por ganador al Frente Democrático Nacional. En el caso del Parlamento obtuvieron escaños en el Senado y en Diputados los partidos mencionados, así como otros, incluyendo listas de independientes. La organización del proceso recayó en el JNE conformado por un delegado de la Corte Suprema de Justicia, uno del Ejecutivo, otro de las universidades nacionales y cuatro de los jurados departamentales de Elecciones. El padrón electoral se hizo sobre la base del Registro Electoral y para ese entonces ya se entregaba una libreta electoral (CCASANI Y PADILLA 2019: 156).

Sin embargo, el gobierno que emerge de dicho proceso pronto tuvo rupturas, que dieron lugar a un gobierno dividido. El primer gabinete no contó con la presencia de apristas y dio lugar a disputas entre el Ejecutivo y el Legislativo, y también disputas al interior del mismo ejecutivo. De esa manera, el APRA tenía control sobre el Legislativo y Bustamante trataba de poner límites a la presión de dicho partido en el Ejecutivo. El segundo gabinete contó con tres ministros apristas, pero Bustamante tomó nota que dichos ministerios estaban fuera de su control. Todo eso fue generando inestabilidad hasta el punto de que de la confrontación política se pasa a la violencia y según Pease y Romero, el APRA pronto ganó la enemistad de la izquierda, la derecha y el centro liderado por Bustamante y Rivero. Hasta que finalmente, el ministro de gobierno y policía de ese entonces, el general Manuel A. Odría encabeza un golpe de Estado desde Arequipa, dando fin a esta breve incursión democratizadora. Odría restableció durante el Ochenio la alianza entre la oligarquía y los militares pro oligárquicos, por lo que durante su gobierno hubo una fuerte represión (Ley de Seguridad Interior de la República), al Partido comunista y al partido del pueblo —PAP— que fueron proscritos, buscó despolitizar a la población y en las elecciones de 1950 se presentó como único candidato, por lo que se llevaron a cabo elecciones no competitivas (PEASE Y ROMERO 2015: 117-124).

En el año 1956 hay una ligera apertura, al incorporar a las mujeres alfabetizadas en el registro y en el padrón electoral. No para todas las mujeres. Se trata de un contexto internacional favorable a los derechos humanos. Se trataba de una medida que había sido demandada desde la década de los años 30 como señalamos en acápite anterior y que fue reiterada en la década de 1940. Poulsen

sostiene que cuando en la década de 1950 se volvió a discutir este tema en el parlamento, el discurso y los argumentos se habían renovado, e incluso los mismos congresistas que décadas antes se había opuesto, habían cambiado su parecer, debido a la presión internacional a favor del sufragio de la mujer (POULSEN 2018).

Una vez aprobada la inclusión de las mujeres, su presencia impactó tanto en el registro como en el padrón electoral, asimismo se legisló de manera específica para establecer el procedimiento de dicha inscripción. Por ejemplo, se les exoneró del registro militar, al entregarles la libreta electoral ya eran ciudadanas y por lo tanto podían tener voto pasivo y activo, así como tener responsabilidades en el sector público (VALLADARES, MINAYA Y MORALES 2019: 184). Así fue como el padrón que en los años 1945 y 1950 fue masculino excluyente de las analfabetos, en el 1956 pasó a ser masculino y femenino excluyente de la población analfabeta.

En síntesis, podemos señalar que las disputas por el poder estarán entre los partidos de masas y los militares pro oligárquicos. Hay partidos de masas, son las últimas participaciones de la UR y surgen partidos nuevos reformistas. En el año 1956 el partido Aprista dará sus votos al partido de Prado, serán disputas interesantes porque surgen partidos nuevos, como el Partido Demócrata Cristiano que logró inscribirse. Pero el partido Acción Popular no lo logró, por lo que tuvo que ir a la competencia electoral como Movimiento de Juventudes Independientes. En este periodo pueden inscribirse y competir para el parlamento listas de independientes. Sin embargo, los electores siguen siendo la población alfabetizada, por lo tanto, el programa que ofrecen los partidos políticos —antiguos y nuevos— sigue siendo para esa población, con excepción de Acción Popular que será el primero que propone una reforma agraria.

Para finalizar, el estado en la década de 1940 será de baja capacidad, pero con intentos de democratización, se intentarán elecciones semi competitivas. Mientras en que la década de 1950 se mantiene como un Estado de baja capacidad con discurso modernizador. La migración será muy fuerte, se nota con claridad que da lugar a procesos de urbanización y litoralización. Migraciones a la costa y a las zonas urbanas. Las elecciones serán no competitivas —Odría es el único candidato cuando va a la reelección— y semi competitivas porque se sigue impidiendo al APRA poder participar en la competencia electoral. Será inclusiva para las mujeres letradas.

La transición democrática de 1980 y la ampliación drástica del padrón electoral

Las últimas décadas del siglo XX marcan unos de los hitos más importantes en términos de democratización e inclusión pues la Constitución de 1979 habilita a los analfabetos y a los jóvenes a partir de 18 años para que se incorporen como ciudadanos y por lo tanto electores. Esto se produce en un contexto internacional denominado de tercera ola de democratización, que en el caso del Perú se expresa en una transición democrática con el retorno de los militares a los cuarteles y elecciones generales en el contexto democrático de 1980. No obstante, también es el año en que se desencadena el conflicto armado interno CAI generando pérdidas de vidas humanas y de infraestructura.

Para que los militares regresen a sus cuarteles después de haber gobernado 12 años —desde 1968 hasta 1980—, hubo crisis económica y crisis política. Fueron contundentes paros nacionales y movilizaciones que hicieron que finalmente se acelerara dicho proceso de transición democrática. Por ello se convocó primero a una Asamblea Constituyente al que se presentaron doce agrupaciones tanto antiguas como recientes. Por ejemplo, se presentó el partido fundado por Augusto B. Leguía, el Partido Democrático Reformista; el partido de Mariano I. Prado, el Movimiento Democrático Peruano; o el partido de Manuel A. Odría, el Partido Unión Nacional; que obtuvieron entre 1% y 2% de los resultados electorales. Entre los más votados estuvieron el APRA, el PPC y el Focpep con el 35, 24% y 12% de los resultados respectivamente (PEASE Y ROMERO 271-276).

Dicha asamblea constituyente tomó en consideración las reformas llevadas a cabo, limitó las funciones de la FF.AA. y retiró la prohibición del voto a los analfabetos. Sobre esto último, Segura y Valladares indican que con esa medida se logró incorporar un importante sector de la población, casi las tres cuartas partes de la población fue incluida (SEGURA Y VALLADARES 2019: 202-203).

En términos comparados, el Perú fue uno de los últimos en establecer que los analfabetos estaban prohibidos de participar en las elecciones, pues la mayoría de los países de América Latina lo establecieron así desde el principio de la república mientras que tal como hemos visto aquí, esa restricción se establece en 1896. Pero a su vez, será uno de los últimos en levantar dicha restricción, pues está por encima del promedio de los países de la región, ya que cinco lo hacen en la primera mitad del siglo XX y solo tres en la segunda mitad, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 2
EXPANSIÓN DEL SUFRAGIO EN AMÉRICA LATINA

País	Eliminados los requisitos de ser propietario y saber leer y escribir	Concesión a las mujeres del derecho de voto	Obligatoriedad de votar	Índices de analfabetismo		
				c. 1950	c. 1960	c. 1985
Argentina	1912	1947	1912	14	9	4
Brasil	1985	1932	1932	51	40	22
Chile	1970	1949	1958	20	16	6
Colombia	1936	1954	No	38	27	12
Costa Rica	1949	1949	1936/1959	21	16	6
Perú	1979	1955	1963		39	15
Uruguay	1918	1932	1967		10	6
Venezuela	1947	1945	1958	49	37	13

Tomado de: Hartlyn y Valenzuela 1997, p. 41.

Lo interesante de la experiencia peruana es que la incorporación de los analfabetos al Registro Electoral los analfabetos, fue el resultado de procesos que se inician varios años previos. Así, tal como sostienen Segura y Valladares primero hubo una medida clave en 1962 que consistió en la creación del Registro Electoral del Perú, luego en 1978 se creó el Registro de Identificación de los ciudadanos que no sepan leer y escribir. De ahí que con la existencia de

dicho registro fue posible incorporar el Registro de Identificación de Letrados al Padrón Electoral. Fue así como pudieron hacer efectivo su voto en las elecciones de 1980. (SEGURA Y VALLADARES 2019: 212-214).

Las disputas en este periodo será primero entre los militares que llevaban 12 años en el poder y los partidos políticos, así como las organizaciones gremiales que pedían que retornen a sus cuarteles, otras disputas se darán durante los debates de la Asamblea Constituyente cuando sectores como el PPC planteaban que todavía no se debía dar el voto a los analfabetos y la gran mayoría que aprobó su incorporación como ciudadanos electores. Asimismo, podemos señalar que otra disputa será entre los partidos políticos que vienen de antes del voto casi universal —Partido Aprista, AP, PPC, etc.— y los partidos que surgen a partir de este periodo cuando se levanta la restricción a los iletrados o se adecuan al voto casi universal, conseguir el voto de esta nueva población que se incorpora al padrón electoral necesariamente debió significar modificar sus programas partidarios y recoger sus demandas.

En síntesis, para finalizar este acápite podemos señalar que al inicio del gobierno revolucionario de las FF.AA. había un Estado de relativa alta capacidad, que se va debilitando económica y políticamente. Hacia la década de 1980 se tendrá un estado de baja capacidad por la crisis económica y el CAI. Asimismo, el padrón electoral fue inclusivo de hombres y mujeres, jóvenes de 21 a 18 años. Es para alfabetos y analfabetos. Por lo tanto, es un momento de democratización e inclusión. Este siglo se cierra con otro acontecimiento clave en la historia de los organismos electorales peruanos, la Constitución de 1992 establece la conformación de un sistema electoral en el que participan el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Los dos últimos organismos electorales se crearán en 1995 cuando se promulgan sus leyes orgánicas. A partir de ahí, se tienen organismos electorales autónomos y altamente especializados.

Nuevas inclusiones en el padrón electoral a partir del siglo XXI

En lo que va del siglo XXI se aprecia que la tendencia a la inclusión universal sigue pronunciándose. Así, en el 2006 se produce otro hito importante pues se incorporan al padrón electoral para el ejercicio de un voto activo los miembros

de las FFAA y de la PNP. Esto se produce en un contexto donde la competencia por el poder se da en el marco de elecciones competitivas pero que no logran resolver ni atender las demandas de las mayorías. Asimismo, en el año 2017 se promulga una norma, la Ley 30673 que modifica la Ley Orgánica de Elecciones, y que, entre otras medidas, establece que participen en el proceso electoral los jóvenes que cumplen años hasta el mismo día de las elecciones, ampliando de esa manera el padrón electoral, pues antes votaban los jóvenes que cumplían 18 años hasta la fecha del cierre del padrón electoral.

Las disputas están entre los que buscan la reforma política y la lucha contra la corrupción frente a los opositores a esa agenda. Asimismo, hay disputas entre los partidos previos al voto casi universal y los partidos pos voto casi universal no logran resolver la crisis de representación pues no canalizan adecuadamente las demandas de la población. Finalmente, hay disputas por mantener el voto casi universal y establecer las medidas para garantizar el ejercicio del sufragio para aquellos que no pueden ir a un local de votación.

Estas primeras décadas del siglo XXI muestran un Estado de baja capacidad, gran parte de ciudadanos no cumplen ni hacen cumplir las normas, muestran indiferencia frente a lo público y no encuentran cómo canalizar sus demandas. Respecto al Padrón electoral este es Inclusivo, ingresan miembros de las FFAA y PNP en actividad, así como los jóvenes que cumplen años hasta el día de la jornada electoral solo votaban los jóvenes que cumplían 18 años hasta el día del cierre del padrón electoral, llegando hacia una ciudadanía casi universal. Pero, no se logra desplazar la corrupción enquistada en el sistema político y hay una percepción negativa hacia lo público,

Conclusiones

En una perspectiva de larga duración, la trayectoria peruana marca una línea de tiempo sinuosa, tenemos un país que expresa las disputas por el poder en procesos electorales.

En su etapa pre electoral la discusión y disputa está en a quiénes incluir en el padrón electoral. La elaboración de ese padrón electoral estuvo a cargo primero de la Iglesia, luego en los gobiernos locales, después se utilizó como

base el registro militar, luego centralizados en el Estado, hasta que se forma el JNE y después el sistema electoral de 1995 que establece tres organismos electorales autónomos y especializados.

En su etapa electoral las elecciones no serán competitivas en varios casos, en gran parte de nuestra historia republicana serán semi competitivas, y recién en 1963 y después de 1980 serán competitivas.

En su etapa poselectoral, gobiernos autoritarios, gobiernos oligárquicos, gobiernos divididos, y como común denominador que no tienen capacidad de atender las demandas de la población, por lo que cada vez hay más desafección por lo público y rechazo a los políticos que no los representan.

Rumbo al Bicentenario podemos señalar que tenemos la oportunidad de hacer las reformas políticas que se necesitan para salir de la crisis de representación y fortalecer la lucha contra la corrupción.

Fuentes y bibliografía utilizadas

ACEMOGLU, D. Y ROBINSON, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Colombia: Deusto.

ALJOVÍN, C. Y LÓPEZ, S. (Ed.) (2018). *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: JNE-IEP.

ANNINO, A. (Coordinador) (1995). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Buenos Aires: FCE.

ANNINO, A. (2003). «Soberanías en lucha». En: Annino, A. y Guerra, F.-X. (Coord.). *Inventando la nación. Iberoamérica. Siglo XIX*. México: FCE.

BASADRE, J. (1980). *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Universidad del Pacífico.

BURGA, M. Y PAREDES, C. (Editores) (2019). *Hijos de inmigrantes. El estudiante sanmarquino de Historia*. Lima: UNMSM.

BURGA, M. Y FLORES GALINDO, A. (1984). *Apogeo y crisis de la república aristocrática*. Lima: Ediciones Rikchay Perú.

CASALINO, C., MORALES, S. Y SANTA MARÍA, D. (2019). «Inclusión y tecnología en el padrón electoral 1995-2019». En: Casalino, C. (Coord.). *El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019*. Lima: RENIEC.

CASALINO, C. RIVAS, C. Y TOCHE, C. (2018). «La Reforma Universitaria y el movimiento universitario en el Perú de 1919. Análisis de sus dimensiones institucionales, sociales y políticas». En: *Estudios* N.º 40, pp. 33-55.

CASALINO, C. (2017). *Centenario. Las celebraciones de la Independencia 1921-1924*. Lima: Municipalidad de Lima. Munilibro 10.

CASALINO, C. (2006). «Centenario de la Independencia y el próximo Bicentenario: Diálogo entre los Próceres de la nación, la “Patria Nueva” y el proyecto de comunidad cívica en el Perú»: En: *Investigaciones sociales*. Año X, N.º 17, pp. 285-309.

CCASANI, M. (2019). «El Padrón Electoral desde el debate en la ley de elecciones de 1896 hasta las elecciones presidenciales de 1899». En: Casalino, C. (Coordinadora). *El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019*. Lima: RENIEC.

CCASANI, M. Y PADILLA, C. (2019). «El registro electoral durante las elecciones generales de 1945». En: Casalino, C. (Coordinadora). *El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019*. Lima: RENIEC.

CCASANI, M. (2019). «Teatro para el Centenario de la Independencia (1921 y 1924): conflictos entre el gobierno leguista y el negocio teatral en Lima». Tesis para optar el título profesional de Licenciado en Historia. Lima: UNMSM.

CONTRERAS, C. Y CUETO, M. (2007). *Historia del Perú Contemporáneo. Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Lima: IEP-PUCP-UP.

CHUST, M. Y FRASQUET, I. (2013). *Tiempos de revolución. Comprender las independencias iberoamericanas*. España: Fundación Mapfre-Taurus.

DEL PINO, P. (2017). *En nombre del gobierno. El Perú y Uchuraccay: un siglo de política campesina*. Lima-Juliaca: La Sinistra Ensayos-Universidad Nacional de Juliaca.

DEMÉLAS, M. (2008). *Orígenes de la democracia en España y América. El aprendizaje de la democracia representativa 1808-1814*. Lima: ONPE.

DEMÉLAS, M. (2003). *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*. Lima: IEP-IFEA.

FISHER, J. (2000). *El Perú borbónico 1750-1824*. Lima: IEP.

GUENIFFEY, P. (2001). *La Revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII*. México: IFE-FCE.

GUERRA, F. (2001). *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: FCE.

HARTLYN, J. Y VALENZUELA, A. (1997). «La democracia en América Latina desde 1930». En: Leslie Bethel (Ed.). *Historia de América Latina*. Vol. 12. Barcelona: Crítica.

LÓPEZ, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto Diálogo y Propuestas.

LOSSIO, J. Y CANDELA, E. (2019). *Prensa, conspiraciones y elecciones. El Perú en el ocaso del régimen oligárquico*. Lima: IRA-PUCP.

MATOS MAR, J. (2004). *Desborde popular y crisis del Estado veinte años después*. Lima, Fondo editorial de Congreso del Perú.

MC EVOY, C. (2007). *Homo politicus. Manuel Pardo, la política peruana y sus dilemas 1871-1878*. Lima: ONPE-IPE-IRA.

MCFARLANE, A. (2009). «La caída de la monarquía española y la independencia hispanoamericana». En: Palacios, M. (Coordinador). *Las independencias hispanoamericanas. Interpretaciones 200 años después*. Colombia: Grupo editorial Norma.

MINAYA, J., VALLADARES, O. Y MORALES, S. (2019). «El Padrón Electoral como reflejo social. La ciudadanía electoral de las mujeres en el Perú oligárquico de 1955-1956». En: Casalino, C. (Coordinadora). *El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019*. Lima: RENIEC.

MOLINARI, T. (2009). *El fascismo en el Perú. La Unión Revolucionaria 1931-1936*. Lima: UNMSM.

MÜCKE, U. (2010). *Política y burguesía en el Perú. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile*. Lima: IFEA-IEP.

- NOHLEN, D. (2011). *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción en trece lecciones*. Lima: PUCP.
- PADILLA, C. (2019). «El registro electoral durante 1931: el último registro elaborado antes de la creación del Jurado Nacional de Elecciones». En: Casalino, C. (Coordinadora). *El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019*. Lima: RENIEC.
- PADILLA, C. (2019). «Cultura, espectáculo e institucionalidad política en el Perú: el proceso electoral general de 1931». Tesis para optar el título profesional de Licenciado en Historia. Lima: UNMSM.
- PANIAGUA, V. (2003). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: PUCP-FCE.
- PEASE, H. Y ROMERO, G. (2015). *La política en el Perú del siglo XX*. Lima: PUCP.
- PINEDO, J. (2015). «Apuntes sobre el concepto postcolonialidad: semejanzas y diferencias en su concepción y uso entre los intelectuales indios y latinoamericanos». En: *Universum* Vol. 30, N.º 1. Universidad de Talca, pp. 189-216.
- POULSEN, K. (2018). *¡Somos ciudadanas! Ciudadanía y sufragio femenino en el Perú*. Lima: JNE-PUCP.
- QUIROZ, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: IEP-IDL.
- REBATA, R. (2015). «El registro de los primeros ciudadanos. Censos y padrones electorales en el Perú, 1812-1814». En: *Nombres. Revista Académica del RENIEC*. Vol. 2, N.º 1. Lima: RENIEC, pp. 143-194.
- REBATA, R. (2017). *Elecciones parlamentarias en el Perú (1931-2011)*. Lima: JNE.
- ROJAS, R. (2017). *La república imaginada. Representaciones culturales y discursos políticos en la época de la independencia*. Lima: IEP.
- SEGURA, J. (2019). «Los procesos electorales de 1919 en el inicio del Oncenio». En: Casalino, C. (Coordinadora). *El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019*. Lima: RENIEC.
- SEGURA, J. Y VALLADARES, O. (2019). «Registro Electoral e inclusión ciudadana. La elaboración de un padrón electoral en un contexto de reformas 1977-

1980». En: Casalino, C. (Coordinadora). *El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios*. 1812-2019. Lima: RENIEC.

SHEAHAN, JOHN (2001). *La economía peruana desde 1950, buscando una sociedad mejor*. Lima: IEP.

THORP, R. Y BERTRAM, G. (1985). *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Universidad del Pacífico.

TILLY, CH. (2010). *Democracia*. España: AKAL.

VALLADARES, O. (2019). «La formación del Padrón Electoral en el Perú para los primeros procesos electorales (1812-1814 y 1823)». En: Casalino, C. (Coordinadora). *El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios*. 1812-2019. Lima: RENIEC.



REGISTRO ELECTORAL, GOBIERNOS MILITARES Y EXPANSIÓN DE LA CIUDADANÍA EN EL PERÚ ENTRE 1962 Y 1980

Odalís Valladares
Mario Meza

Introducción

En 1979, el Estado peruano devolvió el derecho al voto a los analfabetos después de 83 años. Esta medida amplió de manera sustantiva la ciudadanía a una importante cantidad de personas que carecían del derecho a la representación y se las hizo partícipes de los asuntos públicos de la nación. En términos prácticos y administrativos, este hecho se tradujo en su reincorporación en el registro electoral con miras a realizar elecciones generales después de 12 años de gobierno militar.

Los analfabetos formaban un sector que apenas desde diciembre 1978 había empezado a ser materia de un registro poblacional. Es decir, había permanecido al margen de un registro y solo los censos daban cuenta suya cada diez años desde 1961. Su reincorporación, en este sentido, y según las hipótesis más aceptadas, fue la culminación de un proceso que ocurrió desde la década de 1960, cuando las bases del régimen oligárquico empezaron a colapsar producto de los movimientos campesinos y de las demandas por la ciudadanía, enarboladas, principalmente, por los partidos políticos antioligárquicos y de izquierda.

En un país donde el campesinado componía su rostro mayoritario y en la costa se desarrollaba la formación de bolsones de pobreza en las barriadas de los márgenes de las ciudades, el Estado cayó en cuenta de que el tema de la representación ciudadana mediante el voto era un desafío muy importante en el proceso de modernización, con las demandas por educación, la reforma agraria o la industrialización. Ante esta realidad, la decisión de abordarla desde un frente específico que integrara a la población emergente en el registro electoral se convirtió en una necesidad perentoria.

Según la historiografía, el proceso de ciudadanización en el Perú ha supuesto la integración y reconocimiento de derechos en diversos momentos u oleadas democratizadoras en un Estado que, mal que bien, fue permeable a tales oleadas (LÓPEZ, 1997). Esta propuesta fue desarrollada de alguna forma en las últimas décadas por diversos autores, quienes han abordado la ciudadanía durante el siglo XIX desde la perspectiva histórico-constitucional electoral (PANIAGUA, 2003; ALJOVÍN, 2005; CHIARAMONTE, 2005). Otros trabajos han destacado los aspectos jurídicos y políticos de la integración de importantes sectores de la población, como los indígenas en el siglo XIX (NÚÑEZ, 2005), las mujeres en el siglo XX (AGUILAR, 2002 Y 2003; POULSEN, 2018). Además, han abordado el papel de los analfabetos en la construcción de un régimen electoral moderno e inclusivo, y sus efectos políticos (DEL ÁGUILA, 2009; SEGURA y VALLADARES, 2019).¹ También hay autores que han planteado el estudio de espacios como el registro civil durante el siglo XIX (LOAYZA, 2015) y en el siglo XX (VELÁSQUEZ, 2015) para entender el proceso de ciudadanización desde instituciones que han promovido y participado en la integración de la población.

En este contexto, planteamos que los debates doctrinales sobre la construcción de derechos ciudadanos y de espacios que fortalecieran el sentido democratizador del Estado solo se concretizaron con una expansión de mecanismos jurídicos y administrativos capaces de cimentar su dominio pleno sobre la población, en medio de un escenario de crisis y de disolución del control oligárquico. Es decir, la soberanía del poder estatal en el Perú solo adquirió sentido con herramientas de gobierno capaces de favorecer la expansión de su dominio estatal sobre la población.

¹ Mientras tanto, el debate sobre la extensión de los derechos ciudadanos, sobre todo del derecho al voto para los interdictos continúa fuera del marco historiográfico. En el ámbito político y constitucional, véase VÁSQUEZ ENCALADA (2015).

Para explicarlo de otro modo, sostenemos que la capacidad de gobierno estuvo en función de crear relaciones complejas entre las personas y las cosas (o medios) sobre las que se gobernaba, en las cuales los mecanismos de dominio imbricaban a las personas y al gobierno en un ejercicio mutuamente relacionado que produciría el fenómeno de la gubernamentalidad (FOUCAULT, 2006: 122-123). La constitución del registro electoral como un instrumento capaz de generar gubernamentalidad y, con ello, legitimidad y soberanía sobre una población que apenas empezaba a integrarse a los regímenes electorales, cumplió esta función incluso en la construcción de derechos de una población emergente de la expansión demográfica, migratoria y urbanizadora.

El campo y la ciudad, las movilizaciones sociales y las elecciones de 1962

En 1956, el presidente Manuel Prado inauguró su segundo periodo de gobierno después de ocho años de dictadura odriista. El Perú había cambiado rápidamente con respecto a su primer gobierno (1939-1945). La costa concentraba cada vez mayor cantidad de población con respecto a la sierra como parte del proceso de migración y urbanización que se acentuaba en el país. Si en 1940 el 65% de la población había residido en la sierra, el 28,3% en la costa y el 6,7% en la selva; para 1961 la población residente en la sierra había descendido a 52,3%, mientras en la costa había crecido a 39%, lo mismo que en la selva a 8,7%. Estas tendencias no cambiaron durante el siglo XX. Como se verificó, la población peruana pasó de ser rural a urbana durante el periodo intercensal 1961-1972, cuando el porcentaje de población que residía en ciudades y conglomerados urbanos pasó de 47,4% a 59,4%, respectivamente, según el censo de 1972 (INEI, 2001: 39).

Las brechas sociales se acrecentaron también y las condiciones de vida en el campo resultaban cada vez más precarias con respecto a la costa. La necesidad de mejorar la situación agraria y frenar la migración hacia las ciudades fue, en este sentido, una de las preocupaciones del segundo gobierno de Prado, que asumió la necesidad de plantear una reforma de la propiedad de la tierra como una forma de atender la problemática social y agraria. Así, su gobierno llevó a la formación de una comisión encargada de estudiar la implementación de una reforma agraria bajo la dirección del ministro Pedro Beltrán.

Las propuestas, sin embargo, quedaron obstruidas en el Parlamento por la élite política oligárquica. En 1959, solo se emitió un informe y no se hizo más al respecto. Pero las demandas no se hicieron esperar. Así, se desataron en varias partes de la sierra central y sur del país un proceso de movilización sin precedentes por el acceso a la tierra. A inicios de la década de 1960 la población campesina que vivía lejos de las áreas dinamizadas por la economía capitalista comprendía las dos terceras partes de la población de la sierra. El 40% de la esta población, además, estaba concentrada en los cinco departamentos más pobres de la sierra sur. El campesinado más atrasado e indígena que subsistía en el sur siguió atrapado en una economía de subsistencia y en medio del estancamiento y aislamiento de los mercados, lejos de los *hinterlands* prósperos (periferias) y modernizados de la sierra (KLARÉN, 2004: 379).

El descontento rural y la movilización campesina que estallaron a fines de la década de 1950 por la necesidad de reformar la propiedad de la tierra y eliminar el sistema gamonal y de haciendas cobraron mayor fuerza. Tuvieron uno de sus epicentros en el departamento de Pasco, el más pequeño de la sierra con 138.000 habitantes en 1960 y con una tasa de alfabetismo de 52%. A fines de 1959, este movimiento campesino tomó las tierras de haciendas bajo el liderazgo del aprista Genaro Ledesma Izquieta. Esta movilización continuó hasta 1962, cuando se produjo la sangrienta toma de la hacienda Pocayán.

El valle de La Convención, en el departamento del Cusco, fue el segundo escenario de movilización campesina. Hacia 1960 contaba con 62.000 habitantes, entre colonos y nativos establecidos alrededor de la economía agrícola en las haciendas de café, cacao, azúcar y té. Esta importante población migrante, ocupada en el trabajo de la tierra con la esperanza de convertirse en agricultores independientes, fue uno de los actores que iniciaría la lucha por el acceso a la tierra mediante la organización en sindicatos. (KLARÉN, 2004: 381). Así, nació el sindicalismo agrario que originó la Federación de Trabajadores Campesinos de La Convención y Lares (FTC), entidad que entabló vínculos con la Federación de Trabajadores del Cusco, de influencia comunista. La llegada de Hugo Blanco, un agrónomo trotskista por esos años, dinamizó el movimiento campesino. El desenlace fue el desarrollo de una huelga generalizada en el valle y la toma de tierras conocida como la revolución de los arrendires (ROJAS, 2019). A fines de 1962, se había tomado 40 de las 380 haciendas de la región. La respuesta del gobierno de Prado fue la legalización de esta toma

de tierras, además de absolver las demandas de la población campesina, de tal forma que anuló la radicalización política del movimiento.

Esta situación evidenció la profunda necesidad de establecer reformas estructurales (KLARÉN, 2004: 375). Hacia 1962 la idea de realizar una reforma agraria era sostenida por todos los partidos de izquierda, incluso los no marxistas, sectores clericales de la Iglesia católica y hasta las Fuerzas Armadas (MEZA, 2012: 94), de manera que en la campaña electoral de 1962 los candidatos que pensaban alcanzar la Presidencia incluyeron el tema de la reforma de la propiedad de la tierra como uno de los puntos fundamentales de sus programas políticos.

En este escenario de movilización social, se realizaron las elecciones generales del 10 de junio de 1962, en que participaron siete fuerzas políticas: el Partido Aprista con Víctor Raúl Haya de la Torre; Acción Popular con Fernando Belaunde Terry; la Unión Nacional Odríista con Manuel A. Odría; el Partido Demócrata Cristiano con Héctor Cornejo Chávez; el Frente de Liberación Nacional con César Pando Egúsqiza; el Partido Socialista del Perú con Luciano Castillo Colonna y el Movimiento Social Progresista con Alberto Ruiz Eldredge. Estos cuatro últimos de orientación izquierdista.

Los resultados, sin embargo, no establecieron ganador absoluto. Según el conteo del Jurado Nacional de Elecciones, ninguno de los tres principales candidatos, Haya, Belaunde y Odría, superó la tercera parte de los votos válidos requeridos por la ley electoral para ser proclamado presidente. Con estas circunstancias, el Congreso debía definir la elección. No obstante, antes de ello, el 17 de julio de 1962, una Junta Militar encabezada por el general Ricardo Pérez Godoy dio un golpe de Estado. Una de sus principales medidas fue anular el proceso electoral en marcha (DECRETO LEY 14170, 18 de julio de 1962). Su objetivo era impedir que Haya llegara a la Presidencia, quien había obtenido el mayor porcentaje de votos.

Los militares, la política y la diplomacia hacia la década de 1960

Los militares constituían una fuerza con una fuerte presencia en la política peruana desde la década de 1930, cuando se produjo la caída del régimen leguista. Durante el segundo gobierno de Prado, este sector había estrechado vínculos con Estados Unidos de tal manera que el Perú recibió asistencia militar

en más de 70 millones de dólares (KLARÉN, 2004: 384). En este contexto, este sector desarrolló también en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) un consenso básico en torno a la necesidad de incluir, en su misión histórica de defensa que los caracterizaba, los conceptos de acción cívica y contrainsurgencia adquiridos través de su profesionalización. Era una medida necesaria, dadas las condiciones de movilización social y el surgimiento de movimientos guerrilleros de orientación castrista en el centro y sur del país.

En efecto, la amenaza comunista en el continente había sido prevista a nivel diplomático en la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Costa Rica, a fines de agosto de 1960, a solicitud del Gobierno peruano. En el acta final de la cita, se plasmaron 13 resoluciones: la primera, conocida como la Declaración de San José de Costa Rica, condenaba la intervención de potencias extracontinentales en América. Era una medida en respuesta a la influencia del comunismo en Cuba que había desencadenado una revolución.

La idea de Cuba como un satélite comunista que amenazaba la estabilidad de la región fue aceptada por el pleno de la reunión a excepción del canciller del Perú, Raúl Porras Barrenechea, que defendió la soberanía cubana. (Discurso de Raúl Porras Barrenechea del 23 de agosto de 1960 ante la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores). Los acuerdos contenidos en la Resolución I señalaban que entre los países americanos se:

1. Condena enérgicamente la intervención o amenaza de intervención, aún cuando sea condicionada, de una potencia extracontinental en asuntos de las repúblicas americanas y declara que la aceptación de una amenaza de intervención extracontinental por parte de un Estado americano pone en peligro la solidaridad y la seguridad americana, lo que obliga a la Organización de los Estados Americanos a desaprobala y rechazarla con igual energía.
2. Rechaza asimismo la pretensión de las potencias sino soviéticas de utilizar la situación política, económica o social de cualquier Estado americano, por cuanto dicha pretensión es susceptible de quebrantar la unidad continental y de poner en peligro la paz y seguridad del hemisferio (RESOLUCIÓN I, ACTA FINAL DE LA VII REUNIÓN. DEL 22 AL 29 DE AGOSTO DE 1960).

Pero, a inicios de 1962 cuando el sindicalismo agrario se organizaba de la mano de Hugo Blanco y Cuba se convertía en el centro de formación de cuadros guerrilleros, el panorama internacional en América Latina se había polarizado aún más. Dadas «las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos que puedan surgir de las intervenciones de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana» (RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, APROBADA EL 4 DE DICIEMBRE DE 1961. ACTA FINAL VIII REUNIÓN), los países miembros, a iniciativa del Gobierno colombiano, se reunieron en Uruguay en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

La primera resolución abordó la ofensiva del comunismo en América Latina. En esta se declaraba que «la unidad continental y las instituciones democráticas del hemisferio están actualmente en peligro». La amenaza que representaba el comunismo y el antiimperialismo para los países de la región quedó explícita así:

[...] para lograr sus propósitos subversivos y para ocultar sus verdaderas intenciones, los gobiernos comunistas y sus agentes explotan las legítimas necesidades de los sectores menos favorecidos de la población y las justas aspiraciones nacionales de los pueblos. Con el pretexto de defender los intereses populares, se suprime la libertad, se destruyen las instituciones democráticas, se violan los derechos humanos y se somete al individuo a formas materialistas de vida impuestas por la dictadura de un solo partido. Bajo la consigna del antiimperialismo, se pretende establecer un imperialismo opresivo y agresor que subordina a las naciones sojuzgadas a los intereses militaristas y agresivos de potencias extracontinentales (RESOLUCIÓN I, OFENSIVA DEL COMUNISMO EN AMÉRICA, ACTA FINAL VIII REUNIÓN).

Esta fue la última reunión que contó con la participación cubana, pues en el desenlace se definió su exclusión. La resolución sexta señaló la exclusión del Gobierno cubano del sistema interamericano, lo que definiría su aislamiento político y económico.

La situación crítica en el ámbito político y social por la que atravesaba el Perú estuvo en esta coyuntura internacional. En este contexto, el gobierno militar encabezado por Pérez Godoy planteó dos reformas estratégicas

importantes. En el plano electoral abordó la elaboración de un nuevo registro electoral y estatuto electoral. En el ámbito social, incluyó la realización de una reforma agraria para la zona de La Convención, donde las movilizaciones campesinas habían tenido mayor intensidad y la radicalización política podía amenazar la estabilidad del país.

Así, en el plano electoral, el 20 de julio de 1962, después de decretar la nulidad de las elecciones, la Junta de Gobierno derogó el Estatuto Electoral de 1949 (Decreto Ley 14168). Apelando a la búsqueda de una mayor transparencia en los procesos y a la necesidad de elecciones «libres y auténticas», los militares consideraron que era «indispensable que estas se realicen regidas por un nuevo estatuto electoral, que garantice debidamente el ejercicio de este Derecho ciudadano; y que estén controladas por un poder electoral verdaderamente autónomo, que pueda verificar exacta y rápidamente los resultados». El gobierno militar también recurrió a la Declaración de Santiago, suscrita en la V Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos, de 1959, que en su párrafo 2 establecía que «los gobiernos de las repúblicas americanas deben surgir de elecciones libres» (V REUNIÓN DE CONSULTA DE LOS CANCELLERES AMERICANOS, SANTIAGO DE CHILE. DEL 12 AL 18 DE AGOSTO DE 1959). Asimismo, apelaron a la Resolución 4 de la VIII Reunión de Cancilleres de 1962, ocurrida en Uruguay (VIII REUNIÓN DE CONSULTA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES, PUNTA DEL ESTE, URUGUAY. DEL 22 AL 31 DE ENERO DE 1962), que instaba a los gobiernos a proceder:

[...] a la celebración de elecciones libres en sus respectivos países como el medio más eficaz de consulta a la soberana voluntad de sus pueblos para garantizar la restauración de un régimen de derecho, fundado en la autoridad de la ley y en el respeto a los derechos de la persona humana. (RESOLUCIÓN 4, VIII REUNIÓN DE CANCELLERES DE 1962).

Tras derogar el Estatuto Electoral, el gobierno militar ordenó la formación de una comisión jurídica especial para la preparación de uno nuevo. La comisión estaría integrada por un representante designado por cada una de las siguientes instituciones:

- Corte Suprema de la República.
- Colegio de Abogados de Lima.

- Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Marcos.
- Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cuerpo Jurídico de la Fuerza Armada.

Asimismo, se estableció que cada partido político tenía capacidad para designar un personero que lo represente en la comisión, aunque solo tendría derecho a voz, pero no a voto.

Asimismo, se estableció que cada partido político tenía capacidad para designar un personero que lo represente en la comisión, aunque solo tendría derecho a voz, pero no a voto.

El gobierno militar necesitaba un nuevo registro electoral para realizar comicios tras la anulación de la anterior elección, los que estaban programados para el segundo domingo de junio del año siguiente. Pero, más que ello, había un consenso de que las elecciones y los organismos del poder electoral no gozaban de una verdadera autonomía. Así, era de imperiosa necesidad formar un nuevo registro electoral, dotado de disposiciones especiales para su regimiento institucional, de manera que aseguraran su organización técnica e integridad.

El gobierno militar consideraba, también, que en esta reforma del sistema electoral hacía falta mejorar sustancialmente el régimen de los órganos electorales, de los partidos políticos y de los procedimientos electorales, para que los procesos garanticen la libertad de sufragio y el respeto de la voluntad ciudadana. Hasta ese momento, el Estatuto Electoral vigente era el de 1949 (Decreto Ley 11172, 30 de setiembre de 1949). Era un estatuto elaborado por orden de la Junta Militar de Gobierno, encabezada por Manuel Odría. Esta normativa consideraba 238 artículos e incluía la regulación del registro electoral, de los partidos políticos y de los procedimientos electorales en un solo corpus.

Con los planteamientos de la Comisión Jurídica Especial, el gobierno militar separó así, por primera vez, la normativa electoral en dos instrumentos normativos. De esta manera, el 25 de setiembre de 1962 se creó el Registro Electoral del Perú mediante el Decreto Ley 14207 y, meses después, el 5 de diciembre, se aprobó el Estatuto Electoral, a través del Decreto Ley 14250. Ambos instrumentos fueron el marco regulador de las elecciones generales del 9 de junio de 1963, en las que saldría ganador el arquitecto Fernando Belaunde Terry.

En el plano social, su principal medida fue la dación del Decreto Ley 14238, Bases para la Reforma Agraria del 16 de noviembre de 1962, con el cual se creó el Instituto de la Reforma Agraria y Colonización como el órgano ejecutor. Se inició, así, el proceso de reforma agraria en el valle de La Convención y Lares, en el departamento del Cusco, donde se habían realizado las tomas de tierras por cuenta de los «arrendires» liderados por Blanco. Aunque los militares esperaban la continuación del proceso, la reforma agraria realizada por Belaunde Terry, a través de la Ley de Reforma Agraria, Ley 15037, del 21 de mayo de 1964, no siguió con el proceso planteado y terminó exceptuando a las grandes propiedades de la costa norte que contenían los complejos agroindustriales azucareros. Finalmente, no fue sino hasta el 24 de junio de 1969, con el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que promulgó el Decreto Ley 17716, cuando se planteó como principal objetivo eliminar el latifundio, el minifundio y toda forma antisocial de tenencia de la tierra.

El Registro Electoral del Perú

Fue el ente en materia electoral que reemplazó al Registro Electoral Nacional creado a través del artículo 88 de la Constitución de 1933. Definido como «permanente y público», la organización y funcionamiento de esta entidad fue regida por el Decreto Ley 14207 y el Reglamento del Registro Electoral del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo 39, el 19 de octubre de 1962.

El gobierno militar buscó que el Registro Electoral del Perú fuera regido «por disposiciones especiales que aseguren su organización técnica y su integridad», para contar con un organismo autónomo y eficiente que garantizara elecciones libres y auténticas. El contenido de la ley de creación del nuevo registro electoral fue difundido y discutido entre los partidos políticos y la opinión pública a través de la prensa y la radio. Sus tres funciones fueron: inscribir a los ciudadanos con derecho a sufragio; otorgar a los inscritos la correspondiente Libreta Electoral; y formar la Estadística Nacional de Electores, tal como indicaba el Decreto Ley 14207, artículo 3.

Entre las innovaciones necesarias para su mejor desempeño se estableció que el registro debía renovarse totalmente en el país a partir del 15 de diciembre de 1962 y periódicamente cada 15 años. De ser así, su renovación debía realizarse en diciembre de 1977. Sin embargo, llegado el momento,

se estipuló que su renovación sería cada veinte años debido a su depuración permanente y a la «organización actualizada de los índices Numérico, Alfabético-Ortográfico y Dactiloscópico de los electores inscritos en él», de manera que los padrones destinados al acto de sufragio podían formularse en cualquier momento (Decreto Ley 21901, del 9 de agosto de 1977). Para asegurar el cumplimiento de su renovación, se estableció, además, la contribución de las Fuerzas Armadas (artículo 117).

La Ley del Registro Electoral del Perú fue parte de los procesos encaminados a modernizar la gestión electoral y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos. Las actividades de corte electoral, desde entonces, se acrecentaron también, dada la demanda de inscripciones y en la década de 1970, pese a la inexistencia de comicios, por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980), estas mantuvieron su continuidad, siguiendo el objetivo de mantener las reformas institucionales modernizadoras del Estado, implementadas con anterioridad.

Con la creación del Registro Electoral del Perú, se establecieron sus organismos integrantes y funciones: el Registro Central, el Registro Provincial, y el Registro Distrital. La legislación estableció, además y por primera vez —dada la promulgación de la ley para el voto de las mujeres letradas en 1955—, las especificaciones para estas inscripciones. Así, el artículo 38 señalaba que la mujer, para obtener su inscripción, deberá acreditar su identidad personal con alguno de los siguientes documentos:

1. Copia certificada de la partida de nacimiento o de matrimonio otorgada por el Registro Civil, según sea soltera mayor de edad o casada mayor de 18 años;
2. Copia legalizada de la partida de bautismo o de matrimonio religioso, siempre que el primero haya sido administrado antes del 14 de noviembre de 1936 y el segundo celebrado antes de 4 de octubre de 1930;
3. Copia certificada de la resolución judicial [de] firma de emancipación;
4. Título de peruana por matrimonio, en el caso de haber adquirido por tal causa la nacionalidad peruana;
5. Título de nacionalización en caso de tratarse de extranjera nacionalizada; y

6. Libreta Electoral otorgada conforme a este decreto ley, solo en los futuros periodos de renovación del registro.

Para promover la inscripción de las mujeres con derecho al voto de escasos recursos, se estableció que las oficinas de los registros del estado civil o parroquiales debían expedir copias certificadas gratuitas de las partidas de nacimiento, bautismo o matrimonio. Estas debían ser en papel sin valor «trándose de personas notoriamente insolventes y poniendo en aquella constancia expresa de que la copia solo podrá usarse para los efectos de la inscripción electoral» (artículo 116).

El nuevo marco normativo, igualmente, estableció al detalle el proceso de depuración del registro electoral. Reguló con precisión la exclusión de las inscripciones de los ciudadanos fallecidos; de las que no contuvieran la firma o impresión digital del ciudadano inscrito; las que correspondiesen a ciudadanos inscritos que se encontrasen cumpliendo pena efectiva privativa de la libertad o estén sometidos a interdicción por incapacidad mental o física; las inscripciones múltiples; las que correspondiesen a ciudadanos judicialmente ausentes; las que correspondiesen a ciudadanos que hayan ingresado en las Fuerzas Armadas o fuerzas auxiliares; las que adolecieran de falsedad; las correspondientes a ciudadanos que no gozaban del derecho de sufragio en la fecha de su inscripción; y aquellas a las que alcanzase alguna otra causal no contemplada en la ley (artículo 67).

Asimismo, la normativa estableció el Archivo Electoral y su organización junto a sus especificaciones y funcionamiento a través del Archivo General del Registro Electoral, el Archivo Electoral Provincial y el Archivo Electoral Distrital. En estas instancias, cualquier ciudadano podía solicitar copia literal o fotostática certificada de las partidas de inscripción en el Registro Electoral.

Una innovación muy importante que trajo la normativa fue el establecimiento y las funciones del Padrón Electoral como el instrumento que debía contener «la relación de todas las inscripciones efectuadas en la República, debidamente ordenada por distritos, provincias y departamentos». Se estableció que este debía consignar los nombres y apellidos de los inscritos, el número de inscripción de cada uno, un signo clave que indicase el grado de instrucción y los nombres del distrito, provincia y departamento, observándose la numeración correlativa. Asimismo, se estableció que cada vez que se convocase a elecciones, la Dirección General del Registro Electoral, debía confeccionar las listas

de electores de las mesas receptoras de sufragio sobre la base del Padrón Electoral, debiendo corresponder a cada distrito tantas listas completas como libros de inscripción tuviera el respectivo distrito.

El carácter exclusivo de la inscripción en el registro electoral para quienes supieran leer y escribir, sin embargo, permaneció vigente. El registrador en caso de duda podía someter a quienes pedían la inscripción a un examen que consistía en hacer leer y luego copiar tres renglones de cualquier artículo del Decreto Ley 14207 en los cuadernos especiales que el director general del Registro remitía a las oficinas electorales con los Libros de Inscripción. Saber firmar, pero no leer ni escribir conducía también a la inhabilitación para la inscripción y a la expedición de un certificado que acreditaba la denegatoria. Para quienes no se conformaron con esta decisión, la ley señalaba la posibilidad de apelación ante el juez de Primera Instancia de la provincia dentro del plazo de 15 días. Si se determinaba que el solicitante sabía leer y escribir, el juez ordenaba al registrador a proceder con la inscripción, y extendía una constancia de la resolución judicial al dorso de la partida original y de cada boleta (artículos 45 y 46).

Finalmente, se incluyó de manera específica un título sobre los delitos, penas y procedimientos judiciales. A diferencia del Estatuto de 1949, que solo comprendió dos artículos sobre esta materia (el artículo 27, sobre la aplicación del Código Penal en casos de falsedad de documentos para la inscripción u otorgamiento de la libreta electoral falsa para sufragar, y el artículo 45, sobre la aplicación del Código Penal por doble inscripción), la normativa de 1962 puso énfasis en castigar cualquier infracción relacionada con la mala administración y las inscripciones irregulares en el Registro Electoral del Perú. En un escenario en el cual los partidos políticos eran los principales promotores de la inscripción de los electores, el Registro Electoral se convirtió en un espacio vital para definir una elección con la inscripción de mayores electores provenientes de las canteras de las fuerzas políticas. Así, las inscripciones irregulares de analfabetos fue uno de los principales delitos que se buscó eliminar.

La normativa estableció, así, que el que incurriera en falsedad al presentar los documentos requeridos o diera datos personales falsos para su inscripción en el Registro Electoral u obtuviera su inscripción sin reunir los requisitos o estuviera impedido de hacerlo sería reprimido con prisión no menor de un año ni mayor de tres y tendría una multa no menor de 50 soles de oro ni mayor

de 500 soles de oro. De la misma forma, el que hiciere en todo o en parte un documento falso o la adulteración de uno verdadero para obtener la inscripción; y el que utilice un documento falso o falsificado como si fuera legítimo sería reprimido con prisión no menor de un año ni mayor de tres y tendría una multa no menor de 100 soles de oro ni mayor de un 1.000 soles de oro.

La inscripción más de una vez en el Registro Electoral fue también castigada con prisión no menor de seis meses ni mayor de dos años e inhabilitación relativa con privación de derechos por el tiempo de privación de libertad. El impedimento de la inscripción o su obstrucción deliberada fue reprimido con prisión de no menos de un mes ni mayor de seis. El uso de violencia o amenazas subió la pena a no menos de un año ni mayor de tres. Asimismo, esta pena debía aplicarse a las personas que impedían la inscripción a varios ciudadanos para alterar los resultados de los procesos electorales.

La normativa hizo énfasis al castigo a los registradores que cometiesen delitos. Así, el delito del artículo 338 del Código Penal fue penado con prisión de no menos de un mes ni de más de un año y la inhabilitación conforme a los incisos 1 y 3 del artículo 27 del Código Penal por no menos de dos años. La alteración o falsificación de un registro electoral o su desaparición o destrucción se penó con prisión de no menos de un año ni mayor de tres y una multa no menor de 50 soles de oro ni mayor de 500 soles de oro. En el caso de que el delito fuera cometido por el registrador electoral, la pena de prisión era de no menos de dos años ni mayor de cinco e inhabilitación absoluta por diez años.

En el caso de los funcionarios o empleados del Registro Electoral que omitiesen realizar la depuración del registro, proporcionen voluntariamente datos falsos en los documentos electorales o los adulterasen, el castigo fue de prisión de no menos de seis meses ni más de dos años y su inhabilitación no mayor de diez años. En el caso de que los culpables obrasen para alterar la exactitud de un proceso electoral, se estableció una pena de prisión no menor de dos años ni mayor de seis e inhabilitación absoluta por diez años. Mientras que, en el caso de que los culpables obrasen por negligencia, la pena de prisión sería no mayor de seis meses y la multa no menor de 50 soles oro ni mayor de 500.

Igualmente, los registradores electorales que extrajesen o permitieran extraer o entregasen los libros o documentos del Archivo Electoral fueron

reprimidos con una pena de prisión de no menos de un año ni mayor de tres e inhabilitación absoluta por diez años. Esta misma pena se aplicó a la autoridad que ordenase la entrega o retiro de los documentos del Archivo General del Registro, además de quedar permanentemente inhabilitados para el desempeño de cargos electorales. Los registradores electorales que efectuaban inscripciones fuera del Registro y los ciudadanos que obtuviesen su inscripción así serían reprimidos con una pena no menor de seis meses ni mayor de dos años y una multa no menor de 500 soles de oro ni mayor de 5.000 soles de oro. El registrador, además, era castigado con inhabilitación relativa no menor de cinco años. En el caso de los registradores que efectuaran más de diez inscripciones de esta forma informal, su pena sería la prisión por no menos de un año ni mayor de cinco y su inhabilitación absoluta por diez años, además de quedar permanentemente inhabilitados para el desempeño de cargos electorales.

Asimismo, los funcionarios o empleados de correos que retuviesen intencionalmente o hiciesen desaparecer los libros o demás documentos del Registro Electoral, que se remitían de un lugar a otro de la República, serían reprimidos según el artículo 362 del Código Penal. Finalmente, en el caso de los funcionarios que no cumpliesen con las obligaciones establecidas, debían ser penados según el artículo 338 del Código Penal.

El Estatuto Electoral de 1962

El Estatuto Electoral promulgado mediante el Decreto Ley 14250 fue el cuerpo normativo para la organización de las elecciones políticas, los órganos del poder electoral y los partidos políticos. Fue elaborado por la Comisión Jurídica Especial, que había elaborado también la normativa del Registro Electoral del Perú. El proyecto de ley del Estatuto Electoral, de la misma manera que el proyecto de ley del Registro Electoral del Perú, fue puesto a consideración de la opinión pública y, finalmente, promulgado en diciembre de 1962. Dos aspectos que marcaron distancia respecto al estatuto electoral precedente fueron la eliminación de la prohibición de participar a los partidos políticos de tendencia internacional y la modificación de los requisitos para la inscripción de las candidaturas a la Presidencia.

La proscripción de fuerzas políticas vinculadas con partidos internacionales quedó establecida en el Estatuto Electoral de 1949 (artículos 7, 95,

96, 97 y 98) y había servido para prohibir la participación del APRA en las contiendas electorales. El nuevo estatuto en el lugar de los artículos que afectaban la participación política solo consideró incluir la denegatoria de inscripción a aquellos partidos con programas y actividades contrarias al régimen democrático, a la Constitución y a las leyes de la República (artículo 59). Sin embargo, las modificaciones más importantes fueron las vinculadas con los procedimientos electorales.

Así, uno de los requisitos que se estableció para la inscripción de los candidatos a la Presidencia fue la presentación de no menos de cuarenta mil firmas de adherentes para el proceso de 1963 (artículo 252), cuando en el Estatuto de 1949 se pedían solo veinte mil; y de no menos de sesenta mil para las futuras elecciones (artículo 73). Finalmente, los plazos establecidos para las inscripciones de las candidaturas presidenciales también fueron modificados. Si anteriormente se había definido que estas debían realizarse setenta días previas a la elección y antes hasta treinta días antes, con el nuevo Estatuto la inscripción debía efectuarse noventa días antes de las elecciones, con lo cual se limitaba el tiempo para el recojo de firmas de adherentes.

Estas modificaciones habrían afectado directamente la participación de los partidos políticos para las elecciones de 1963, pues su cumplimiento implicó una mayor logística en estas organizaciones. En efecto, como se constató al final del proceso electoral, la cantidad de fuerzas políticas participantes se redujo a cuatro cuando. En el proceso anterior estas habían llegado a siete. Solo los partidos más arraigados en la arena política pudieron cumplir con la inscripción: el Partido Aprista con Víctor Raúl Haya de la Torre, la Unión Nacional Odríista con Manuel Odría y la alianza formada por Acción Popular y el Demócrata Cristiano con Fernando Belaunde Terry como candidato. La única novedad fue la participación de la organización independiente Unión del Pueblo Peruano con Mario Samamé Boggio. Las fuerzas políticas que habían participado en el proceso anulado de 1962 y no pudieron presentarse fueron el Frente de Liberación Nacional con César Pando Egúsqiza y el Movimiento Social Progresista con Alberto Ruiz Eldridge Rivera.

El proceso de incorporación de la población letrada al Registro Electoral

La búsqueda de profesionalización del registro electoral tras su implementación en 1962 cobró interés en la administración pública durante los siguientes años. La elaboración de instrumentos como la cartilla de instrucciones para los registradores electorales de la República (REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ, 1962) da cuenta del esfuerzo por profesionalizar este procedimiento a través de herramientas que sirvieran para el mejor desempeño de los responsables de esta labor. La publicación en julio de 1968 de una renovada normativa — cartilla de instrucciones sobre el procedimiento para realizar las inscripciones electorales (REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ, 1968)— reforzó aún más el sentido de la búsqueda de un mejor desempeño de las actividades de corte electoral. Pedro Patrón Faura, director general del Registro Electoral del Perú, señaló que esta publicación había sido elaborada en base a las normas previstas en los decretos leyes 14207 y 16152, y el reglamento, «recopilando además las instrucciones y recomendaciones que continuamente le han enviado las autoridades del registro por oficio telegráficamente».

La cartilla era una publicación dirigida al «señor registrador electoral». Al respecto, Patrón Faura señaló:

Confiamos en que le sea útil y que le permita efectuar su importante y delicada labor de tanta responsabilidad con eficacia y sin errores. Así contribuirá usted a conservar el prestigio del Registro, en base a la pureza de los documentos electorales que se emplean y procurando en todo instante actuar en armonía con la ley, con amplio conocimiento de su trabajo y con absoluta honestidad e imparcialidad política; siempre al margen de interferencias extrañas al Registro Electoral del Perú, que es una institución integrante del Poder Electoral, el cual es autónomo por mandato expreso del artículo 88 de la Constitución del Estado (REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ, 1968).

La cartilla fue una herramienta de suma importancia para el registrador electoral, consideraba 11 capítulos, en que se abordaba detenidamente los requisitos establecidos según ley para proceder con la inscripción, así como las causales que impedían este registro, y el procedimiento mismo de inscripción. Los procedimientos eran detallados y acompañados con sus respectivos

«ejemplos», para que el registrador tuviera un mejor alcance al momento de ejercer sus funciones. Así, el capítulo cuarto titulado «De la inscripción y plazo para ejercitarla» señalaba la norma referente a la obligación de la inscripción en el Registro y su respectivo ejemplo:

La obligación de inscribirse nace el mismo día en que el ciudadano queda comprendido en la Ley 14207 y su Reglamento; y el plazo para inscribirse sin pago de multa se cuenta a partir del día siguiente. Ejemplo: El ciudadano Juan Pérez Torres cumple 21 años el día miércoles 10 de noviembre de 1965. Ese mismo día, si se presenta al Registro, puede ser inscrito, pero el plazo de noventa (90) días se cuenta desde el día jueves 11 de dicho mes y año (REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ, 1968: 4).

Además de los ejemplos, la cartilla incluía una sección de explicaciones en la que se añadían especificaciones para la comprensión de algunos documentos y procedimientos requeridos para la inscripción. Así, el capítulo quinto, «Documentos válidos para la inscripción de las mujeres mayores de 21 años solteras», contenía el llamado de la explicación respectiva que debía buscarse al final del texto:

Para las mujeres nacidas con posterioridad al 14 de noviembre de 1936: copia certificada de la partida de nacimiento otorgada únicamente por la municipalidad o fotocopia expedida y debidamente certificada por la misma autoridad municipal (ver explicación 27, pág. 40) (REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ, 1968: 13).

En efecto, la referida explicación inserta en la sección final señalaba:

Explicación 27.- El 14 de noviembre de 1936 entró en vigencia (funciones) el Código Civil que creaba entre otras instituciones los registros del estado civil y ordenaba que los nacimientos se inscribieran obligatoriamente en este Registro. Por ello, se les obliga a presentar la Partida de Nacimiento del Registro del Estado Civil (REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ, 1968).

La explicación precisaba, además, que existían dos casos especiales que marcaban la excepción de la presentación de la partida de nacimiento: ante la ausencia de registros del estado civil en los distritos y cuando estos registros se hubieran perdido por catástrofes. En estos casos, tenía validez la partida

de bautismo legalizada, previa certificación. La información que contenían las explicaciones era necesaria, dada la multiplicidad de casos que se presentaban al momento de la inscripción y frente a los cuales el registrador tenía que actuar a la brevedad.

La suspensión de los procesos electorales tras el golpe de Estado encabezado por el general Juan Velasco Alvarado en octubre de 1968, sin embargo, no interrumpió las funciones del Registro Electoral del Perú. En 1972 el registro en la provincia de Lima y Callao se realizaba en 14 oficinas que atendían a diversos distritos:

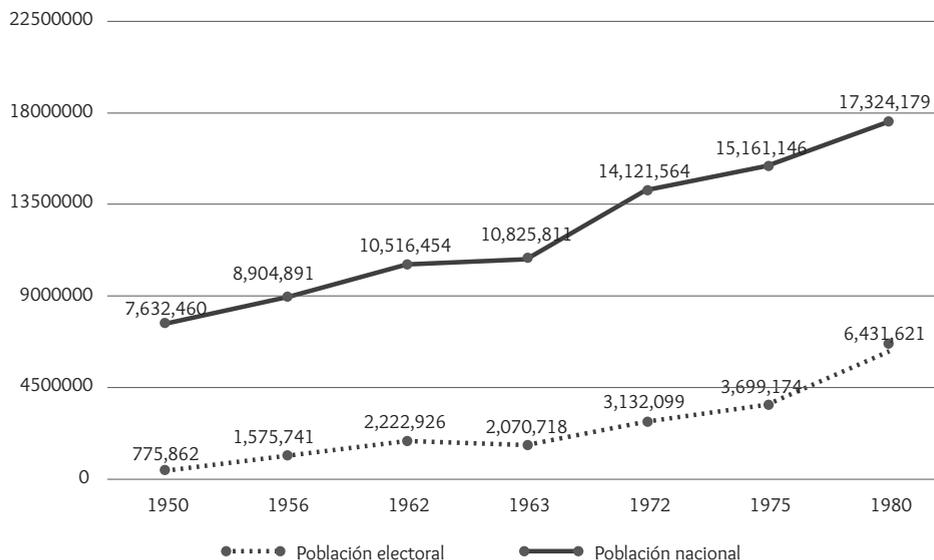
- Lima: Lima Cercado, Santa Rosa y Ancón;
- La Victoria: La Victoria, La Molina, San Luis y Ate;
- Jesús María: Jesús María, Breña, Magdalena del Mar, Pueblo Libre y San Miguel;
- Miraflores: Miraflores, San Isidro, Chorrillos, Cieneguilla, Barranco y Santiago de Surco;
- Rímac: Rímac y San Juan de Lurigancho (Barriadas Tres Compuertas, Leticia, Zárate, Campoy y Canto Grande);
- Surquillo: Surquillo, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo, Ciudad de Dios y Atocongo;
- San Martín de Porres: San Martín de Porres y Puente Piedra;
- Comas: Comas, Carabayllo e Independencia;
- Lince: Lince;
- Lurigancho: Lurigancho y Chaclacayo;
- Lurín: Lurín, Pachacámac, Pucusana, Punta Hermosa, San Bartolo, Punta Negra y Santa María del Mar;
- El Agustino: El Agustino, Siete de Octubre, Cerro San Pedro, Vicentelo Alto y Bajo, y Atarjea;

- Callao: Callao Cercado, La Punta, Bellavista, La Perla, Carmen de la Legua-Reynoso y Ventanilla;
- Villa El Salvador: atiende a los del lugar.

Según el reporte elaborado por el Departamento de Planeamiento, Estadística y Publicaciones del Registro Electoral del Perú Población electoral del Perú, año 1976 (REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ, 1977: 1), al 31 de diciembre de 1976, existían 3.911.428 inscripciones válidas en la República. Este panorama indicaba un crecimiento notable de la población electoral con respecto a años anteriores y, específicamente, con respecto a la última elección general, realizada en 1963, cuando se implementó la normativa conducente a modernizar el sistema electoral.

La población electoral mantuvo una notable tendencia al crecimiento durante la segunda mitad del siglo XX. Según el gráfico 1, de tener en 1950 una población de 775.862 electores, compuesta netamente por varones letrados —dado el carácter exclusivo del derecho al voto para este sector—, el Perú pasó a tener en 1956, 1.575.741 electores. Este crecimiento, producto de la inclusión de las mujeres letradas cuyos votos representaron el 33,73% de la población electoral, se mantuvo en los siguientes años.

En 1962, cuando se realizaron las elecciones generales, que fueron anuladas tras la intervención de las Fuerzas Armadas, el electorado sumaba 2.222.926. Sin embargo, un año después, con la reforma electoral y la entrada en vigencia del Registro Electoral del Perú y del nuevo Estatuto Electoral, la población electoral descendió a 2.070.718, mientras la población en general mantuvo su tendencia de crecimiento, que llegó a 10.825.811 habitantes. La explicación de este descenso del número de electores estaría vinculada con la entrada en vigencia de las nuevas normas electorales, que, al parecer, habrían sido eficientes al momento de su aplicación, de manera que hicieron posible anular 152.208 inscripciones, que, por alguna de las causales señaladas en la normativa, no se ajustaban a la ley. El número de inscripciones, sin embargo, retomó su crecimiento y en 1972 se llegó a los 3.132.099 de inscritos y tres años después se alcanzó los 3.699.174. Es decir, casi la cuarta parte de la población total del país.

Gráfico 1**EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN NACIONAL Y ELECTORAL, 1950-1980**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2001, y Jurado Nacional de Elecciones (JNE), 2017.
Elaboración: Propia.

A fines de 1975, según el cuadro 1, los departamentos con mayor población electoral estaban en la costa: Lima contaba con 1.533.173 inscritos; La Libertad, con 203.474, y Piura, con 181.727, mientras que en la sierra sur figuraba Arequipa con 195.641 y en la sierra central, Junín con 185.820 electores. La notable cantidad de población electoral en Junín se vincula con el proceso de modernización rural que atravesó el valle del Mantaro. De acuerdo con Klarén, esta zona fue una de las regiones que experimentó un «despertar comercial» en las décadas de 1950 y 1960, producto del crecimiento económico por el alza de las exportaciones (KLARÉN, 2004: 377). Junín era una región conectada a Lima y a la costa central a través de su capital, Huancayo, que creció de 27.000 habitantes en 1940 a 64.000 en 1961. Su burguesía rural formada por comerciantes, artesanos, burócratas, pequeños y medianos agricultores y pobladores de los pueblos pequeños y ciudades medianas fue la más beneficiada por este crecimiento. Esto se trasluce en el incremento de electores, que de 130.545 en 1967 pasó a 194.813 en 1976.

Cuadro 1

POBLACIÓN ELECTORAL POR DEPARTAMENTOS, 1975

Departamentos	Inscritos válidos	Departamentos	Inscritos válidos
Amazonas	35.684	La Libertad	203.474
Áncash	151.060	Lambayeque	133.539
Apurímac	28.799	Lima	1.533.173
Arequipa	195.641	Loreto	103.809
Ayacucho	55.440	Madre de Dios	4.971
Cajamarca	132.359	Moquegua	23.006
Callao	149.141	Pasco	35.632
Cusco	100.944	Piura	181.727
Huancavelica	36.512	Puno	105.787
Huánuco	62.814	San Martín	48.907
Ica	133.268	Tacna	35.529
Junín	185.820	Tumbes	22.138

Fuente: Registro Electoral del Perú, 1976.

La expansión de la ciudadanía durante las décadas de 1960 y 1970 fue posible gracias al avance de la alfabetización. El analfabetismo, en efecto, según el cuadro 2, decreció durante estas décadas, aunque en cifras relativas. De haber existido un 60% de analfabetos de 15 años a más hacia 1940 a nivel nacional, este descendió al 18%, según las cifras del censo de 1981. Lo mismo se apreció en los departamentos de Lima, La Libertad, Piura, Arequipa y Junín. No obstante, en términos absolutos, el número de analfabetos, como señala el gráfico 2, se incrementó en 1961 con respecto a 1940 y descendió en 1972 a la misma cantidad de 1940. El descenso más notable se verificó recién en 1981.

Cuadro 2

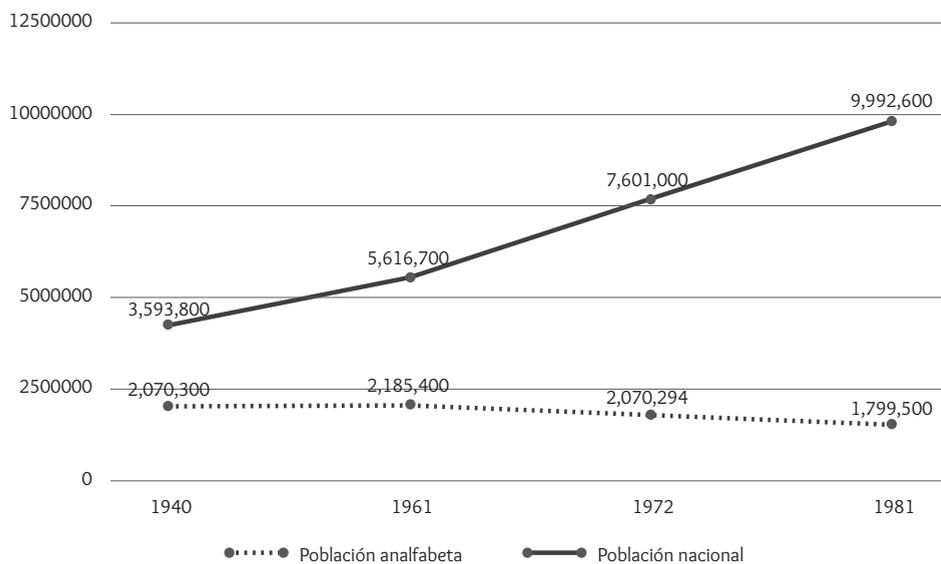
PORCENTAJE DE ANALFABETISMO DE 15 AÑOS A MÁS POR DEPARTAMENTO, SEGÚN CENSOS NACIONALES DE 1940, 1961, 1972, 1981

Departamento	1940	1961	1972	1981
Arequipa	40	25	17	11
Junín	61	37	28	19
La Libertad	53	36	26	18
Lima	18	10	7	5
Piura	87	43	33	22
República	60	39	27	18

Fuente: Contreras, 2014.
Elaboración: Propia.

Gráfico 2

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN ANALFABETA DE 15 AÑOS A MÁS A NIVEL NACIONAL, 1940-1980



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 1995, y Rivero, 1979

La reforma general de educación del régimen militar promulgada a través de Decreto Ley 19326, el 21 de marzo de 1972, en ese sentido, abordó esta problemática de manera puntual, diseñando una estrategia que fue de la mano con la educación formal. Se trató de programas de promoción educativa para las áreas rurales que debían servir, especialmente, para reducir el analfabetismo. Al respecto, y en los casos que fuera necesario, se planteó el uso de la respectiva lengua vernácula para facilitar el proceso de alfabetización y de castellanización, y para la conservación y comunicación de los auténticos valores de la cultura local (artículo 246).

Este tipo de formación denominado educación no formal incluía «todas las demás formas de aprendizaje que se dan en la sociedad fuera de instituciones educativas especializadas» (RIVERO, 1979: 13). Su rasgo característico fue tener como ámbito fundamental a la población adulta, aunque no excluía la posibilidad de impartirla también a niños y jóvenes, en función de otros centros de interés (RIVERO, 1979: 14). Dos de los programas de educación no formal fueron el Programa de Alfabetización Integral (Alfin), destinado a la población fundamentalmente indígena con índices de precariedad casi absoluta, y el Programa de Servicios Educativos en Áreas Rurales (SEAR), que respondía como apoyo del sector educación a organizaciones campesinas surgidas por efecto de la Reforma Agraria (RIVERO, 1979: 35). El Programa de Alfabetización Integral se puso en marcha en 1973:

El término 'integral' se debe a que con la alfabetización propuesta se trataba de reunir los siguientes componentes básicos: aprendizaje de la lectura y escritura fundado sobre bases teóricas y metodológicas que posibiliten una rápida adquisición de los mecanismos de simbolización correspondientes; refuerzo de las técnicas de escritura y lectura aprendidas, a través del ejercicio y de un proceso de seguimiento y ampliación del aprendizaje; estimulación del alfabetizando para la toma de conciencia crítica de su realidad y para la adopción de un compromiso social en el proceso de transformación de su sociedad; vinculación estrecha del aprendizaje de la lectura y escritura con proyectos y programas de desarrollo que a nivel local, regional o nacional, comprometen la existencia del alfabetizando. En suma, la alfabetización era integral al conectar diversos elementos educativos y sociales que constituyen otras tantas dimensiones de la alfabetización (RIVERO, 1979: 37).

La demanda de alfabetización no fue, sin embargo, una preocupación exclusiva del Estado. Formó parte también de las demandas sociales y políticas vinculadas a los partidos y movimientos intelectuales de derecha y de izquierda, a los que les preocupaba incorporar la mayor cantidad de votos y de votantes letrados dentro de los limitados marcos de la ciudadanía y la competencia electoral, que en ese periodo se identificaba con lo urbano, con lo occidental y, hasta 1955, con lo masculino.

En este contexto, la expansión (o explosión) demográfica impuso sus propias reglas de juego, basadas en las oportunidades que daba la ampliación de un mercado electoral cada vez más creciente, pero desconectado de los partidos políticos oficiales, sobre todo en las áreas rurales o en las nacientes zonas urbanas marginales. En este escenario, no deja de ser notable cómo partidos de declarada factura revolucionaria, como el Partido Obrero Revolucionario (POR), de orientación trotskista, vio en esta oportunidad la necesidad de enlazar las demandas de un campesinado hambriento de tierras y de reforma agraria con las demandas del derecho al voto (MORENO, 2016: 3).

Esta estrategia, desarrollada en un contexto de auge de la lucha armada y guerrillas que buscaban derrocar a los regímenes oligárquicos bajo la inspiración de la Revolución cubana, no trastocó, obviamente, lo esencial del proyecto «ciudadanizador», que fue integrar a la población emergente a través del registro electoral, dentro de los ámbitos jurídico-administrativos del dominio gubernamental estatal. Así, se garantizaría, en última instancia, un control ordenado de la institucionalidad electoral y, con ello, la preservación y reproducción de la democracia representativa.

El registro de la población iletrada

Si bien la población analfabeta o iletrada fue un sector excluido del Registro Electoral desde la reforma de 1896 y no contaba con la Libreta Electoral ni con un registro específico en el cual inscribirse, el Estado tenía conocimiento, a través de los censos de población, de su cantidad en el país. De ahí que tuviese la necesidad de diseñar programas de alfabetización para contrarrestar esta problemática que afectaba más a los departamentos de la sierra, como lo había demostrado el último censo realizado durante el régimen velasquista en junio de 1972. En esta línea, precisamente, la Ley de Reforma

de la Educación, promulgada a inicios del mismo año, planteó abordar estrategias para atender el estado de la educación y combatir el analfabetismo.

Tres años más tarde, durante la segunda fase del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, se incluyó en el plan de gobierno, conocido como Túpac Amaru, el tema «Población». La necesidad de «Establecer la identificación civil obligatoria para una mejor evaluación poblacional» llevó al régimen militar a crear un registro de identificación de los ciudadanos que no sabían leer y escribir (DECRETO LEY 22379, 12 DE DICIEMBRE DE 1978), conocido como Registro de Identificación de Analfabetos (RIA), y a la expedición de la tarjeta rosada o tarjeta RIA como documento de identificación.

La identificación del iletrado como ciudadano cobró visibilidad durante estas décadas, pues la ciudadanía, que hasta la primera mitad del siglo XX había sido entendida como la capacidad de la población letrada de ejercer el derecho a voto, empezó a ser inclusiva frente a la población iletrada que crecía cuantitativa y cualitativamente, de manera que ya era considerada en la política de Estado que buscaba completar el registro poblacional del país.

Como se ha señalado, el desconocimiento de quienes formaban ese importante segmento de población analfabeta que se sabía existente en el país, a través del último censo de población de 1972, creó la necesidad en el Estado de organizar este registro de manera «que coadyuve al logro de los objetivos señalados para el área social y que sirva de base a futuros requerimientos de orden legal». De ahí que la inscripción en el Registro de Identificación fuera obligatoria para toda la población que no supiera leer ni escribir en ningún idioma o dialecto, a partir de los 18 años de edad y que la omisión a la inscripción quedara sancionada con 200 soles de multa (SEGURA Y VALLADARES, 2019).

Así, el registro de las personas analfabetas que eran contabilizadas en los censos —pero no contaban con algún medio de control e identificación que indicara por lo menos su existencia para el Estado— se hizo parte de una necesidad perentoria para su integración más rápida con el resto de los ciudadanos reales del país (LÓPEZ, 1997). Este desconocimiento de hecho fue un problema grave en la medida que sus nefastas consecuencias se sintieron durante el periodo del conflicto armado interno de 1980 a 2000, pues una alta proporción de víctimas asesinadas o desaparecidas en las áreas rurales altoandinas o amazónicas fue parte de poblaciones que no tenían, además de mayor grado

de instrucción, un documento que las identificara en las zonas de emergencia (DEGREGORI, 2014; RENIEC-IDEELE, 2011).²

El Registro de Identificación para analfabetos se organizó bajo la dirección del Jurado Nacional de Elecciones, que dictó disposiciones referentes para la inscripción, las impugnaciones, la depuración y las sanciones respectivas. Se estipuló también que los ministerios de Educación, del Interior, de Guerra, de Marina, de Aeronáutica, de Agricultura y Alimentación, de Transporte y Comunicaciones, y el Instituto Nacional de Estadística debían prestar apoyo al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para la formación, organización y funcionamiento del Registro de Identificación (SEGURA Y VALLADARES, 2019).

Estas medidas fueron publicadas el 16 de enero de 1979 con el título Disposiciones Legales sobre el Registro de Identificación de los Ciudadanos que no sepan leer y escribir (JNE, 1979a). La inscripción del ciudadano analfabeto se podía acreditar con:

- Copia certificada de la partida de nacimiento o de matrimonio otorgada por el Registro Civil o de nacimiento otorgada por los agentes municipales de las comunidades nativas o de las comunidades campesinas, en su caso.
- Copia legalizada de la partida de bautismo o de matrimonio religioso.
- Boleta de inscripción en el Registro Militar.
- Libreta de inscripción en el servicio militar.

Además, era necesario presentar cinco fotografías tipo carné y, para hacer válida la inscripción, era indispensable contar con las impresiones dactilares. Una vez inscrito, el ciudadano obtenía su respectiva credencial de analfabeto elaborada de cartulina valorada de color rosado. Era una tarjeta de dos cuerpos que contenía en el anverso en letras en miniatura el texto del Decreto Ley 22379, el sello y firma del registrador, la huella dactilar y la fotografía del inscrito y un sello del registro de identificación del JNE sobre la fotografía como medida de seguridad (BARRERA Y DÁVILA, 2015: 191).

² O que, en su defecto, pese a que podían estar registradas, no conservaban sus libretas electorales, partidas de nacimiento o de bautizo, ni libretas militares, que no estaban exentas tampoco de errores cometidos al momento de la consignación de datos en algunos de esos registros. En este sentido, no se puede soslayar otro dato relevante: eran las mujeres las que se hallaban en una mayor proporción en un Estado de inexistencia legal y de indocumentación crónica.

El Registro fue abierto el 2 de abril de 1979 y su apertura fue anunciada en algunos diarios que resaltaron la obligatoriedad del registro (EL COMERCIO, 18 de abril de 1979). Para este proceso, el JNE publicó la cartilla de instrucciones para los registradores del registro de identificación de los ciudadanos que no sepan leer y escribir (JNE, 1979b). Este documento especificaba el procedimiento que debía seguir el personal encargado de registrar a los «peruanos, varones y mujeres» que no sabían leer ni escribir, a partir de los 18 años de edad. Era un instructivo que señalaba los documentos requeridos para la inscripción, especificaba quiénes no podían ser parte de él, así como los plazos y las sanciones (SEGURA Y VALLADARES, 2019).

La elaboración de este registro de carácter civil fue esencial para el desarrollo de las elecciones generales del domingo 18 de mayo de 1980, cuando se reintegró a la población analfabeta al padrón electoral. El Registro de Identificación estuvo vigente hasta el 15 de junio de 1984, cuando fue integrado al Registro Electoral del Perú después de que el Estado dispusiese la inscripción, «en un solo registro, de todos los peruanos que conforme a ley corresponde ejercer el derecho de sufragio» (DECRETO SUPREMO 024). SEGURA Y VALLADARES (2019) han establecido entonces que:

[...] dadas las características bajo las cuales se hizo este registro —teniendo como eje de elaboración la integración de un sector que probablemente no había tenido, en muchos casos, un contacto directo y formal con el Estado y su administración pública civil—, [...] era la primera vez que se establecía, en casi un siglo, un contacto inclusivo con el Estado. En cierto modo, una normativa de este tipo significó una revolución en el ámbito del registro de ciudadanos y una apertura en la conciencia de los individuos de la existencia del Estado en su vida cotidiana.

Para SEGURA Y VALLADARES (2019), es cierto que en el contexto de la ruptura del régimen oligárquico el Estado pretendió ser al mismo tiempo más inclusivo. Sin embargo, este buscó también regular a una población que se concentraba en áreas rurales y marginales de las ciudades. Para los nuevos ciudadanos iletrados e iletradas registrados, esto significó tener más conciencia de sus vínculos legales y formales con el Estado y, a través de él, con la nación. El trasfondo irónico de este proceso fue que, justo cuando empezaba a funcionar como el sistema electoral más inclusivo de la historia peruana, se

dio también el estallido del conflicto armado interno que ensangrentaría al país, retrasando por una década y media más el proceso de inclusión ciudadano electoral.

Conclusiones

Frente a los enfoques que consideran que la expansión de derechos electorales ha emergido de los procesos demográficos, migratorios y urbanizadores —marcados por la alfabetización y los movimientos sociales y políticos impulsados por partidos y movimientos sociales reformistas—, es posible también agregar que, en buena parte, esta respondió al interés por construir regímenes de gobierno mediados por la compleja relación entre personas y grupos excluidos de derechos y los instrumentos y medios que intentaban, precisamente, su incorporación o imbricación en los mecanismos jurídicos y administrativos del Estado. Esto se materializó mejor en el registro electoral que tradujo, de alguna forma, la gubernamentalidad empleada por los militares, en la construcción de ciudadanos por la vía del derecho al voto durante 1960 y 1980.

En buena parte, esta construcción del registro electoral estuvo condicionada por varios factores. El primero tiene que ver con los procesos de movilización rural campesina, cuyas demandas condujeron al gobierno a medidas como la reforma agraria y abrieron el espacio para la realización de más reformas, pero también a la demanda del derecho al voto entre los partidos políticos de derecha e izquierda, que buscaban captar electores entre la creciente población del campo y la ciudad, que iba alcanzando, a su vez y gradualmente, su inclusión política a través de derechos hasta ese momento bloqueados.

En otro nivel está el papel que desempeñó la política y la diplomacia internacional dominada por el fenómeno de la Guerra Fría y marcada por el miedo al comunismo internacional desde el triunfo de la Revolución cubana y la expulsión de Cuba del concierto de naciones democráticas americanas. Este sentimiento de amenaza, particularmente presente entre los sectores militares que gobernaron el país en esas casi dos décadas, se acrecentó, además, por la fuerte presencia de partidos como el aprista o de tintes revolucionarios como el comunista, el trotskista y los guerrilleros de 1965, de manera que empujó al Perú a asumir posturas más inclusivas en materia de derechos electorales, mediante la inscripción del creciente electorado que iba accediendo a

la alfabetización y, con ello, a una mayor conciencia de la adquisición del derecho al voto, al punto tal que partidos como el Comunista del Perú o el Obrero Revolucionario (POR) trotskista veían en esta dinámica una oportunidad para captar más adherentes a sus causas revolucionarias.

En el caso de los militares, la estrategia resultó más patente en la medida que veían que, de alguna manera, la inclusión electoral contrarrestaría la amenaza comunista. Así, la promoción de la democracia electoral y la construcción de un registro electoral que incorporara a los nuevos votantes habidos en el Perú impediría la difusión del comunismo revolucionario o, en su defecto, lo domesticaría.

La construcción del registro electoral, si bien suponía conservar el carácter exclusivo y excluyente del ejercicio del derecho de ciudadanía frente a los analfabetos y, en buena parte, para las mujeres letradas de los sectores más pobres, supuso también la constatación de las insuficiencias que tuvo el Estado para reconocer la realidad de poblaciones que emergían de los procesos demográficos, migratorios y de reciente alfabetización, e incorporarlas plenamente como sujetos con derecho al voto. Había la necesidad de elaborar un registro electoral con información suficientemente verídica de las capacidades de la población inscrita y sumamente actualizado. De alguna manera, la expansión del registro electoral supuso mayores controles para afrontar filtraciones indeseadas de electores que no cumplían los requisitos para estar habilitados en el ejercicio del voto.

Más allá de las consideraciones de exclusividad que regían la mentalidad de las élites gobernantes, estaba de por medio el control del mercado electoral, colonizado en buena parte por partidos políticos que alteraban la cantidad de votantes y su voluntad mediante mecanismos de clientelaje. Para los militares, esto fue un problema de fondo, sobre todo durante las elecciones de 1962, cuando vieron el peligro que representaba la llegada del partido aprista al poder, aliado entonces con la oligarquía, pues suponía un riesgo para las reformas que debían modernizar al país.

Esto explica porque en ese escenario no era suficiente ser un ciudadano inscrito con derecho al voto, sino también demostrar in situ que se tenía las habilidades letradas y, de no tenerlas, castigar a aquellos que se atrevían a transgredir la norma inscribiéndose falsamente como alfabetizados. Además, para amenguar la influencia de partidos políticos como el APRA, la norma

pasó a exigir que demostraran su capacidad de apoyo electoral legítimo antes de ir a las urnas. Así, para constatar y dar fe del respaldo de la ciudadanía letrada y responsable, se exigió a los partidos un mayor número de firmas de adherentes. De esta manera, se profundizó la exigencia del cumplimiento de la normativa hasta las instancias más individuales. Se interiorizó un sentido de honestidad, veracidad y moralidad en el electorado. Se construyó así una gubernamentalidad en el sentido foucaultiano del término.

Aun así, se puede observar que los avances no fueron suficientes para los gobiernos militares de 1962 y 1968. Debido a que los analfabetos en tanto población excluida aún del derecho al voto podían ser influidos por los partidos políticos tradicionales y de la izquierda revolucionaria, los militares consideraron que debían actuar rápido para acortar la transición del estado de iletrado al de letrado. En este contexto, la organización de un registro diferente al electoral, pero complementario a este, permitió conocer la cantidad y situación de esa población iletrada con miras a acelerar su ingreso al dominio jurídico y administrativo gubernamental. En este sentido, podemos entender cómo el registro electoral y el registro de iletrados se complementaban en una misma política de control, basada en el gobierno de las complejas relaciones de los hombres y las cosas, llamada también gubernamentalidad.

Así se desarrollaba el proyecto de construcción del dominio estatal en el plano del registro electoral hasta su prueba de fuego en las elecciones generales de 1980. Junto a él, se iniciaba el conflicto armado interno que retrasaría 15 años la elaboración de un registro electoral más acorde con las transformaciones sociales y estructurales de la segunda mitad del siglo XX.

Fuentes

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE) (1979a). *Disposiciones legales sobre el Registro de Identificación de los Ciudadanos que no sepan leer y escribir*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

——— (1979b). *Cartilla de instrucciones para los registradores del Registro de Identificación de los ciudadanos que no sepan leer y escribir*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

MORENO, N. (2016). Carta, 24 de abril de 1961. *Perú. Dos estrategias*. Unidad Internacional de Trabajadores-Cuarta Internacional (UIT-CI).

REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ (1962) *Cartilla de instrucciones para los registradores electorales de la República*. Lima: Registro Electoral del Perú.

——— (1968). *Cartilla de instrucciones sobre el procedimiento para realizar las inscripciones electorales*. Lima: Registro Electoral del Perú.

——— (1976). *Población electoral del Perú. Año 1975*. Lima: Registro Electoral del Perú.

Bibliografía

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

AGUILAR, R. (2002). «El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932». En: *Elecciones* 1(1), pp. 123-164.

——— (2003). «La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962». En: *Elecciones* 2(2), pp. 141-168.

ALJOVÍN, C. (2005). «Sufragio y participación política: Perú 1808-1896». En: Aljovín, C. y López, S. (ed.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), pp. 19-74.

BARRERA, A. y DÁVILA, C. (2015). «Evolución del documento nacional de identidad en el siglo XX en identidad digital». En: Reniec (ed.), *La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), pp. 187-196.

CHIARAMONTTI, G. (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

CONTRERAS, C. (2014). «Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo XX». En: *Modernidad y educación en el Perú*. Lima: Ministerio de Cultura, pp. 14-80.

DEGREGORI, C. I. (2014). «Desigualdades persistentes y construcción de un país de ciudadanos. Reflexiones a partir del trabajo de la CVR». En: Degregori, C. I., *Heridas abiertas derechos esquivos. Derechos humanos, memoria y Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Obras escogidas IX. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 101-111. Disponible en: <<http://bit.ly/1vG4ysQ>>.

FOUCAULT, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (1995). *El analfabetismo en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

——— (2001). *Perú. Estimaciones y proyecciones de población 1950-2050*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE) (2017). *Elecciones presidenciales en el Perú. 1931-2016*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

KLARÉN, P. (2004). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

LOAYZA, A. (2015). «Entre la parroquia y el municipio: la implementación del registro civil peruano: 1830-1930». En: Reniec (ed.), *Identidad digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), pp. 413-427.

LÓPEZ, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

MEZA, M. (2011). «El Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y las fuentes de la revolución y las fuentes de la revolución en América Latina». Tesis para optar el grado de doctor en Historia. Ciudad de México: El Colegio de México.

PANIAGUA, V. (2003). «El derecho de sufragio en el Perú». En: Elecciones, 2(1) pp. 61-89.

RIVERO, J. (1979). La educación no formal en la reforma peruana. Unesco, Cepal y PNUD.

REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL (IDEELE) (2011). Experiencia de documentación de poblaciones en escenarios de postconflicto. Caso: Huancavelica-Perú. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) e Ideele.

ROJAS, R. (2019). La revolución de los arrendires. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

SEGURA, J. y VALLADARES, O. (2019). «Registro electoral e inclusión ciudadana: la elaboración de un padrón electoral en un contexto de reformas (1977-1980)». En: Reniec (ed.), El padrón electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), pp. 205-222.

VÁSQUEZ, A. (2015). «El fin de la interdicción civil, la reforma de la que nadie está hablando». En: Revista Ideele, nro. 250. Disponible en: <<http://shorturl.at/sjNY8>>.

VELÁSQUEZ, D. (2015). «Una historia de los registros del estado civil en el siglo XX». En: Reniec (ed.), Identidad digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), pp. 447-470.



EVANGÉLICOS Y ELECCIONES EN EL PERÚ (1979-2006)

Gerson Julcarima

Introducción

A inicios de la década de 1990, STOLL Y GARRARD-BURNETT (1993) editaron un conjunto de ensayos que nos invitaban a replantear algunas interpretaciones que habíamos construido acerca del protestantismo en América Latina.¹ El tenor de los mismos, así como su propósito central, era advertirnos acerca de las nuevas tendencias y giros que iban definiendo el rostro público del protestantismo latinoamericano a fines del siglo XX. Una de las tendencias verificables del movimiento protestante en la región, contenida en el ensayo de Freston, era su activismo político, el cual contravenía abiertamente con aquella imagen apolítica o reaccionaria que casi habíamos asumido como rasgo distintivo del protestantismo latinoamericano.

Asimismo, desde otra perspectiva, pero basado en la misma realidad, Bastian indicaba que durante la época de la Guerra Fría (1960-1990) las

¹ En el presente artículo, salvo cuando sigo la propuesta de Bonino sobre la posibilidad de distinguir — con fines analíticos— tres rostros protestantes (liberal, evangélico y pentecostal), uso indistintamente la palabra «evangélico» como sinónimo de «protestante». La razón es que en casi toda América Latina la vertiente «evangelical» del protestantismo estadounidense, con la pentecostal, ha delineado preponderantemente el movimiento protestante latinoamericano. Por ello, tanto en el uso, común como en algunos medios académicos, no es usual señalar —como se hace en Estados Unidos o el Reino Unido— al protestantismo como un movimiento religioso mayor bajo el cual se han desarrollado posteriormente ciertas tendencias como la evangélica, la pentecostal o la ecuménica.

aproximaciones y análisis sobre el protestantismo latinoamericano se habían hecho en su mayoría desde marcos interpretativos ideologizados. Es decir, basados en la denominada «teoría de la conspiración». Así, argumentaba Bastian que los análisis sobre las misiones y los misioneros protestantes debían superar aquella premisa interpretativa que los catalogaba como parte de una infiltración política o ideológica de Estados Unidos.

Sea como fuere, lo cierto es que a inicios de la década de 1990 la relevancia que venía adquiriendo la minoría religiosa en cuestión al interior de la comunidad académica se basaba en por lo menos dos axiomas:

- a) La tasa de crecimiento sostenida del movimiento protestante en la región latinoamericana.
- b) El interés explícito de su liderazgo por trasladar su creciente presencia numérica al campo político.

En efecto, sobre el primer punto, el crecimiento de la feligresía protestante (especialmente en su vertiente pentecostal y evangélica) no era para nada despreciable en términos políticos. Su fuerza electoral se había manifestado al convertir a Brasil en el primer país tradicionalmente católico de la región en tener una significativa bancada evangélica. En efecto, como lo señalara Pierucci, tras casi veinte años de dictadura militar, en las elecciones brasileñas para la Asamblea Constituyente de 1986 fueron elegidos 33 ciudadanos identificados con alguna denominación evangélica. Luego, a fines de la década de 1980 y en el transcurso de la de 1990, experiencias similares se repetirían en Centro (Guatemala y Nicaragua) y Sur (principalmente en Colombia y el Perú) de América (FRESTON, 2001 y 2004).

En el Perú, a pesar de que la elección de ciudadanos de confesión evangélica se había iniciado en 1958 no es sino hasta 1990 que su participación política registra una cantidad relativamente significativa de «hermanos elegidos». Ese año resultaron elegidos 19 ciudadanos evangélicos entre senadores y diputados (GUTIÉRREZ, 2002; ARMAS, 2000; SÁNCHEZ Y ROMERO, 2000).² Asimismo, su presencia casi constante en la prensa escrita entre la primera y la segunda vuelta electoral de 1990 los instaló en el imaginario de la sociedad peruana

² Por Cambio 90 fueron elegidos 14 diputados y cuatro senadores, mientras que por el APRA fue elegido un diputado. Véase LÓPEZ (2004). Sin embargo, cabe señalar que existen diferentes versiones sobre el número de evangélicos elegidos por Cambio 90. Para Gutiérrez y Armas, fueron 17, en tanto que para Smith fueron 20.

como un nuevo actor social con cierta relevancia (GUTIÉRREZ, 2000). Así, las «sectas evangelistas» pasaron a ser llamadas «nuevas Iglesias», cuyo impacto sobre los diferentes escenarios sociales ameritaba ser analizado (SÁNCHEZ PAREDES, 2001).

Sin embargo, tras la experiencia de 1990, aunque su participación electoral prosiguió, su presencia disminuyó notoriamente al punto de que en las elecciones de 2000 solo un candidato evangélico fue elegido. Pero, en las elecciones generales de 2006 —después de 16 años de la «irrupción evangélica de la década de 1990»—, nuevamente, esta comunidad mereció la atención de los medios de comunicación masivos. Esta vez, el partido Restauración Nacional, liderado por el pastor Humberto Lay, era considerado la sorpresa de las elecciones de ese año por superar la valla electoral del 4% y, por consiguiente, participar en la distribución de los escaños del Parlamento. A pesar de que el pastor había señalado que el novel partido político no era confesional sino tan solo de inspiración evangélica, la mayoritaria presencia de ciudadanos de esta confesión en la lista de candidatos al Congreso, así como en la organización del partido, dejaba entrever que Restauración Nacional lo que buscaba era el apoyo de gran parte de los aproximadamente 1.800.000 potenciales electores evangélicos (PÉREZ GUADALUPE, 2006).

Entonces, aceptando el hecho de que los evangélicos forman parte ya de la esfera pública y política del país, es válido preguntarnos acerca de las consecuencias o el impacto que tendría sobre el proceso de consolidación democrática la incursión en la esfera pública de un actor esencialmente religioso. Una respuesta preliminar debería indagar sobre la lógica de su acción política y preguntarse sobre los factores que determinan o han determinado su participación política.

Asimismo, debería también analizar los sectores o grupos evangélicos más interesados en participar en la esfera pública. Sin embargo, aunque nuestra pretensión no es responder directamente a las inquietudes planteadas, tanto el breve itinerario histórico de la participación electoral de ciudadanos evangélicos, así como la caracterización de la misma, que expondremos a continuación, servirán para mostrarnos algunos trazos del rostro político de los evangélicos, pretendiendo así aportar a un debate más amplio sobre protestantismo y democracia en el Perú.

Entre la participación individual (y no confesional) y la búsqueda del apoyo transdenominacional (1956-1985)

Si analizamos internamente el movimiento religioso protestante, debemos aceptar que su participación o por lo menos su interés por participar en las elecciones nunca ha sido estrictamente corporativo. Una de las razones que explicaría la dispersión de su acción colectiva en la esfera pública es que aquello que denominamos «protestantismo» es, más bien, la suma de diversas «denominaciones» (diferentes Iglesias) que difieren entre sí debido a su identificación con determinadas doctrinas y tradiciones teológicas.

En efecto, como señalé en un artículo, es posible, siguiendo a Bonino, identificar por lo menos tres rostros protestantes (evangélico, pentecostal y liberal) en el escenario religioso peruano. Cada uno representaría una singular forma de entender la relación «feligrés-sociedad». Así, sus motivaciones para la acción pública estarían marcadas por la tradición teológica con la cual se identifican o enarbolan (JULCARIMA, 2006).

Planteado así el asunto, es bastante discutible hablar de una participación política rigurosamente corporativa y de un apoyo electoral disciplinado, por lo menos hasta antes de la consolidación del liderazgo carismático —en términos weberianos— al interior del movimiento protestante, como veremos.

Entonces, lo que tenemos en las elecciones de 1956 y 1963 es la experiencia individual de un ciudadano de confesión evangélica: José Ferreira, quien habría construido su carrera política sobre la base de un reconocimiento social y partidario y no basada solo en su confesión religiosa. El APRA en las elecciones de 1963, como partido político de masas, habría servido como el canal ideal para satisfacer las aspiraciones políticas de un ciudadano más que evangélico José Ferreira (GUTIÉRREZ, 2002: 62-63).³ En este sentido, aun cuando dicho candidato gozaba de cierto prestigio entre un sector del protestantismo, no se hizo evidente una articulación de apoyo electoral entre las diferentes Iglesias evangélicas en torno a su candidatura. Lo más probable es pensar que la carrera política de Ferreira se sostenía en redes más amplias y extraevangélicas. En suma, Ferreira representa una participación electoral

³ En 1956 José Ferreira se convierte en diputado por Cerro de Pasco al postular por el Frente Parlamentario Democrático. El APRA no participó en esta contienda. Luego, en 1962, Ferreira se hace miembro del APRA.

donde la identificación religiosa no cumplía un papel clave en el desarrollo de su propaganda proselitista.

La llegada del general Juan Velasco Alvarado al poder (1968) provocó una acelerada nacionalización del liderazgo de las diferentes Iglesias y misiones protestantes (mayormente de origen estadounidense) asentadas en el Perú. Este cambio se reflejó en la elección por primera vez de un pastor peruano como cabeza visible del Concilio Nacional Evangélico del Perú (Conep).⁴ Asimismo, debido al tipo de régimen que promovió Velasco Alvarado (1968-1975), las Iglesias evangélicas —a través del Conep— desarrollaron una vinculación directa con el Estado. Así, abierta una vía unidireccional de presentación y satisfacción de demandas, no quedaba espacio alguno para ensayar vías de participación política alternativas.⁵

Como parte de la transición a la democracia, el general Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) convocó a una contienda electoral para formar una Asamblea, la cual redactó la Constitución de 1979. La elección fue celebrada en junio de 1978. En ella, dos candidatos de confesión evangélica fueron elegidos: Pedro Arana y el famoso corredor de autos Arnaldo Mora. La diferencia entre ambos es reveladora. El último de ellos se había «convertido» hace poco, por lo que su ascendencia e identificación con la comunidad evangélica era débil. En cambio, Arana sí gozaba de toda una trayectoria y prestigio en esta comunidad religiosa. Así, su inclusión en la lista de candidatos por el APRA —en calidad de invitado— reveló tímidamente el interés de algunos sectores políticos por atraer el voto evangélico. En efecto, José Ferreira, al responder a una solicitud expresa de la dirigencia aprista —que buscaba formar una lista de candidatos que representara los diversos sectores de la sociedad peruana—,

⁴ El cargo de secretario general del Conep fue desempeñado desde su formación (1940) hasta 1968 por el misionero Herbert Money (Nueva Zelanda). Su sucesor fue el reverendo Robert Anderson (Estados Unidos), quien permaneció en el cargo hasta su salida del país (1970). Quedó interinamente el misionero Richard Trout. Posteriormente, en 1972, fue elegido el misionero Stuart Harrison, pero al año siguiente la Asamblea del Conep decidió nombrar a un líder nacional: reverendo Pedro Merino Boyd.

⁵ Por ejemplo, en 1973 el Conep quedó inscrito en el registro de Instituciones Privadas Nacionales e Internacionales de Carácter de Asistencial y de Auxilio (Resolución del Ministerio de Salud 0045-73, 12 de julio de 1973). Luego esta inscripción fue ratificada en 1976. Asimismo, en 1972, a solicitud del Conep, se incorporó un representante de este ente religioso a la comisión ministerial encargada de elaborar el Reglamento de Educación Religiosa. Posteriormente, el Gobierno creó el Consejo Nacional de Educación Religiosa, formado por la Iglesia católica, la Iglesia Adventista del Séptimo Día, la comunidad judía y el Conep, el cual elaboró una guía interconfesional de educación religiosa. Por otro lado, en 1979 el Conep consiguió la exoneración del Impuesto a la Renta para los ingresos que percibían los misioneros.

buscó a un miembro prominente de las Iglesias evangélicas para ser parte de esta lista partidaria. Tras la declinación de Samuel Escobar (bautista), el encargo fue asumido por Pedro Arana (presbiteriano).

La experiencia electoral no fue mala. Arana resultó elegido con la cuarta votación más alta al interior de la lista del Partido Aprista (8.807 votos preferenciales), ubicándose después de tres históricos líderes del partido: Víctor Raúl Haya de La Torre, Luis Alberto Sánchez y Ramiro Prialé. Su elección provocó cierto revuelo en el escenario político peruano, al punto que *El Comercio* decidió entrevistarlo para conocer las posiciones políticas de ese «joven evangelista» que había alcanzado una votación importante.⁶ La razón determinante del éxito electoral de Arana fue el apoyo que recibió de los diversos líderes evangélicos. Su campaña electoral, como no podía ser de otra manera, buscó activar las redes de su base social natural: las Iglesias evangélicas. Como él reconoce, sus actividades proselitistas consistieron en el envío de trescientas cartas personales a líderes y amigos evangélicos y un almuerzo de camaradería organizado entre otros líderes por los pastores Carlos García y García (bautista) y Pedro Merino Boyd (presbiteriano), entonces secretario general del Conep (ARANA, 1987: 20-22).

Pero ¿por qué la candidatura de Arana despertó un consenso significativo entre el diverso liderazgo protestante? Como bien lo ha señalado Delgado, en la retórica de la campaña proselitista de Arana es posible ubicar ciertas demandas que terminaron por cohesionar a su favor el apoyo de los diversos sectores del protestantismo peruano: la igualdad religiosa y la separación entre Iglesia y Estado. En efecto, en la carta personal que envió a diversos líderes, Arana explicó la necesidad de tener una voz evangélica en la Asamblea que se pronunciara sobre los diversos temas vitales de nuestro país, pero que abrogara también por conseguir una relación más justa entre el Estado y las Iglesias evangélicas (DELGADO, 2006).

Entonces, a pesar de que su denominación (Iglesia presbiteriana) no era la más numerosa, el prestigio que él había construido entre el emergente sector educado de un protestantismo básicamente marginal y rural junto a la novedad de una candidatura evangélica dispuesta a defender sus intereses, fue

⁶ *El Comercio* (1978), «Entrevista a Pedro Arana Quiroz: La Constitución debe ser principista, clara y breve. Joven evangelista del PAP logró alta votación en comicios», 10 de agosto, p. 4.

suficiente para desplegar una red de apoyo transdenominacional, que explicaría en gran medida su éxito electoral.⁷ En efecto, aunque Arana solo intervino tres veces en los debates de la Asamblea, su participación clave se efectuó en la discusión sobre la relación Iglesia-Estado. El discurso de Arana, que recibió su formación teológica en Escocia y fue encargado por el APRA para expresar la posición partidaria al respecto, reflejó la característica visión protestante anglosajona sobre la separación entre Iglesia y Estado. Así, la Constitución de 1979 introdujo ligeros cambios en esta materia. La Constitución de 1933 señalaba en su artículo 232, «Respetando los sentimientos de la mayoría nacional», que el Estado protege la religión católica, apostólica y romana, y que las demás religiones gozan de libertad para el ejercicio de sus respectivos cultos». En cambio, la Constitución de 1979 optó por mencionar en su artículo 86: «Dentro de un régimen de independencia y autonomía el Estado reconoce a la Iglesia católica como elemento importante en la formación histórica cultural y moral del Perú. Le presta su colaboración. El Estado puede también establecer formas de colaboración con otras confesiones».

En suma, como representante de la heterogénea comunidad protestante, Arana respondió satisfactoriamente las aspiraciones máximas de las Iglesias evangélicas: (a) una afirmación de la separación entre Iglesia y Estado, y (b) un avance en el trato igualitario entre el Estado y las confesiones religiosas no católicas. Asimismo, la participación política de Arana tuvo también un impacto directo sobre la dirigencia de las diversas denominaciones protestantes asentadas en el país. Muchos de ellos, al entender como exitosa —en términos de votación electoral— la participación de Arana, buscaron repetir su experiencia y canalizar el apoyo electoral de la creciente feligresía protestante.

⁷ Desde la década de 1960, debido a los procesos de modernización del país, las instituciones de educación superior extienden su oferta educativa. Así, varios jóvenes, básicamente de estrato urbano, acceden a las universidades. En este contexto, Pedro Arana, con Samuel Escobar, organizó la Asociación de Grupos Evangélicos Universitarios del Perú (1963), filial de la Comunidad Internacional de Estudiantes Evangélicos (CIES). Arana se convirtió en uno de sus primeros secretarios generales y desde ese cargo se vincula con jóvenes universitarios y líderes evangélicos de todo el país. Posteriormente, en un contexto de politización de la vida pública debido al avance del socialismo, la publicación de su tesis de teología «Providencia y revolución» (1970), consolida su liderazgo entre los líderes de las Iglesias evangélicas. Finalmente, cabe señalar que, hasta antes de postular a la Asamblea Constituyente, Arana trabajaba como secretario regional para América Latina de la CIES, cargo que lo mantenía permanentemente vinculado con el liderazgo evangélico. Tras ser elegido, Arana renuncia a esta responsabilidad. Véase FRESTON, 2001: 242-243, y ARANA, 1987: 10-11 y 30.

Pero, aprobado el artículo 86 de la Constitución, carecían de uno de los pocos temas con capacidad de correlacionar —en una coyuntura electoral— las dispersas fuerzas evangélicas: la no confesionalidad del Estado.

En general, la relación entre el Estado y las confesiones religiosas se ha convertido en un tema recurrente de uso político de parte de las minorías religiosas, pero no siempre la correlación de fuerzas entre estas se ha producido. En la coyuntura de 1978 la separación Iglesia-Estado demostró ser un tema eficaz para articular las redes evangélicas. Por ejemplo, el secretario general del Conep, el reverendo Pedro Merino Boyd, informó a los miembros de dicha entidad religiosa — como parte de sus actividades— que en gran parte de 1978 estuvo «organizando reuniones para la conformación de un frente [...] con la finalidad de profundizar la libertad religiosa en el Perú y propugnar la separación Iglesia-Estado [...] organizando una marcha pública en la plaza Manco Cápac el 11 de noviembre de 1978».

Pero, en la coyuntura de marzo de 2003, en que el pleno del Congreso debatió el artículo 71 de la reforma constitucional que sustituiría al artículo 50 de la Constitución de 1993, referida a la relación entre el Estado y las confesiones religiosas, las fuerzas evangélicas aparecieron dispersas. Por un lado, el Conep como miembro del Comité Interconfesional del Perú (que reúne además a la Iglesia anglicana, la Iglesia ortodoxa, la comunidad judía, la Conferencia Episcopal, entre otras). Por otro, el Comité Pro Igualdad Religiosa, formada por un sector de Iglesias evangélicas no identificadas con el Conep.⁸

Aún con todo, la experiencia de Arana animó a toda una generación de líderes evangélicos, cuyo paso por las universidades públicas les había despertado ciertas inquietudes sociales y políticas. Pero las plataformas políticas que ellos ensayaron para convocar a la comunidad protestante no tuvieron éxito. Entre estos intentos tenemos al movimiento político Frente Evangélico (FE), que no consiguió presentar candidato alguno para las elecciones de 1985. El otro movimiento político fue la Asociación Movimiento Cristiano de Acción Renovadora, el cual consiguió inscribir cinco candidatos en el partido Convergencia Democrática, pero ninguno fue elegido. En las elecciones de 1985 solo José Ferreira —quien postuló nuevamente por el APRA— llegó al Senado (LÓPEZ, 2004).

⁸ Respecto a la coyuntura de 1978, véase Cuadragésima Novena Asamblea Anual del CONEP, 1988: 3.

Fujimori y la década de 1990: la oportunidad inesperada y la atomización del apoyo electoral evangélico

De seis candidatos al Parlamento en 1985 se pasó a la inimaginable suma de 52 en 1990. Es decir, el número de candidatos evangélicos entre estas elecciones creció en 766,7%. De ellos, 50 postularon en el novel movimiento Cambio 90 y dos en la lista del Partido Aprista Peruano. Asimismo, de tener —basados en los Congresos anteriores— un representante evangélico (ya sea como senador o diputado), se pasó abruptamente a tener 16 diputados y 4 senadores.

¿Qué factores pueden explicar tales cambios? El crecimiento de los candidatos evangélicos se podría explicar a partir en la dinámica interna del movimiento protestante. En efecto, tanto la experiencia exitosa de Arana como la emergencia de toda una generación de líderes evangélicos que iban marginando el discurso que priorizaba la expectativa escatológica y el fin de los tiempos —y, por lo tanto, más interesados en asuntos terrenos⁹— motivaron la incursión de varios líderes evangélicos al campo político. Pero, ante la poca flexibilidad de los partidos políticos establecidos (el APRA siempre había acogido solo uno o dos candidatos) no vacilaron en sumar sus esfuerzos para consolidar al naciente movimiento Cambio 90.

Los candidatos evangélicos en Cambio 90 representaron el 21,6% de la lista para diputados y el 18,3% de la lista para senadores.¹⁰ Estas cifras reflejan el peso relativo (no mayoritario) que tuvieron los evangélicos en la organización del movimiento en cuestión. Así, el tejido social evangélico (Iglesias, organizaciones y personalidades evangélicas) soportó labores como la recolección de firmas o la formación de comités locales, viabilizando de esta manera la consolidación de una estructura organizativa básica a escala nacional (GUTIÉRREZ, 2000, Y DELGADO, 2006). Esta situación, y no otra garantizó, un volumen nunca antes visto de candidatos evangélicos en una lista parlamentaria.

No obstante, las redes evangélicas no fueron las únicas que participaron en la organización de Cambio 90 y posibilitaron así la vinculación de Fujimori

⁹ López ha señalado que durante la década de 1980 los líderes evangélicos identificados con el Conep construyeron una perspectiva teológica que justificaba su participación en asuntos públicos.

¹⁰ El cálculo es referencial, pues supone que Cambio 90 presentó una lista parlamentaria formada por 180 diputados y 60 senadores. Sin embargo, se sabe que, en departamentos como Cerro de Pasco o Moquegua, Cambio 90 no presentó candidatos a la Cámara de Diputados.

con las masas marginadas. Aunque no existen datos exactos, es presumible que un importante número de Iglesias evangélicas se encuentre en comunidades alejadas donde la presencia del Estado es casi inexistente. Por ejemplo, MINAYA (2001) ha señalado:

The official religion is absent in many of the country's highland and jungle towns. You can travel to any Andean Village, and you won't find a priest, a num, or a pastoral worker. But you will find an IEP pastor. We have more than 1,500 congregations in the Andean region alone [la información solo se refiere a la Iglesia Evangélica Peruana (IEP) una de las denominaciones evangélicas más numerosas del país].

No se debe dejar de lado que la red de microempresarios (reflejada en la inclusión de Máximo San Román en la plancha presidencial) jugó también a favor de la conexión del movimiento con este vasto sector electoral que sufría los efectos de la hiperinflación, la violencia terrorista y se sentían alejados del Perú formal.¹¹

En suma, Cambio 90 representó un conglomerado bastante heterogéneo de fuerzas sociales, en que los evangélicos era tan solo una minoría, que habían sido marginadas del campo político —pues no se sentían representadas—, pero que a su vez se hallaban enraizadas profundamente en los vastos sectores periféricos de la sociedad peruana, desde donde buscaban una opción política con la cual sentirse identificados. Como bien lo ha señalado TANAKA (1998), la elección del independiente RICARDO BELMONT (1989) como alcalde de Lima ya había revelado que la insatisfacción ciudadana podía expresarse en la arena electoral por encima de la capacidad de encuadramiento de los partidos. Según TANAKA (1998), la «capacidad de encuadramiento» alude a la capacidad de los principales partidos del sistema en concentrar los votos de los electores.

En las elecciones de 1990, Alberto Fujimori obtuvo el 29,1%, pero su lista de candidatos al Senado obtuvieron 21,7%, mientras que su lista de candidatos a la Cámara de Diputados solo alcanzó el 16,5%. Tanto el APRA como el Fredemo se adjudicaron del mayor número de representantes en ambas Cámaras, muy por encima del movimiento de Fujimori. En efecto, Cambio 90

¹¹ Máximo San Román era presidente de la Federación de la Pequeña Industria (Fedapi), que agrupaba todas las asociaciones provinciales de microempresarios.

solo obtuvo 32 de los 180 escaños en la Cámara de Diputados y 14 de las 60 curules de la Cámara de Senadores, mientras que el Fredemo conquistó 63 y 21, y el APRA ganó 53 y 32, respectivamente.

Entonces, los evangélicos elegidos significaron el 43,8% de la presencia de Cambio 90 en la Cámara de Diputados, pero solo el 28,6% de la representación de este movimiento en el Senado. El volumen significativo en la bancada de diputados de Cambio 90 refuerza la idea de su presencia importante en las bases provinciales del movimiento. Por ejemplo, por Junín fueron elegidos cuatro diputados evangélicos, mientras que por Puno lo fueron tres. Pero habría un rasgo constante que compartiría la mayor parte de los candidatos evangélicos con las más altas votaciones al interior de Cambio 90: un cierto prestigio en las Iglesias evangélicas sumado a un reconocimiento extraevangélico.

En efecto, el candidato evangélico con la más alta votación al Senado fue Julián Bustamante (56.718 votos), empresario reconocido y dueño de la conocida marca de cocinas Surge. El segundo mejor votado fue Víctor Arroyo (23.200 votos), sociólogo de profesión, quien había trabajado en la ONG protestante internacional Visión Mundial y quien había sido presidente del Comité Ejecutivo Nacional de la Iglesia Evangélica Peruana (una de las denominaciones más numerosas del país).

Asimismo, por el lado de los diputados evangélicos elegidos, el candidato evangélico con la más alta votación fue Guillermo Yoshikawa (Arequipa), quien alcanzó 16.980 votos. Yoshikawa era miembro de la Iglesia metodista —una de las Iglesias evangélicas menos numerosas del país—, y había sido director del conocido Colegio Internacional y dirigente del Rotary Club de Arequipa. El segundo mejor votado fue Gilberto Siura (14.878), elegido también diputado por Arequipa y conocido gerente de la tienda de cocinas Surge. La cuarta votación más alta la alcanzó Oswaldo García (12.216 votos), reconocido periodista, quien dirigía un programa de radio propio en una emisora local de Junín. Finalmente, la quinta votación más alta la obtuvo Mario Soto (9.239), quien, además de pertenecer a la Iglesia bautista, era profesor de la Universidad Nacional Técnica del Altiplano de Puno. Quizá el único candidato con un prestigio solo evangélico fue el predicador y cantante de música religiosa Cesar Vargas, quien obtuvo la tercera más alta votación (13.302), gracias a la cual se convirtió en diputado por Lima (LÓPEZ, 2002).

La interpretación más certera es señalar que solo los votos evangélicos no explicarían la llegada de los candidatos evangélicos al Congreso. Pues no es visible una articulación de la mayor parte de líderes evangélicos en favor de un candidato (como ocurrió con Pedro Arana en 1978), sino más bien la configuración de diversas redes de apoyo evangélicas basadas en el carisma del candidato sumada a un prestigio profesional extraevangélico. Incluso en 1990, al interior del Conep, ocurrieron ciertas tensiones sobre el apoyo que se debería brindar a Cambio 90. Finalmente, a pesar de que habían elegido como miembros de la Junta Directiva del Conep (Asamblea de Trujillo, febrero de 1990) a dos integrantes del Comité Ejecutivo Nacional de Cambio 90 (el pastor Carlos García y García y Pablo Correa), el 2 de abril de 1990 el Conep, en un pronunciamiento público, terminó señalando «su independencia institucional con respecto a todo movimiento y partido político». Al respecto, López ha señalado que los candidatos evangélicos al Congreso habrían recibido aproximadamente 100.000 votos (suponiendo que los que votaron por un candidato a diputado evangélico lo hicieron también por un candidato a senador evangélico). Es decir, habrían representado el 12,2% de la votación que obtuvo Cambio 90 en su lista de candidatos para la Cámara de Diputados (819.527 votos) y el 8,3% que alcanzó su lista para el Senado (1.204.132 votos). Asimismo, López (2002) ha calculado que aproximadamente el 8% de los 1.932.208 votos que obtuvo la fórmula presidencial de Cambio 90 provendrían del mundo evangélico. Esto significa que, de los 500.000 potenciales votantes evangélicos calculados para ese año, aproximadamente 160.000 votaron por Fujimori.

En suma, aun cuando la participación dinámica de varios líderes evangélicos en la formación y expansión del movimiento Cambio 90 explique el número de candidatos evangélicos en este movimiento, el volumen del voto evangélico que habrían cosechado débilmente explicaría la llegada de sus hermanos al Congreso y —lógicamente— para nada explicaría la llegada de Fujimori al poder. Entonces, ¿qué explicaría la emergencia significativa de miembros de una minoría religiosa en la contienda electoral de 1990?

Tanaka ha señalado acertadamente que la victoria de Fujimori fue la expresión del agotamiento de una lógica electoral-movimientista en el terreno de la representación política provocada por procesos estructurales diversos: la reducción del empleo industrial, la extensión de la economía informal y la crisis de la vida asociativa institucionalizada. Para él, los partidos políticos (APRA y

Fredemo —AP y PPC—) priorizaron erróneamente su conexión con interlocutores formales (dirigentes) de los gremios y organizaciones constituidas, cuando:

[...] ni las organizaciones empresariales expresaban en rigor la actividad empresarial ni las «organizaciones populares» representaban en sentido estricto a los sectores populares [...]. Más aún, dichas organizaciones empezaron a ser percibidas como expresivas de intereses de pequeños grupos privilegiados en defensa de intereses particulares, sin vínculos reales con categorías o segmentos amplios (TANAKA, 1998: 75).

Asimismo, siguiendo a Tanaka, los actores políticos no se percataron que la opinión pública venía independizándose tanto del sistema de partidos como de los grupos de interés y movimientos sociales, y tornándose —con la arena electoral— en la esfera donde se definían los triunfos electorales. Por el contrario, en el terreno de la opinión pública, los partidos políticos —desde fines de la década de 1980—, con sus mediatizadas intrigas y divisiones internas, habían erosionado su credibilidad y perfilado la figura del independiente como una alternativa legítima. Así, el electorado —que a pesar de haber expresado altos niveles de volatilidad, había optado siempre por una de las opciones encuadradas en el sistema de partidos— comenzó a preferir a los llamados *outsiders* (primero Ricardo Belmont y luego Alberto Fujimori).

Entonces, la preponderancia que venía adquiriendo esta dinámica electoral-mediática, como la denomina Tanaka, más la decadencia de la lógica electoral-movimientista y la intervención activa de actores partidarios en la campaña produjeron el inesperado crecimiento de la candidatura de Fujimori, quien llevaba como segundo vicepresidente a un pastor bautista y una lista al Parlamento formada por ciudadanos sin ningún pasado político —incluidos los evangélicos—. Para Freston, «el hecho de que un pastor sin ninguna experiencia política consiguiera convertirse en segundo vicepresidente revela la desintegración de la vida pública en el Perú» (FRESTON, 2001).

Una vez instalado en el poder, Fujimori aplicó un programa de ajuste estructural de corte neoliberal para sanear la economía peruana y reinsertarla en la comunidad financiera internacional. Paradójicamente, la reacción ciudadana ante esta medida no fue crítica. Luego, Fujimori —debido al poco control que tenía sobre el Poder Legislativo— decidió pactar con las Fuerzas Armadas y cerrar el Congreso (autogolpe de Estado). Así, el 5 de abril de

1992 se inaugura un periodo dictatorial en que se terminan de implementar las reformas neoliberales y se aplica una política radicalmente represiva contra los grupos terroristas que venían actuando en el país (Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru).

No obstante, transcurridos no más de ocho meses del autogolpe, y debido a la presión internacional que exigía la vuelta del país a las formas democráticas, Fujimori convoca en noviembre de ese año a elecciones para formar el Congreso Constituyente Democrático (CCD). Nueva Mayoría-Cambio 90, grupo político fujimorista, obtuvo alrededor del 49% de los votos y se adjudicó 44 de los 80 escaños en disputa. Aunque se presentaron no menos de 11 candidatos evangélicos (seis de Nueva Mayoría-Cambio 90 y cinco del Partido Solidaridad y Democracia), solo cinco evangélicos —todos ellos del grupo político fujimorista— fueron elegidos (LÓPEZ, 2002). Aunque según GUTIÉRREZ (2000), los congresistas evangélicos elegidos para el CCD solo fueron cuatro.

En las elecciones generales de 1995 se registra la inscripción de 57 candidatos evangélicos, número que representa un incremento de 9,62% con respecto a 1990. La novedad en estas elecciones es que la dispersión ligeramente insinuada en las elecciones de 1985 y 1990 se torna exagerada. En efecto, en este año se observan candidatos evangélicos en no menos de diez movimientos políticos diferentes (Cambio 90-Nueva Mayoría, Unión por el Perú, Frenatraca, APRA, Apertura para el Desarrollo, Code-País Posible, Obras, Nuevo Perú, Partido Popular Cristiano y Partido Reformista). Si no en todos ellos, en la mayoría se apeló a la comunidad evangélica como bolsón electoral. Los resultados fueron desalentadores del todo, pues solo fueron elegidos cinco de ellos y todos de Nueva Mayoría-Cambio 90.

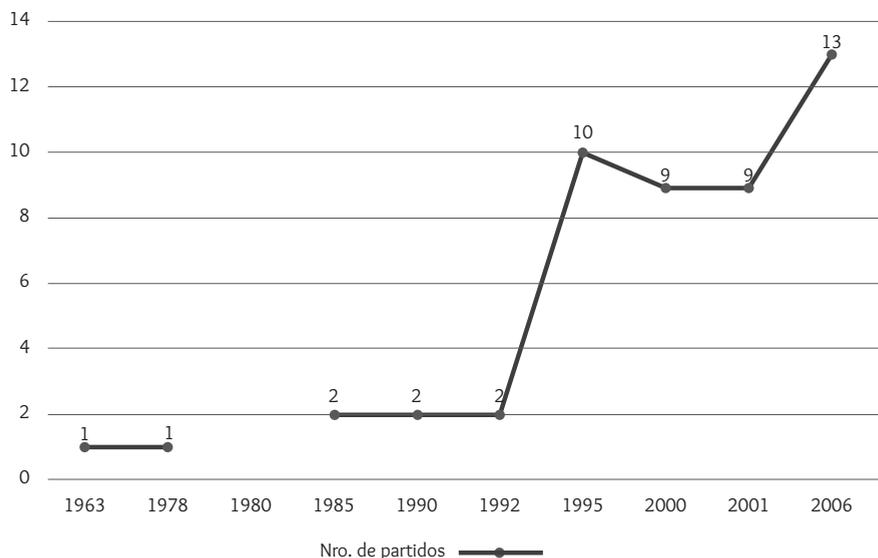
En las elecciones de 2000, la tasa de crecimiento del número de candidatos evangélicos al Congreso fue negativa. En valores absolutos, los candidatos evangélicos cayeron de 57 a 35. Pero la dispersión de candidaturas se mantiene: los 35 candidatos esta vez se distribuyeron en nueve movimientos políticos diferentes (Perú 2000, Perú Posible, Somos Perú, APRA, Frente Independiente Moralizador, Solidaridad Nacional, Unión por el Perú, Avancemos y Frente Popular Agrícola del Perú). De todos ellos, solo un candidato de confesión evangélica es elegido: el pastor Pedro Vilchez en las filas del movimiento fujimorista Perú 2000 (GUTIÉRREZ, 2000).

Entonces, desde el autogolpe de 1992 hasta las elecciones de 2000, la presencia evangélica en el Congreso se restringió a los movimientos políticos afines al fujimorismo. Si el APRA antes de la década de 1990 había abrigado a los evangélicos elegidos, en esa década los movimientos políticos del fujimorismo monopolizaron la presencia evangélica en el Congreso. Esta situación podría explicarse a partir de la hegemonía que tuvo el fujimorismo durante la década de 1990. En efecto, en medio de un precario espacio público y la crisis de los partidos políticos, basado en el uso electoral del Estado y la implementación de una política mediática, Fujimori consiguió un volumen importante de apoyo electoral en las elecciones de 1995 y 2000 (TANAKA, 1999). Este contexto permitió que uno de los rasgos preponderantes del campo político de la década de 1990 sea una marcada personalización de la política.

Así, los candidatos evangélicos no estuvieron ajenos a la lógica político-electoral predominante y priorizaron también la formación de redes absolutamente personales de apoyo electoral basadas en una lógica clientelística. La máxima expresión de esta nueva forma de reclutar el apoyo evangélico fueron los carnés de «asesores honorarios» que los pastores evangélicos obtenían tras haber contribuido a la campaña de algún candidato. Pedro Vílchez (elegido en 1992, 1995 y 2000) y Gilberto Siura (elegido en 1990, 1992 y 1995) fueron dos de los candidatos evangélicos que mejor explotaron esta nueva lógica electoral intraevangélica (LÓPEZ, 2002). Asimismo, con esta nueva forma preponderante de reclutar el voto evangélico, también son verificables por lo menos dos tendencias que caracterizaron la participación electoral de los protestantes durante la década de 1990: (a) una creciente dispersión política, expresada en la participación paralela de candidatos evangélicos en diferentes movimientos o partidos políticos, y (b) como consecuencia de lo primero un aumento creciente en el número de dichos candidatos (ver gráficos 1 y 2).

Gráfico 1

NÚMERO DE PARTIDOS CON CANDIDATOS EVANGÉLICOS EN ELECCIONES LEGISLATIVAS (1956-2006)
Y ASAMBLEAS CONSTITUYENTES (1978 y 1992)



Fuente: Elaborado a partir de Gutiérrez (2002: 71, 86 y 90), LÓPEZ (2004: 22-23 y 30), y LA VERDAD. PERIÓDICO EVANGÉLICO DE OPINIÓN (2001), Lima, nro. 34, p. 2.

La participación evangélica post-Fujimori y la incipiente gesta corporativa denominacional

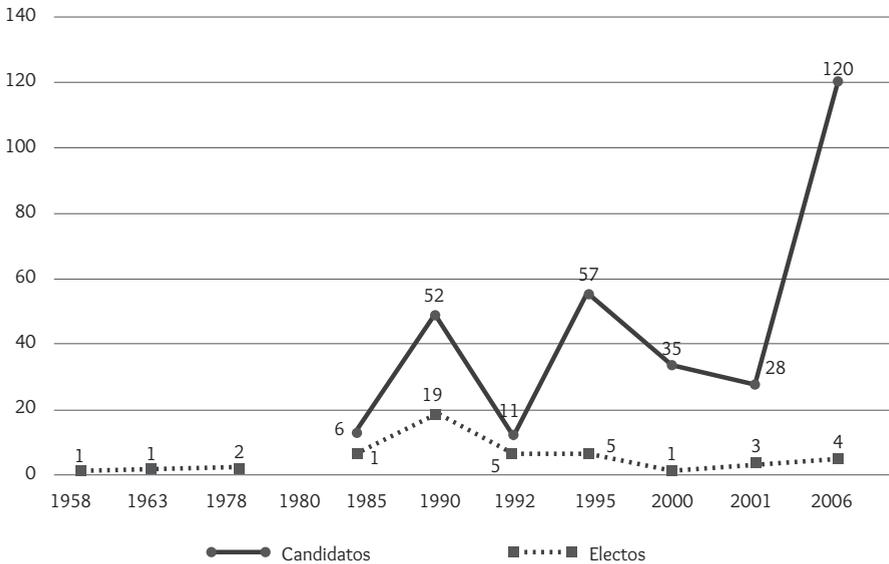
En 2001, luego de la debacle del Gobierno fujimorista, el número de candidatos evangélicos cae de 35 a 28 y se distribuye en nueve movimientos políticos diferentes (Perú Posible, Unidad Nacional, Frente Independiente Moralizador, Proyecto País, Todos por La Victoria, Somos Perú-Causa Democrática, Cambio 90, Renacimiento Andino y Unión por el Perú). Pero solo resultan elegidos tres de ellos.

Luego, en 2006, se registra un aumento exponencial del número de candidatos evangélicos. Según Batalla, habrían postulado alrededor de 120 candidatos evangélicos, distribuidos en no menos de 13 movimientos o partidos políticos diferente (Restauración Nacional, Reconstrucción Democrática, APRA, Alianza para el Futuro, Renacimiento Andino, Unidad Nacional, Concertación

Descentralista, Unión por el Perú, Justicia Nacional, Fuerza Democrática, Perú Ahora, Avanza País y Progresems Perú). El aumento de candidatos evangélicos se explica básicamente por la entrada en escena de dos movimientos políticos de inspiración evangélica, Restauración Nacional y Reconstrucción Democrática, los cuales se convirtieron en la vía natural para llegar al Congreso de los pastores y/o líderes pentecostales (y neopentecostales) interesados en trasladar su influencia religiosa al campo político.

Gráfico 2

CANDIDATOS EVANGÉLICOS Y CIUDADANOS EVANGÉLICOS ELEGIDOS EN ELECCIONES LEGISLATIVAS (1956-2006) Y ASAMBLEAS CONSTITUYENTES (1978 Y 1992)¹²



Fuente: Elaborado a partir de GUTIÉRREZ (2002: 62, 72, 85 Y 90), LÓPEZ (2002: 7-8 Y 10-11) Y (2004: 23 Y 30-31), BATALLA (2006) y ÁGORA PARA LA INCIDENCIA PÚBLICA (2006)

A partir de estas dos últimas experiencias electorales de los evangélicos y tomando en cuenta el breve itinerario que hemos descrito, podemos señalar que en una primera etapa, como respuesta a determinadas coyunturas políticas externas, pero también a determinadas transformaciones internas a nivel

¹² El dato sobre los candidatos evangélicos elegidos en 2006 no incluye a Mercedes Cabanillas, pues su carrera política estuvo consolidada mucho antes que su conversión.

ideológico (o teológico) en los líderes de las denominaciones evangélicas, se configuró una suerte de apoyo electoral transdenominacional, basado en la simpatía o prestigio que despertaba el candidato o los candidatos entre el heterogéneo liderazgo evangélico. En los casos de Pedro Arana (1978) y Carlos García y García (1990), esta situación es perceptible. En estos ejemplos, no podemos hablar de una base social evangélica que sostiene la candidatura, sino, más bien, de una red heterogénea de líderes que prestan su colaboración, pero que no siempre consiguen canalizar disciplinadamente el apoyo electoral de la feligresía evangélica. Luego, posterior a la victoria de Fujimori, vendría la fragmentación del apoyo electoral evangélico y la preponderancia de una lógica personalista y clientelística para reclutar el apoyo de los pastores. Este rasgo, con el aumento y dispersión de las candidaturas evangélicas, caracterizó parte importante del rostro político-electoral evangélico durante las elecciones de 1992, 1995 y 2000.

Sin embargo, a fines de la década de 1990, se aprecia un fenómeno diferente. La preponderancia de la vertiente pentecostal (y neopentecostal) en el campo religioso protestante habría producido, por un lado, la consolidación de un liderazgo carismático —en el sentido weberiano— y, por otro, la emergencia de megaiglesias urbanas. Estos dos elementos vuelven viable una participación electoral de tipo corporativa, en que los pastores —que promueven un liderazgo vertical— mantienen como «base social» de apoyo directo su propia feligresía (léase sus propias Iglesias, no me refiero a todo el electorado o las Iglesias evangélicas) e intentan desde ahí tejer un apoyo trans-denominacional.

Obviamente, si hablamos de Iglesias con menos de cien miembros, el impacto sería mínimo, pero cuando son Iglesias con miles de miembros, que es justamente el tipo de Iglesias que este liderazgo promueve, entonces el éxito electoral corporativo denominacional podría ser alcanzado. La viabilidad de esta opción se ha visto reflejada en el buen desempeño del pastor Humberto Lay como candidato presidencial y los escaños alcanzados por el pastor David Perry (Madre de Dios) y Mirtha Lazo —pastora de una de las Iglesias evangélicas más numerosas de Lima—. En suma, el grupo de líderes y pastores evangélicos alrededor de Restauración Nacional basados mayormente en su liderazgo religioso ha gestado un proyecto político basado en una lógica corporativa todavía incipiente.

Un caso rotundo de éxito electoral de alguna Iglesia evangélica basado en una lógica corporativa ha sido el caso de la Iglesia Universal del Reino de Dios (neopentecostal) en Brasil. En efecto, esta Iglesia consiguió en 2002 tener 16 representantes federales en la Cámara de Diputados de Brasil, los cuales prácticamente defendieron los intereses eclesiales, lo que generó múltiples alianzas con diversos grupos políticos y en concordancia con su propia agenda política. Leonildo Silveira Campos ha realizado un sugerente análisis sociológico sobre el comportamiento político de la vertiente neopentecostal del protestantismo brasileño, basado solo en la Iglesia Universal del Reino de Dios.

Por otro lado, otra respuesta de la comunidad evangélica ante la fragmentación del apoyo electoral evangélico y desde otro tipo de liderazgo forjado básicamente alrededor del Conep ha sido la consolidación institucional de este organismo y la búsqueda de un reconocimiento más civil que político. Esta opción intenta articular los esfuerzos de varios líderes evangélicos que durante la década de 1980 inspiraron la comisión Paz y Esperanza (que en la práctica se convirtió en una ONG preocupada por la promoción y fortalecimiento de los derechos humanos), luego en la década de 1990 ubicaron al Conep en una posición crítica frente al gobierno de Fujimori y finalmente a fines de esta década generaron el movimiento «evangélicos por la democracia», el cual, con otras organizaciones de la sociedad civil, buscó la restitución de un sistema democrático en el Perú.

Entonces, desde el Conep, como parte de la sociedad civil, han canalizado ciertas demandas de la comunidad evangélica hacia el Estado. Al parecer, la experiencia política de la década de 1990, es decir, la fragmentación del liderazgo frente a las coyunturas electorales y el peso relativo del voto evangélico, les ha dejado saber que este camino es menos arduo y más fructífero. Su presencia en el Acuerdo Nacional y su participación gravitante en otros espacios públicos (Mesas de Concertación y Comité Interconfesional) es una muestra de ello. Ellos preferirían en todo momento la participación de ciudadanos evangélicos sobre la base de otras fuerzas sociales y no tanto sobre la base de las Iglesias evangélicas. La llegada al Congreso de evangélicos como María Sumire, abogada de la Federación Departamental Campesina del Cusco, o Wilson Urtecho, fundador de la ONG Pan de Cada Día, dedicada a promover oportunidades laborales para personas discapacitadas, muestran la viabilidad de esta forma de participar en la arena electoral.

En conclusión, estas dos vertientes y formas de entender la participación política —una que buscaría forjar a la comunidad evangélica como un actor relevante en la sociedad civil y otra que más bien perseguiría la emergencia de un partido político confesional alentado por una lógica corporativa— revelan en el fondo dos maneras distintas de ver la acción pública de las Iglesias evangélicas en el país. El desafío mayor para el fortalecimiento de nuestro sistema democrático viene de la vertiente neopentecostal.

Es indispensable preguntarse si acaso el liderazgo de estas Iglesias, donde predominan las relaciones verticales entre feligreses y autoridades religiosas, tengan la capacidad, o, en todo caso, toleren el manejo democrático de los asuntos públicos. Asimismo, cabe preguntarse si estarían dispuestos a defender demandas sociales más amplias —o de otras minorías religiosas— que vayan más allá de sus legítimos intereses particulares. En todo caso, tarde o temprano, pienso que estos sectores, con aquel otro, van a tener que acercarse y entablar puentes de diálogo y apoyo, para por lo menos sostener la todavía precaria y frágil influencia política que han gestado los evangélicos en el Perú.

Bibliografía

ARANA, P. (1987). *Testimonio político*. Lima: Presencia.

ARMAS, F. (2000). «Libertad religiosa, violencia y derechos humanos en el Perú de fines del siglo XX». En: MARZAL, M.; ROMERO, C. Y SÁNCHEZ, J. ROMERO (2000), *La religión en el Perú al filo del milenio*. Lima: Pontificia Universidad Católica (PUCP), p. 126.

BASTIAN, J. P. (1994). *Protestantismo y modernidad latinoamericana. Historia de unas minorías religiosas activas en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

BATALLA, C. (2006). «Entrevista a José Luis Pérez Guadalupe: Humberto Lay: ¿éxito o fracaso?». En: *Testimonio*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos, nro. 85.

- CUADRAGÉSIMA NOVENA ASAMBLEA ANUAL DEL CONEP (1988). «Informe del secretario general del Conep». 19 de febrero, Lima.
- DEGREGORI, C. Y GROMPONE, R. (1991). *Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- DELGADO, D. (2006). «¿Pluralismo y secularización? Siguiendo la participación política de los evangélicos en el Perú». Tesis de licenciatura. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- FRESTON, P. (1993). «Brother Votes for Brother: The New Politics of Protestantism in Brazil». En: GARRARD-BURNETT, V. Y STOLL, D. (eds.), *Rethinking Protestantism in Latin America*. Filadelfia: Temple University, pp. 66-110.
- FRESTON, P. (2001). *Evangelicals and Politics in Africa, Asia and Latin America*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University, pp. 197-280.
- FRESTON, P. (2004). *Protestant Political Parties. A Global Survey*. Hampshire (Reino Unido): Ashgate, pp. 102-147.
- GARRARD-BURNETT, V. y STOLL, D. (eds.) (1993). *Rethinking Protestantism in Latin America*. Filadelfia (Estados Unidos): Temple University, pp. 234
- GUTIÉRREZ, T. (2000). *El hermano Fujimori. Evangélicos y poder político en el Perú del 90*. Lima: Archivo Histórico del Protestantismo, pp. 139-165.
- (2002). *Desafíos a la fe cristiana. Una perspectiva evangélica*. Lima: Archivo Histórico del Protestantismo, p. 69.
- JULCARIMA ÁLVAREZ, G. (2006). «El ciudadano evangélico». En: *Socialismo y Participación*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, nro. 100 (enero), pp. 149-172.
- LÓPEZ, D. (1998). *Los evangélicos y los derechos humanos. La experiencia social del Conep 1989-1992*. Lima: CEMAA.
- (2002). «Evangélicos y política en el Perú de Fujimori», Informe de investigación del proyecto Evangelical Christianity and Democracy in the Developing World-Pew Charitable Trusts (Filadelfia, Estados Unidos).
- (2004). *La seducción del poder. Los evangélicos y la política en el Perú de los noventa*. Lima: Puma, p. 28.

MINAYA, L. (2001). «Is Peru turning protestant?». En: STARN, O., DEGREGORI, C. y KIRK, R. (1995), *The Peru Reader. History, Culture and Politics*. Durham (Estados Unidos): Duke University.

PIERUCCI, A. F. (1996). «Representantes de Deus em Brasília: A bancada evangélica na Constituinte». En: PIERUCCI, A. F. y PRANDI, R., *A realidade das religiões no Brasil. Religião, sociedade e política*. São Paulo: Hucitec, pp. 63-191.

SÁNCHEZ PAREDES, J. (2001). «Nuevos movimientos religiosos: apoyo y sobrevivencia cultural en sectores populares». En: PLAZA, O., *Perú. Actores y escenarios al inicio del nuevo milenio*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), p. 575.

SMITH, B. (1998). *Religious Politics in Latin America. Pentecostal vs. Catholic*. Notre Dame (Estados Unidos): University of Notre Dame, p. 43.

TANAKA, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú 1980-1995 en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

——— (1999). *Los partidos políticos en el Perú 1992-1999. Estatalidad, sobrevivencia y política mediática*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) (documento de trabajo 108).



PARLAMENTO PERUANO Y CIUDADANÍA (2006-2011).

UNA APROXIMACIÓN A SU CULTURA POLÍTICA

Omar Yalle

Introducción

El Parlamento es una institución política y el primer poder del Estado. Entre sus principales funciones se encuentra representar, fiscalizar y legislar. Es el órgano político de elaboración, modificación y promulgación de las leyes. Asume la representación popular. Por su naturaleza, tiene funciones inherentes como la práctica de la democracia interna, el respeto de las minorías, la capacidad de concertar, la toma de decisiones que sean previsibles, el canalizar el trabajo de las organizaciones, el ser transparente y el viabilizar el régimen político democrático, sustentado en la voluntad popular mediante el voto ciudadano (PEASE, 2006: 33).

Las investigaciones sobre el Parlamento en el Perú han tenido una pauta de estudio más jurídica y sociopolítica (BERNALES, 1990 y 2002; DELGADO, 2012; GARCÍA, 2016). Inciden en periodos parlamentarios, según el devenir de la reciente historia política del Perú. Por otro lado, enfatiza en el estudio del funcionamiento de su estructura interna, su normatividad y relación con otros poderes del Estado (ÁLVAREZ, 1999; BERNALES, 2001; EGUIGUREN, 1993). Otros aspectos estudiados son el Parlamento y su nivel de representación y fragmentación en la arena política, así como los estudios de la ausencia de una cultura política en permanente tensión y falta de representatividad (DEGREGORI,

2000; DEGREGORI Y MELÉNDEZ, 2007; MANRIQUE, 2006; MUJICA, s. f. y 2012; PLANAS, 2001; TANAKA, 1998 y 2015; PONCE, 2015).

La dinámica de la institución parlamentaria ha tenido como repuesta una activa participación desde la ciudadanía, frente a los escándalos políticos. Sin embargo, desde la sociedad civil, se ha manifestado una ausencia en el papel fiscalizador de las medidas y acciones de los legisladores a través de la rendición de cuentas (*accountability*). Otros elementos de estudio importantes son la confianza y la transparencia. Así, la información es relevante para la fiscalización de la acción parlamentaria.

Desde una perspectiva cultural, el Parlamento está determinado por prácticas cotidianas, tensión y conflictos que se generan por su propia dinámica. Un espacio artificial de los discursos, acciones, valores y creencias, que se representan in situ, y que son el sentido entre la institución política y el ciudadano, ritualizados y simbolizados, de imaginarios sobre la performatividad y el papel de la institución legislativa (ABELES, 1997 y 2000; MUJICA, 2014). En el presente trabajo, tratamos de responder a las siguientes preguntas: ¿que representa para los ciudadanos las organizaciones políticas en el Parlamento 2006 y 2011?, ¿cuáles son las consideraciones negativas que se observa en la función parlamentaria?, ¿cuál es la cultura política que tienen los ciudadanos peruanos sobre la democracia y el autoritarismo?

El Parlamento como escenario de representación

El término «parlamento» deriva del latín *parabolare* y del francés *parlamento*, que significa «hablar». Una de las facultades intrínsecas de su naturaleza es debatir, deliberar, hablar. En la actualidad, el concepto es utilizado como sinónimo de Poder Legislativo, e indistintamente en países con una denominación propia y similar, determinados por la historia jurídica y política de cada Estado, como Congreso en Estados Unidos, Congreso de la Unión en México, Cortes en España, Dieta en Japón, Consejo Federal en Alemania, Cámara de Representantes o Asamblea Nacional en Francia (APOYO, 1995: 12).

En sistemas democráticos modernos, la institución parlamentaria ha evolucionado a través de procesos históricos que definen su comunidad política. Históricamente, reviste importancia la evolución de la Constitución inglesa, la revolución política francesa, la independencia política de Estados Unidos y

el pensamiento político ilustrado de los siglos XVII y XVIII, reconfigurando la naturaleza de la sociedad y el Estado.

El quehacer político es una representación cotidiana, constante, repetitiva, de sucesos que dan significado a nuestras acciones con el poder. Un poder que se ha constituido sobre la base de la convención y el acuerdo democrático, pero que han sido precedidas por otras formas de organización y su teatralización, como la de los dioses, la tradición y los héroes o tiranos. La política como la vida es una acción teatralizada. El modo democrático es la actual forma de su representación:

[...] sobre la base de la representación, según la cual el poder resulta de la regla mayoritaria. No depende ordinariamente ni de la connivencia de los dioses o del respeto por la tradición, ni tampoco de la irrupción del héroe o del control sobre las corrientes de la historia. Requiere el arte de la persuasión, del debate, la capacidad para crear efectos que favorezcan la identificación del representado con el representante (BALANDIER, 1994: 20).

En tal sentido, la representación parlamentaria es ritualizada y simbólica. Es decir, conjuga cualidades reales e imaginarias o de pensamiento que generan un sentido de la acción social, tanto desde los actores, el escenario, como de los participantes. Es decir, desde los ciudadanos. La ritualización y la simbolización son el lenguaje teatralizado en el espacio político de las experiencias vitales, de cohesión, mediado por el lenguaje, las imágenes, objetos, actividades, acontecimientos, gestos, unidades de observación, dentro del Parlamento y en relación con él, que vivifican una situación externa y legitimándolo (TURNER, 1988: 15, 46; ABELES, 2000; MUJICA, 2012).

En la representación política, el representante simboliza a la sociedad política, a la nación. Ello mientras se mantenga la creencia entre los ciudadanos de que el representante los simboliza. Es una imagen construida y permanente. De tal modo que «la representación se construye, y mantiene, sobre la ficción de que el representante es el símbolo del pueblo. Lo relevante es el proceso por el cual la población crea, acepta, se socializa y desarrolla una actitud a través del símbolo no convencional» (MARTÍNEZ, 2004: 670). Así, los ciudadanos ejercen sus derechos políticos por medio del sufragio, a la vez que el poder expresado desde la sociedad se asume para la representación y el control político de los gobernantes.

En la representación, es importante el significado de los capitales culturales como la honestidad, el prestigio, la honorabilidad y el espíritu de servicio. Como elementos de la cultura política democrática, tanto la confianza, y la lucha contra la reducción de las prácticas que promueven la desconfianza, como el hartazgo con la política, la desafección y el pensamiento antisistémico, así como la tolerancia, y la capacidad de la élite política para establecer compromisos y lograr consensos, definen la caracterización de una democracia de tipo representativa, como de un orden político que busca el acuerdo (NOHLEN, 2008: 31-33). La eficacia del ejercicio ciudadano a través del voto en la elección del parlamentario incide en su valoración, como el reconocimiento de criterios personales y de su trayectoria política. Al respecto:

Los parlamentarios difícilmente actúan en forma individual en el ejercicio de sus funciones; por norma general, la representación del pueblo se estructura políticamente, en fracciones o grupos, según su pertenencia a cada uno de los partidos políticos. Estas fracciones pueden, en caso necesario, unirse, formando coaliciones, con el objeto de erigir gobierno en el parlamentarismo, de respaldarlo simplemente o de realizar una oposición lo suficientemente capaz de garantizar un efectivo control al Gobierno. En todo caso, la estabilidad del sistema constitucional, democrático se sustentará en la capacidad política de las fracciones para permitir la realización de la voluntad popular, a través de los programas gubernamentales y legislativos, dentro de un contexto caracterizado por la moderación, el diálogo y la concertación, entre la mayoría parlamentaria y la oposición (ÁLVAREZ, 1999: 62).

Las organizaciones como los partidos son la expresión de la sociedad en democracia. Responden a intereses diversos de grupos sociales y colectivos heterogéneos. Estas iniciativas pueden tomar un sentido panpolítico, a través de alianzas y frentes, buscando que el fraccionamiento forme coaliciones, tanto desde el éxito del gobierno y su ejercicio de poder como desde la oposición con el desarrollo de un papel fiscalizador no antisistémico.

En nuestra reciente radiografía política peruana, debemos destacar que, de la década de 1990 a la actualidad, hay un proceso degenerativo en la política peruana y en la reciente historia parlamentaria en el Perú. Los escándalos de corrupción son una de las preocupaciones mayores de esta problemática. Relacionado con la selección de los candidatos, se explica la inexistencia

de una formación para la representación política de los partidos, las formas de participación política y las consecuencias de un modelo de economía pragmática neoliberal.

En este sentido, la crisis de representación parlamentaria se explica por la crisis de partidos e ideologías, el individualismo pragmático ante una realidad movediza y de perspectivas políticas inciertas, a reivindicaciones más individuales que colectivas. Hoy las organizaciones políticas se encuentran desnaturalizadas, sustenta su asimetría desde una dualidad más jerárquica e impersonal de relaciones, con un fuerte componente antiético, con la puesta en práctica de antivalores como la mentira, la banalización y la corrupción. La capacidad de monopolización de la corrupción, sin embargo, creemos que no es solo un problema de los gobiernos de los últimos treinta años, sino una constante en la historia del Perú (QUIROZ, 2013). Hoy la forma de entender la representación es mejor construida en el discurso como una negación de la realidad.

La política como representación tiene un alto valor pragmático, que es formalizado en la expresión de la voluntad popular del ciudadano, donde el Parlamento cumple más bien una función intrínseca, que deviene de la sociedad civil. Así, se convierte en un espacio propio de deliberación e intercambio de ideas, en que el elector ya no es el sujeto comprometido del discurso y la acción política de su representante (PORTUGAL, 2012).

El Parlamento peruano 2006 y 2011

El 28 de julio de 2006, asumió por segunda vez la Presidencia de la República del Perú Alan García Pérez, en una contienda disputada con Ollanta Humala Tasso. La elección parlamentaria, a diferencia de la elección presidencial, fue liderada por la oposición. Al quedar en segundo lugar, el candidato presidencial que perdió las elecciones, por el llamado voto de arrastre, consiguió 45 representaciones, tras la primera vuelta electoral. Sin embargo, el partido Unión por el Perú y el Partido Nacionalista Peruano, el cual lideraba, se dividió, lo que repercutió en una necesaria, estable y sólida oposición al gobierno de Alan García.

Cuadro 1

CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2006-2011

Organización política	Parlamentarios
Unión por el Perú	45
APRA	36
Unidad Nacional	17
Alianza por el Futuro	13
Frente del Centro	5
Perú Posible	2
Restauración Nacional	2
Total	120

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

El Congreso de la República fue presidido por dos organizaciones políticas: el APRA y Alianza para el Futuro. Los presidentes fueron los congresistas Mercedes Cabanillas, APRA (2006-2007); Luis Gonzales Posada, APRA (2007-2008); Javier Velásquez Quesquén, APRA (2008-2009); Alejandro Aguinaga, Alianza por el Futuro (2009); Luis Alva Castro, APRA (2009-2010); y César Zumaeta, APRA (2010-2011).

Sin embargo, a un año y medio de finalizar el periodo legislativo (2009), ya era evidente, desde los medios de comunicación y desde un sector importante de la ciudadanía, que el Congreso volvía a ser una de las instituciones políticas más desprestigiadas. Esto se sustenta en que, de un total de 120 parlamentarios, 82 habían sido pasible de faltas y delitos graves, 27 habrían estado envueltos en escándalos vinculados a su vida personal y a actos de corrupción, y cinco eran desaforados. Asimismo, de los 120 parlamentarios elegidos en 2006, 95 fueron elegidos por primera vez.

Algo que debemos destacar, en este periodo congresal como lo señalan MELÉNDEZ Y LEÓN (2010), es que la fragilidad de las adscripciones políticas en el Parlamento peruano es consecuencia de la formación de las bancadas legislativas de manera coyuntural y que varía permanentemente de un año a otro. El Parlamento 2006-2011 comenzó con siete agrupaciones políticas que formaron sus respectivas bancadas. Sin embargo, en 2009, ya existían 14 agrupaciones. Ello explica la falta de cohesión, el transfuguismo y el interés personal como razones características de los representantes.

[...] es el caso de la organización política Unión por el Perú, agrupación de oposición elegida con 45 curules, lo que la hacían la primera fuerza política en el Parlamento. Luego terminaría fragmentándose antes de iniciar la primera legislatura del nuevo gobierno, y desde entonces ha visto declinar su conformación, haciéndoles el juego político y apoyando las gestiones de gobierno, a pesar de la vigencia de la Ley de Partidos, de la Ley de Barrera Electoral y de la modificación del reglamento del Congreso para fortalecer el funcionamiento de este, sobre la base de grupos parlamentarios, reformas implementadas en los últimos años, la fragmentación y escasa cohesión de los grupos políticos no ha podido ser solucionada, lo que sugiere la necesidad de emprender reformas más profundas, como la eliminación del voto preferencial (TANAKA Y VERA, 2008: 357).

Las reformas políticas no han permitido corregir errores en los mecanismos de elección, la permanencia de los actores en sus agrupaciones y el fortalecimiento de la institución parlamentaria. Lo cierto es que la cultura política de los representantes puede entenderse entre dos variantes. Por un lado, la reforma institucional desde los propios actores políticos con perspectivas de permanencia en el poder, y, por otro, la medición de las desventajas de estas posibles reformas que limiten su participación. Por lo tanto, entender la institucionalidad parlamentaria y el poder como un conjunto de regla, pero, a la vez, como la preservación de determinados instrumentos válidos, que permiten conservar a la clase política, en sus formas de representación y relación con la ciudadanía.

Percepciones sobre las organizaciones políticas en el Parlamento

Las organizaciones políticas y, en especial, los partidos son medios e instrumentos fundamentales para la representación de la sociedad civil en la sociedad política. En una cultura política democrática, los partidos aspiran al poder de gobierno, a través de elecciones presidenciales, congresales, regionales, locales, incluso como mecanismo de elección interna. Es una lucha permanente de las élites por el poder. Así, «la democracia sería un sistema donde los partidos pierden elecciones; por lo tanto, su estabilidad depende de la existencia de un equilibrio entre estos actores, de relaciones de competencia y alternancia» (CAMERON Y SOSA, 2013: 94). En este sentido, es importante la competencia política y la igualdad de la condición ciudadana en la legitimidad del poder

Las elecciones son un mecanismo de participación democrática de los ciudadanos. Los representantes al Parlamento son elegidos a través del ejercicio del sufragio directo, de carácter obligatorio, secreto y universal. En democracias con crisis de partidos y fragilidad institucional como el Perú, los ciudadanos no se ven representados por las organizaciones políticas. La desidia, el hartazgo y la política como una actividad lejana de la actividad práctica se presentan como un componente de la cultura política peruana no democrática, sino más bien como una negación de esta. Estos rasgos como parte de la cultura política peruana se evidencian en las últimas siete elecciones generales en el Perú.

La fragilidad de las instituciones políticas se explica también, por la ausencia de una estructura orgánica partidaria, de dirigentes, cuadros y militantes, que permite un funcionamiento distintivo. Contrariamente, el discurso y la acción política, desde la década de 1990, se sustenta en una lógica antipartido, focalizándose en una relación más individual e independiente, entre los políticos y ciudadanos, «lo que significa el surgimiento y hegemonía de organizaciones no institucionalizadas que se desbaratan, luego de los procesos electorales» (CAMERON Y SOSA, 2013: 98). El divorcio entre el discurso electoral y la práctica parlamentaria, una vez elegidos los representantes, se hace manifiesta. Las consideraciones al momento de la elección como el desconocimiento o la poca información sobre la organización, el perfil de los candidatos, la selección a través de una democracia interna generalmente cuestionada, las propuestas políticas, así como las fugaces e inexistentes estructuras de las alianzas electorales o frentes, que se forman solo para participar en las elecciones, y la

diáspora de la representación parlamentaria en la función congresal refrendan esta realidad. En efecto, en las elecciones generales de 2006, un sector importante de electores consideró que sus opiniones no fueron mediadas por la representación nacional.

Actualmente, las organizaciones políticas, en su mayoría, en los últimos procesos electorales, se han visto reflejadas por la ausencia de programas de gobierno y acciones de reivindicación propiamente políticas, en sintonía con una nueva forma de entender el poder, desde los sectores sociales a que representan y sus nuevas problemáticas reales. Hoy, la mayoría de ciudadanos van por su cuenta. No están interesados en las estructuras políticas, sino en la política desde un sentido instrumental e inmediato. Tienen eficacia las cosas banales, mediatizadas y ligadas a una realidad escandalizada, como si se materializase una sociedad del espectáculo en la política y en la vida diaria de las personas, en que lo que menos importa son sus condiciones reales de existencia. Por el contrario, cambia la forma como los representantes ven transformados su sentido de participación, tornándose la política de tipo personalizado y voluntarista, pero ajena a los propósitos de una sociedad política.

Las organizaciones políticas hoy tienen una vocación fugaz. En esencia, son electorales y no políticas estructuralmente. Estas se convierten en una suerte de clubes, acompañadas por masas amorfas y eventuales, superpuestas, en un escenario donde no aspiran a convertirse en partidos o movimientos, sino a la eficacia de su actuación inmediata, como el mejoramiento de planes y herramientas de intervención frente al ciudadano y a la eficacia de la actividad, del procedimiento político-electoral, la creación de realidades paralelas ente el discurso y la realidad y el manejo de herramientas mediáticas, sutilmente afianzados por los medios de comunicación acríticos (ELICE, 2009).

Ante la ausencia de partidos políticos, el distanciamiento entre el representado y el representante se refleja una mediación impersonal e interesada, de manera clientelar de la ciudadanía, reducida a su capacidad de votar, a su ejercicio de ciudadanía política limitada. Por lo tanto, a un ejercicio parcial de su condición ciudadana (LÓPEZ, 1997). Al mismo tiempo, son los ciudadanos que tienen una mayor información y conocimiento de lo político y del proceso electoral quienes eligen mejor a sus candidatos e, indirectamente, se sienten mejor representados.

De igual modo, la creciente desconfianza del ciudadano se manifiesta en su actitud antipolítica a través de la desconfianza y la participación obligada, por mecanismo represivos que la hacen funcionalmente perversa, como la limitación de los derechos civiles y políticos, y el pago de una multa por no votar. Por otro lado, se observa desde la clase política un lenguaje que media las promesas, como las iniciativas sin capacidad de ejecución y gasto. De otro modo, las acciones de los parlamentarios, son percibido como funcional a los intereses personales y de grupo, antes que a los intereses del bien común (PEASE, 2000 y 2007; DEGREGORI Y MELÉNDEZ, 2007).

Aspectos negativos de la función parlamentaria percibidos por los ciudadanos

La función parlamentaria es evaluada por los ciudadanos desde el discurso y la práctica de sus representantes. De manera interna, existen mecanismos de control que permiten la fiscalización en su función. Desde el discurso y las campañas políticas electorales, no son siempre evaluadas las condiciones requeridas para ser candidatos, no solo desde la performatividad, sino desde el sentido ético y moral que la sociedad exige. Solo algunos de los representantes parlamentarios han sido elegidos en base a sus méritos y cualidades personales y profesionales. Lo que desde la ciudadanía se evidencia en la existencia de un sector mayoritariamente apolítico y pragmático, donde los escándalos de corrupción, las promesa incumplidas, el «figuereísmo» y el trasfuguismo son los aspectos negativos destacados por los ciudadanos.

En los procesos electorales de 2001 y 2016, se han evidenciado actos escandalosos, faltos a la ética, y en algunos casos, delictivos, contrarios a los principios y normas de conducta, así como a los valores democráticos que tradicionalmente se afirmaban desde el ámbito de la familia, la militancia política y su ejercicio como vocación. Hoy el quehacer está mediatizado por patrones sociales y educativos que configuran una nueva cultura política, no necesariamente democrática, que se explica por la desintegración del sentido familiar, lo comunitario y el desprecio por la racionalidad humana respecto al sentido práctico de la vida. Al no existir una sociedad que incida en valores, los intereses generales se transforman en intereses particulares, en que el referente de la acción política es observado, desde distintos escenarios, como desde la cuestionada función parlamentaria. Así, los escándalos que se reconocen

como faltas y actos delictivos se ven explicados por actitudes pragmáticas e individualistas, que contribuyen a debilitar la institucionalidad del Parlamento, amenazar la gobernabilidad y la seguridad jurídica, debido a la falta de previsibilidad en las dediciones y en el desconocimiento del juego en la arena política (ELICE, 2012).

Las promesas políticas pueden entenderse como el discurso de un realismo exacerbado de sobrevaloración de los problemas del Perú y sus posibilidades de solución, en que las organizaciones y los candidatos crean expectativas y acentúa deliberadamente una trama engañosa entre la élite política y el ciudadano. Así,

[...] en la actualidad, el espectáculo político es inseparable del desarrollo de los grandes medios de comunicación. La gente participa en la historia que se está haciendo, principalmente a través de la televisión. Las campañas electorales, los hechos y los estilos de los gobernantes, los actos políticos relevantes, solo adquieren toda su importancia si aparecen en nuestras pantallas. La producción de imágenes para el gran público ha creado una nueva dramaturgia. Una campaña electoral no logra todo su impacto más que si su protagonista está seguro de 'salir en la pantalla'. Sucede que ahora la vida política está condenada a someterme a las reglas de juego mediático (ABELES, 1997).

Hoy la política está fuertemente mediada por los medios de comunicación, en que la televisión, si bien sigue siendo el medio más democratizado de acceso a la población, ha dejado de perder su papel audiovisual protagónico hasta hace un par de décadas. Hoy internet, las redes sociales y la información son recursos de la inmediatez en las actividades diarias de nuestra vida, en que lo político conserva un espacio reservado y mejor utilizado, pasando a ser no solo una publicidad, sino una herramienta del *marketing*, sometido a las reglas del juego mediático.

Un tercer aspecto lo constituye el «figuretismo». Es decir, el exacerbado personalismo y protagonismo en las formas de hacer política, donde los medios de comunicación tratan de informar e influir en el electorado. Constituye una característica cuestionada, del ejercicio narcisista, con una performatividad esencialmente de carácter político. Implica la teatralización de la política en la escena. Es una forma reconocida de los electores de garantizar la continuidad política.

El nepotismo es otra de las actividades consideradas como negativas de la función parlamentaria. Debemos precisar que esta involucra a las instituciones del Estado y no solo al Congreso. A las instituciones tanto públicas como privadas. Esto se da a través del favoritismo de familiares y amigos bajo la lógica del compadrazgo y la operacionalización de las redes sociales en el ejercicio de la función pública, prohibidos por ley hasta segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad. Así, el comportamiento que puede denotar falta o delito se ve confrontado por la ética y la ley, motivando sanciones desde la esfera pública. El nepotismo no es una práctica nueva en la función burocrática del Estado. Hoy existen mecanismos que cierran esta posibilidad. Sin embargo, esto no garantiza la meritocracia para el acceso a la función pública.

La corrupción es un tema complejo que involucra tanto las actividades públicas como las privadas, formales e informales. En los últimos periodos parlamentarios, se han mostrado escándalos mediáticos que describen el comportamiento de actitudes vetadas en cuanto al acceso a mecanismo y tentáculos de poder. Prácticas que permiten comprender la corrupción no solo como un problema normativo y economicista, sino como un problema cultural (UGARTECHE, 2006; HUBER, 2008). Es decir, lo que entendemos por corrupción trasciende el discurso oficial frente a entender esta actitud desde las relaciones humanas como relaciones sociales simétricas.

Valoración de la democracia

La democracia es una forma de gobierno de tipo representativo, que se sustenta en la ciudadanía para el ejercicio del poder, desde la responsabilidad cívica y la voluntad popular. Se basa en los principios de gobierno de las mayorías con respeto a las minorías y en el ejercicio pleno de la libertad y de la razón, en un Estado de derecho. Asimismo, los valores democráticos están sustentados en los derechos humanos, en las diferencias, en el respeto y en la tolerancia. La democracia es posible en las condiciones de igualdad para una mejor convivencia económica, social, política y cultural dentro de un Estado nación moderno.

A través de nuestra historia republicana, el ejercicio de poder se ha dado a través de procesos democráticos no siempre representativos, así como de periodos caracterizados por golpes de Estado o autoritarios. Como parte de

una idiosincrasia, la cultura política democrática, las valoraciones y las conductas actuales superviven con pautas culturales e históricas de raigambre más autoritarias que democráticas.

El sistema democrático se sustenta en el equilibrio de poderes, con funcionalidad de las instituciones. Sin embargo, durante la década de 1990, se hizo visible el Estado corporativo, de asimilación política por parte del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo, precedido de una interrupción del orden constitucional en 1992. Asimismo, la ausencia de una cultura política democrática hizo más previsible la existencia de un caudillo y gobernante autoritario de tipo carismático que rompe con el establishment. Desde esta perspectiva, en los últimos treinta años, «el Poder Legislativo parece atrapado en la lógica que el fujimorismo llevo a su máxima expresión; el pragmatismo y la prebenda por la sobrecohesión ideológica y política en el comportamiento de los legisladores» (MELÉNDEZ Y LEÓN, 2010; 466-467; COTLER Y GROMPONE, 2000). Esta parece ser la herencia tardía de entender otra forma de gobierno y de hacer política.

El ciclo político posfujimorismo que va de 2001 a 2016 debió significar un cambio en la racionalidad política del país, a partir de reformar políticas necesarias. Sin embargo, no rindieron efectos porque una clase política prefería mantener ciertas reglas de juego. Esta incapacidad, como señala ADRIANZÉN (2017), debió «dotar a la democracia de nuevas bases de legitimidad y convertir al Estado en uno más democrático y representativo. Es decir, pasar de una democracia electoral a una ciudadana».

El ciclo vital de cada partido parece estar circunscrito a cada proceso electoral, lo que genera el establecimiento de una mayoría en una minoría política en el próximo proceso, como que se diera el cumplimiento de cada ciclo de poder, a la vez que impide la construcción de un sistema de partidos políticamente representativos. Así:

El resultado ha sido la perpetuación del pacto de dominación autoritario que construyó el régimen fujimorista; la decadencia de los partidos, con la excepción del fujimorismo, lo que aumenta la «informalidad» de la política; el papel protagónico de los medios de comunicación y la influencia de los lobbies; y el deterioro constante de la democracia, lo que se expresa en una falta de confianza y rechazo de la ciudadanía a las instituciones del régimen (ADRIANZÉN, 2017: 57).

El contraste entre el imaginario democrático respecto al autoritario se explica por la ausencia de una clase política y el descredito llevado por sus prácticas. Existe una élite autocomplaciente y jerarquizada de la racionalidad del poder. El ciudadano solo tiene papel legitimador. Esta idea, sobre el autoritarismo político, es una relación clientelar y neopatrimonial, de subordinación desde el Estado con el ejercicio de una ciudadanía pragmática y asistida, tanto en su percepción como en su ejercicio político. Observamos que, para el caso de los sectores urbanos y las grandes ciudades, en contraste con los sectores rurales y las pequeñas ciudades, la cultura política sobre la democracia de estos últimos es mínima respecto al autoritarismo, diferenciándose en la percepción de los roles y las funciones políticas, desprestigiados, imposibilitando una sociedad más democrática y horizontal.

Conclusiones

El Parlamento peruano 2006-2011 evidencia la fragmentación política de las agrupaciones. La falta de cohesión, el transfuguismo y el interés personal de sus actores no permitieron la consolidación de las organizaciones políticas que accedieron a una representación. No hay continuidad y trascendencia más allá de las contiendas electorales. La política, así, se despliega como un conjunto de redes, que por medio de las representaciones son entendidos los discursos y las acciones tanto imaginarias como reales.

En democracias con crisis de partidos y fragilidad institucional como el Perú, los ciudadanos no se ven representados por las organizaciones. La desidia, el hartazgo y la política se presentan como una actividad lejana de la actividad práctica y como un componente de la cultura política peruana, no democrática, sino más bien como una negación de esta. Contrariamente, el discurso y la acción se sustentan en una lógica antipartido, focalizándose en una relación más individual e independiente entre la clase política y la ciudadanía.

Las consideraciones al momento de la elección como el desconocimiento de la organización, el perfil de los candidatos, la selección a través de una democracia interna generalmente cuestionada, las propuestas, así como las fugaces e inexistentes estructuras de las alianzas electorales o frentes, que

se forman solo para participar en las elecciones, y la diáspora de la representación parlamentaria en la función congresal caracterizaron al Congreso de la República 2006-2011.

Ante la ausencia de partidos políticos, el distanciamiento entre el representado y el representante, se refleja una mediación impersonal e interesada, de manera clientelar de la ciudadanía, reducida a su capacidad de votar, a su ejercicio de ciudadanía política limitada. Contrariamente, la función parlamentaria es evaluada por los ciudadanos a sus representantes, sin mayor fiscalización de la praxis política. Como que si después de las elecciones y proclamado los ganadores, hubiese un desentendimiento desde ambas partes.

Solo algunos de los representantes parlamentarios han sido elegidos en base a sus méritos y cualidades personales y profesionales. No así por el desarrollo de una destacada trayectoria política, porque la formación con tradición e historia se reduce a solo dos o tres partidos desprestigiados. Lo que desde la ciudadanía se evidencia en la existencia de un sector mayoritariamente apolítico y pragmático, donde los escándalos de corrupción, las promesa incumplidas, el «figuretismo» y el trasfuguismo son vistos como prácticas negativas desde la clase política.

El sistema democrático se sustenta en el equilibrio de poderes, con funcionalidad de las instituciones. Sin embargo, las relaciones políticas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo trascienden toda la historia republicana del Perú, con un último episodio, como fue el 5 de abril de 1992. Asimismo, la ausencia de una cultura política democrática hizo más previsible la existencia de un caudillo y gobernante autoritario de tipo carismático que rompió con el statu quo. Desde esta perspectiva, en los últimos veinte años, conservamos aún una herencia política que las reformas de los últimos gobiernos no han permitido consolidar una democracia de tipo horizontal, limitando el poder de la élite política con una mayor participación de la población.

Bibliografía

- ABELES, M. (2000). *Un ethnologue á l'Assemblée*. París: Odile Jacob.
- (s. f.). «La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos». En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nro. 153. Disponible en: <shorturl.at/ajuHI>.
- ÁLVAREZ, E. (1999). *El control parlamentario*. Lima: Gráfica Horizonte.
- BALANDIER, G. (1994). *Antropología política*. Barcelona: Península.
- BERNALES, E. (2002). *Parlamento y ciudadanía. Problemas y alternativas*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- (1990). *Parlamento y democracia*. Lima: Hipatia.
- CAMERON, M. A. y SOSA, P. (2013). «Organizaciones políticas no institucionalizadas y Estado de derecho en el Perú post-Fujimori: Una propuesta para la investigación». En. *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, nro. 7, pp. 89-106.
- COTLER, J. y GROMPONE, R. (2000). *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- DEGREGORI, C. I. y MELÉNDEZ, C. (2007). *El nacimiento de los otorongos. El Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- DEGREGORI, C. I. (2000). *La década de la antipolítica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- DELGADO GUEMBES, C. (2012). *Manual del Parlamento*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- EGUIGUREN, F. (1993). «Las relaciones entre Gobierno y Parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú». En: *Formas de gobierno: relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- ELICE, J. (2012). *Grupos parlamentarios en el Congreso de la Republica*. Lima: Análisis Legislativo.

FIGUEROA, M. (2016). «Congreso de la República: más allá de las bancadas y el escándalo político». En: *Revista Argumentos*, año 10, nro. 3. Setiembre. Disponible en: shorturl.at/cpHK5.

GARCÍA, I. (2016). «Partidos políticos y producción legislativa en el Perú: 2006-2011». En: *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, vol. 7, nro. 1.

GARCÍA, V. (2014). *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Lima: Editorial Adrus.

HUBER, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA)/UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA (UARM) (2009). *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) y Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM).

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE) (s. f.). *Elección presidencial, congresal y al Parlamento Andino. Resultados*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

LÓPEZ, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS).

MANRIQUE, N. (2006). «Las elecciones del 2006 y la crisis del sistema de representación». En: *Coyuntura, Análisis Económico y Social de la Actualidad*, Lima, año 2, nro. 5, pp. 16-19.

MELÉNDEZ, C. y LEÓN, C. (2010). «Perú 2009: los legados del autoritarismo». En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, nro. 2, pp. 451-477.

MUJICA, J. (2008). «Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia». Tesis de maestría. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

——— (2012). «El lobby y la negociación de intereses privados. Una mirada etnográfica sobre la estructura y la dinámica de gestión de intereses en el Parlamento peruano». Disponible en: <http://shorturl.at/boVMV>.

——— (s. f.). *Hacia una etnografía del Parlamento*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE) (2006). *Perú: Elecciones Generales 2006. Informe de Resultados. Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

PEASE, H. (2006). *Por los pasos perdidos: el Parlamento peruano entre el 2000 y el 2006*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

PLANAS, P. (2001). *Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina. Tomo I*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú

PONCE, C. (2015). «Crisis de la representación política del Congreso de la República del Perú». En: *Lex*, vol. 13, nro. 15.

PORTUGAL, F. (2012). «Crisis de representación política del Parlamento». En: *Revista ProPosición, Revista de Estudios Parlamentarios y Gobernabilidad*, nro. 1, junio, Lima, Academia Peruana de Estudios Parlamentarios y Gobernabilidad (Apepg), pp. 51-72.

TANAKA, M. y VERA, S. (2008). «El 'neodualismo' de la política peruana». En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, nro. 1, pp. 347-365.

TANAKA, M. (2005). *Democracia sin partidos, Perú, 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

——— (1999). *Los partidos políticos en el Perú. 1992-1999. Estabilidad, sobrevivencia y política mediática*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), documento de trabajo 108.

TOCHE, E. (2017). *Perú hoy, El arte del desgobierno*. Lima: Desco.

TURNER, V. W. (1988 [1969]). *El proceso ritual. Estructura y antiestructura*. Madrid: Taurus.



POLÍTICA REGIONAL Y DISCURSO ÉTNICO EN HUANCVELICA¹

Rommel Plasencia

Palabras iniciales

Cuando se escriben estas líneas para actualizar este artículo, esperaba sentencia para ir a prisión Ramiro Guzmán Ibáñez, exalcalde de la provincia de Angaraes (2010-2014). La acusación relacionada con corrupción y uso indebido de los fondos públicos no solo refuerza un hecho usual en la política regional y municipal de nuestro país, sino que de cierta forma sirve de preámbulo para un trabajo que se realizó en 2014 para analizar un tema que en ese momento parecía relevante: el surgimiento de movimientos y fuerzas políticas que usaban imágenes y discursos sacados del arsenal histórico y cultural para participar en procesos electorales, tratando, así, de eclipsar a los llamados partidos políticos tradicionales que poseían agendas nacionales y que además, al competir con ellos, tenían el propósito de ganar el voto de los distritos y comunidades. Pues, por ejemplo, Huancavelica es un departamento donde el 70% de su población habita en áreas rurales.

El anterior alcalde, Balvino Zevallos, había ganado las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) en 2014 como candidato a alcalde de la provincia de Angaraes con el movimiento Poder Comunal, con un ideario agrarista. Con el 33,79% de un total de 26.834 votos emitidos, parecía que el alcalde en ese

¹ Quiero agradecer a Mariané Argote, alumna de antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), por la transcripción de las entrevistas obtenidas en el trabajo de campo realizado en Huancavelica. Asimismo, al ingeniero Hugo Hermoza, quien despejó algunas dudas.

entonces electo representaba el puntillazo final para los vecinos lirqueños y el surgimiento de una nueva fuerza que aglutinaba a las comunidades campesinas de San Juan de Dios de Lircay y de nuevos sectores urbanos de una ciudad que ha incrementado su densidad demográfica con comuneros y extrabajadores de la compañía minera Buenaventura.

La noticia con que empieza esta introducción podría estar reforzando el imaginario popular por el cual los campesinos y la nueva población urbana son corruptos e ineficientes, y en este imaginario no sabemos cuánto de étnico podría existir. Se ha confirmado que en otros espacios la reducción de las diferencias socioeconómicas y étnicas causadas por el desarrollo económico y el avance de los derechos en la sociedad pueden acarrear viejos fantasmas que llenan el vacío de sectores vulnerables al igualitarismo y la pérdida de privilegios (MASSAL Y BONILLA, 2015).

Lo cierto es que en las ERM de 2018 ganó las elecciones Javier Dávila Munarriz nuevamente por la agrupación AYNÍ (la agrupación de Ramiro Guzmán). Este lirqueño que fundó el movimiento Musuq Tarpuy parece representar el retorno de los intereses de los vecinos de una ciudad que ha crecido y que hoy tiene casi 65.164 habitantes y 36.175 electores, pero tampoco significa un golpe para los intereses comunales de la provincia. Estas están más empoderadas, con mayores niveles de inversión pública y cuya interconexión permanente con ciudades como Ayacucho, Huancavelica o Huancayo hacen que sean más tenues las relaciones campo/ciudad, pero que también las enfrente (WEBB, 2014).

Introducción

Este trabajo de investigación pretende entender la dinámica de los nuevos movimientos políticos que participan en la competencia política del departamento de Huancavelica. Estos movimientos en cierto modo independientes de los llamados partidos políticos tradicionales tienen en lo fundamental dos características:

- 1) Surgieron a inicios del siglo XXI.
- 2) Aglutinan a las capas medias provincianas. Amplían así el abanico de la participación política a nivel departamental.

En efecto, se ha dicho que, a fines de la década de 1990, se abre una época de decisivos cambios. Uno de ellos fue precisamente la aparición de movimientos de «independientes» formados casi simultáneamente con la demolición institucional del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000). Al satanizarse los partidos políticos de base nacional y ser devorados por sus propias crisis orgánicas, alentó el surgimiento de estas agrupaciones que tuvieron, entre otras razones, el deseo de llenar el vacío programático y discursivo con nuevas propuestas.

El aimarismo o el cusqueñismo (al igual que lo amazónico, lo chanca o lo huanca), con sus discursos ideológicos, acompañó muchas veces a estos movimientos que participaron de los gobiernos regionales y municipales. Emplearon símbolos y reminiscencias arqueológicas e históricas. Imprimieron ideas de autenticidad y de diferencia cultural.

Fundamentos teóricos

Este fenómeno ha sido evaluado desde dos perspectivas. Para algunos, esta coalición de independientes (ZAVALETA, 2014) solo revelaría la fragilidad de nuestras instituciones políticas y de desarticulación social como producto de una etapa posconflicto interno sin resolución, y de formas dictatoriales propias del fujimorismo que condensaron viejas conductas de hacer «política», a quienes MELÉNDEZ (2006) ha llamado «viejos desconocidos».

Para otros, fue más bien el despliegue ciudadano de actores sociales hasta hace poco excluidos y ninguneados (TROMPONES, s. f.), como la población rural e «indígena» y «que desafían el lugar de subordinación estructural que padecían desde tiempo atrás» (ESCALANTE, 2011: 24).

Sea cual fuere, su importancia es ya determinante, pues, con la constitución de los gobiernos regionales en el país, han adquirido un mayor protagonismo y liderazgo. También ha servido (es una hipótesis de trabajo) para dotar de empleo a profesionales de provincias. Esta última afirmación nos remite necesariamente a las dos fuentes de estos movimientos: las bases regionales de algunos partidos tradicionales y las ONG, que transfirieron sus discursos y sus experiencias extraídos de ámbitos rurales y departamentales.

Por eso, al amparo de las políticas multiculturales de los gobiernos neoliberales de América Latina en la década de 1990 (LARREA, s. f.) y del auge de la

cooperación externa para políticas de afirmación cultural, es que estos grupos reivindicaron la indianidad, la negritud o la particularidad cultural (como el regreso a las fuentes). Así, obtuvieron importantes logros de interlocución y de representación política.

Para comprender mejor este aspecto, discutiremos brevemente tres conceptos que son útiles para este trabajo: (1) la nueva ruralidad, (2) los nuevos movimientos sociales y (3) la cultura, identidad y etnicidad.

La nueva ruralidad

Un intento de comprensión teórica para entender este fenómeno puede ser apelar al concepto de «nueva ruralidad», entendida como las nuevas características que van delineando el ámbito rural en países como el Perú. Una de estas características sería la creciente «ruralización» de las ciudades y la «urbanización» (*rurbanización*) del campo. Una de sus causas es la nueva performance del capitalismo, que no solo posee un carácter «global», sino que la crisis del viejo modelo industrial ha dado paso a la tercerización y segmentación.

Este nuevo tipo de capitalismo tiene alcance universal, pero se ancla en las particularidades locales y regionales, donde globalización y diversificación van de la mano. Antes que un desarrollo lineal e irreversible sería más bien una imbricación con las formas propias de producción en los países del hemisferio sur.

Los ámbitos rurales se han acercado a la ciudad como nunca antes. Pero este acercamiento se ha dado básicamente en el terreno del consumo y del *capital informacional*, pues muchas veces las condiciones técnicas de la producción no han variado por lo menos en un siglo. Aunque en otras regiones el capital de «enclave» o la agricultura de exportación han producido transformaciones en las bases productivas, con crisis de la agricultura familiar y una creciente subproletarización.

Uno de los cambios importantes y útiles para nuestra investigación puede ser el surgimiento de nuevas agencias y actores sociales que pueden verse tentados a participar en la política regional, para dotarse de autonomía o aprovechar las fisuras de un sistema político basado en el clientelismo y la «administración étnica», concepto propuesto por GUERRERO (1993) y al que volveremos.

Los nuevos movimientos sociales

No utilizaremos esta categoría en su acepción clásica surgida en la década de 1960 y repotenciada en la década de 1980. Más bien, utilizaremos este concepto para explicar los nuevos movimientos políticos de revitalización étnica, cultural y religiosa surgidos en América Latina en la década de 1990 y de modo particular en los llamados países andinos, entre ellos el Perú.

Nuestro propósito es, pues, comprender aquellas políticas de identidad (entendidas como actores, discursos e imágenes) construidas por estos nuevos movimientos y que politizan lo indígena en el país. Estos procesos pueden transformar y reinventar las relaciones tradicionales de poder.

En este escenario, podemos distinguir entre los movimientos etnopolíticos y aquellos proyectos que incluyen población campesina. En muchos casos uno puede dar paso al otro, y representan distintos modos de inserción con la población que representan y pautan las estrategias electorales y los imaginarios convocados.

En un trabajo, GUNDER FRANK Y FUENTES (1989) desarrollaron la idea de que estos «nuevos movimientos sociales» tienen, entre otras características, una gran «variedad y mutabilidad» y una naturaleza cíclica.

En efecto, muchas de estas agrupaciones en Huancavelica aglutinan no solo diversas procedencias y formas organizativas distintas de los partidos políticos (cerrados, centralizados y reglamentados), sino que se amoldan en base a otras experiencias organizativas (ONG, frentes de defensa, municipios) con una variedad de discursos y motivaciones: la defensa del medio ambiente, de la organización comunal, de la agricultura andina, o la suma de demandas locales.

Responden también a ciclos políticos (los independientes), económicos (el aumento de recursos económicos regionales) e ideológicos (la afirmación cultural) y que pueden ser de mediano y corto plazo. Estos últimos pueden ser las propias dinámicas regionales. Muchos de ellos han dejado de existir, otros se revitalizan en periodos electorales o, simplemente, se solapan para ocultar intereses y propuestas contrarias a la misma lógica de estos movimientos, pues el uso de la cultura o la identidad ayudan a disfrazarlos.²

² La agrupación Catarisum Llaccta Angaraes Lliclla, constituida en 1985 por un exmilitante de Acción Popular, perduró hasta 1995. Obtuvo un quinto lugar con casi el 11% de los votos provinciales. Que en 2006 haya existido un grupo con un nombre similar en las elecciones regionales nos permite hablar de «vientres de alquiler».

Aunque aquí la cuestión es si todos estos fenómenos construyen relaciones igualitarias o crean nuevas formas de dominación o reinventan las ya existentes. Más aún si la contextualización del presente trabajo nos conduce a un departamento como Huancavelica, donde sus bases políticas tradicionales (la administración étnica del poder) se erosionaron desde la década de 1970.

Cultura, identidad y etnicidad³

Planteamos que existe identidad étnica cuando un grupo exige derechos o algún tipo de ventajas apelando a sus atributos culturales o porque cree que por su utillaje cultural está en una posición vulnerable.

Las posturas posbarthesianas (BAUMAN, 2001; COMAROFF Y COMAROFF, 2011) superan los tradicionales usos culturalistas de las identidades, para poner el énfasis en las capacidades de negociación y de utilización política de los marcadores culturales en contextos plurales. Insisten en que los grupos ya no se definen por límites precisos, así estos sean producto de relaciones interétnicas, sino que, más bien, al estar insertados en conjuntos mayores (el «Estado-nación»), despliegan su distintivita solo cuando compiten por los recursos disponibles en la sociedad.

Sin embargo, han sido BRUBAKER Y COOPER (2000) quienes han precisado que la cultura es lo «fundamental» y lo «general», y que solo ciertos rasgos culturales (que en este proceso suelen ser llamados «étnicos») pueden ser activados y utilizados, por ejemplo, para reclutar militantes.

De igual modo es importante distinguir las nociones de «etnicidad» e «identidad étnica». La primera —tan amplia como la «cultura»— sería la «conciencia en sí». La segunda, más restringida, sería afín a la «conciencia para sí».⁴ Solo la última moviliza y hace circular sentimientos de pertenencia, en que los escenarios de pugna pueden ser obtener ventajas económicas, acciones de reconocimiento y, sobre todo, participar en política, para probar así sus niveles de autonomía.

³ «En este contexto, el término 'cultura' no tiene el sentido de la antropología, sino que se refiere a esa noción que reivindican quienes pretenden afirmar una subjetividad colectiva objetivándola para el mercado» (COMAROFF Y COMAROFF, 2011: 37).

⁴ Trasladándonos al lenguaje económico, la cultura sería como un valor de uso y la etnicidad, un valor de cambio. Es decir, el portafolio cultural es amplio y se usa cotidianamente. En cambio, la etnicidad posee un rasgo distintivo y solo adquiere valor y sentido cuando entra en un campo de relaciones, comparaciones y confrontaciones.

El contexto

El departamento de Huancavelica es uno de los más deprimidos del Perú. Ostenta los niveles más altos de pobreza y de pobreza extrema. Si bien esta última ha descendido en los últimos años, un 70% de su población sigue siendo pobre. Las actividades agropecuarias y la minería siguen siendo los rubros más importantes de su economía. Ambas representan el 68,5% de la población económicamente activa (PEA) para 2011. La primera actividad se asocia a la subsistencia y emplea a más de la mitad de su población. La segunda se vincula a los mercados exteriores y tiene aún relativo impacto en los ingresos del departamento.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para 2013 la población rural de Huancavelica representaba el 77,8%, el más alto a nivel nacional, y el 57,2% de su población censada habla o tiene como lengua materna al quechua. Posee, además, 88 municipios distritales y 183 comunidades campesinas.

Para 2007, Huancavelica poseía tres veces más el porcentaje nacional de analfabetos. Es decir, un 20,1%, de los cuales el 76,6% eran mujeres. En el mismo censo, Angaraes reportaba un 25,7% de analfabetos y su población rural triplicaba a la urbana.

Estos estándares no solo se deben al papel depreciado del espacio andino en la economía nacional, sino también a una «cultura de la sujeción». Es decir, de una escasa ciudadanía. Un escenario que fue el legado del sistema de haciendas tradicionales y de sus constelaciones locales del poder (PLASENCIA, 1997).

Tampoco olvidemos que fue este departamento uno de los más severamente afectados por el ciclo de violencia política de las décadas de 1980 y 1990. Por ejemplo, en un rápido conteo (ESCALANTE, 2011: 58 y cuadro 1), de 684 actos de violencia política, 247 ocurrieron en la provincia de Huancavelica y 186 en Angaraes. Ambos ocupan los dos primeros lugares.

La pequeña Suiza o campo-mina

Angaraes es una de las siete provincias de Huancavelica que representa el 12% de la población total departamental. En ella estaba instalada la compañía minera Buenaventura desde los inicios de su formación como empresa.

Las comunidades campesinas de la provincia son las instituciones más importantes en el control y uso de los recursos agropecuarios de la provincia.

Posee 12 distritos y 81 comunidades campesinas reconocidas. Incluso la capital provincial, una vieja ciudad de estirpe colonial, alberga anexos que forman la comunidad de San Juan de Dios de Lircay.

En 2010, la población de la provincia era de 55.704 habitantes y la de los electores 30.183, de los cuales el 52,2% eran mujeres. Según el JNE, entre los procesos electorales de 2006 y 2010, hubo altos índices de fragmentación y volatilidad electoral. En el nivel distrital hubo una gran dispersión de la población electoral. Por ejemplo, en Huayllay Grande, en 2010, existían 934 electores, pero en Anchonga eran 1.825.

Cuadro 1

ACTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN ANGARAES (1980-1990)

Distrito	Cantidad
Achonga	23
Antaparco	4
Cochaccasa	7
Chincho	20
Congalla	14
Huanca Huanca	3
Julcamarca	51
Lircay	15
Seclla	21
Santo Tomás de Pata	28
Total	186

La instancia etnopolítica

A inicios del siglo XXI, se constituyeron agrupaciones o movimientos políticos que incorporaron en sus programas y plataformas de acción temas culturales o étnicos, muchas veces asociados a la revalorización de la agricultura, el patrimonio y la conservación de los recursos naturales.⁵

La importancia de estos se debe, fundamentalmente, a las políticas de descentralización local que fueron implementándose desde la década de 1980 y cuyo auge puede establecerse en el gobierno de Alejandro Toledo, en que, además, se implementaron políticas crecientes de participación ciudadana.

Luego, el incremento de fondos de inversión otorgados a los municipios del país, como el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), y la implementación del canon convirtieron a esas instituciones en centrales de esta nueva dinámica.

Creemos que todas estas medidas importantes tuvieron como lejano antecedente la reforma agraria de la década de 1970, que transformó para siempre el campo peruano. En la provincia de Angaraes se distinguen claramente dos periodos de actuación de estos movimientos:

- a) De 1995 a 2006 es la época de actuación electoral del Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales (Mincap) e INTI.
- b) Desde 2006 hacia adelante, la de Ayni y Ayllu.

El Mincap

Uno de los primeros grupos en constituirse fue el Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales (Mincap), fundado en Lircay en 1992 y que ha obtenido tres alcaldes provinciales y participantes en los procesos electorales de 2003 y 2007.⁶ Si bien en su programa no menciona lo étnico-cultural de forma

⁵ Solo para mencionarlo como un ejemplo departamental, en 2006 aparece en Huancavelica la agrupación Movimiento Descentralista Popular Rikcharisum Llaqta Yuyacchanakunapaq, que, en las elecciones de 2010, quedó en quinto lugar y obtuvo dos alcaldes distritales, en Acoria y Mariscal Cáceres. El auge de los medios de comunicación y la creciente migración pendular (de retorno cíclico) explicarían este auge de nuevas capas de comuneros-profesionales.

⁶ Si bien Mincap se fundaría en 1992, su gestación procede del periodo de 1987 a 1992, cuando Fujimori reorganiza el sector público y los profesionales echados o renunciantes realizaron proyectos particu-

específica, durante el ejercicio de Raúl Anyaipoma Bendezú, se privilegiaron la recuperación de las fiestas lirqueñas y la generalización de la palabra *anqara*.

Este hecho pudo haber influido para que la socióloga Anahí Durand la calificase como una «revalorización étnica» (2006), aunque quizá haya sido solo un intento de revitalizar tradiciones culturales lirqueñas como el carnaval.

Raúl Anyaipoma es un ingeniero mecánico de profesión y nació en Lircay. Representa a las capas medias de esta ciudad con una fuerte vocación tecnocrática. Sin embargo, este alcalde sería uno de los protagonistas de la profunda escisión que se produjo en el Mincap, en que los «técnicos» excluyen y separan a los «étnicos» (como Héctor Manrique, unos de los fundadores y dirigente del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú, Sutep, de Angaraes), descalificando a los campesinos como interlocutores y como agentes políticos. Esta nueva diferenciación se basaría «ya no en la propiedad de la tierra, sino en su nivel de instrucción» (DURAND, 2006: 565), en que la condición de profesional universitaria suplantaría a la del antiguo misti.⁷

Por ejemplo, en una entrevista hecha a Raúl Anyaipoma en octubre de 2013, tras una apasionada remembranza del «mundo *anqara*», admite la dificultad de planificar el desarrollo en las comunidades. Asimismo, los conceptos de cultura o educación como palancas del desarrollo fueron casi inexistentes en la entrevista. Reconoce, en cambio, su preferencia por la infraestructura.

Las redes del Mincap estaban afirmadas en las comunidades de San Juan de Dios de Lircay (que lo forma una constelación de pueblos como Constanca, Allato, Palcas-Cascabamba y Uchcubamba) y Carhuapata, que rodean a la capital provincial y que, en promedio, tienen mejores servicios básicos que están ausentes muchas veces, en aquellas más lejanas y que colindan, por ejemplo, con el departamento de Ayacucho. Juntas, estas comunidades constituyen la tercera parte de la población electoral de la provincia de Angaraes.

lares o para Foncodes. Esto les daría la oportunidad de reconectarse con el mundo rural y de especializarse en proyectos de infraestructura.

⁷ Con el creciente avance de la economía mercantil en los Andes, los mistis no solo han perdido poder, sino que enfrentan nuevos retos y actores inéditos. Acertadamente, el antropólogo Juan Ossio menciona que en Andamarca (en el sur de Ayacucho) «no hay mínima evidencia de que [los mistis] se constituyen en fuentes normativas de los indígenas, ni que sean los únicos responsables de la circulación de la riqueza, ni mucho menos, que los indígenas se enfrenten entre sí, compitiendo por sus favores» (1978: 6).

La movilidad pendular entre Lircay y esas comunidades contribuyó a su politización, y fue un factor decisivo para intentar su autonomía política y alterar la «administración étnica» del poder en manos de los «vecinos» de la capital. En esta labor ayudaron muchos maestros activistas del Sutep y que, si bien eran oriundos de Lircay, pertenecían a sus «clases medias» y «populares» que residían en barrios como Buenavista y Pueblo Nuevo en Lircay.

Los nombres de aquellos comuneros audaces que apostaron por un movimiento con base campesina aún pueden recordarse: Mario Rojas Huincho (de San Juan de Dios), Nemesio Huincho y Mario Jananpa (de Carhuapata), Emilio Marcañaupa (de Chahuarma) y Nicolás Unocc (de la comunidad de Huarirumi).

Todos estos líderes y sus bases sociales fueron desplazados, entonces, por la decisión de Anyaipoma de ir con «técnicos» lirqueños a la alcaldía en 1998 (y es también cuando por primera vez utilizaron el logo de la «llama»), dejando un sinsabor ya conocido en las comunidades que inicialmente apoyaron el movimiento.

Finalmente, frente a las pretendidas revaloraciones «étnicas» o una supuesta «emergencia» indígena en Huancavelica hecha por los sociólogos capitalinos, el propio Héctor Manrique lo desmiente:

Entrevistadora: ¿Para entonces [1998] el Mincap ya no trabajaba para la población?

Héctor Manrique: En realidad, el Mincap nunca trabajó organizadamente con la población provincial, ni antes de sus gobiernos ediles ni después [...].

Entrevistadora: ¿No los organizaba?

Héctor Manrique: ¿En formar líderes, cuadros, congresos? No. No lo hicimos. Más bien, eso fue lo que le exigimos a Raúl Anyaipoma, pero no se cumplió, pues después vino la ruptura (entrevista a Héctor Manrique, octubre de 2013).

Es decir, para la sociología limeña, la sola evocación de palabras o acrónimos en quechua en muchos de estos movimientos, o de líderes con patronímicos alejados de los españoles, les daba la certeza de que se

encontraban ante movimientos «étnicos». La frivolidad académica se mezclaba así con el exotismo.⁸

INTI

El Movimiento Regional Independiente INTI ha participado en las ERM de 2006 y 2010, con relativa fortuna. Ganó en una oportunidad la alcaldía provincial con Javier Ravelo Chávez natural de Ayacchocha (distrito de Salcabamba en Tayacaja), quien construyó un discurso desarrollista en base a su experiencia como agrónomo formado en la Universidad Nacional Agraria de La Molina — donde se adhirió a las enseñanzas de Juan Zapater, especie de pionero de la «agricultura orgánica»— y haber compartido el utillaje conceptual del Pratec.

Cuando trabajó en la microrregión de Angaraes,⁹ Ravelo Chávez ayudó a fundar en esta provincia en 1989 la agrupación política Cambio 90, por su cercanía profesional con Fujimori, quien había sido docente en la Universidad Nacional Agraria. Esta afiliación duraría hasta 1996 (JAVIER RAVELO, entrevista personal, 2014).

Otro propulsor del movimiento fue el también ingeniero agrónomo lirqueño Julián Zorrilla Monge (emparentado después con Ravelo Chávez), quien había sido elegido alcalde por Izquierda Unida en 1990 y para las elecciones municipales de 1995, cuando se crea el Movimiento INTI, es elegido nuevamente alcalde provincial. Luego Zorrilla Monge postularía por el APRA y el fujimorismo. Su veleidad política no cesó, pues postuló en 2014 a la presidencia de la región por un nuevo movimiento (Fuerza Huancavelica)¹⁰ y sus opositores deslizaron el rumor de que está financiado por algunas compañías mineras que operan en Huancavelica y Ayacucho.

INTI retuvo algunas alcaldías distritales en Tayacaja y Julcamarca, donde obtuvo casi el 25% de los votos provinciales. El énfasis puesto en su gobierno

⁸ Es curioso que muchos de ellos hoy simpaticen, apoyen o estén militando en la agrupación Juntos por el Perú, que participó en las elecciones parlamentarias de 2020.

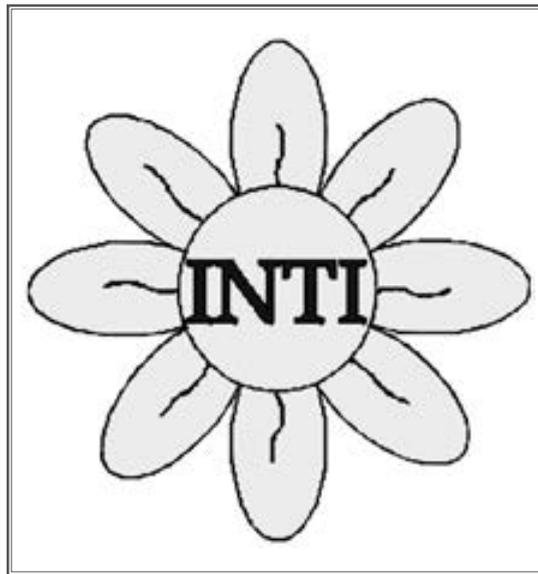
⁹ Organismo público descentralizado y autónomo. Dependía administrativamente de la Corporación Departamental de Desarrollo de Huancavelica (Corde-Huancavelica), sujeta al Ministerio de la Presidencia. Su sede se encontraba en Acobamba.

¹⁰ Moisés Sánchez Zorrilla es el candidato para la alcaldía de Angaraes por Fuerza Huancavelica. Es un ingeniero de minas, sobrino de Julián Zorrilla. Quizá esta reiteración de lazos parentales hayan sido confundidos por redes de solidaridad «étnica».

municipal fue de pasar del «puro cemento» a proyectos productivos y con participación comunal. Si bien esto causaría algún malestar entre la población urbana de la capital provincial, permitió no solo el protagonismo rural, sino también la conjunción de visiones del desarrollo realizadas por los municipios y las ONG.

Ravelo Chávez poseía, paralelamente a su ejercicio edil, la ONG de desarrollo SICRA (creada en 1997), que realizaba proyectos en comunidades cercanas a la ciudad y que constituyeron desde un inicio sus bases de apoyo como Llumchi, Chahuarma, Ahuay y Jatunpata.

Este «campo» de poder significaba que la esfera de la promoción del desarrollo se convertía luego en relaciones políticas.¹¹ Tanto Julián Zorrilla (primer alcalde de INTI) como Raúl Anyaipoma y Javier Ravelo Chávez provienen de la «microrregión» antigua oficina de promoción del desarrollo, que, a pesar de depender administrativamente de la administración regional, tuvo el rango de organismo descentralizado y con plena autonomía en sus gastos de inversión.



INTI, símbolo del movimiento.

¹¹ No es casual, pues, que en la provincia, Balvino Zevallos, de Campesinos al Poder, dirigiese la organización no gubernamental Perqa y Eduardo Candiotti, Yapuq Proder.

Esta ventaja viene por lo menos del primer gobierno de Alan García (1985-1990), quien diseñó la estrategia de microrregionalización en el llamado «trapezio andino» y que situaba a Angaraes con las provincias en «emergencia económica y social».

Un antropólogo en acción

Finalmente, Jatary Ayllu —hoy simplemente Ayllu—, formado por el antropólogo Eduardo Candiotti Munarriz, fue creado sobre la base de la ONG Yapuq Proder, dirigida por el propio Candiotti.

Eduardo Candiotti Munarriz¹² cursó estudios de Antropología en la Universidad Nacional del Centro del Perú (UNCP) a mediados de la década de 1980. Se destacó por su habilidad en las relaciones interpersonales. En esas aulas fue influido por Juan José García Miranda, exprofesor de la Universidad de Huamanga, que transmitía con vehemencia no solo el legado académico de Efraín Morote, sino, también, algunas de sus ideas políticas.

García Miranda poseía, además, un discurso que hoy podemos denominar «andinista» (GARCÍA, 1996) y que con los años se ha ido perfilando con mayor precisión y mucho de ese ideario, es decir: esencialismo + proyecto político, pudo haber influido en el ideario político de Candiotti Munarriz.

Esta agrupación se dio «en un contexto de creciente revalorización étnica, promovida por intelectuales urbanos, activistas políticos y ONG como el Pratec u Oxfam América» (ESCALANTE, 2012: 25). Ayllu, según Escalante, estaría existiendo gracias a esa «red política» hilvanada por la ONG Yapuq Poder y el movimiento «etnopolítico» (son las palabras de Escalante) del Consejo Unitario de la Nación Anqara (CUNAN).

Sobre la primera organización, Yapuq Proder, esta es una escisión de Proder, una ONG fundada en Huancayo a inicios de la década de 1990. Sus planes de trabajo se centraron en el desarrollo rural y la capacitación campesina para una región con relativo desarrollo como es el valle del Mantaro.

¹² Una reciente tesis de licenciatura (ESCALANTE, 2011) trata sobre «un dirigente político de Angaraes». Pese a que el tesista no lo nombra para preservar su anonimato a petición del informante, es innegable que se trata de Eduardo Candiotti. Su entusiasmo por haber dado información al tesista contrasta con su negativa en concedernos una entrevista para esta investigación.

A raíz de algunas desavenencias con sus directivos, Candiotti Munarriz es invitado a retirarse de Proder. Así, sale con una cartera de proyectos y de contactos con financieras europeas y se establece en Anchonga, una comunidad campesina cercana a Lircay y cuna de sus ancestros.

Por ello, el apoyo inicial a su labor política lo obtuvo de comunidades cercanas a Anchonga¹³ y donde era relativamente fácil construir redes de lealtad. Algo similar a lo hecho por Ravelo Chávez, donde el binomio política local-ONG le concedía bases sociales de apoyo.

La constitución de la Escuela Rural de Afirmación Andina (ERA), creada a semejanza de muchas instituciones de capacitación rural, fue importante, pues no solo permitió la creación de cuadros y militantes, sino también concientizó a un número importante de sus dirigentes, que, incluso, ante el giro caudillista de Candiotti Munarriz, siguieron fieles a sus propuestas etnopolíticas de base comunal.

Lo reconocen DURAND (2006), ESCALANTE (2011) y uno de sus protagonistas principales:

[...] si bien nosotros salimos del Mincap, el haber participado de la ERA fue importante, pues gracias a sus enseñanzas es que adquirimos conciencia de nuestras raíces culturales, a pesar de ser lirqueño, creo que afirmé mi militancia sindical y mis ideas de izquierda (entrevista a Héctor Manrique, octubre de 2013).

Parafraseando a GOLTE (1987), se podría afirmar que esta actuación sería una especie de «manejo paralelo de ciclos políticos y laborales», que se traduciría en un cuidadoso portafolio de lealtades, compromisos y en especial de «capital político» de mediano plazo en beneficio del líder.

Arrojada a la arena política, la agrupación de Candiotti Munarriz pierde tres veces consecutivas la alcaldía provincial (2002, 2006 y 2010). En un artículo publicado en una revista estudiantil, ESCALANTE (2012) es más crítico sobre este dirigente y se distancia en algo, del tono apologético que tiene a ratos su tesis de licenciatura.

¹³ Entre ellas están Tuco, Rantay, Parco, Chontacancha, Occo y, sobre todo, la «comunidad piloto» de Ocopa, donde Yapuq Proder construye una piscigranja como parte de un proyecto «cosmogónico», no obstante ser una comunidad de reciente creación, con poca población y casi integrada a la ciudad de Lircay.

En ella, menciona que fue un «movimiento caudillista» y que justo, cuando decrecen los fondos externos para su institución de desarrollo, tambalean sus alianzas y se precipita su deslegitimación «moral».

Esto último ocurre en 2010, cuando se alía con el Mincap para postular al gobierno edil. Ejecutó esta decisión por encima de sus bases comuneras. Para el año 2013, ocupaba el cargo de gerente de desarrollo social del Gobierno Regional de Huancavelica.

Haber aceptado un cargo burocrático que antes censuraba se debe a que, sin apoyo rural de envergadura y sin recursos financieros, la legitimidad que otorga el aparato estatal sea su única alternativa para reengancharse con algunas comunidades de la región y, sobre todo, con el movimiento político del actual presidente regional (Movimiento Independiente Trabajando para Todos),¹⁴ para tentar —acaso por última vez— la siempre anhelada (y negada) representación política.

La segunda organización vinculada a Eduardo Candiotti Munarriz, el Cunan, fue gestada como un movimiento etnopolítico a semejanza del aimarismo o el Frente Popular Yapanchik de Andahuaylas, que reconoce en su filiación ideológica a movimientos más amplios e integrados como los de Bolivia y Ecuador.

Sin embargo, sus orígenes vienen de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Conapa), cuando fue nombrado representante de la etnia anqara, por los asesores de Eliane Karp.

Según PAJUELO (2006), la experiencia de la Conapa solo «incluyó como una minoría a los dirigentes indígenas, manteniendo una forma organizativa que quedaba completamente en manos de las decisiones personales de Karp, por estar conformada mayoritariamente por asesores estatales y asesores nombrados por ella» (2006: 75).¹⁵

¹⁴ El presidente regional Maciste Díaz Abad es natural de Tayacaja y fue gobernador de Fujimori en 1996, alcalde por su provincia con Vamos Vecino en 1998 y reelegido en 2002 con Renacimiento Andino, agrupación del notario surcubambino Ciro Gálvez. No obstante algunos reveses políticos como el de una asonada en la ciudad de Huancavelica en 2011, por la creación de la Universidad Nacional de Tayacaja, se ha mantenido estable gracias a su política redistributiva con fondos públicos cada vez más crecientes. Su sinuosidad política, su necesidad de apoyo rural específico y su esencialismo andino aprendido del excandidato Ciro Gálvez (2003), quizá hayan galvanizado su confianza en Eduardo Candiotti.

¹⁵ En 2002, la Conferencia Permanente de Pueblos Indígenas del Perú (Coppip), que apoyaba al Conapa, se dividió. Una parte importante cuestionó no solo el manejo personalista de esa institución, sino tam-

El Cunan y Candiotti Munarriz —son intercambiables— poseen el discurso más radical de los movimientos que estamos reseñando. Quizá lo fantasmal de su constitución hace que su coherencia ideológica revierta el páramo de su organización.

Nos presenta un modelo de sociedad local de pequeña escala, autárquica y solidaria, empeñada en «descolonizar los Andes». Predica un esencialismo cultural basado en las características de una sociedad rural andina. Es decir, una comunidad solidaria y emparentada donde el campo (y la agricultura campesina) son vistos como terapéuticos y purificadores, donde la tecnología es eficiente y ancestral.

Mucho de la esfera ritual convocada como soporte discursivo se basa en la experiencia concreta de Yapuq Proder: usos agrícolas, festividades, danzantes de tijeras, la lengua materna y el aprecio por la familia doméstica provienen de la vida cotidiana de las comunidades y de las aldeas que estuvieron en la órbita de sus labores de activismo y de promoción.

Conclusiones

1. Las agrupaciones y movimientos políticos nos pueden aproximar a nuevas identidades «étnicas» y regionales. Sus contenidos discursivos (palabras e imágenes) han ido insertando en la política regional un nuevo componente: los contenidos culturales.
2. Uno de los contenidos más importantes fue la cultura anqara, un grupo prehispánico que ocupó el departamento de Huancavelica (GONZALES CARRÉ, 1992).
3. Sus restos arqueológicos diseminados por la provincia dan la certeza de su existencia, el arraigo del quechua y la presencia de comunidades campesinas ancestrales verifican y reinventan esa herencia cultural en el presente, pues de ellos se ha extraído los insumos del discurso.

bién la poca transparencia en el uso de los fondos externos que recibía. Sin embargo, Candiotti siguió leal al toledismo hasta el término de su gobierno.

4. Sus líderes poseen formación universitaria. Todos vienen de alguna experiencia en la ejecución de los proyectos en la provincia que los han adiestrado en sus relaciones con la población rural y en atender sus demandas.
5. Esa certeza de originalidad cultural es constantemente reinventada y revalorada. Su fuerza no solo radica en sus niveles de veracidad, sino también en la incorporación de profesionales urbanos para legitimarse políticamente.
6. Esta característica no es nueva. Tiene sus antecedentes en el paternalismo indigenista de la primera mitad del siglo XX y que fue reutilizado por «independientes» como Alberto Fujimori y Alejandro Toledo.
7. Finalmente, el discurso «étnico» del que echaron mano posee tres momentos claramente distinguibles y que ESCALANTE (2011) los llama acertadamente «vetas discursivas». Estos son:
 - Las que se basan en los aportes etnohistóricos sobre los anqaras y que son utilizados por los profesionales urbanos de Lircay, a quienes les resulta atractivo el término de «señorío anqara», pues evoca la jerarquía como un sistema ordenador.
 - El etnodesarrollo, que fue transitando hacia al concepto de desarrollo campesino en sus propios términos y al que se adscribieron organizaciones como Vecinos Perú o Sicra.
 - La etnopolítica, que Eduardo Candiotti Munarriz expresa con una razón utilitaria y que es patente del caudillo y de los campesinos con «conciencia para sí». Es decir, con opciones étnicas voluntaristas y cuestionadoras.

Bibliografía

BAUMAN, G. (2001). *El enigma multicultural: un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Barcelona: Paidós.

BRUBAKE, R. y COOPE, F. (2000). «Beyond Identity». Disponible en: <<http://shorturl.at/puwxZ>>.

- CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN) (2011). *Perú, síntesis regional: recursos, potencialidades y crecimiento*. Lima.
- COMAROFF, J. L. y COMAROFF, J. (2011). *Etnicidad S. A.* Buenos Aires: Katz.
- DURAND, A. (2006). «Revalorización étnica y representación política: los casos de INTI y Mincap de Lircay, Huancavelica». En: *Perú: el problema agrario en debate*, Sepia XI, Lima: Sepia, Oxfam y CIES, pp. 541-581
- ESCALANTE, E. (2011). «Legitimidad política y liderazgo: el caso de un líder político en la provincia de Angaraes, Huancavelica». Tesis de licenciatura en Antropología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- EVERETT, C.; MARTÍNEZ, A.; NOVOA, C.; y SHINNO, S. (2017). «Planeamiento estratégico para la provincial de Angaraes, Huancavelica, Perú». Tesis de magíster en Dirección Estratégica y Liderazgo. Lima: Centrum- Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- ESCALANTE, E. (2012). «Angaraes: más allá de las otras formas de entender el desarrollo». En: *La Colmena, Revista de Sociología* 5(5): 22-31. Lima.
- GÁLVEZ, C. (2003). *Predicciones del renacimiento andino: Pachacutiy Unanchaykuna*. Huancayo: s. e.
- GARCÍA, J. J. (1996). *Racionalidad de la cosmovisión andina*. Lima: Concytec.
- GOLTE, J. (1987). *La racionalidad de la organización andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- GONZALES, E. (1992). *Los señoríos chankas*. Ayacucho: Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga.
- GROMPONE, R. (s. f.). *La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales: sus alcances y límites*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- GUERRERO, A. (1996). «De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990». En: VV. AA. *Democracia, etnicidad y movimiento indígena: ¿una nueva política de administración de poblaciones?* Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) e Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).

GUNDER FRANK, A. y FUENTES, M. (1989). «Diez tesis acerca de los movimientos sociales». En: *Revista Mexicana de Sociología*, 51 (4), octubre-diciembre.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE) (2012). *Mapa político electoral del Perú*. Disponible en: <infob.gob.pe>.

LARREA, F. (s. f.). «Estado neoliberal y movimiento indígena: ¿una nueva política de administración de poblaciones?». Disponible en: <www.alasru.org>.

MELÉNDEZ, C. (2006). «Los movimientos regionales: los ‘viejos desconocidos’: las elecciones regionales del 2006 y la trivialización el análisis político». En: *Coyuntura*, enero-febrero: 11-1.

PAJUELO, R. (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana: una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Konrad Adenauer/Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

PLASENCIA, R. (1997). «Conflictos en la sociedad regional: Angaraes 1896-1950». En *Anthropologica* (15): 135-150.



NÓMINAS EN ALQUILER: LA CARRERA SUBNACIONAL EN LA ELECCIÓN GENERAL DE 2016

Alonso Barnechea

Introducción

Consultado por el rumbo de la carrera política en el Perú, Virgilio Acuña¹ respondió citando un ejemplo de su entorno personal: «Mi hermano [César Acuña] dijo: ‘Yo he sido alcalde y ahora me toca ser presidente de la República’. Como él hay varios». La frase corona el espíritu dual de la ambición política en el país. Luego del régimen fujimorista, el proceso de descentralización abrió las puertas del espacio de competencia subnacional, ampliando los objetivos electorales de los políticos peruanos. La razón: nuevos peldaños fueron agregados a la escalera de la carrera política.

Hoy en día, la discusión teórica sobre partidos y elecciones en el Perú se enfoca en las lógicas que rigen la participación política en las regiones (BARNECHEA, 2014; SEIFERT, 2014; ZAVALA, 2014) y su aparente desconexión del ámbito electoral nacional (TANAKA, 2009; VERGARA, 2009). Tales aproximaciones son fruto del fracaso de los partidos políticos al interior del país y del auge de los movimientos regionales en la contienda local. Sin embargo, a la fecha escasean estudios que den cuenta de cómo estos dos espacios dialogan el uno con el otro.

¹ Portavoz de la coalición electoral Alianza Para el Progreso del Perú en la Elección General de 2016.

El argumento de este capítulo desafía el consenso popular que acusa la preeminencia de «improvisados» en la política peruana. Sostiene que la carrera política existe y que se desarrolla principalmente al interior de las regiones; y que, a la par, los partidos políticos valoran dicha experiencia a la hora de reclutar a los candidatos que integran sus listas parlamentarias. Por ello, aquí se propone una tipología de las organizaciones representadas en el Congreso de la República 2016-2021, organizada en función de la procedencia partidaria de sus postulantes legislativos. Esta tipología clasifica a las agrupaciones mencionadas en dos bloques: los partidos pos-Fujimori y los partidos tradicionales.

Con respecto al proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales, el estudio sostiene que los partidos políticos, carentes de cuadros atractivos en las regiones, se ven forzados a entablar alianzas electorales de corte informal con los movimientos regionales, los cuales agrupan a las figuras locales más relevantes. El motivo detrás de estos acuerdos es el activo interés de los movimientos regionales por posicionar uno o dos parlamentarios.

Esta estrategia cumple dos funciones: por un lado, potenciar la actividad política de la agrupación en la región a través de su congresista o sus congresistas; y, por el otro, ofrecer a sus militantes la oportunidad de continuar la carrera política más allá de los límites regionales.

A propósito del argumento presentado, este capítulo busca realizar dos aportes centrales. El primero es contribuir a la ola expansiva de la literatura acerca de la política subnacional en el Perú, al estudiarla desde un marco distinto: la Elección General de 2016. El segundo es ubicar la carrera política peruana en los parámetros propuestos por MORGENSTERN Y SIAVELIS (2008) para América Latina.

El análisis contenido en estas páginas se divide en dos partes. La primera parte consistió en elaborar una base de datos original que comprendiera a los candidatos congresales de 2016 y la información concerniente a su participación política a nivel subnacional desde 2006. Esta tarea supuso el cruce de diez bases de datos provistas por Infogob: tres para cada elección regional y municipal y una para a la Elección General de 2016.² Una vez logrado esto, los

² Mientras que las nueve bases de datos están disponibles en la página web de Infogob, la base de datos concerniente a la Elección General de 2016 fue adquirida mediante una solicitud de acceso a la información pública. El motivo: la versión disponible en línea solo consideraba a las organizaciones que estuvieron presentes en el día de la elección (12), en tanto que la investigación buscaba conocer a los candidatos de todas las agrupaciones que presentaron una nómina congresal antes del proceso de tachas y retiro de candidaturas.

postulantes con antecedentes electorales en la contienda local se repartieron en dos grupos: si la organización que impulsó su última candidatura subnacional seguía patrocinándolo, el aspirante era considerado un «político de base». En el caso contrario, era considerado un «jale». El objetivo detrás de este ejercicio fue sentar las bases para la construcción de una tipología de partidos que abarcara a las organizaciones representadas en la legislatura actual. La distinción entre agrupaciones pos-Fujimori y tradicionales obedeció al análisis comparativo de la información recolectada.

La segunda parte se apoyó en entrevistas en profundidad orientadas a comprender el proceso de reclutamiento y selección de candidatos legislativos en 2016. Para ello, el análisis se concentró en los jales pos-Fujimori de Arequipa y Cusco. En total, 22 entrevistas fueron realizadas en Lima, Arequipa y Cusco, las cuales comprendieron a diez de los veinte jales pos-Fujimori identificados en la muestra, así como a cinco operadores políticos y siete expertos en política subnacional.

Precisiones teóricas sobre la carrera política

Toda persona ambiciosa y persigue un futuro profesional prometedor. Los políticos no son distintos. Poseen intereses, hacen cálculos y se plantean estrategias sobre el curso de acción que mejor satisfaga sus objetivos (FREIDENBERG, 2011; BOTERO, 2011). Sin embargo, la carrera política no responde a la lógica de otras profesiones al estar directamente ligada a la competencia electoral, un terreno de gran incertidumbre en el que el éxito no está garantizado (PRZEWORSKI, 1991).

Se ofrece una mirada a la discusión teórica en torno a la carrera política en el mundo y en América Latina, a la par que sitúa al lector en el escenario político peruano contemporáneo, espacio en el que se enmarca la presente investigación.

Los determinantes de la carrera política

Las trayectorias de los políticos están influenciadas por diversos factores que pueden agruparse en dos grandes bloques: los arreglos institucionales y la valoración personal del candidato (FREIDENBERG, 2011).

Arreglos institucionales

La literatura en torno a los arreglos institucionales apunta a dos tipos de variables: legales y partidarias (MORGENSTERN Y SIAVELIS, 2008: 12). Tal marco teórico ofrece las siguientes consideraciones respecto de ambas variables:

Variables legales

El trabajo de MORGENSTERN Y SIAVELIS (2008) identifica cuatro variables legales: (1) la magnitud del distrito y el tipo de lista, (2) la reelección, (3) el ordenamiento geográfico y (4) la fortaleza y/o valoración del Congreso.

La magnitud del distrito (el número relativo de escaños en disputa) y el tipo de lista (abierta o cerrada) producen incentivos particulares para el desarrollo de la carrera legislativa. CAREY Y SHUGART (1995) encuentran que un escenario de lista cerrada desincentiva las campañas personalistas centradas en la reputación del candidato a medida que la magnitud del distrito se incrementa, mientras que, en un escenario de lista abierta, los candidatos destacan sus atributos personales con mayor énfasis en los distritos de mayor magnitud. El fundamento de esta lógica radica en la capacidad del elector de identificar a los candidatos de su circunscripción y la injerencia que su voto tenga sobre la elección de un postulante por encima de otro al interior de un mismo partido.

De igual manera, la reelección o la ausencia de ella modifica las lealtades de los políticos. Así, cuando la reelección no es una opción, los candidatos en el cargo tienden a forjar vínculos con aquellos que puedan influenciar su futuro político, y no con la organización que los llevó al poder.

Otra variable legal es el ordenamiento geográfico (federal o unitario). Los Estados federales fomentan la aparición de partidos locales que a su vez decrecen el poderío de las élites y partidos nacionales. Como consecuencia, las lealtades políticas se trasladan del ámbito nacional al subnacional. En los Estados unitarios, por el contrario, la centralización del poder político desincentiva el fortalecimiento de élites regionales.

Finalmente, la fortaleza y/o valoración popular del Congreso juega un papel significativo en las decisiones de los políticos. POLSBY (1968) sugiere que la consecución del cargo legislativo se vuelve más deseable en la medida en que

la institución tenga prestigio y poder real sobre los recursos del Estado, por lo que los parlamentarios privilegiarán una carrera congresal de largo aliento con el soporte de una misma agrupación. Sin embargo, cuando el poder legislativo carezca de prestigio y poder, los congresistas cultivarán sus lealtades en función de la estructura que les permita ascender a un cargo público más atractivo, posiblemente alejándose de su afiliación presente.

Variables partidarias

Las variables partidarias también son cuatro: (1) la centralización intrapartidaria, (2) la democracia interna, (3) la organización partidaria y (4) el financiamiento.

El grado de centralización en el proceso de selección de candidatos al interior de un partido afecta sustancialmente las trayectorias de los políticos (GALLAGHER Y MARCH, 1988; NORRIS, 1996; HAZAN, 2002). Este factor alude al espacio (nacional o subnacional) en el que los candidatos son elegidos. En función de ello, las lealtades de los aspirantes se inclinarán hacia decisores nacionales o regionales.

Asimismo, los mecanismos de democracia interna que operan en los partidos son un aspecto relevante. El número de personas involucradas en la selección del candidato tiene implicancias considerables sobre la lealtad del mismo. Así, donde las élites partidarias tomen esta decisión, la lealtad de los postulantes se inclinará hacia ellas; donde prevalezcan las primarias abiertas, los aspirantes tenderán a cultivar su relación con el electorado; donde la auto-selección sea la norma (cuales sean las razones), los candidatos servirán a sus propios intereses. Cabe resaltar que, cuando la influencia de un grupo de interés es clave para el proceso de selección, las lealtades seguirán a ese grupo.

La organización partidaria juega también un papel importante en la carrera política, pues determina la forma en que son elegidos los candidatos. NORRIS (1996) sostiene dos vías para ello: procesos altamente institucionalizados (burocratizados y con base normativa) y procesos que se sostienen sobre estructuras de patronazgo. Estos últimos involucran agentes o *gatekeepers* que controlan el acceso a los recursos políticos. En el primer caso, los afiliados favorecerán al partido y a los miembros encargados de hacer valer las normas. En el segundo, aquellos fortalecerán su vínculo con los liderazgos del partido.

Naturalmente, quién financia el quehacer político ostenta cierta injerencia sobre el comportamiento de los candidatos. Así, donde el financiamiento económico fluye a través de las estructuras del partido, la adhesión de sus miembros será más sólida. Mientras que donde el candidato es el encargado de recaudar los fondos para su campaña, la lealtad partidaria pasará a segundo plano.

Valoración personal del candidato

Cuando un político decide aventurarse en la arena electoral, pondera dos cosas: por un lado, la autovaloración de su desempeño como autoridad y/o aspirante y, por otro, la probabilidad de éxito de su candidatura (BOTERO, 2011). Además, el postulante reconoce que debe rendir cuentas al electorado, pues este determina su futuro político a través de las urnas. MAYHEW (1974) identificó este fenómeno como la «conexión electoral».

SCHLESINGER (1966) posiciona la ambición en el núcleo de la trayectoria política y propone una tipología tripartita a partir de ella: (1) discreta, (2) estática y (3) progresiva. Los primeros dos términos aluden a ocupar un cargo específico, difiriendo la longitud del mandato (constreñido y prolongado, respectivamente). En tanto, el tercer tipo supone el ascenso paulatino, siempre avizorando un cargo de mayor envergadura en el horizonte. Esta línea de pensamiento presenta la decisión del político como el resultado de una evaluación cabal de todas las alternativas que le son presentadas y que pondera la probabilidad de ocurrencia y utilidad de cada una de ellas (BLACK, 1972). En consecuencia, la teoría de la ambición se enfoca en identificar a aquellos individuos cuyas expectativas de ascender en la carrera política sean mayores (CIBOSKI, 1974).

Carreras legislativas en América Latina

Las carreras políticas son relevantes para el estudio de la democracia, pues la robustecen, haciendo responsable al político en el cargo frente al elector y fomentando su profesionalización, lo que da como resultado autoridades hábiles y eficaces (BOTERO, 2011: 171). Lamentablemente, los principales planteamientos y aproximaciones teóricas provienen de, y se concentran en, la democracia estadounidense, ignorando la realidad marcadamente distinta de América Latina (MORGENSTERN Y NACIF, 2002).

El aporte teórico más importante para la discusión de la carrera política en la región es el trabajo de MORGENSTERN Y SIAVELIS (2008). Este presenta cuatro arquetipos del candidato legislativo latinoamericano en función de las variables institucionales descritas líneas arriba: (1) leal al partido, (2) servidor del electorado, (3) emprendedor y (4) delegado de grupo. El primero presenta y promueve el programa de su organización, enfocando sus decisiones en favor de los intereses de la misma. El segundo solo busca satisfacer sus metas personales, privilegiando su relación con el electorado en detrimento de su afiliación partidaria. El tercero practica, en el mejor de los casos, una lealtad instrumental tanto hacia el partido como el electorado. Posee objetivos de corto plazo y la carrera parlamentaria no le es atractiva (ya sea por impedimento legal o por desprestigio del fuero legislativo). El cuarto carece de interés en el partido y en el electorado, posicionando su lealtad en el grupo de interés del cual proviene (sindicato, grupo empresarial, agrupación religiosa, grupo étnico, etcétera). Consecuentemente, cualquier muestra de disciplina partidaria o esfuerzo por incrementar su arraigo en el electorado responde solo al objetivo de consolidar la agenda de su grupo.

Estos patrones de comportamiento varían y se amoldan a las características de cada país latinoamericano. En Argentina, los legisladores depositan sus lealtades en el partido subnacional al cual se encuentran afiliados, lejos de representar los intereses de la agrupación nacional que los llevó al Congreso (JONES, 2008). Y es que la carrera del político argentino transcurre principalmente en las provincias, ámbito al cual retornan tras un breve paso por el legislativo nacional. En este escenario, los «dueños» de los partidos locales ofertan los votos de sus representantes parlamentarios a cambio de recursos fiscales (JONES, 2002 y 2008).

En Brasil, la figura es otra. La ausencia de bienes (nominaciones parlamentarias, financiamiento, *pork barrel* —recursos públicos— y cargos poslegislativos) controlados por las organizaciones políticas menoscaba el interés de los candidatos en pertenecer a ellos, dando lugar a políticos «emprendedores» (SAMUELS, 2008). Por ello, el mandato legislativo es visto como un «peldaño» hacia la escena política subnacional, donde las gobernaturas gozan de vastos recursos fiscales propios del ordenamiento federal brasileño (SAMUELS, 2003). En México, el grueso del cuerpo parlamentario persigue puestos futuros que escapen al control de los liderazgos partidarios (KEREVEL, 2015). Esto vuelve prescindible la lealtad política dado que los políticos leales a las élites solo son

recompensados durante el proceso de selección de candidatos congresales (LANGSTON, 2008).

Consecuentemente, el juego político responde una dinámica de ida y vuelta entre los candidatos y los partidos que representan, en la que los unos utilizan a los otros con la esperanza de conquistar sus objetivos particulares.

El caso peruano

La debacle del fujimorato aventuró al país hacia la construcción de un «régimen político simétricamente opuesto» a él (VERGARA, 2009: 8), en el que la consolidación del sistema de partidos y la descentralización romperían el yugo autoritario y abriría paso a una democracia sostenida. Consecuencia de este proceso de cambio fue la novel Ley de Partidos Políticos (LPP). Esta perseguía dos objetivos: el primero era formar partidos sólidos, con un alto grado de institucionalidad y amplia presencia en el terreno nacional; el segundo, más complejo, era ordenar el mermado sistema de partidos, con miras a reducir la fragmentación política (TANAKA, 2009; VERGARA, 2009). Mientras que la Ley Orgánica de Elecciones (LOE), normativa que antes regulaba el quehacer político, apenas distinguía entre partidos políticos e independientes, la LPP rige sobre tres formas de asociación política: partidos políticos (PP), movimientos regionales (MR) y organizaciones políticas de alcance local (OPAL). Los primeros tienen acceso a todos los espacios de competencia (nacionales y subnacionales); los segundos, solo a los subnacionales (regionales, provinciales y distritales); y los terceros, únicamente a los municipales (provinciales y distritales).

Paradójicamente, el fortalecimiento de los partidos políticos «mediante la elevación de barreras de entrada al sistema político» (TANAKA, 2009: 5) tuvo el efecto contrario al deseado. Estando sujetas a las innovaciones más importantes de la LLP (la instauración de mecanismos de democracia interna y la obligación de rendir cuentas sobre los reportes financieros de la agrupación) únicamente las agrupaciones nacionales, los costos de participación a través de ellas se incrementaron comparativamente (VERGARA, 2009: 24). La consecuencia fue desastrosa: los movimientos regionales y las organizaciones políticas de alcance local desterraron a la organización nacional de la esfera subnacional (TANAKA, 2009: 13). Dejaron a los partidos políticos huérfanos de cuadros relevantes al interior del país.

A fines de la década de 1990, la fragilidad del vínculo programático en el Perú había convertido la distribución de patronazgo en pieza fundamental para la formación de cuadros políticos. Sin embargo, el proceso de descentralización que acompañó los esfuerzos de democratización desvió el flujo de recursos fiscales de las manos de los partidos políticos a las de los gobiernos regionales (DARGENT Y MUÑOZ, 2016: 188). Despojó a aquellos de la herramienta de agregación partidaria más efectiva hasta entonces a su disposición. Así, la precariedad de la LPP no solo disminuyó la preeminencia de las organizaciones nacionales, sino que también ahogó la aspiración nacional de instaurar un contrapeso efectivo regional al poder central.

LEVITSKY Y ZAVALA (2016) ofrecen otra explicación del colapso del sistema de partidos. Ellos argumentan que el colapso se refuerza a sí mismo. Es decir, ha entrado en una dinámica de retroalimentación. La ausencia de partidos políticos originó nuevas tecnologías de participación electoral que reducen enormemente los incentivos para la formación de agrupaciones con una vocación genuinamente nacional. Más específicamente, en el Perú es emblemática la corporación empresarial, que aparece como sustituto de los partidos. El beneficio de esta modalidad de participación política radica en su capacidad para derribar la principal barrera de la construcción partidaria: los recursos organizacionales (BRANDT, 2016: 357). Por ejemplo, Alianza Para el Progreso (APP), hoy una de las principales fuerzas políticas del país, se sostiene en «la existencia de una estructura paralela y complementaria al partido político, compuesta fundamentalmente por las universidades pertenecientes al consorcio universitario que congrega a las universidades César Vallejo, Señor de Sipán y Autónoma del Perú» (BARRENECHEA, 2014: 81). Simultáneamente, José Luna³ continúa valiéndose de la casa de estudios de la que es dueño, la Universidad Telesup, para montar múltiples campañas congresales. Ha alcanzado el éxito electoral en cuatro oportunidades consecutivas de 2000 a 2011.⁴

La aparición de nuevas lógicas de competencia electoral en el país ha suscitado la clasificación del Movimiento Regional en función de su «organicidad» (ZAVALA, 2014). Esta clasificación comprende dos indicadores: (1) la regionalización y (2) la cohesión. El primero corresponde al número de provincias y distritos dentro de la región en los que la agrupación es capaz de presentar

³ Fundó el partido político Podemos Por el Progreso del Perú en 2017.

⁴ Congresista de la República en los periodos 2000-2001, 2001-2006, 2006-2011 y 2011-2016.

candidatos. El segundo, a la volatilidad interna de la organización política de una elección a otra.

Observando un aproximado de cien movimientos regionales, ZAVALETA (2014) propone tres modelos de organización partidaria: (1) partidos regionales, (2) coaliciones de independientes e (3) independientes puros. Los primeros evidencian un alto grado de regionalización y cohesión; los segundos cuentan con un elevado nivel de regionalización y baja cohesión; los terceros puntúan deficientemente en ambos aspectos. El trabajo de Zavaleta concluye que las «coaliciones de independientes» son «la forma predominante de articulación política durante las elecciones subnacionales» (2014: 73) en el Perú.

Curiosamente, la realidad revela que la misma volatilidad intrapartidaria que aqueja a los partidos políticos a nivel nacional es preponderante en los movimientos regionales en el terreno político subnacional (TANAKA, 2009: 15). Así, la volatilidad interpartidaria —conceptualizada como el número de nuevas organizaciones políticas dividido entre el total de organizaciones en competencia— aumentó de 63,2% a 68,3% entre las Elecciones Regionales y Municipales de 2006 y de 2010 (SEIFERT, 2014: 45 y 52).

La carrera subnacional y la nómina congresal: partidos pos-Fujimori y tradicionales

En el Perú, la Elección General de 2016 congregó 2.220 aspirantes al Congreso distribuidos en 18 partidos políticos. El 40% (891) de estos postulantes tentó algún cargo de elección pública en la última década. Un tercio (734) tomó parte en al menos una de las Elecciones Regionales y Municipales de 2006, 2010 y 2014. Solo el 13% (288) lo hizo en las Elecciones Generales de 2006 y/o 2011. Y apenas el 6% (131) participó en ambos terrenos de competencia política. Es decir, el principal contingente de candidatos, el 60% (1.329), careció de experiencia electoral alguna.

La vista varía drásticamente cuando se aterriza la mirada sobre el Congreso de la República 2016-2021. Las 130 curules en disputa alcanzaban para apenas el 6% de la población total de contendientes al Legislativo. En general, resultan victoriosos (es decir, tienen éxito electoral) los candidatos curtidos en la pugna política. El 65% (86) de los parlamentarios electos en la Elección General de 2016 había participado, cuando menos, en alguno de los comicios,

nacionales y/o subnacionales celebrados de 2006 a 2016. Su composición es la siguiente: el 29% (38) provino exclusivamente del ámbito subnacional; el 24% (32), de la esfera nacional; y el 11% (16) restante, de ambos espacios electorales. Si bien los candidatos que ostentaron algún tipo de experiencia electoral constituyeron el 40% de los aspirantes al Congreso, alcanzaron el 65% de las curules del Parlamento.⁵ En tanto, el 60% de postulantes primerizos apenas representaron el 35% del cuerpo congresal.

Contrariamente a la percepción de «improvisación política» la opinión pública de nuestro país advierte, en el Perú la carrera política —definida en por la competencia electoral— sí existe y ha encontrado en el terreno subnacional su espacio de desarrollo por excelencia: 82% de los aspirantes con experiencia electoral previa provino de las huestes de candidatos a las Elecciones Regionales y Municipales. Esta sección llama la atención sobre la relevancia de la «carrera subnacional» en la Elección General de 2016, proponiendo una clasificación de las organizaciones que accedieron a representación parlamentaria en función de la variable estudiada.

De lo subnacional a lo nacional: una tipología de partidos

Poco más de tres de cada cinco (61%) aspirantes de «carrera subnacional», etiquetados como «jales», recayeron en un partido político (PP) distinto a la organización que auspició su última postulación. En abierto contraste, el 39% (285) restante, considerados «políticos de base», había competido desde su agrupación actual con anterioridad. Curiosamente, aun cuando el deficiente éxito electoral de los PP al interior del país sugeriría una participación menor en su papel formador de políticos locales, el 64% (469) de candidatos efectuó su última incursión regional o municipal de la mano de un partido político. El 26% (191) lo hizo a través de un movimiento regional (MR). En tanto que el 9% (73) restante postuló a través de alguna de las siguientes formas de agrupación política: organización política de alcance local (OPAL), alianzas de partidos nacionales, alianzas de movimientos regionales, o alianzas de partido(s) nacional(es) y movimiento(s) regional(es).

Validando en la práctica el atractivo electoral de la trayectoria política, cinco de las seis fórmulas partidarias que accedieron a representación parlamentaria

⁵ Un número superior a los 66 congresistas necesarios para formar una mayoría absoluta y apenas inferior a los 87 legisladores requeridos para sentar una mayoría calificada.

aglutinaron el mayor número de candidatos adiestrados en la contienda subnacional: Alianza Para el Progreso del Perú (77), Acción Popular (75), Alianza Popular (70), Peruanos por el Cambio (60) y Fuerza Popular (60). En conjunto, estas fuerzas políticas aglomeraron el 47% (341) del total de aspirantes de ascendencia regional y municipal, cifra que supera el 50% (380) cuando se incorpora al Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad (38), vehículo político que cierra el espectro de agrupaciones con cupo congresal.

Si bien los candidatos de carrera subnacional jugaron un papel protagónico en la elaboración de las listas parlamentarias al interior de las agrupaciones políticas representadas en el Congreso de la República 2016-2021, su procedencia partidaria varió considerablemente. Frente a esta situación, la investigación ha clasificado a las seis organizaciones que obtuvieron representación parlamentaria en función de la relación entre los políticos de base y los jales que compitieron a través de sus nóminas congresales.

Acción Popular (AP) y Alianza Popular (APRA) privilegiaron la participación de políticos de base en oposición a la incorporación de jales, en una relación de 3:1 y 5:2, respectivamente. Una distribución equitativa (1:1) se encontró en Alianza Para el Progreso del Perú (APP) y Fuerza Popular (FP). El Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad (FA) y Peruanos Por el Cambio (PPK), en contraste, incluyeron un mayor porcentaje de jales. El primero evidenció una relación de 2:5, mientras que el segundo no contó con un solo político de base (a la fecha, la Elección General de 2016 es el único proceso electoral afrontado por PPK).

En principio, estos números nos hablan de una tipología tripartita. El primer bloque reúne a dos partidos tradicionales —exponentes vigentes del sistema partidario de la década de 1980—; el segundo, a dos fuerzas políticas que han ganado terreno en el Perú pos-Fujimori; y el tercero, a los dos partidos más noveles.

Sin embargo, este tercer tipo se desdibuja cuando se analizan los datos recogidos en profundidad. A través de los años, los vestigios de la finada Izquierda Unida (IU) han realizado diversos esfuerzos esporádicos dirigidos a consolidar la integración de distintos sectores de la izquierda nacional. El Frente Amplio es solo su manifestación más reciente. Por consiguiente, en este caso, no es la trayectoria al interior del partido, sino la similitud ideológica entre las organizaciones de procedencia la variable que debe determinar el número de políticos de base. Esta nueva lectura de los datos reposiciona al

vehículo electoral en la categoría de las agrupaciones tradicionales, con una relación de 3:1.

Peruanos Por el Cambio presenta un mayor obstáculo para la clasificación. Erigido alrededor de la figura del líder —sus siglas hacen alusión a las iniciales del candidato presidencial, Pedro Pablo Kuczynski— y su inmediato éxito político, este partido bien podría constituir un tipo en sí mismo. No obstante, los hallazgos cualitativos sugieren un precedente en la formación de cuadros regionales: carente de inscripción, la agrupación se valió de alianzas informales para posicionar a sus miembros en la contienda subnacional de 2014. Aunque resulta difícil cuantificar la envergadura de tal estrategia, la información obtenida acercaría a PPK al contingente de organizaciones pos-Fujimori.

En razón de lo dicho, se han establecido dos tipos de partidos: tradicionales y pos-Fujimori. Es decir, ambos tipos se reparten el total de candidatos (380) de forma equitativa: 48% (183) y 52% (197), respectivamente.

Tabla 1

TIPOLOGÍA DE PARTIDOS REPRESENTADOS EN EL CONGRESO 2016-2021

Vehículo electoral		Nº
Tradicionales	Acción Popular	183
	Alianza Popular	
	Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad	
Posfujimoristas	Alianza Para el Progreso del Perú	197
	Fuerza Popular	
	Peruanos por el Cambio	

Elaboración: Propia.

Midiendo la experiencia electoral subnacional

El 64% (470) de los candidatos contaba con experiencia en una de las tres elecciones regionales y municipales celebradas en la última década, en tanto que el 26% (187) participó en dos y el 10% (77), en las tres.

En promedio, el conjunto de agrupaciones representadas en el Congreso 2016-2021 presentó un número postulaciones regionales y/o municipales per cápita superior del bloque de organizaciones no representadas. De los 380 casos circunscritos al primer grupo, 55% (211) compitió solo en una ocasión; 30% (112), en dos; y 15% (57), en las tres. El conglomerado relativo a dos o más postulaciones atestiguó un aumento de nueve puntos porcentuales con relación a la media general. Al interior de las organizaciones que alcanzaron el éxito electoral, las cifras evidencian un mayor interés, o capacidad, en el reclutamiento de políticos con más experiencia electoral de carácter subnacional.

Siendo cierto que los seis vehículos observados pusieron mayor énfasis en la carrera subnacional de sus candidatos, las cifras contrastan al analizarse las categorías tradicional y pos-Fujimori por separado.

Son los partidos pos-Fujimori los que acentúan las diferencias entre la población total y el grupo de organizaciones con representación parlamentaria; y no así, las agrupaciones tradicionales. En el primer subgrupo, el 51% (101) construyó su experiencia a una elección, pero el otro 49% (96) había participado en al menos dos procesos electorales subnacionales. Además, un 19% (37) había ejercido tres postulaciones de tres posibles. En cambio, el segundo subgrupo, se comportó en forma similar a la muestra original. El 60% (110) limitó sus postulaciones a una; el 30% (53), a dos; y el 10% (20), al máximo de tres.

Vigencia electoral

El 53% (392) de los 734 candidatos congresales de 2016 ejercieron, en mayoría, su última postulación al interior del país en 2014. El 26% (190) en 2010 y el 21% (152) en 2006. Esta tendencia hacia la selección de candidatos con experiencia electoral reciente se acentúa en los partidos representados en el Congreso. El 58% (222) había participado en elecciones de nivel subnacional en 2014; el 24% (92) lo hizo en 2010 y el 18% (66) en 2006.

Curiosamente, la vigencia electoral de los candidatos de las tres agrupaciones tradicionales es inferior a la promediada por las seis organizaciones estudiadas. En este caso, solo el 51% (94) ejerció una postulación en 2014, el 25% (45) postuló por vez última en 2010, y el 24% (44) en 2006. El incremento porcentual en los cuadros con menor frescura electoral podría atribuirse al deterioro gradual de la imagen y el atractivo de los partidos políticos en las regiones del país.

En abierto contraste, el 65% (128) de adscritos a los tres partidos pos-Fujimori encontró en la Elección Regional y Municipal de 2014 la vitrina ideal desde la que daría el salto al escenario nacional (una diferencia de 14 puntos porcentuales respecto del bloque tradicional). Un 24% (47) tuvo por postulación previa los comicios subnacionales celebrados en 2010 y el 11% (22), del proceso electoral subnacional de 2006.

Ámbito de procedencia

Las elecciones regionales y municipales ofrecen acceso a tres niveles de gobierno subnacional: regional, provincial y distrital, en orden de jerarquía. El principal contingente de candidatos al congreso, 39% (287), efectuó su última experiencia electoral en el terreno provincial. A ellos, le siguen un 32% (236) proveniente del ámbito distrital y un 29% (211) de la arena regional.

Al interior de las agrupaciones con representación parlamentaria, se evidencia un ligero aumento porcentual en el número de postulantes derivados de la contienda provincial a 42% (160). Sin embargo, un dato quizá más decidor es el incremento de candidatos con experiencia regional, 34% (129), desplazando al tercer lugar, al 24% (91) de aspirantes surgidos en la disputa distrital.

Tomando como referencia el bloque de organizaciones tradicionales, se atestigua un alza en la categoría de postulantes procedentes del espectro provincial, que llegaron al 47% (87), ocho puntos porcentuales por encima de la muestra general. La distribución continúa con un 30% (54) correspondiente al espacio de competencia regional y un 23% (42) a los comicios distritales.

La figura es otra en el conjunto de partidos pos-Fujimori, en el que los candidatos oriundos de la arena regional superaron en número a todos los demás,

representando el 38% (75) de los 197. A este grupo le sucedió, por la mínima diferencia, el de los candidatos cuya última postulación subnacional se dio en el terreno provincial, también relativo al 38% (74). Finalmente, el 24% (48) provino de las huestes distritales.

Tasa de disputa regional

Para calcular la incidencia de la carrera subnacional en los 26 distritos electorales, se elaboró de una tasa de disputa regional. Esta consiste en dividir el número de candidatos en competencia entre el número de escaños disponibles en cada región.

Toda región permite a las organizaciones políticas, postular un número de candidatos igual al de los escaños otorgados, regla que no aplica para los nueve distritos electorales —Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna, Tumbes y Ucayali—, cuyo número de escaños es menor a tres, todos los cuales pueden postular hasta tres aspirantes. Naturalmente, donde la cantidad de postulantes por partido supera a las curules en disputa, la densidad o tasa de disputa se incrementa.

Madre de Dios ocupó la tasa de disputa más elevada, en tanto San Martín la más baja; 11,0 y 3,3, respectivamente, mientras que el promedio nacional se situó en 5,6. Sin embargo, al excluirse las circunscripciones con menos de tres escaños en disputa, Arequipa presentó la tasa más alta: 7,8. La tabla 2 muestra la tasa de disputa por departamento.

Selección de casos

Un ejercicio similar se efectuó con miras a acotar una muestra adecuada para el desarrollo de las entrevistas en profundidad. Tomando como base el espectro de organizaciones pos-Fujimori, se encontró la tasa de disputa regional relativa a sus jales. Hecho esto, se optó por descartar aquellos distritos electorales con menos de cinco escaños en disputa e identificar las cuatro regiones con las tasas más elevadas: Arequipa (2,0), Junín (1,8), Puno (1,4) y Cusco (1,2). Finalmente, solo dos regiones, Arequipa y Cusco, fueron seleccionadas por su mayor gravitación política.

Tabla 2

TASA DE DISPUTA POR REGIÓN

Distrito electoral	Escaños	Candidatos	Tasa
Madre de Dios	1	11	11,0
Moquegua	2	22	11,0
Huancavelica	2	19	9,5
Apurímac	2	17	8,5
Tacna	2	17	8,5
Pasco	2	16	8,0
Arequipa	6	47	7,8
Tumbes	2	15	7,5
Lima Provincias	4	28	7,0
Lambayeque	5	33	6,6
Ica	4	26	6,5
Junín	5	32	6,4
Puno	5	32	6,4
Áncash	5	31	6,2
Amazonas	2	12	6,0

Callao	4	24	6,0
Huánuco	3	18	6,0
Ayacucho	3	17	5,7
Perú	130	733	5,6
La Libertad	7	35	5,0
Piura	7	34	4,9
Cusco	5	25	5,0
Lima Metropolitana	36	162	4,5
Ucayali	2	9	4,5
Loreto	4	17	4,3
Cajamarca	6	22	3,7
San Martín	4	13	3,3

Elaboración: Propia.

Los movimientos regionales y el proceso de reclutamiento y selección de candidatos parlamentarios

La ERM de 2014 atestiguó el descalabro de los partidos políticos en el terreno subnacional. Así, 69% de los cargos en disputa recayeron en candidatos procedentes de un movimiento regional u organización política de alcance local. Además, solo en 6 de los 25 distritos electorales del Perú,⁶ la Gubernatura Regional fue ocupada por una agrupación de alcance nacional. Alianza Para el Progreso del Perú y Fuerza Popular, exponentes del bloque pos-Fujimori,⁷ resultaron vencedores en dos y tres regiones, respectivamente. Democracia Directa, vehículo nacional no representado en el Congreso del República 2016-2021, hizo lo propio en una sola región.

Estos resultados indican, indubitablemente, que los políticos locales no afiliados a un partido nacional —contenidos en el subgrupo de jales— ostentan el mayor éxito electoral al interior del país y que las organizaciones pos-Fujimori constituyen las únicas fuerzas de carácter nacional con cierta presencia en la arena política local. A través del análisis de los jales de los partidos pos-Fujimori en la Elección General de 2016, esta sección presenta el proceso de reclutamiento y selección de candidatos parlamentarios como producto de acuerdos y/o alianzas informales que movimientos regionales y estos partidos políticos establecen entre sí. Las regiones comprendidas en el estudio (Arequipa y Cusco) fueron seleccionadas en función de la metodología expuesta en la segunda sección.

Radiografías regionales: las fuerzas protagónicas

Arequipa y Cusco no han sido ajenas a la eclosión de agrupaciones subnacionales: aunque con grados de institucionalización partidaria distintos, en ambas regiones la escena política es liderada con amplio margen por movimientos regionales. Los seis con mejor desempeño electoral en las ERM de 2006, 2010 y 2014 son Arequipa, Tradición y Futuro, Arequipa Renace y Fuerza Arequipeña (Arequipa); y Acuerdo Popular Unificado, Pan y Kausachun Cusco (Cusco).

⁶ Lima Metropolitana, donde es el alcalde provincial, quien simultáneamente hace las veces de presidente regional, no ha sido contabilizada.

⁷ Peruanos Por el Kambio carecía de inscripción electoral al momento de la elección.

Desde 2006, el Gobierno Regional de Arequipa ha tenido por único huésped al Movimiento Regional Arequipa, Tradición y Futuro, vencedor en tres ERM consecutivas (2006, 2010 y 2014).⁸ En tanto, Arequipa Renace dirige la Municipalidad Provincial de Arequipa desde 2010.⁹ La tercera fuerza política al interior de la región es Fuerza Arequipeña. Tomadas en conjunto, estas tres agrupaciones concentraron el 52% (384) de todas las autoridades subnacionales y el 54% (59) de todos los alcaldes provinciales y distritales electos en 2014 en la región.

Un aspecto interesante a destacar es la evolución de Arequipa, Tradición y Futuro, que ha atravesado un proceso de recambio generacional. Tras ejercer sucesivamente el cargo de gobernador (2006-2010 y 2010-2014), Juan Manuel Guillén¹⁰ patrocinó la candidatura de Yamila Osorio, quien tomó su posta.¹¹ En Arequipa, Renace, por el contrario, tal sucesión no ha tenido lugar: Alfredo Zegarra¹² siguió al mando de la agrupación en los próximos comicios de 2018.¹³

El Cusco es una plaza distinta. Los partidos políticos Unión Por el Perú (UPP) y Partido Nacionalista Peruano¹⁴ alcanzaron la Gubernatura Regional en 2006 y 2010, respectivamente. Un movimiento regional no ocuparía este cargo sino hasta 2014. Kausachun Cusco,¹⁵ ocupó el Gobierno Regional y la Alcaldía Provincial de la capital en el periodo 2014-2018, los dos cargos de mayor envergadura en la región. Sin embargo, apenas concentraba el 3% (42) de las autoridades electas y el 3% (4) de las alcaldías provinciales y distritales.

Solo un movimiento regional cusqueño, el Acuerdo Popular Unificado (APU), presenta indicios de consolidación. Participando en la escena política cusqueña desde 2006, ha posicionado 299 autoridades a lo largo de tres procesos electorales sucesivos. En la actualidad, el APU ocupa el 31% (227) de los cargos disputados, así como el 32% (35) de las alcaldías provinciales y distritales. Asimismo, en 2014, su candidato, Benicio Ríos, obtuvo la primera

⁸ En 2010, encabezó la alianza electoral Alianza por Arequipa, con el Partido Nacionalista Peruano y el MR Concertación en Pro de una Misión Sostenible.

⁹ El Partido Nacionalista Peruano alcanzó el cargo en 2006.

¹⁰ Político arequipeño, fundador del Movimiento Regional Arequipa, Tradición y Futuro. Ha sido rector de la Universidad Nacional de San Agustín, alcalde de Arequipa y gobernador de la región.

¹¹ Ex reina de belleza, 45 años menor que Guillén.

¹² Fundador de Arequipa Renace. Alcalde provincial de Arequipa de 2010 a 2018.

¹³ Ha manifestado la intención de tentar el Gobierno Regional de Arequipa.

¹⁴ Participó con el Movimiento Regional Tawantinsuyo, bajo el nombre de Gran Alianza Nacionalista.

¹⁵ Carlos Moscoso, vigente burgomaestre capitalino, es el fundador del Movimiento Regional.

votación en la primera vuelta regional, si bien perdió la segunda ante Edwin Licona,¹⁶ candidato de Kausachun Cusco.

Por su parte, el finado Movimiento Regional Pan¹⁷ colocó en 2010 más candidatos en puestos de elección pública que ninguna otra organización política: 17% (129) del total, así como al 19% (21) de los alcaldes provinciales y distritales de la región.

Los jales pos-Fujimori

En Arequipa y Cusco, las tres agrupaciones pos-Fujimori cubrieron 22 de 33 plazas posibles¹⁸ con candidatos de carrera subnacional. Solo dos de ellas fueron cubiertas por políticos de base,¹⁹ mientras que las restantes 20 fueron ocupadas por jales (ocho de Alianza Para el Progreso del Perú, seis de Peruanos Por el Cambio y seis de Fuerza Popular). Diecisiete de estos 20 jales provinieron de una organización subnacional.

En Arequipa los 13 aspirantes de carrera subnacional fueron jales: 11 de ellos postularon por última vez a través de un movimiento regional y, además, 9 de estos había representado a alguna de las tres agrupaciones identificadas en el apartado anterior en al menos una de las ERM de 2006, 2010 y 2014.

En el Cusco, siete de los nueve postulantes de carrera subnacional fueron jales: seis de ellos presentaron su última candidatura subnacional desde un movimiento regional y cuatro de estos participaron en alguno de los comicios de 2006, 2010, 2014 y 2018 utilizando como vehículo a una de tres organizaciones subnacionales señaladas al inicio del texto.

Alianzas electorales

En un escenario electoral caracterizado por partidos políticos carentes de cuadros con arrastre al interior del país y por movimientos regionales impedidos de

¹⁶ Electo gobernador regional del Cusco 2014-2018.

¹⁷ Este Movimiento Regional solo participó electoralmente en este año. Su actividad política giró fundamentalmente en torno a la candidatura al Gobierno Regional del Cusco de Máximo San Román.

¹⁸ Las regiones de Arequipa y Cusco contaron con 18 y 15 plazas posibles, respectivamente.

¹⁹ Luz Cruz y Wilber Hurtado, candidatos congresales de Alianza Para el Progreso del Perú en el Cusco, postularon a través de la misma organización en la Elección Regional y Municipal de 2014.

participar en la arena nacional, el proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales está dominado por los acuerdos o alianzas que ambas formas de agrupación política logran establecer entre sí. En virtud del marco legal vigente, estas alianzas son de carácter formal, si su finalidad es afrontar elecciones subnacionales, o de índole informal, si se trata de Elecciones Generales (los partidos políticos ostentan el monopolio legal sobre la competencia nacional).

Organizaciones subnacionales con representación nacional

El proceso de elaboración de fórmulas parlamentarias, si bien en la superficie refleja las agendas y apetitos personales de un grupo de individuos, es el resultado de alianzas reales que vinculan a organizaciones subnacionales y nacionales, más allá del grado de institucionalización que cada una de ellas pueda tener. El combustible fundamental de estas numerosas coaliciones electorales es el interés de los movimientos regionales de participar y acceder a la vida política nacional a través del Congreso.

Las entrevistas en profundidad, realizadas alrededor de Arequipa y Cusco, revelan dos motivos detrás de ese vivo interés: por un lado, apoyar —al contar con congresistas propios— la presente y futura gestión subnacional de las jurisdicciones que sus afiliados codician o dirigen; por otro, potenciar y permitir el desarrollo de las propias carreras políticas de sus integrantes de manera que estos pueden tentar la vitrina parlamentaria sin correr el riesgo de perder su organización y/o afiliación política regional.

Arequipa

Jorge Sumari,²⁰ presidente de Arequipa, Tradición y Futuro, confiesa el interés de su agrupación en posicionar representantes en el Congreso de la República: «Buscamos alianzas que nos permitan tener presencia nacional, a eso aspiramos». Y deja en claro que la ausencia de una vocación de convertir a su fuerza política en una organización de envergadura nacional, vuelve al diálogo con los partidos políticos en una herramienta necesaria para la consecución de los objetivos parlamentarios de su movimiento: «Ser nacionales nosotros mismos sería perder nuestro norte: la región».

²⁰ Candidato congresal por Alianza Para el Progreso del Perú.

Con respecto a la propagación de acuerdos entre nacionales y subnacionales, Sumari reconoce que «el diálogo entre movimientos regionales y partidos políticos es común, pero se guarda en reserva, nadie lo dice». Además, complementa: «Tenemos que conservar nuestro carácter regional, pero si hacemos alianzas políticas con los partidos nacionales y esto nos permite a nosotros aportar equipo y poner un candidato o dos por la región Arequipa al Parlamento, por qué negarse».

En similar tono, Ana Zúñiga, representante de Fuerza Arequipeña, justifica su participación en la Elección General de 2016. Señala que «es importante para el movimiento tener representantes en el Congreso». Sobre los motivos detrás de ese propósito, Marco Falconí, fundador de la agrupación regional, brinda una respuesta clara: «[Desde el Congreso] puedes apoyar las gestiones de tus alcaldes. [Acá en Lima] si un alcalde viene y no cuenta con un congresista que interceda por él, lamentablemente los ministros nunca lo van a atender».

En ocasiones, estas alianzas pueden prologarse en el tiempo o, al menos, plantearse con ese fin. Carlos Leyton, líder de Concertación en Pro de una Misión Sostenible, manifiesta que su relación con Alianza Para el Progreso del Perú (APP) en la Elección General de 2016 nació como un acuerdo pensado para abarcar tres procesos electorales a partir de 2014 (dos subnacionales y uno nacional): «Se supone que teníamos un acuerdo hasta 2018, un acuerdo político para trabajar juntos».²¹ Al igual que Leyton, Sumari refiere a un acuerdo similar con el Partido Nacionalista Peruano. Este consideraba la ERM de 2010 y la General de 2011: «Logramos una alianza con el Partido Nacionalista [...]. Nosotros pusimos un vicepresidente suyo». Sumari asegura que el móvil detrás de la alianza giraba en torno al futuro desempeño electoral del mencionado partido político en el ámbito nacional: «Éramos conscientes de que el nacionalismo estaba en alza. El sur tiende al cambio, a la izquierda».

También hay organizaciones subnacionales que eluden compromisos directos con los partidos políticos, pero incentivan la participación de sus miembros a través de ellos. Es el caso de Arequipa Renace: ahí la vinculación de Mario Melo²² al partido Peruanos Por el Cambio (PPK) tuvo por intermedio al líder de su movimiento: «Se acercaron al alcalde [Alfredo Zegarra] y él me

²¹ Cabe recordar que, ya en 2014, Leyton postuló al cargo de gobernador regional con la coalición Alianza para el Progreso de Arequipa, formada en alianza con APP.

²² Miembro fundador de Arequipa Renace.

refirió a mí». Melo habla un compromiso «tácito»: «Me dieron la licencia [...] y el movimiento me sirvió para la campaña».

Por otro lado, para que sus allegados puedan avanzar sus carreras políticas más allá de los confines regionales —algo que ellos no les pueden ofrecer a todos—, los movimientos regionales permiten el libre tránsito, de ida y vuelta, entre Elecciones Generales (de la mano de un partido político) y ERM es (de la mano del mismo movimiento regional). Este es el caso de Sergio Dávila:²³ aunque carente de una afiliación formal con Arequipa, Tradición y Futuro, posee una relación de larga data con dicha agrupación, habiendo postulado con ella de forma consecutiva en 2006, 2010 y 2014. La decisión de Dávila de postular en la Elección General de 2016 al interior de un vehículo nacional distinto al elegido por su movimiento regional es explicada por Jorge Sumari así: «Es un militante nuestro, pero formalmente está, pues, en el Congreso representando a PPK. No hemos tenido oportunidad de conversar en términos políticos con él».

Sobre este creciente fenómeno en Arequipa, el politólogo local Ángel Manrique corrobora que los movimientos regionales más institucionalizados «mandan candidatos al Congreso a través de partidos nacionales».

Cusco

En el Cusco, a pesar de la menor institucionalidad de las agrupaciones locales, también tienen lugar alianzas informales entre movimientos regionales y partidos políticos. El APU, el movimiento regional de mayor arrastre en la región, participó en la Elección General de 2016 a través de Alianza Para el Progreso del Perú, posicionando dos candidatos en su lista: Benicio Ríos y Hernán de la Torre.²⁴

Hugo Yanque, operador político de izquierdas²⁵ en la región y amigo personal de Ríos,²⁶ asevera: «Benicio lo llevó a César Acuña [líder de APP] a firmar una alianza con el APU, no solo con Benicio». Y se explaya sobre las incursiones nacionales del movimiento regional: «El APU incluso en la anterior elección, o sea, ya en dos procesos consecutivos, ha tenido un parlamentario. En la primera, a Hernán de la Torre de Quillabamba, y, en la segunda, a Benicio».

²³ Candidato congresal por Peruanos Por el Kambio.

²⁴ Congresista de la República por el Partido Nacionalista Peruano (coalición Gana Perú) 2011-2016.

²⁵ En la actualidad, involucrado con la organización nacional Nuevo Perú.

²⁶ Ambos confluyeron en Microfinanzas Arariwa.

Similarmente, el Movimiento Regional Pan, brindó su estructura política a Peruanos Por el Cambio en la Elección General de 2016. José Luis Abril, secretario de organización y movilización de la agrupación nacional en el Cusco, así lo presenta: «Para las elecciones nacionales, se adquirió [sic] gran parte de un movimiento regional que se llama el Pan [...] tal es así que uno de sus miembros, Aldo Estrada, fue candidato al Congreso con el número dos». En tanto, Eduardo Guevara, candidato congresal de la agrupación, lo corrobora: «No ha habido una alianza formal pero sí una alianza indirecta, porque todos los que hemos sido miembros del Pan hemos ido [a la lista parlamentaria de PPK]».

En el marco de la ERM de 2014, Abril destaca los esfuerzos de su agrupación, entonces carente de inscripción, por acceder a la contienda subnacional: «Se tuvo una alianza para las elecciones regionales con el Movimiento Tawantinsuyo». Víctor Vidal Pino, fundador de Peruanos Por el Cambio y candidato a la Vicepresidencia Regional del Cusco, sostiene la misma versión: «Convenía para los objetivos del partido [PPK] que yo fuese candidato con ellos [el Movimiento Regional Tawantinsuyo]». Y confirma que «la idea del partido PPK era hacer alianzas con los movimientos regionales».

Oswaldo Luizar, de raigambre izquierdista²⁷ y líder de una organización política subnacional de menor organicidad, concibe su participación en la Elección General de 2016 como el fruto de una alianza entre su movimiento regional y el partido político Fuerza Popular: «[Fuerza Inka Amazónika] decide que teníamos que tener una participación». Sobre tal acuerdo, destaca el móvil de su agrupación: «La idea era que, ya que ocupábamos cargos de gobierno local, y buscábamos seguir ocupándolos, era bueno tener una representación nacional. Es así que en calidad de invitado participo a través de Fuerza Popular».

Un caso especial

René Manrique, empresario arequipeño, destaca que su postulación al Congreso de la República por Fuerza Popular expresaba los deseos del grupo de interés que representa: «Me motivaba postular porque yo soy presidente de la Confederación Nacional de Cooperativas del Perú (Confenacoop) y me pidieron las bases que por lo menos hubiera un representante del grupo en el Congreso, para que se pase una ley moderna de cooperativas». Manrique aclara

²⁷ Estudios universitarios en la Unión Soviética y antigua militancia en Unión Por el Perú (UPOP).

que «el partido de Keiko era el único que fomentaba el desarrollo de movimientos de cooperativas». Aunque el ejemplo aborda el caso de una central de cooperativas, la lógica de sembrar miembros que promuevan una agenda institucional es similar a la de los movimientos regionales. Con esta misma idea en mente, Manrique destaca que «otros miembros cooperativistas también postularon por otras agrupaciones».

La relación de ida y vuelta

Las alianzas que se forjan en el seno de la contienda electoral generan una relación de ida y vuelta en la que tanto partidos políticos como movimientos regionales negocian acuerdos con múltiples organizaciones en simultáneo.

Luizar confiesa que «todos [los partidos políticos] han jugado invitando a diferentes movimientos» y que en su caso particular «ya contra reloj, el día de la inscripción, nos llamaron otros dos partidos nacionales. El de Castañeda Lossio [Solidaridad Nacional] y el de Toledo [Perú Posible]». Mientras que Virgilio Acuña explica que «los movimientos a la vez negocian con cuatro partidos simultáneamente y a última hora deciden con quién va».

Conclusiones

El objetivo ha sido comprender la carrera política en un escenario en el que confluyen dos espacios de competencia electoral (nacional y subnacional) aparentemente desconectados el uno del otro. El Perú es un país en el que las innovaciones institucionales del nuevo milenio (la Ley de Partidos Políticos y la Descentralización) acabaron diluyendo la injerencia de los partidos políticos en las esferas de gobierno local y solidificando la del de los nóveles movimientos regionales (TANAKA, 2009; VERGARA, 2009), el problema crucial tiene dos aristas. Por un lado, al no contar con cuadros atractivos en las regiones, los partidos políticos enfrentan la difícil tarea de reclutar candidatos ajenos a su estructura partidaria o, en su defecto, auspiciar las candidaturas de aspirantes inexpertos. Por otro lado, al estar restringidos los movimientos regionales de competir en la arena nacional, los políticos locales se encuentran huérfanos de un soporte partidario que patrocine sus incursiones parlamentarias, a la vez que las mismas organizaciones subnacionales ven obstaculizado su anhelo de posicionar un representante nacional capaz de enlazar la gestión regional con la capital.

Aunque la mayoría de las opiniones apunta a la ausencia de políticos profesionales como una de las características más distintivas del sistema político peruano, la Elección General de 2016 devela otra realidad. Las cifras presentadas muestran que el 40% (891) de los candidatos legislativos contaba con alguna postulación nacional y/o subnacional desde 2006, porcentaje que se incrementó al 65% (86) cuando la muestra fue acotada a los 130 candidatos que accedieron al Congreso de la República 2016-2021.

Además, los datos descubren a los postulantes de carrera subnacional — procedentes de la contienda local— como el principal contingente de aspirantes con experiencia electoral previa: 82% (734). También identifican a cinco de los seis vehículos electorales que accedieron a representación parlamentaria como sus principales receptores. Ciertamente, los resultados de la investigación sugieren que la elaboración de las nóminas congresales toma en alta consideración la trayectoria electoral de sus miembros, especialmente al interior del país, siendo esta una estrategia política más acentuada en los partidos políticos más exitosos.

En esta investigación, los candidatos de carrera subnacional son divididos en dos grupos según su procedencia partidaria: son «políticos de base» quienes representaron a una misma agrupación en su última postulación subnacional y en 2016, y «jales» aquellos que lo hicieron a través de organizaciones diferentes. Esta distinción, a su vez, permitió catalogar a los partidos políticos representados en el Congreso en dos tipos: pos-Fujimori y tradicionales. El primer tipo, comprende a Alianza Para el Progreso, Fuerza Popular y Peruanos Por el Cambio, partidos que evidenciaron una distribución equitativa entre políticos de base y jales al interior de sus nóminas congresales. El segundo tipo, compuesto por Acción Popular, Alianza Popular y el Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, en cambio, favoreció decididamente a sus políticos de base. En conjunto, las fuerzas políticas referidas aglutinaron el 52% (380) de elementos de carrera subnacional, repartido en partes similares entre ambos conglomerados.²⁸

El análisis de la clasificación propuesta apunta en dos direcciones. Una es que los pos-Fujimori, se enfocan, o en todo caso son más exitosos, en reclutar cuadros con arrastre regional. La otra es que los partidos tradicionales, al ser

²⁸ El 52% (197) de estos candidatos perteneció al bloque pos-Fujimori y el 48% (183), al de tradicionales.

más longevos,²⁹ cuentan con militantes de larga data al interior del país, en tanto que los partidos pos-Fujimori no han sido capaces de afianzar los mismos vínculos regionales en el Perú del siglo XXI, ya sea por insuficiencia de tiempo o debido a la naturaleza y estructura de nuestra política contemporánea.

Hecha evidente la relevancia de la carrera subnacional por los hallazgos cuantitativos cotejados durante el texto, el diálogo con los protagonistas de la elección (candidatos y operadores políticos) pone de manifiesto las alianzas informales que movimientos regionales y partidos políticos gestan en el proceso de reclutamiento y selección de candidatos congresales. Estos acuerdos surgen primordialmente a raíz del interés manifiesto de los movimientos regionales por acceder a la vida política nacional a través del Congreso de la República. Las razones son dos: (1) apoyar las gestiones y objetivos de su organización subnacional desde el Congreso, y (2) permitir el desarrollo de la carrera política de sus militantes más allá de los confines de la región sin que el vínculo partidario se vea afectado.

Esta realidad se asemeja a la de Argentina, donde JONES (2008) posiciona las lealtades políticas de los legisladores en las agrupaciones locales a las que se encuentran afiliados y no así en los partidos que ellos representan en el Congreso. El móvil de esta relación sigue una lógica similar a la del caso peruano: la actividad política en Argentina transcurre principalmente en sus provincias, por lo que el vínculo local es el más importante, mientras que el negocio de las organizaciones subnacionales en territorio nacional consiste en ofertar votos a cambio de mayores recursos para sí y su territorio.

Sin embargo, dos diferencias fundamentales separan a ambos casos. La primera es que los movimientos regionales peruanos suelen ser «coaliciones de independientes» (ZVALETA, 2014) que gozan de menor institucionalidad que sus contrapartes argentinas, de manera tal que son los «dueños»³⁰ (JONES, 2002) y/o líderes de los mismos quienes generalmente ocupan las nóminas congresales de los partidos políticos, sumando en el mejor de los casos a un acompañante. La segunda es que la menor magnitud³¹ de los distritos electorales en el Perú limita el número de afiliados que pueden integrar las alianzas electorales, por lo que los movimientos regionales son permisivos con respecto

²⁹ Exponentes vigentes del sistema de partidos de la década de 1980.

³⁰ Ejemplos de «dueños» serían Marco Falconí y Carlos Leyton (Arequipa), y Benicio Ríos y Oswaldo Luizar (Cusco).

³¹ En Argentina, el Congreso consta de 329 parlamentarios (257 diputados y 72 senadores).

a los acuerdos que sus figuras más prominentes establecen con otras agrupaciones nacionales en el marco de una elección general.³²

Si los políticos peruanos, y en especial los políticos locales, fuesen clasificados en función de la tipología propuesta por MORGENSTERN Y SIAVELIS (2008), se ubicarían en un *continuum* cuyos extremos corresponderían a los arquetipos del político «leal al partido» y del «servidor del electorado». Y es que la mantención vínculo subnacional resulta indispensable para el desarrollo de la carrera política, por lo que los candidatos del interior —más si son los «dueños» de un movimiento— rechazan lacerar su militancia regional al momento de aventurarse en la contienda nacional. Pero, a la vez, el éxito electoral propio constituye el factor privilegiado por ellos al momento de tomar una decisión sobre su trayectoria política. En la mayoría de los casos, los postulantes se reconocen a sí mismos como poseedores de un electorado propio. Naturalmente, son los «dueños» y aquellos que ocupan un espacio importante en la estructura partidaria de las organizaciones regionales más institucionalizadas quienes más se aproximan a la categoría relativa a la lealtad partisana. No así en casos los de menor organicidad, en que el sostén del vínculo partidario se reduce a un plano instrumental.

El panorama político aquí descrito podría variar drásticamente como consecuencia de la prohibición de la reelección inmediata de autoridades subnacionales, que entró en vigencia a partir de la ERM de 2018. Si ya la volatilidad al interior de los movimientos regionales es similar o superior a la de los partidos políticos (TANAKA, 2009) y la volatilidad interpartidaria subnacional acusa una realidad tan o más desalentadora (SEIFERT, 2014), la nueva legislación solo acentuará ambas deficiencias institucionales. La imposibilidad de postular candidatos en el cargo forzaría a las organizaciones más consolidadas a desvincularse de sus cuadros más atractivos, obligándolas a renovar su militancia casi íntegramente de elección a elección. A su vez, la fuga de talentos fomentará la aparición nuevas agrupaciones, cada vez más personalistas y efímeras. Finalmente, al verse dinamitada la ya frágil institucionalidad de los movimientos regionales, las alianzas electorales que estos hoy establecen con los partidos políticos quedarían expuestas a desaparecer, dejando en su lugar un archipiélago de personalidades locales enfocadas únicamente en acrecentar su propio capital político.

³² Este es el caso de Sergio Dávila (Arequipa, Tradición y Futuro) y de Mario Melo (Arequipa Renace).

Bibliografía

BARRENECHEA, Rodrigo (2014). *Becas, bases y votos: Alianza para el Progreso y la política subnacional en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

BLACK, Gordon (1972). «A theory of political ambition: Career choices and the role of structural incentives», pp.144 -159. En: *Rev. American Political Science Review*, vol. 66, nro. 1.

BOTERO, Felipe (2011). «Carreras políticas en América Latina: discusión teórica y ajuste de supuesto», pp. 167-187. En: *Rev. Postdata*. Buenos Aires, vol. 16, nro. 2.

BRANDT, William T. (2016). «The Organizational Foundations of Corporation-Based Parties». En: *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAREY, John M. y SHUGART, Matthew Soberg (1995). «Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas», pp. 417-439. En: *Rev. Electoral studies*, vol. 14, nro. 4.

CIBOSKI, Kenneth N. (1974). «Ambition theory and candidate members of the Soviet Politburo», pp. 172-183. En: *Rev. The Journal of Politics*, vol. 36, nro. 1.

COHEN, Jacob (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Lawrence Erlbaum Associates.

DARGENT, Eduardo y MUÑOZ, Paula (2016). «Patronage, Subnational Linkages and Party-Building: The Cases of Colombia and Peru». En: *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

FREIDENBERG, Flavia (2011). «Presentación», pp. 161-164. En: *Rev. Postdata*. Buenos Aires, vol. 16, nro. 2.

GALLAGHER, Michael y MARSH, Michael (1988). *The secret garden of politics: candidate selection in comparative perspective*. Londres. Sage.

HAZAN, Reuven (2002). «Candidate Selection». En: *Comparing Democracies*. Thousand Oaks. Sage.

INFOGOB-JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2015a). Elecciones Regionales y Municipales 2014 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo de 2015.

——— (2015b). Elecciones Regionales y Municipales 2010 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo de 2015.

——— (2015c). Elecciones Regionales y Municipales 2006 [base de datos en línea]. Fecha de actualización: marzo de 2015.

——— (2016). Elecciones Generales 2016. Fecha de obtención: abril de 2017.

JONES, Mark P. y otros (2002). «Amateur legislators-professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system», pp. 656-669. En: *Rev. American Journal of Political Science*.

JONES, Mark P. (2008). «The recruitment and selection of legislative candidates in Argentina». En: *Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America*.

KEREVEL, Yann P. (2015). «(Sub)national Principals, Legislative Agents: Patronage and Political Careers in Mexico», pp. 1020-1050. En: *Rev. Comparative Political Studies*, vol. 48, nro. 8.

LANGSTON, Joy (2008). «Legislative recruitment in Mexico». En: *Pathways to power: political recruitment and candidate selection in Latin America*. University Park. The Pennsylvania State University Press, pp. 143-163.

LEVITSKY, Steven y ZAVALA, Mauricio (2016). «Why No Party-Building in Peru?» En: *Challenges of Party-Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAYHEW, David R. (1974). *Congress: The electoral connection*. Yale: Yale University Press.

MORGENSTERN, Scott y NACIF, Benito (2002). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MORGENSTERN, Scott y SIAVELIS, Peter (2008). «Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America: A Framework for Analysis». En: *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park. The Pennsylvania State University Press.

NORRIS, Pippa (1997). *Passages to power: Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

POLSBY, Nelson W. (1968). «The institutionalization of the US House of Representatives», pp. 144-168. En: *Rev. American Political Science Review*, vol. 62, nro. 1.

PRZEWORSKI, Adam (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

SAMUELS, David (2003). *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

——— (2008). «Political ambition, candidate recruitment, and legislative politics in Brazil». En: *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park. The Pennsylvania State University Press.

SEIFERT, Manuel (2014). *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales 2002-2010*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

SCHLESINGER, Joseph A. (1966). *Ambition and politics: Political careers in the United States*. Chicago: Rand McNally.

TANAKA, Martín (2009). *¿Por qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Documento de Trabajo. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).

VERGARA, Alberto (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA).

ZAVALETA, Mauricio (2014). *Coaliciones de independientes: las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Políticos (IEP).



LA JUSTICIA QUE TARDA: LA CORRUPCIÓN SUBNACIONAL EN LOS CASOS DE CALLAO Y TUMBES

Cristhian Jaramillo

Introducción

En 2014, César Álvarez, entonces gobernador regional de Áncash, capturaba toda la atención mediática del Perú. Era acusado de peculado, colusión, corrupción, asesinato de su rival político Ezequiel Nolasco y otros delitos. Las investigaciones posteriores sobre este caso evidenciaron una red de crimen y extorsión liderada por Álvarez para mantenerse en el poder y amedrentar a su oposición. Él y Áncash despertaron un interés inusual por el desarrollo de la política subnacional y, de 2014 a 2018, 19 de 25 gobernadores regionales fueron investigados por la Fiscalía por casos lavado de activos, colusión agravada, malversación de fondos para obras y proyectos, entre otros delitos. A fines de 2018, 10 de los 19 involucrados eran sentenciados a cumplir penas privativas de libertad y reparación civil.

Sin embargo, en algunos casos, y a pesar de una considerable cantidad de evidencia y denuncias en materia de corrupción, las acusaciones en contra de ciertos gobernadores no prosperaron durante un largo tiempo. Esta investigación pretende encontrar las variables que explican las diferencias entre los casos que han sido efectivamente sentenciados con los que gozaron de una

aparente impunidad. Para ello, se realiza una comparación entre dos casos: Callao y Tumbes.

Las conclusiones de este estudio demuestran la presencia de dos variables: la (in)capacidad estatal en los organismos fiscalizadores y la sofisticación de las redes criminales. La combinación entre ambas termina por explicar cómo, en algunos casos, las sentencias judiciales se evaden mientras que, en otros, los acusados son juzgados con rapidez. La metodología empleada es principalmente cualitativa con el uso de entrevistas semiestructuradas a actores claves y el seguimiento de los delitos cometidos en ambas unidades subnacionales mediante fuentes secundarias.

El presente texto realiza un breve marco teórico sobre la corrupción y la capacidad estatal. Luego, se presentan los casos a analizar, sus similitudes y diferencias. En el tercer y cuarto apartados se analizan las variables ya planteadas: incapacidad estatal y sofisticación en delitos de corrupción. Y, finalmente, se presentan las conclusiones del estudio. Esta investigación tiene también como intención aportar una nueva perspectiva a los análisis sobre el tema de corrupción a nivel subnacional y proponer estrategias que combatan este tipo de actividades ilícitas.

La capacidad estatal y la corrupción como objeto de estudio

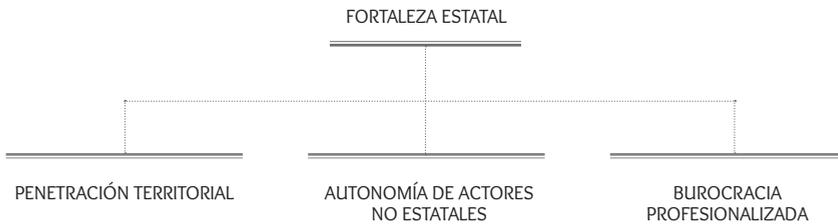
Es posible definir a la capacidad estatal desde distintas perspectivas. Algunos autores señalan a este factor como variable clave para la consolidación democrática (LINZ Y STEPAN, 1996), «the rule of law» (O'DONNELL, 1993), la provisión de servicios hacia los ciudadanos (ROTBURG, 2004) y el crecimiento económico (COATSWORTH, 1998). Asimismo, la capacidad o fortaleza estatal se encuentra en función de la burocracia, las relaciones entre el Estado con actores sociales y su alcance espacial y social (SOIFER Y VOM HAU, 2008). En la misma línea, Mann define al poder infraestructural como la capacidad del Estado central a penetrar su territorio e implementar sus decisiones logísticamente (MANN, 1986: 113).

Así, se reconoce tres variables presentes en el concepto de capacidad estatal. El primero es la facultad que posee el gobierno en cuestión para penetrar el territorio que gobierna. El segundo se basa en la capacidad para implementar su política de forma autónoma a los grupos sociales. Por último, la

capacidad estatal también se evidencia al examinar el nivel de profesionalización o institucionalización del Estado para implementar políticas, extraer recursos y proveer de bienes públicos (SOIFER Y VOM HAU, 2008; GIRAUDY, 2012). El cumplimiento de una o más de estas tres variables supondrá una mayor fortaleza estatal.

Gráfico 1

LAS DIMENSIONES DE LA FORTALEZA ESTATAL SEGÚN GIRAUDY (2012)



Por su parte, la corrupción puede ser definida como el abuso de una función pública o privada para obtener beneficios privados y excluyentes, sin que estos sean necesariamente monetarios. Bajo una perspectiva jurídica, la corrupción es entendida como un vacío de la ley, una falla en el sistema de derecho en que individuos actúan fuera de la legalidad. Los estudios jurídicos que se apoyan en esta línea plantean la subsanación de leyes como medida de solución para este fenómeno, pues una nueva y mejorada legislación supondría la reducción de los intereses de los individuos y su control con mecanismos punitivos (MUJICA, 2005).

Por otra parte, autores como CARTIER-BRESSON Y TALAHIDE (en MUJICA, 2005) definen a la corrupción como un fenómeno que involucra el interés económico e individual. Por ello, su solución radica en leyes más drásticas, incentivos mayores para no delinquir y, sobre todo, el fortalecimiento de la burocracia. Los estudios que siguen esta línea de investigación, mayormente de perspectiva económica, tienen como ámbito de análisis los altos espacios políticos y económicos en que existe una lógica de clientelas y un patrón que determina las posibilidades y servicios frente a un cliente en medio de un contexto estable.

Sin embargo, ambos enfoques ignoran el trasfondo en el que se encierran las actividades corruptas. En principio, la corrupción en gran escala funciona si existe un complejo sistema de redes que involucran al comportamiento de los individuos y cómo estos se manejan dentro y fuera de la legalidad. La corrupción adquiere muchas formas. Es más un fenómeno social (MUJICA, 2005: 8-9).

Las actividades corruptas requieren de la participación de individuos y agentes que establezcan relaciones duraderas y, como resultado, configuren una red social con características distintivas (DEGENNE Y FORSE, 1999; WASSERMAN Y FAUST, 1994). Así, para que se propicien actos de corrupción, será necesaria la coordinación entre intereses y acciones de las distintas partes. Las actividades de corrupción necesitan de cierto grado de cooperación entre los actores y grupos para que su ejecución sea exitosa (LINDESMITH, 1941).

Estas actividades no son rutinarias. La corrupción, sobre todo a nivel de funcionarios estatales, requiere de ciertos espacios que son legitimados a través del tiempo. Las actividades corruptas, si desean preservarse con el tiempo, deben involucrar a individuos que puedan protegerlos de la fiscalización del Estado ganando así impunidad, influencia, y preservando la continuidad de las acciones. Es este «grado de especialización» en los actores que infringen la ley lo que termina por explicar parcialmente el hecho de que los actos corruptos se mantengan en el tiempo y permanezcan sin ser juzgados. También existe una relación directa entre el nivel de sofisticación del delito, la complejidad de las redes, los individuos que la componen y la capacidad que estos poseen para encubrir las acciones ilegales que se cometan. La manera en que estas redes se construyen, los actores que alcanzan y la influencia que ejercen determinarán el grado de impunidad del investigado.

Es posible distinguir las redes de corrupción por la presencia de dos características. La primera es la heterogeneidad de los bienes intercambiados en las transacciones corruptas. En esta línea, MÉNY (1999) sostiene que la corrupción moderna, como moneda, se ha desmaterializado. Se sustituye por favores o influencias. La red es la que autoriza estos tipos de transacciones, demostrando la flexibilidad de esta organización.

La clandestinidad es la segunda característica básica de la corrupción. Para el nacimiento de una red de corrupción, se requiere ciertos conocimientos fundamentales de las personas, como confianza entre los actores y seguridad de

poder predecir su accionar. La red se constituye como un espacio de relaciones interpersonales complejas que permiten crear confianza según un proceso de aprendizaje (MUJICA, 2005). La constitución de esta red tendrá como base la conveniencia y la pasividad de actores políticos que no pueden denunciar o fiscalizar porque están sujetos por múltiples relaciones clientelares.

En cambio, por qué la corrupción se mantiene impune encuentra explicación en una multiplicidad de factores. GIBSON (2005) plantea dos respuestas para el mantenimiento de este tipo de prácticas ilícitas en los gobiernos subnacionales. El grado de nacionalización del problema es un factor que este considera. Es decir, si la corrupción y/o violación de derechos se convierten en un tópico nacional, esto produce que la estabilidad política de las autoridades locales se vea amenazada. Demasiada atención de los medios o de la sociedad civil tendrá como consecuencia el inicio de investigaciones o una respuesta del gobierno nacional, la que, en la mayor parte de casos, termina con demandas judiciales (GIBSON, 2005: 108).

Es también necesario considerar a la mediatización del acto de corrupción como variable explicativa a un mayor o menor grado de impunidad (GIBSON, 2005). El papel que los medios juegan al exhibir los delitos de corrupción es de vital importancia para los organismos fiscalizadores. La presión mediática tiene la capacidad de incluso movilizar a la ciudadanía o llamar la atención de los fiscalizadores para intervenir en el problema (ARÉVALO, 2015).

Los casos: Tumbes y Callao, entre la similitud y diferencia

Una inicial mirada a la evidencia que se presenta a nivel subnacional destaca los casos de Áncash, Tumbes, Pasco y Callao como las cuatro regiones cuyos gobernadores presentan una gran cantidad de denuncias. De estos, el Callao resulta ser excepcional, pues los delitos por los que se le acusa no produjeron durante varios años una condena legal. Recién en enero de 2019 se concretaría una sentencia en contra de Moreno luego de casi veinte años en la política subnacional. En cambio, la investigación que llevaría a prisión a Gerardo Viñas Dioses (Tumbes) se concluyó en menor tiempo tras la fuga de este y su posterior captura en Ecuador.

Tabla 2

NÚMERO DE CASOS EN INVESTIGACIÓN Y JUICIO DE LOS GOBERNADORES REGIONALES
(2014-2018)

Departamento	Gobernador	Número de casos		Total	Estado
		En investigación	En juicio		
Áncash	César Álvarez Aguilar	22	4	26	Penal privativa
Tumbes	Gerardo Viñas Dioses	20	5	25	Penal privativa
Pasco	Klever Meléndez Gamarra	20	0	20	Penal privativa
Callao	Félix Moreno Caballero	10	2	12	Penal privativa*
Cusco	René Concha Lezama	7	3	10	En investigación
Junín	Vladimir Cerrón Rojas	7	3	10	En investigación
Cajamarca	Gregorio Santos	5	4	9	Penal privativa
Madre de Dios	Jorge Aldazabal Soto	8	0	8	Penal privativa
Ucayali	Jorge Velásquez	4	3	7	En investigación
Huánuco	Luis Picón Quedo	6	1	7	En investigación
Arequipa	Juan Guillén Benavides	5	2	7	Penal privativa
Ayacucho	Wilfredo Ocorima Núñez	3	2	5	Penal privativa
Lambayeque	Humberto Acuña Peralta	4	0	4	En investigación
Puno	Mauricio Rodríguez	4	0	4	En investigación

Apurímac	Elías Segovia Ruiz	2	1	3	Pena privativa
Ica	Alonso Navarro Cabanillas	2	0	2	En investigación
Lima	Javier Alvarado Gonzáles	2	0	2	En investigación
Loreto	Yván Vásquez Valera	1	1	2	Pena privativa
Moquegua	Martín Vizcarra Cornejo	2	0	2	Caso archivado

Fuente: *La República* (2017a) y Fiscalía de la Nación.
Elaboración: Propia.

* En el caso de Félix Moreno se impuso una sentencia privativa que es ejecutada pese a la fuga inicial de este.

Por otra parte, es posible afirmar que los gobiernos regionales que poseen denuncias de corrupción comparten ciertas características en común. La primera es el tipo de organización política sobre la cual se apoyan. En los casos con mayor cantidad de denuncias, el gobernador regional pertenece a una organización regional o movimiento independiente. La inexistencia de partidos políticos nacionales que fiscalicen a los líderes regionales parece ser una variable explicativa a los altos índices de corrupción en las regiones.

Las regiones que comparten una mayor similitud entre sí, pero con distintos resultados son Tumbes y el Callao. El primero, bajo la dirección de Gerardo Viñas Dioses, poseía 25 denuncias en su contra (20 en la Fiscalía de la Nación y 5 en el Poder Judicial) con delitos como negociación incompatible, corrupción y colusión agravada, lo que supuso su captura efectiva el 13 de junio de 2016.

Mientras que el Callao, al mando de Félix Moreno Caballero, cuenta con 12 procesos (10 en la Fiscalía de la Nación y 2 en el Poder Judicial) y los delitos que se le impugna son los mismos que el primer caso: corrupción, colusión agravada y negociación incompatible. Sin embargo, a pesar de la cantidad de denuncias y el parecido que las mismas tienen, las investigaciones en el Callao se prolongaron por mucho más tiempo que su par de Tumbes. De la misma forma, ninguno de los dos casos gozó de importancia mediática o nacionalización de este problema.

Finalmente, ambos casos retan las preconcepciones sobre el funcionamiento estatal peruano. A pesar de que la lógica supone que las regiones más cercanas a la capital son juzgadas de manera más eficiente, pues el centro posee comparativamente mejores recursos e instituciones que la periferia, en la práctica sucede lo contrario. Es en Tumbes donde la fiscalización ha llegado a una sentencia judicial rápida y en el Callao parece existir un cierto grado de impunidad.

La (in)capacidad estatal de los órganos de control: la Fiscalía de la Nación y la Procuraduría Anticorrupción

La justicia en el Perú en materia de corrupción es tarea de diversas entidades estatales. Entre estas, se encuentran la Fiscalía de la Nación, la Procuraduría, la Contraloría de la República y el Poder Judicial. De estas, solo la Fiscalía de la Nación y la Procuraduría son las encargadas en investigar y denunciar de manera activa el posible accionar ilícito.

En consecuencia, es necesario realizar un análisis detallado de la capacidad que poseen estas dos instituciones: la Fiscalía de la Nación, con las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios como oficinas específicas; y la Procuraduría Anticorrupción. Este análisis permitirá conocer hasta qué punto estas entidades son responsables de permitir un mayor o menor grado de impunidad.

La Fiscalía de la Nación: el funcionamiento legal

El Ministerio Público es un organismo autónomo del Estado que posee funciones vinculadas a la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos. Esta entidad es el titular de la acción penal pública, la cual ejerce de oficio. Entre los órganos que componen el Ministerio Público se encuentran: el fiscal de la Nación, los fiscales supremos, los fiscales superiores, los fiscales provinciales, los fiscales adjuntos y las Juntas de Fiscales (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, s. f.).

Asimismo, es de competencia del fiscal de la Nación designar a fiscales que intervengan en la investigación y hechos delictivos vinculados entre sí

con intervención especializada. La legislación sobre este aspecto precisa que se debe fijar la competencia territorial, organización, funcionamiento y los mecanismos de coordinación y supervisión que correspondan a órganos especializados. Entre estas oficinas con tareas específicas se encuentra la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios.

Las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios son las que conocen e investigan delitos que se encuentran tipificados en las secciones II, III y IV, del artículo 382 al 401 del Capítulo II, del Título XVIII del Código Penal. Así, estas fiscalías son competentes para investigar delitos vinculados a organizaciones criminales según su gravedad, complejidad, repercusión nacional y/o internacional.

Para describir la situación en la que se encuentran las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios, es necesario recordar la definición de capacidad estatal propuesta por GIRAUDY (2012). Así, la capacidad de una oficina del Estado se define por la eficiencia que posee al tener una burocracia especializada, penetrar su territorio y poseer cierta autonomía. Para analizar estos factores dentro de la Fiscalía, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los fiscales superiores de Lima, Callao y Tumbes. Se examinaron aspectos como su situación administrativa, la efectividad de su trabajo y la manera en que estos realizan las investigaciones en materia de corrupción.

Los resultados de estas entrevistas describen, en su mayoría, a una oficina estatal que carece de recursos suficientes para cumplir sus funciones. Este tipo de debilidades se acentúan en sus dependencias descentralizadas, las que acusan de los mismos problemas, pero añadiendo la percepción que poseen sus funcionarios de abandono por parte del Estado.

Un problema de estructura y recursos

La evidencia recolectada mediante las declaraciones de los fiscales superiores especializados en delitos de corrupción de funcionarios prueba la existencia de diversos problemas en esta institución que abarcan desde la organización de la entidad hasta los recursos económicos que esta dispone. En cuanto a la organización, las fiscalías especializadas cuentan con un personal reducido. En su mayoría, se componen por un fiscal superior, dos adjuntos y fiscales provisionales cuyo número varía según la dependencia en la que se encuentran.

Bajo este punto, los entrevistados coinciden que un equipo de tres personas difícilmente puede realizar una tarea tan compleja como es la investigación de los delitos vinculados a la corrupción de funcionarios. En palabras de la fiscal Yanet Vizcarra: «La fiscalía se hace cargo desde que alguien se roba un lápiz hasta una investigación grande [...]. Los casos por atender son demasiados, lo que termina por afectar en todos los sentidos todas las investigaciones».

Así, un solo fiscal que, en un escenario ideal, debe manejar no más de cuarenta casos termina con hacerse responsable de aproximadamente 120. En total, los 5.552 fiscales tienen una carga procesal que asciende a un 1.055.000 casos (LA REPÚBLICA, 2016). Este exceso de trabajo tiene diversas consecuencias en el desempeño de los funcionarios, pues las investigaciones no pueden realizarse en el periodo ideal de tiempo. A esto se le suma el hecho de que menos funcionarios se encuentran interesados en tomar este tipo de labor no solo debido a la alta carga que afrontan, sino también a los altos riesgos que esta involucra.

Es necesario entender también que cada caso con el que trabaja la Fiscalía requiere de distintas maneras de investigar el delito en cuestión y demanda un diferente tipo de inversión por parte del Estado. En palabras de la fiscal del Callao:

Se nos hace imposible [...]. Muchas veces las investigaciones se descuidan por eso mismo, son demasiadas y la capacidad humana no puede con todas. Acá, por ejemplo, solo nos centramos en las que sabemos que nos van a dar evidencia, pero esta estrategia también trae desventajas. Lo ideal sería atender todas, tener más personal, más gente capaz, pero con lo de los fiscales provisionales esto parece que no va a ser así.

La carga fiscal que enfrentan estos funcionarios se ve de alguna manera aliviada gracias al trabajo de los fiscales provisionales. Estos son parte de la institución, pero no se encuentran de manera constante dentro de la Fiscalía. No obstante, el trabajo de los fiscales provisionales, como la fiscal del Callao apuntó, generan muchas veces problemas en la continuidad del caso investigado.

Así, los casos que requieren un mayor tiempo se ven afectados debido a la constante rotación del personal. Sin una estabilidad laboral dentro de esta institución, la calidad de la labor disminuye. Yanet Vizcarra precisa el hecho de que los fiscales provisionales pueden «cambiar de sede o de puesto en

el momento que lo soliciten», por lo que un nuevo funcionario que entra a cubrir la nueva vacante no cuenta «ni con información ni con la capacitación suficiente para asumir el reto». No existe, en las fiscalías descentralizadas, la práctica de dejar información o capacitar al siguiente funcionario en los casos a investigar. En consecuencia, el progreso logrado en los meses o años de investigación en un determinado caso termina interrumpiéndose debido al movimiento de los fiscales provisionales.

A pesar de estos problemas con la organización de la Fiscalía, este parece no ser el principal de los inconvenientes. Curiosamente, al cuestionar a los fiscales sobre las dificultades que encuentran en su trabajo todos señalaron a la falta de recursos como el factor más determinante. El problema económico en la Fiscalía de la Nación ha sido un tema recurrente en los últimos cuatro años. En 2015, Pablo Sánchez, entonces fiscal de la Nación, declaraba en el pleno del Congreso la necesidad de tener un mayor presupuesto para el Ministerio Público. Esto se debía a que, según las cifras de ese año, habían sido asignados solo 1.500 millones de soles de los 3.900 millones inicialmente solicitados por su institución (RPP NOTICIAS, 2015). Sánchez sostuvo que la carencia en recursos no permitía atender la enorme carga fiscal que posee esta institución. Ello impide contratar a más fiscales. En noviembre del mismo año, la Fiscalía de la Nación exigía al Ministerio de Economía y Finanzas la asignación de recursos adicionales para solventar sus gastos. El monto era de 18 millones de soles, el cual serviría para pagar los sueldos de más 789 nuevos fiscales (CORREO, 2015a).

Como es de suponer, el presupuesto que se le adjudica a las Fiscalías no termina por cubrir todas sus necesidades y, en especial, perjudica al número de capacitaciones realizadas y al número de peritos que los fiscales pueden solicitar. Con los recursos limitados que cuentan las fiscalías descentralizadas, los peritos que se contratan no abarcan todos los casos y presentan dificultades como el tiempo limitado de la investigación. Al respecto, Francisco Arata sostiene:

El tema de los peritos es fundamental. Muchas pericias cuestan demasiado y el Estado gasta. Nuestros peritos no están en condición de atender pericias difíciles, por ejemplo. Y el Ministerio Público tiene que contratar a profesionales de afuera que cobran muchísimo.

Así, sin profesionales a cargo de los casos a tiempo completo, con una excesiva carga fiscal, sin capacitaciones suficientes, sin peritos especializados

y sin traspaso de conocimientos, la Fiscalía queda sumamente debilitada al momento de defender su investigación frente a un juez. El fiscal Alexander Pérez coincide con Yanet Vizcarra en la dificultad de una defensa en un juicio oral frente a investigados que cuentan con mayores recursos que la Fiscalía. A esto, Yanet Vizcarra precisa:

Y, vamos, estos señores investigados no son pobrecitos, tienen recursos, tienen buenos estudios de abogados. Y no voy a decir que en la Fiscalía somos unos incompetentes, pero no es lo mismo pelear un fiscal contra cinco abogados [...]. Sí, vamos a discutir y vamos a pelear porque es nuestro deber [...]. Pero para afuera se opina que no se trabaja. Nosotros tenemos falencias, lógico, pero también queremos hacer bien las cosas en la medida en que tengamos todos los elementos.

Por último, los fiscales especializados reconocen el grado de vulnerabilidad en el que se encuentran, pues, a pesar de investigar casos tan complejos como la corrupción de funcionarios o delitos de crimen organizado, los fiscales no cuentan con ningún tipo de medida preventiva contra posibles represalias de organizaciones criminales. La fiscal Nelly Castro destaca: «Estamos desprotegidos, cualquier día nos pasa algo y no tenemos los medios con qué defendernos. Lo que investigamos es peligroso y pesado y por eso no muchos desean estos puestos».

Así, los problemas que posee la Fiscalía como institución afecta sobremanera a las investigaciones realizadas. Tanto en presupuesto como en la estabilidad del personal y la seguridad, los fiscales son conscientes de las limitaciones de su cargo. Muchas de estas deficiencias son compartidas por la Procuraduría Pública, aunque con ciertos detalles que los diferencian.

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción: mayor capacidad, menor cooperación

Al iniciarse la gestión de Ollanta Humala, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos recibió como encargo la reestructuración de las procuradurías públicas que se encargaban de la defensa estatal en temas de corrupción. Para ello, esta institución fusionó la Procuraduría Pública Ad Hoc para los casos Fujimori-Montesinos y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

Asimismo, se creó una unidad de análisis financiero y cooperación internacional y una unidad de análisis de información (Observatorio Anticorrupción) para incorporar unidades de inteligencia. Y, por último, se enfocó una estrategia de recomposición del sistema descentralizado con el fin de mejorar la situación en las regiones (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, s. f.).

Así, la organización se modificó para impulsar una mejor descentralización. Al procurador de cada región se le añadieron las tareas de supervisión y control. Gracias a esta reforma, la Procuraduría tuvo presencia en todo el país con 15 procuradurías, 12 coordinaciones y 9 oficinas (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, s. f.).

Como es evidente, la Procuraduría Pública ha gozado de ciertas concesiones por parte del Estado central. Se estructura de mejor forma que las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios. Se ha llevado un proceso de reforma dentro de esta oficina, lo que supone una ventaja por sobre sus pares en las fiscalías especializadas. Las declaraciones recopiladas y la investigación realizada sobre la situación de esta entidad estatal evidencian ciertos parecidos entre ambas oficinas, pero destacan también problemas únicos presentes en las procuradurías.

La cooperación institucional: la Procuraduría frente a la Fiscalía

La Fiscalía y la Procuraduría son entidades que, bajo un simple análisis, guardan una cantidad considerable de similitudes en cuanto a deficiencias institucionales. El caso económico es el primer factor que ambas instituciones comparten. Los procuradores entrevistados de las regiones de Tumbes y Callao coinciden en que los salarios no son los óptimos y que la poca cantidad de recursos que poseen reducen significativamente su capacidad de apoyo en las investigaciones. Adriano Aguilar, procurador de Tumbes, señala:

Quisiéramos hacer más, pero no se puede con lo que se gana. Cada uno ya hace horas extra por su voluntad y compromiso. Con salarios más altos, mejores profesionales podrían venir y la institución mejoraría. Pero es una realidad que no tenemos [...]. Mejores sistemas e infraestructura también sería lo ideal, pero por el momento se trabaja con lo que se tiene.

Paradójicamente, esta debilidad económica no se traduce en altos niveles de movilidad en profesionales como sí sucede en la Fiscalía de la Nación. En el caso de los procuradores, los puestos son más estables y los funcionarios se encuentran mejor capacitados debido a que permanecen a cargo de sus oficinas un considerable periodo.

Asimismo, al igual que en la Fiscalía, la creciente carga laboral representa otra dificultad significativa dentro de sus funciones. Al igual que las Fiscalías, la Procuraduría cuenta con un personal reducido para un trabajo apabullante a desarrollar. En el Callao, solo tres personas tienen una carga de 700 a 800 casos al año. Y aunque el número de casos parece reducirse a nivel provincial, según las declaraciones del procurador de Tumbes las cifras varían entre 400 a 500 casos por persona.

Esta carga fiscal ha supuesto en la Procuraduría, a diferencia de sus pares, la elaboración de un sistema que priorice ciertos casos sobre otros. Así, los procuradores manejan una base de datos en que identifican los casos más apremiantes y los ordenan de la siguiente manera:

1. Por repercusión nacional: Casos vinculados a individuos o instituciones que afectan a toda la nación. Esta categoría incluye también casos con alta presión mediática.
2. Por cantidad de imputados: Casos que presentan una gran cantidad de personas denunciadas, lo que serviría como indicio de una organización criminal, o cuyos individuos ocupan cargos importantes dentro del Estado.
3. Diligencias: Ordenadas por la Fiscalía u otro organismo a investigar.
4. Monto/perjuicio: Casos según la cantidad de pérdida monetaria en detrimento del Estado.

Bajo este punto, es posible afirmar que las deficiencias entre la Fiscalía y la Procuraduría son similares. No obstante, es la segunda oficina la que cuenta con un mayor grado de profesionales capacitados y sin una alta movilidad de sus funcionarios. Y son estos burócratas capacitados los que curiosamente menos dispuestos se encuentran en coordinar y colaborar con la Fiscalía de la Nación.

Esta poca iniciativa para colaborar se debe a que los procuradores tienen una percepción negativa de los fiscales especializados a los cuales se les acusa de desperdiciar la documentación que poseen y de ser los principales causantes del archivamiento de los casos. Los procuradores son conscientes de que los fiscales no cuentan ni con la logística necesaria ni con los peritos ideales para realizar sus investigaciones y, sin embargo, aún consideran a las deficiencias en la capacidad de sus funcionarios como la principal explicación para la impunidad.

El procurador del Callao, Engie Herrera, manifestó en su momento que la figura de los fiscales provisionales permite que la impunidad siga vigente. Ello debido a que son estos funcionarios los menos competentes para ejercer una función tan importante como es la investigación de delitos vinculados a la corrupción. En el Callao, argumenta Herrera, las denuncias de corrupción parecen indicar la existencia de una red sistemática que oculta muy bien su evidencia y que toma ventaja de las deficiencias en las instituciones y el apoyo nulo del Estado para continuar delinquiendo.

Un comparativo entre la Procuraduría y la Fiscalía demuestra que la primera posee niveles mucho más altos en cuanto a fortaleza entre ambas instituciones. Su capacidad burocrática es superior y posee un alcance territorial considerable debido a su estructura específicamente diseñada para este propósito. Sin embargo, la diferencia de capacidades entre las oficinas a cargo de procuradores y fiscales hace que los primeros sean más críticos en cuanto a la labor de los segundos.

El análisis de ambas instituciones permite realizar ciertas conclusiones sobre el estado de las mismas. En ambos casos, estas entidades no cuentan con el personal adecuado (en número o en capacidad) y perciben un grado de abandono por parte del Estado. Así, sin recursos, logística, con una carga fiscal abrumante y con poca coordinación, no es extraño que casos con investigaciones en delitos de corrupción tiendan a mantenerse impunes. Sin embargo, y como se ha señalado en anteriores apartados, existen casos en los que los acusados sí son condenados por sus delitos.

Así, la debilidad institucional no termina por explicar de manera satisfactoria por qué en algunas situaciones se produce una evasión de la fiscalización y en otros esta fracasa. El siguiente apartado analiza un factor más al que se denomina sofisticación de las redes de corrupción, la cual se define como la

capacidad que posee cada caso analizado en evadir la justicia y que resulta crucial para explicar las diferencias entre el Callao y Tumbes.

La sofisticación de las redes de corrupción

Callao y Chim Pum Callao: una manera de hacer política

El gobierno regional del Callao, de 2006 a 2018, se mantuvo bajo la administración de un solo movimiento regional, Chim Pum Callao. Esta organización política fue fundada el 2 de agosto de 2005 en el distrito de La Perla, Callao, por Alexander Kouri. El fin principal de esta agrupación era participar en las elecciones municipales y regionales de 2006, de las cuales salieron victoriosos con Kouri como presidente regional y Félix Moreno como alcalde provincial. La organización política participó también en las elecciones de 2010 y 2014. Obtuvo victorias electorales en ambas instancias. Así, se convirtió en el movimiento a nivel subnacional con más éxito a nivel electoral.

Hasta fines de 2018, el Callao se encontraba bajo el mando de Félix Moreno, quien inició su carrera política a través de las juventudes del Partido Popular Cristiano (PPC). Pero todos sus éxitos electorales comenzaron como representante de Chim Pum Callao. Así, en 1995, fue elegido regidor de la Municipalidad Provincial del Callao. De 1998 a 2006, ocupó el cargo de alcalde de la Municipalidad Distrital de Carmen de La Legua-Reynoso por el mismo movimiento político. Terminado este proceso, tentó la Presidencia Regional del Callao. Ganó en las Elecciones Regionales y Municipales de 2010 y 2014. Estas dos últimas victorias electorales las haría también como líder de Chim Pum Callao (INFOGOB, 2017).

Al igual que su gran experiencia en la política subnacional, Moreno posee también una larga suma de denuncias en su contra y en contra de su gestión. Hasta 2017, los cargos imputados en su contra comprendían corrupción, malversación de fondos, lavado de activos, delincuencia organizada. Tras años de investigación, fue procesado y condenado de forma efectiva en enero de 2019, cuando este ya no poseía un cargo político.

Las denuncias contra Moreno se iniciaron en agosto de 2014, cuando la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Callao presentó

una acusación contra su persona por la venta de un terreno, el fundo Oquendo, a un precio subvaluado. Al gobernador regional se le acusaba de los delitos de peculado, colusión agravada y negociación incompatible (PERÚ 21, 2014).

Un año después, en setiembre de 2015, a la administración de Moreno se le imputaba haber pagado con fondos públicos los servicios de capacitación docente. Esta capacitación le costó al Estado 6.000.000 de soles, pero esta actividad en sí nunca llegó a realizarse. La Contraloría General de la República identificaría la responsabilidad de funcionarios y exfuncionarios del Comité de Administración del Fondo Educativo del Callao (Cafed). También detectó que dos de estos seminarios fueron simulados con documentos de eventos anteriores para sustentar el gasto (PERÚ 21, 2015a).

El mismo año, la Fiscalía denunciaría a Félix Moreno ante el Poder Judicial por peculado. Esta violación de la ley se relacionaría con la construcción de un spa para generales en las instalaciones del Cuartel General del Ejército con el dinero que había sido destinado a su región. En otro caso, la Fiscalía solicitaría 11 años de prisión efectiva para Moreno y 16 personas más por la construcción inconclusa de la sede de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (Corpac) y la defraudación de 21.000.000 de soles (PERÚ 21, 2015b).

Otra acusación, aún más grave, fue expuesta a fines de 2015. El exgobernador del Callao era señalado como autor intelectual del asesinato de Wilbur Castillo Sánchez. Roberto Castillo, hermano del fallecido, acusó a Félix Moreno, Patricia Chirinos (la alcaldesa de La Perla) y al entonces congresista Rogelio Canches de ser los autores intelectuales. Castillo sostuvo que estos guardaban relación con las actividades del narcotraficante «Caracol» (PERÚ 21, 2015c).

A pesar de esta grave denuncia, las acusaciones contra Moreno no se detuvieron. En 2016, el Ministerio Público detectó irregularidades en la obra «Mejoramiento de la avenida Néstor Gambetta», la cual fue ejecutada por las constructoras brasileñas Andrade Gutiérrez y Queiroz Galvão. La Contraloría, tras revisar el caso, acusó al gobierno del Callao por las pérdidas que el proyecto generó al Estado, las que ascendían a casi 55.000.000 de soles (PERÚ 21, 2016).

En febrero de 2017, la Fiscalía Anticorrupción formalizó una investigación preparatoria contra Moreno por el caso de un terreno en Ventanilla. Al gobernador regional del Callao se le acusaba de haberse apropiado, supuestamente,

de la venta de algunos predios del proyecto Especial Ciudad Pachacútec (PERÚ 21, 2017a). En 2019, las acusaciones contra Moreno tuvieron por primera vez un impacto real cuando a inicios de ese año fue condenado a prisión preventiva debido a la investigación que se realizaba por una presunta coima de 2.400.000 dólares a la constructora brasileña Odebrecht (PERÚ 21, 2017b; OJO PÚBLICO, 2017b).

El caso de Moreno: la formación y la profesionalización de una red

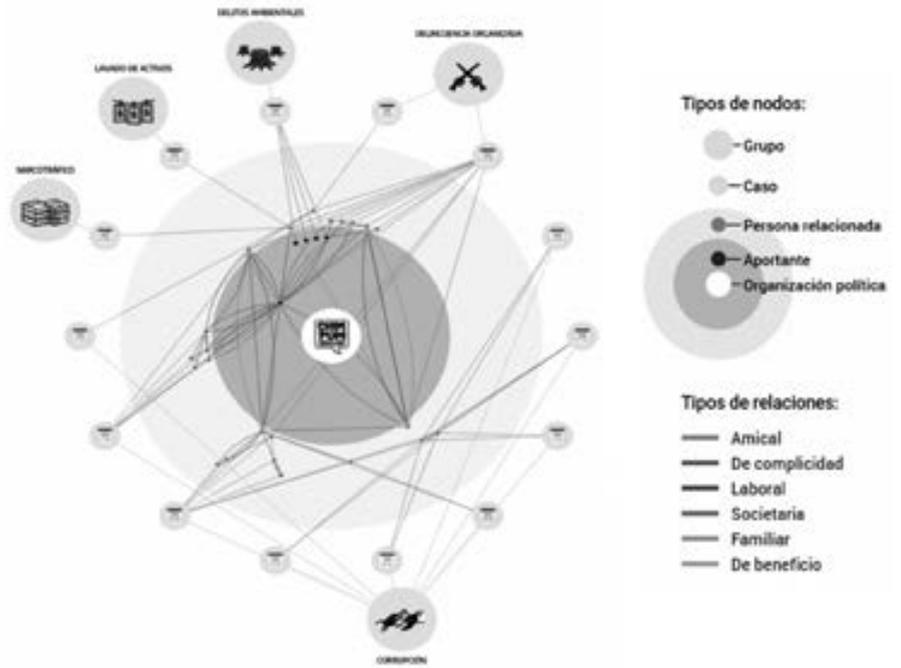
Un análisis de los delitos de los que se acusa a Moreno desprende dos grandes conclusiones. La primera es que todos estos involucran al exgobernador con delitos como colusión agravada, corrupción y negociación incompatible. Asimismo, todas estas denuncias no terminaron por ascender a una mayor instancia, pues se optó por el sobreseguimiento de las mismas, con excepción del caso Oquendo y Corpac, que fueron por los que se dictaría una sentencia de prisión en contra de Moreno.

Bajo este punto, es posible preguntarse por qué las investigaciones que inició la Fiscalía y Procuraduría no prosperaron durante un largo tiempo en condenas efectivas. Para obtener una respuesta satisfactoria, es necesario ampliar la óptica de estudio y centrarse en los vínculos del gobernador del Callao con otros actores. El mapeo de personas denunciadas ante la Fiscalía, los miembros del partido político Chim Pum Callao y el círculo cercano de Félix Moreno demuestran la existencia de una compleja red. La construcción de esta se basó en los aportantes registrados por la ONPE y personas vinculadas directamente a Chim Pum Callao. Todo ello gracias a la investigación realizada por Ojo Público en su proyecto Fondos de Papel (2017a).

En el siguiente gráfico se resumen las relaciones que establecen estos individuos y los delitos a los que están conectados.

Gráfico 2

VISUALIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE MIEMBROS DEL PARTIDO CHIM PUM CALLAO Y DENUNCIAS PENALES



Fuente: Ojo Público (2017a).

Entonces, es posible afirmar la existencia de relaciones entre las personas que financian al partido de Chim Pum Callao y delitos vinculados al narcotráfico, corrupción, lavado de activos, delincuencia organizada y delitos ambientales. Son 25 individuos los que se encuentran involucrados en esta red. Son también partícipes en la esfera política a nivel nacional como local. Los vínculos entre estas personas varían desde un nivel amical, familiar, hasta de complicidad, laboral, societaria y de beneficio. Se resalta la participación de:

- **Marcelo Odebrecht:** ex CEO de Odebrecht, preso por soborno en Brasil y colaborador eficaz en el caso Lava Jato.

- **Jorge Barata:** ex directivo de Odebrecht en el Perú. Detalló los sobornos de su empresa a autoridades peruanas.
- **Luis Favre:** publicista y vinculado a millonarias campañas electorales. Relacionado con Félix Moreno al haber trabajado en su campaña electoral en 2014.
- **Fernando Gordillo Tordoya:** exgerente de la región Callao, exgerente provincial de desarrollo urbano y procesado en el caso de Vía Expresa Faucett.
- **Roberto Martínez Vera Tudela:** exfuncionario de la Municipalidad del Callao y vinculado a una red de chuponeo en esta región.

Curiosamente, se encuentran también involucrados en la organización personas cercanas a Moreno que tienen una influencia importante tanto en su vida personal como en su vida política. Entre estas destacan:

- **Rosemary Segura Neyra:** pareja de Félix Moreno e investigada por el delito de lavado de activos.
- **Yesenia Delia Segura Neyra:** familiar de Rosemary Segura Neyra. Representante de Fugaz, proyecto para revalorar el Callao histórico y ex asesora de imagen en la Municipalidad de San Miguel.

Es necesario resaltar también que la red formada no depende únicamente de Moreno. Al contrario, esta se asienta gracias a los años de gobierno que ha mantenido Chim Pum Callao sobre su circunscripción. Así, este movimiento político cuenta con:

- **Alexander Kouri:** fundador del partido Chim Pum Callao. Actualmente cubre condena por casos de corrupción e investigado por los casos de chuponeo y de Vía Expresa Faucett.
- **Eduardo Javier Bless Cabrejas:** alcalde y exregidor de la Municipalidad de San Miguel.
- **Omar Alfredo Marcos Arteaga:** alcalde de Ventanilla.
- **Juan Sotomayor García:** presidente de Vamos Perú, alcalde provincial del Callao e implicado en la red de chuponeo del Callao.

Así, es posible determinar la existencia de un grado de sofisticación en la red formada, pues quienes la integran poseen un alto nivel de injerencia a nivel nacional como internacional. Es la red que forma Moreno y las conexiones multinivel que establece lo que evita, en cierta medida, que las denuncias realizadas por distintas instituciones posean sentencias firmes.

La impunidad en este caso parece mantenerse gracias a dos aristas. La primera es el gran poder económico y de recursos que tienen los individuos a quienes se les acusa. Esto permite evitar que las denuncias lleguen a mayores al enfrentarse en el juicio oral a los fiscales. En palabras de la fiscal Yanet Vizcarra:

Claro, acá tú te puedes preparar todo lo que quieras y todo, pero [...] ellos te traen a su bufé de abogados y tú solo. Así, en unos cuantos pasos hacen que tu denuncia se archive [...] no tenemos ni tiempo para revisar bien y ellos sí tienen todo. Es un tema de dinero claro, pero también de que la capacidad de ellos es superior a la nuestra.

Los recursos que estos poseen también sirven para evitar la fiscalización efectiva. Por otro lado, la manera en que estos se reúnen, acuerdan y utilizan artificios legales para justificar su accionar es prueba de una gran capacidad de organización, la cual no se apoya en un solo individuo, sino también involucra a varias personas, lo que dificulta en gran sentido las investigaciones.

La evidencia presentada señala la existencia de una gran capacidad para delinquir dentro del gobierno del Callao el cual toma también ventaja de la gran debilidad institucional de las Fiscalías y de la Procuraduría Anticorrupción. Esta capacidad, representada por el alto grado de sofisticación de la red, se ha visto cimentada gracias a los años de Chim Pum Callao en el poder, la cantidad de individuos, tanto nacionales como internacionales que involucra la red, y los recursos que estos manejan.

El caso de Tumbes y la aparente fortaleza estatal

Gerardo Viñas Dioses obtuvo el cargo de gobernador regional en Tumbes en las Elecciones Regionales de 2010. Aunque su participación en la política de su región comenzó en 2002, al postularse como consejero regional como parte de la organización política independiente Manos Limpias por un Tumbes

Mejor. Tras la derrota electoral de esta organización, Viñas Dioses, siguiendo el patrón de los políticos a nivel subnacional, cambió de organización para postularse al cargo de congresista en las elecciones generales de 2006. También en esta ocasión, bajo el apoyo de la organización política Concertación Descentralista, Viñas Dioses fracasó en su intento de ser elegido. Sin embargo, esta derrota política no mellaría su intención de ocupar un puesto de poder y en 2006, con el Partido Nacionalista Peruano, se postularía al puesto de alcalde provincial. Al igual que el resto, su intento terminaría con otra derrota electoral. En 2010, por fin el movimiento regional Luchemos por Tumbes lo llevó al poder (INFOCOB, 2017).

Sin embargo, el periodo de gobierno de Viñas Dioses se vería tempranamente interrumpido debido al abandono del cargo y la posterior fuga de este el 4 de junio de 2014. En esta fecha, el Poder Judicial aceptaba el pedido de prisión preventiva en su contra que consideraba acusaciones vinculadas a delitos como corrupción, lavado de activos y compras y contrataciones irregulares durante su gestión (RPP NOTICIAS, 2016).

Una de las primeras denuncias en contra del ex gobernador regional de Tumbes fue las irregularidades encontradas en la obra «Mejoramiento y ampliación del sistema de agua potable de los distritos de Corrales, San Jacinto, Pampas de Hospital y San Juan de la Virgen». Esta obra suponía la pérdida de cerca 10.000.000 de soles para el Estado peruano.

Viñas Dioses fue acusado también de colusión con un perjuicio económico de más de 9.200.000 soles al Estado por haber reconocido ilegalmente una liquidación irregular a favor de la empresa A&J Inversiones S. A. C. mediante una conciliación en un proceso arbitral (EL COMERCIO, 2016). A esto se le suma la acusación realizada por el Ministerio Público sobre la venta irregular de 36 hectáreas en Punta Sal, denuncia por la cual el exgobernador optó por fugarse del país.

Tras la huida de Viñas Dioses, los procedimientos para su búsqueda y captura comenzaron con la iniciativa del Ministerio del Interior, que llegó a ofrecer una recompensa de 100.000 soles por su apresamiento o información que dé lugar a este. El 13 de junio de 2016, cerca de dos años después de su fuga del país, Viñas Dioses fue encontrado en Ecuador, de donde fue expulsado para ser entregado a las autoridades peruanas.

Tras su captura, se desarrollaron los juicios a Viñas Dioses. En medio de estos, se descubrió mayor evidencia que lo vinculaba con otros delitos. El 4 de noviembre de 2016, el ex gobernador regional de Tumbes sería condenado a 11 años de prisión por colusión y defraudación. El 7 de octubre de 2017, el Poder Judicial amplió por siete meses más la prisión preventiva para Viñas Dioses. Para entonces, el ex gobernador regional de Tumbes ya había sido sentenciado con siete años de cárcel por casos de corrupción relacionados a la obra de mejoramiento antes descrita. De acuerdo a esta nueva acusación, y a la fiscal Miriam Umbo Ruiz, se solicitó esta ampliación para investigar otro caso de abandono de una obra que se valorizaba en 5.000.000 de soles (AMÉRICA Tv, 2017). En diciembre del mismo año, el Juzgado Unipersonal de Contralmirante Villar dictó otros tres años de prisión suspendida contra Viñas Dioses por el delito contra la administración pública en la modalidad de abuso de autoridad cuyo accionar condicionó la entrega ilegal de bienes del Estado (LA REPÚBLICA, 2017b).

La inexperiencia para delinquir como variable

Es importante reconocer, bajo este punto, las diferencias significativas que posee el caso de Tumbes al compararse con el Callao. En primer lugar, y a pesar de la notoria experiencia política de Viñas Dioses, el caso de Tumbes no cuenta con una organización tan bien consolidada como lo es Chim Pum Callao. Las participaciones de Viñas Dioses en la política subnacional tuvieron como resultado en su mayoría la derrota electoral. Pasaron de una organización regional a otra. En contraste, Chim Pum Callao ya era una organización política sólida que no depende completamente de la imagen de Félix Moreno para conseguir resultados electorales positivos. La diferencia principal entre ambos casos es la compleja red que se construyó en el Callao frente a la inexistencia de una organización parecida en Tumbes.

También es evidente que, aunque los cargos imputados en ambos casos son similares (corrupción, malversación de fondos, venta irregular de terrenos), las dimensiones de los delitos son completamente diferentes. En el caso del Callao, muchos de los delitos investigados involucran a agentes internacionales, como la constructora brasileña Odebrecht, mientras que los delitos de Tumbes se focalizan solo en la figura del exgobernador de Tumbes.

La falta de una organización que soporte el accionar ilegal de Viñas Dioses fue uno de los factores que contribuyó a su intervención judicial y posterior

sanción. El caso del Callao, como ya se ha reportado, parece sostenerse sobre un conjunto de individuos que comparten responsabilidades en los delitos por los que se le acusa. En Tumbes, en cambio, se hace evidente la torpeza política por parte de Viñas Dioses y la total responsabilidad del mismo. Como señala el fiscal José Antonio Garay:

[...] yo creo que se solucionó el caso por la precipitación del acusado. [...] al momento de darse la denuncia contra él y presentarse las pruebas en el juicio oral, el juez decretó la posibilidad de una prisión preventiva. Luego se dio a la fuga [...] ningún inocente va a huir pues [...] no supo hacerla.

Esta poca destreza política diferencia ambos casos. El «no saber hacerla» es el factor que termina por definir las diferencias entre ambos casos. Tanto en Tumbes como en el Callao, las entidades fiscalizadoras no se encuentran en óptimas condiciones de trabajo y se detectan debilidades tanto en el centro como en la periferia. La diferencia de resultados se encuentra en la variable denominada sofisticación de la red criminal. El Callao representa un caso en que los delitos de corrupción no se han analizado a profundidad debido a factores como la fuerza política y económica de los involucrados, la estabilidad política que estos gozan y una red de corrupción desarrollada. Contrario a ello, Tumbes presenta un caso en que los delitos de corrupción se han llevado con mayor torpeza y menores recursos. Ello produjo que una acusación fiscal propiciara la huida del acusado.

Conclusiones

La presente investigación explica la diferencia entre casos de corrupción efectivamente sentenciados con los que gozaron de una aparente impunidad de forma acotada. Para ello, se realizó un estudio comparado de las regiones Callao y Tumbes, ambos con un número significativo de denuncias e investigaciones judiciales, pero con resultados distintos.

Tras el análisis realizado, es posible afirmar que la diferencia entre la rapidez judicial en Tumbes y la demora de esta en el Callao depende de dos factores: la debilidad institucional de las entidades fiscalizadoras y la sofisticación de la red delictiva. Sobre el primer aspecto es importante destacar la poca capacidad estatal que poseen las fiscalías y procuradurías. En contra de lo que

dicta la teoría, tanto las entidades fiscalizadoras en el centro como las de la periferia poseen problemas que dificultan su labor. Entre estos se encuentran: la inestabilidad laboral, una excesiva carga fiscal, poca coordinación entre las instituciones fiscalizadoras, falta de presupuesto y falta de capacitación del personal. Esta debilidad impide que las denuncias sean efectivamente fiscalizadas.

Sin embargo, el factor de debilidad institucional no termina de explicar por completo la diferencia judicial en los casos estudiados. Para ello, esta investigación se apoya en el seguimiento del partido político Chim Pum Callao y la manera en que este y su líder, Félix Moreno, se vincula con otros actores tanto de la escena nacional como internacional. Moreno, a diferencia de Viñas Dioses, cuenta con el apoyo de una organización política que se ha consolidado en el poder a través de los años y que tiene una gran ratio de victorias electorales. Es esta red de influencias y el accionar premeditado al cometer delitos lo que mantuvo a Moreno fuera de prisión durante un gran periodo. Sus delitos son más complejos de investigar, pues involucran a personas con una gran cantidad de recursos, poder e influencia. Esto, sumado a entidades fiscales deficientes, explica la demora en una sentencia firme.

Por otra parte, esta investigación también reconoce y considera que existen más factores que influyen en la investigación y resolución de casos tan complejos como la corrupción. El primero de ellos es la nacionalización del problema y posterior mediatización, variable mencionada en uno de los apartados de este estudio, la cual presiona a las entidades fiscalizadoras a investigar o, cuanto menos, exigir prisión preventiva para el acusado de corrupción. Un claro efecto de este tipo de factor y su influencia es el caso de Áncash en 2014, cuya nacionalización ocurrió tras el asesinato de Ezequiel Nolasco, lo cual produjo el descubrimiento de toda una red criminal. Asimismo, aunque no analizado en esta investigación, una variable igual de importante es la influencia de los partidos políticos y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, por razones de tiempo y recursos el artículo, se ha centrado solo en la debilidad institucional y la sofisticación de las redes delictivas, evidenciando la forma en que ambas inciden en la investigación sobre los delitos de corrupción.

Finalmente, a partir del análisis de estos dos casos, es posible sugerir ciertas consideraciones que se deben tomar en cuenta para combatir de manera más efectiva la corrupción en el nivel subnacional. La primera es reconocer

que el contexto y procesos que suceden en las regiones, provincias y distritos responden a distintos factores y originan diversos escenarios. Por ello, la planificación de una estrategia de lucha contra estos delitos debe ser igual de flexible y adaptable. Por otra parte, es necesario hacer hincapié en la urgente mejora que requieren las entidades fiscalizadoras. Se debe otorgar, tanto a fiscalías como procuradurías, un mayor presupuesto, capacitar mejor a sus funcionarios y asignar a más personal para aliviar la gran carga fiscal de estas oficinas.

Es necesario también identificar las diferencias de complejidad de los delitos que se protegen en redes de corrupción. Para ello, es necesario analizar a los individuos, los enlaces que estos establecen y la forma en que se relacionan. Por último, asegurar la estabilidad laboral y la protección de la integridad física de fiscales y procuradores significaría un gran avance para la mejora en las investigaciones, la captura y sentencia de los acusados, y la posterior recuperación del dinero perdido en estas actividades ilícitas. La solución a los problemas de corrupción a nivel subnacional parece encontrarse en una apuesta por el fortalecimiento de los aparatos fiscalizadores y del Estado.

Bibliografía

AMÉRICA TV. (2017). «Gerardo Viñas: Poder Judicial amplía por siete meses prisión preventiva». Disponible en: <<http://shorturl.at/klpL2>>.

ARÉVALO, R. (2015). «¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)». En: *Politai: Revista de Ciencia Política*, (11), pp. 111-125.

COATSWORTH, J. (1998). «Economic and institutional trajectories in nineteenth century Latin America». *Latin America and the world economy since 1800*. Cambridge: Harvard University y David Rockefeller Center for Latin American Studies.

CORREO (2015a). «Fiscalía de la Nación exige al MEF un presupuesto adicional de S/ 18 millones». Disponible en: <<http://shorturl.at/njV18>>.

——— (2015b). «JNE desaparece a Luchemos por Tumbes». Disponible en: <shorturl.at/kBQZ7>.

- DEGENNE, A. y FORSÉ, M. (1999). *Introducing Social Networks*. Londres: Sage Publications.
- EL COMERCIO (2016). «Tumbes: Gerardo Viñas fue condenado a 11 años de cárcel». Disponible en: <shorturl.at/bmvMO>.
- EXITOSA NOTICIAS (2017). «Fiscalía necesita presupuesto de S/ 3.122 millones para próximo año». Disponible en: <<http://shorturl.at/klrH4>>.
- FIGUEROA, M. (2015). «Corrupción y criminalización del Estado: la experiencia de la descentralización en el Perú». Disponible en: <shorturl.at/iARSX>.
- GIBSON, E. (2005). «Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries». En: *World Politics*. Cambridge, 58, (1), pp. 101-132.
- GIRAUDY, A. (2012). «Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States». En: *Revista de Ciencia Política*. 32, (3), pp. 599-611.
- INFOGOB (2017). «Base de datos». Disponible en: <www.infogob.com.pe>.
- LA REPÚBLICA (2016). «Fiscal de la Nación insiste en pedir mayor presupuesto». Disponible en: <shorturl.at/iwABR>.
- (2017a). «14 de 25 gobernadores regionales afrontan investigaciones fiscales». Disponible en: <shorturl.at/acjw9>.
- (2017b). «Sentencian a ex gobernador regional de Tumbes Gerardo Viñas Dioses». Disponible en: <shorturl.at/mqMZ8>.
- LINDESMITH, A. (1941). «Organized crime». En: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 217, (1), pp. 119-127.
- LINZ, J. y STEPAN, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MANN, M. (1986). *The Sources of Social Power 1: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MÉNY, Y. (1999). «La globalización de la corrupción». En: *Archivos del Presente*. 4, (16), pp. 85-91.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (s. f.). «Anticorrupción». Disponible en: <www.minjus.gob.pe/anticorrupcion>.

MUJICA, J. (2005). «Relaciones corruptas: poder, autoridad y corrupción en gobiernos locales». *Documentos de debate*. (10), pp. 1-41.

O'DONNELL, G. (1993). «On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-communist Countries». En: *World Development*. Nueva York, vol. 21, nro. 8, pp. 1355-1369.

OJO PÚBLICO (2017a). «Fondos de papel». Disponible en: <shorturl.at/bcyQS>.

——— (2017b). «Investigan a Félix Moreno por soborno de US\$ 4 millones de Odebrecht». Disponible en: <shorturl.at/nGPTY>.

PERÚ 21 (2014). «Investigan a Félix Moreno por venta irregular de terreno en el Callao». Disponible en: <shorturl.at/cqBZ9>.

——— (2015a). «Félix Moreno: Contraloría detectó nuevas irregularidades en el Callao». Disponible en: <shorturl.at/fluWZ>.

——— (2015b). «Fiscalía pidió 11 años de cárcel para Félix Moreno por construcción inconclusa de sede de Corpac». Disponible en: <shorturl.at/cNRWX>.

——— (2015c). «Wilbur Castillo: Félix Moreno negó ser el autor intelectual del asesinato». Disponible en: <shorturl.at/ryGT1>.

——— (2016). «Callao: Obra de avenida Néstor Gambetta habría ocasionado pérdidas de S/55 millones, según Contraloría». Disponible en: <shorturl.at/lxP56>.

——— (2017a). «Félix Moreno: formalizan investigación contra presidente regional». Disponible en: <shorturl.at/gjrL7>.

——— (2017b). «Obra Costa Verde, tramo Callao, ya está en manos del fiscal del caso Lava Jato». Disponible en: <shorturl.at/cpuS7>.

RPP NOTICIAS (2015). «Fiscal de la Nación pidió al Congreso un aumento en el presupuesto para su sector». Disponible en: <shorturl.at/alrv2>.

—— (2016). «Gerardo Viñas: ¿quién es y de qué se le acusa al exgobernador de Tumbes?». Disponible en: <shorturl.at/fEOQ1>.

ROTBURG, R. (2004). *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

SOIFER, H. y VOM HAU, M. (2008). «Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructure Power». En: *Studies in Comparative International Development*. Washington D. C., vol. 43, nros. 3-4, pp. 219-30.

WASSERMAN, S. y FAUST, K. (1994). *Social Network Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.



¿REPOLITIZAR LA PARTICIPACIÓN O REPENSAR LA GOBERNANZA AMBIENTAL? MÁS ALLÁ DE LA CONSULTA PREVIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹

Roger Merino

Introducción

Estudios recientes (LEIFSEN, GUSTAFSSON, GUZMÁN-GALLEGOS Y SCHILLING-VACAFLOR, 2017A; SCHILLING-VACAFLOR, 2017; WEITZNER, 2017; MACHADO, LÓPEZ MATA, CAMPO, ESCOBAR Y WEITZNER, 2017) explican cómo los mecanismos de participación, como los procesos de consulta previa y la participación en evaluaciones de impacto ambiental (EIA), crean oportunidades políticas para la inclusión y profundización de demandas sociales.

Estos autores critican el argumento que señala que las herramientas de participación formal suelen convertirse en procedimientos burocráticos que buscan a despolitizar a las actividades extractivas y argumentan que nuevos usos no previstos de los instrumentos de participación resultan en su repolitización

¹ Esta investigación fue apoyada por la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Agradecemos el apoyo de colegas de esta casa de estudios, quienes proporcionaron ideas y experticia que ayudaron de forma importante a este estudio, aunque puedan no estar de acuerdo con todas las conclusiones de este artículo. El capítulo se basa en el estudio: Merino, Roger, "Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous' prior consultation and citizen participation", *World Development*, Vol. 111, Nov 2018, pp. 75-83.

(LEIFSEN, SÁNCHEZ-VÁSQUEZ Y REYES, 2017b). Estas contribuciones admiten las limitaciones de los mecanismos participativos, mientras que otros señalan que otros derechos deben ser simultáneamente atendidos (como el derecho al territorio y la autonomía de los pueblos indígenas). Además, estos autores resaltan la relevancia del contexto institucional (FLEMMER Y SCHILLING-VACAFLOR, 2016; GUSTAFSSON, 2017).

Este artículo busca profundizar en la conceptualización de la participación de los pueblos indígenas en las estructuras de gobernanza ambiental en el Perú. Analiza las limitaciones de las reglas participativas, también las dinámicas de poder en la implementación de nuevas instituciones para el consentimiento libre, previo e informado y evaluación ambiental.

El artículo argumenta que estas nuevas instituciones podrían debilitar en vez de fortificar los derechos indígenas si las autoridades no introducen cambios estructurales en la gobernanza ambiental. En la medida en que las demandas de los pueblos indígenas por la autodeterminación, el territorio y los derechos sociales y económicos se extienden más allá de los arreglos legales e institucionales actuales de participación, el foco gubernamental para abordar demandas indígenas debería cambiar de una multiplicación de derechos procedimentales a atender derechos sustanciales a través de transformaciones institucionales.

La consulta previa es una versión débil del estándar internacional del consentimiento libre, previo e informado (FPIC, por sus siglas en inglés), previsto en principio en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 (HANNA Y VANCLAY, 2013), como el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de aprobar cualquier medida que pudiera afectar sus derechos colectivos. Mientras que el Convenio solo estipula que el gobierno consulte sin obtener necesariamente el consentimiento de la población (con la excepción de desplazamientos), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (UNDRIP, por sus siglas en inglés), que es un instrumento no vinculante según el derecho internacional, fue más allá al enfatizar que los procesos de consulta deben apuntar a conseguir el consentimiento y expresamente requiere el consentimiento en los casos de desplazamiento, almacenamiento o desecho de materiales tóxicos en territorios indígenas, así como también sobre el uso u ocupación de propiedad indígena material o inmaterial.

La jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos ha contribuido también a forjar este derecho. En la decisión más importante sobre FPIC (*Saramaka vs. Surinam*), la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que el consentimiento de los pueblos indígenas es necesario también en casos de proyectos de desarrollo e inversión a gran escala que puedan tener un impacto mayor en gran parte de su territorio.

Mientras que el desarrollo del derecho internacional ofrece distintas interpretaciones en torno al estándar concerniente al poder de decisión de los pueblos indígenas, organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional (IFC) (2012), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) u organizaciones privadas globales como el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICCM) (2013) han aprobado lineamientos sobre la consulta entendida como un derecho de participación, en vez de una expresión de la autodeterminación indígena (HANNA Y VANCLAY, 2013; MACKAY, 2005).

Por lo tanto, es importante distinguir entre el estándar de consentimiento (FPIC), que incluye la obligación de obtener el consentimiento en aquellos casos reconocidos por la UNDRIP y la jurisprudencia internacional; el estándar de consulta como un derecho limitado a la participación, reconocido en el Convenio 169 de la OIT y la mayoría de lineamientos de organizaciones multilaterales (donde el consentimiento es una excepción); y el consentimiento como una expresión de autodeterminación, un poder de decisión total para los pueblos indígenas (donde el consentimiento sería la norma). Esta versión de consentimiento no es aún reconocida en su totalidad por los estándares nacionales e internacionales (MERINO, 2017).

Aunque en la mayor parte de países de América Latina se ha ratificado el Convenio 169² y estos son signatarios de la UNDRIP, estas naciones han implementado estándares débiles de consulta. Es el caso de países que la han incluido en sus Constituciones, Ecuador (2008) y Bolivia (2009), y para otros en donde la FPIC ha sido acogida en decisiones judiciales, como Colombia (HERNÁNDEZ, 2014). En todos estos ejemplos, la implementación de la consulta ha sido desarrollada bajo regulaciones especiales, principalmente en el sector

² Este Convenio fue ratificado en América Latina por México (1990), Bolivia (1991), Colombia (1991), Paraguay (1993), Costa Rica (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), República Dominicana (2002), Venezuela (2002), Brasil (2002), Chile (2008) y Nicaragua (2010) (OIT, 2018).

de hidrocarburos (FONTANA Y GRUGEL, 2016; SCHILLING-VACAFLOR, 2017), y han levantado preocupaciones similares, como la provisión limitada de información, la falta de capacidad para entender la información, el corto tiempo de deliberación, las tensiones entre visiones locales sobre el desarrollo y los objetivos de desarrollo del Estado, y la transformación del proceso de consulta en una simple etiqueta de responsabilidad social (FONTANA Y GRUGEL, 2016; LEIFSEN, 2017; SCHILLING-VACAFLOR Y FLEMMER, 2015; SCHILLING-VACAFLOR, 2014; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2011; SZABLOWSKI, 2010).

El Perú es el primer país latinoamericano que ha aprobado una ley general (a ser aplicada en todos los sectores económicos y sociales). La importancia de la experiencia peruana reside en el hecho de que hoy un gran número de países discute la aprobación de una ley general de consulta previa y el peruano es el único modelo a considerar (DPLF, 2015; IWGIA, 2017). Sin embargo, la ley peruana de consulta regula también un estándar bajo de FPIC. Además, los servidores públicos están teniendo problemas para implementar correctamente este instrumento con relación a las etapas participativas del EIA, particularmente cuando están en riesgo proyectos extractivos y de infraestructura.

Por un lado, las empresas y los representantes del Estado están de acuerdo en que simplificar y acelerar los procedimientos administrativos es necesario para el desarrollo de estos proyectos. Por otro lado, los pueblos indígenas y comunidades locales reclaman una participación más profunda en estos procedimientos, muchas veces desencadenando conflictos sociales. Como resultado, según algunas estimaciones (INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA, 2015), los conflictos sociales y los procedimientos burocráticos afectan profundamente el desempeño de la economía del país (se estima que ambos problemas habrían retrasado inversiones mineras en 21,5 billones de dólares desde 2011).

En la última década, ha ocurrido un incremento significativo en la conflictividad social asociada con las industrias extractivas (de 37 conflictos mensuales en 2007 a 139 en 2017 [OMBUDSMAN, 2017]). Mientras que la mayoría de estudiosos proponen resolver estos conflictos mediante ajustes institucionales específicos (mejorando la transparencia, redistribución, etcétera), algunos de estos conflictos son de una naturaleza estructural (ver discusiones en MERINO, 2015) e incluyen demandas de cambio estructural a nivel estatal que requieren ser trasladadas a la formulación de políticas públicas.

Un ejemplo es el Baguazo, un conflicto ocurrido en el departamento de Amazonas en 2009, cuando ciudadanos indígenas se opusieron a un paquete legislativo dirigido a facilitar la explotación de recursos naturales dentro de sus territorios. Estos usaron el conflicto para promover una discusión pública en torno a la necesidad de políticas interculturales y de reconocimiento de los derechos indígenas sobre sus territorios, entre otros temas. De las múltiples demandas, la más exitosa fue la del derecho a la consulta previa. La lucha por el reconocimiento de este derecho motivó un marco legal e institucional para atender el asunto.

Otro conflicto estructural es el de la oposición de las comunidades a proyectos mineros de gran importancia en el país, como el de Conga, en Cajamarca. Este conflicto se originó debido a que el EIA aprobado por el Ministerio de Energía y Minas (Minem) autorizó la transformación de lagunas en reservorios artificiales. Las comunidades afectadas se opusieron y demandaron que el proyecto se detenga. El proyecto permanece paralizado, pero inició una discusión sobre cómo y por quién deben ser aprobados los EIA, específicamente si los sectores a cargo de promover las actividades extractivas deben ser responsables de evaluar la viabilidad del proyecto. Por ello, el gobierno creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) en 2012, como una oficina técnica e independiente a cargo de la evaluación de los EIA.

La consulta previa y los EIA bajo el Senace son dos ejemplos de cómo los conflictos sociales pueden transformarse en políticas públicas. Sin embargo, estructuras institucionales débiles muestran las debilidades de estas nuevas instituciones. Ellas limitan la extensión del derecho al consentimiento en la ley de consulta previa o limitan la autonomía y el poder del Senace. En este contexto, demandas profundas de los pueblos indígenas requerirán transformaciones importantes en materia de gobernanza ambiental y consulta. Los hacedores de política pública suelen traducir estas demandas en busca de una profunda protección ambiental en una arquitectura técnica para las evaluaciones ambientales con provisiones de participación débiles. Los objetivos indígenas de la autodeterminación y derechos sobre el territorio son traducidos en derechos de consulta (no para proveer consentimiento).

Los estudios previos sobre la consulta a pueblos indígenas y participación en los EIA en el Perú se han enfocado en limitaciones y arreglos específicos

del proceso de participación (GUZMÁN-GALLEGOS, 2017; JASKOSKI, 2014), mientras que, mediante un diálogo con estudios de desarrollo y ecología política, este artículo explora cómo la consulta y la participación en los EIA son parte de una maraña institucional que excluye la política indígena.

Este estudio es una investigación cualitativa cuyos métodos de recojo de información incluyen entrevistas semiestructuradas, análisis de la observación y fuentes documentarias. En 2016 y 2017, se realizaron 38 entrevistas semiestructuradas en Lima con actores clave (representantes de instituciones estatales, organizaciones indígenas y de la sociedad civil) involucrados en los procesos de consulta y participación en los EIA, así como también un análisis de fuentes documentarias relacionadas a los EIA, reportes, regulaciones legales e instrumentos de política pública.

El autor participó también en foros y reuniones organizadas por organizaciones indígenas y activistas en Lima y atendió audiencias judiciales de comunidades afectadas por la contaminación petrolera en el pueblo de Nauta (bloque 192, departamento de Loreto, Amazonía peruana). Las técnicas de procesamiento de la data incluyen el análisis de contenido (SARANTAKOS, 2005) y del discurso (WEISS Y WODAK, 2003). Estos involucraron el uso de patrones de códigos para hacer conexiones entre las diferentes palabras y frases enfatizadas por los entrevistados, y el análisis de los discursos dominantes en torno a las entrevistas.

Sistema fragmentado para la evaluación ambiental en el Perú

Desde su nacimiento en la *National Environmental Policy Act* (NEPA) de 1969 en Estados Unidos, el EIA se convirtió en el corazón de la gobernanza ambiental en la mayoría de países, en la medida en que fue difundido y adaptado en todo el mundo (BENSON, 2003; LI, 2009; JAY, JONES, SLINN Y WOOD, 2007).

Los EIA contienen información ambiental relevante, el posible impacto de los proyectos y las medidas de mitigación. Este proceso supone la creación de mapas y el recojo de una línea de base de información antes que la actividad comience (manantiales de agua, calidad del aire, tipos de suelo y zonas arqueológicas, etcétera), incluyendo líneas de base sociales o información sobre las comunidades locales (población, acceso a servicios y características culturales). El EIA define también la relevancia y la extensión de los impactos

ambientales, algo muy importante porque los requerimientos del Estado para que apruebe los EIA dependen de esta definición.

Sin embargo, los EIA son principalmente instrumentos autorregulatorios en la medida en que son las mismas corporaciones quienes las solicitan y las pagan mientras que el Estado se encarga de establecer un procedimiento administrativo para aprobar o desaprobar el estudio. Por lo tanto, este instrumento facilita y limita simultáneamente la capacidad del Estado para supervisar a las industrias extractivas (LI, 2009; O'FAIRCHEALLAIGH, 2017; SZABLOWSKI, 2010; SCHILLING-VACAFLOR Y FLEMER, 2015).

Definir la información y los impactos sociales y ambientales es una actividad técnica que las comunidades locales suelen disputar cuando sus medios de subsistencia están en riesgo. Por lo tanto, solo es posible a través de mecanismos de participación desarrollados por las mismas empresas. Es cierto que el Estado supervisa la participación, pero no está profundamente involucrado con el proceso.

En el Perú, algunos sectores tienen regulaciones específicas para la participación ciudadana, los más experimentados son el sector minero y de hidrocarburos. Con estas regulaciones,³ la participación se da mediante talleres (cuando el EIA está en proceso de elaboración y durante la evaluación en manos de autoridades) y de audiencias públicas antes de que la autoridad apruebe la versión final del EIA. En estos casos, las empresas organizan talleres y la audiencia pública. El rol de los representantes del Estado es atender estas reuniones, aprobar planes y evaluar los resultados de la participación. Un ex miembro de una consultora de EIAs señaló (entrevista con el autor, Lima, 21 de julio de 2017): «El rol del Estado en la participación respeta una formalidad legal; un oficial del Estado está ahí. Sin embargo, si queremos un buen proceso de participación ciudadana, esto no es suficiente. Existe mucha información, pero esta no es siempre difundida de una manera adecuada, clara y comprensible».

En general, empresas y autoridades se enfocan en la forma (cumplir con los requisitos legales) y en los procesos para hacer los EIA públicos (reuniones de participación y foros públicos) sobre su contenido (la definición compartida del impacto ambiental) (LI, 2009). Como es el caso del Perú, estudios de diferentes experiencias en la región han encontrado que la participación

³ Decreto Supremo 028-2008-EM, Reglamento de participación ciudadana en el subsector minero; Decreto Supremo 012-2008-EM, Reglamento de participación ciudadana en actividades de hidrocarburos.

simplemente se convierte en un «espacio de invitados» o en la formalización de una decisión irreversible al simplemente implicar el registro de la asistencia a estas reuniones (GARCÍA, 2014; KHATRI, 2013; LEIFSEN, 2017; NAVARRO SMITH, BRAVO ESPINOSA, Y LÓPEZ-SAGÁSTEGUI, 2014; O'FAIRCHEALLAIGH, 2017). En estos casos, ya que no hay un diálogo real entre cosmovisiones (MACHADO Y OTROS, 2017), el EIA se convierte en el centro de disputas sobre el conocimiento y la información, pero la mirada técnica prevalece debido a la relación de asimetría de poder (SCHILLING-VACAFLOR, 2017). Esto corresponde a la asunción de las empresas que la participación puede retrasar proyectos (PORTNEY, 1991), dada la falta de experticia de las comunidades (FISCHOFF, SLOVIC Y LICHTENSTEIN, 1981; KRIMSKY Y PLOUGH, 1988) o, simplemente, la percepción que la certificación ambiental es una mera formalidad (HANNA, VANCLAY, LANGDON Y ARTS, 2014).

Estas ideas son desafiadas por movimientos sociales que perciben que la participación en los EIA no representa en forma efectiva sus demandas (JASKOSKI, 2014). Los canales de participación, entonces, se convierten en espacios de contestación política: las estrategias varían desde proveer contraargumentos científicos a la información transmitida por las empresas a jugar por fuera del documento y declinar a participar en el proceso (LI, 2009; LEIFSEN, 2017). Por lo tanto, actores locales formulan contestaciones políticas con relación a —y más allá de— los EIA. Este fue el caso del conflicto del proyecto minero Conga.

El conflicto de Conga y la creación del Senace

La mina Conga, la más grande mina de tajo abierto en el Perú, es un proyecto de la compañía minera Yanacocha, que pertenece a la estadounidense Newmont Mining Corporation y a la Compañía peruana Buenaventura. Yanacocha ha extraído oro en el Perú desde 1993, y posee un historial de causar daños ambientales y de contratar oficiales de la policía para reprimir la oposición a sus proyectos.

Ubicada en la región de Cajamarca y con una inversión de 4.800 millones de dólares, el proyecto comprendía la explotación de un depósito de oro y otro de cobre, y la eliminación de cuatro lagunas para perseguir este objetivo. Como mitigación, el EIA propuso que fueran construidos cuatro reservorios de agua que doblaran la capacidad de almacenaje en favor de la población rural cuya economía depende fuertemente del agua para la agricultura.

Tras nueve meses de evaluación, el Ministerio de Energía y Minas (Minem) aprobó el EIA de Conga en octubre de 2010. La población local y las comunidades campesinas criticaron al EIA por eliminar las lagunas y levantaron serios cuestionamientos en torno a la etapa de participación de la evaluación del EIA. Argumentaron que la audiencia pública fue conducida en un distrito que no se vería realmente afectado por el proyecto (ignorando aquellos distritos directamente involucrados⁴) y que la misma audiencia tuvo una difusión mínima. Por lo tanto, afectaba la participación de la mayoría de comunidades. El gobierno regional se unió a la oposición de las comunidades al proyecto, denunciando el sesgo del Minem en favor de la empresa (DE ECHAVE Y DIEZ, 2013).

En vez de concebir la resolución del conflicto como necesaria para obtener la licencia social para operar, la respuesta de BENAVIDES (2013), director ejecutivo de Yanacocha, fue agresiva: «Licencia social [...] es un término ambiguo: ¿quién firma un documento señalando que tengo licencia social? Tal cosa no existe [...]. Si la gente se opone a una inversión de 1.500 millones de dólares, es porque está confundida. Se trata de muchísimo dinero». Esta reacción muestra cómo empresas y gobiernos frecuentemente adoptan un comportamiento defensivo en vez de considerar seriamente las demandas de los protestantes, llevando a escalar el conflicto (HANNA, VANCLAY, LANGDON Y ARTS, 2016).

Esto ocurrió en 2011 cuando el conflicto se tornó violento (con cinco muertes y decenas de heridos). El gobierno reemplazó a sus ministros del Ambiente y Energía y Minas, declaró un estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca y contrató a expertos internacionales para reevaluar el EIA. Estos expertos recomendaron que la infraestructura y los sistemas de gerencia sean mejorados, pero no cuestionaron la viabilidad del proyecto. En contraste, otro estudio (apoyado por organizaciones para los derechos humanos bajo el Centro de Defensa del Medioambiente en Estados Unidos) cuestionó la rigurosidad del EIA en la evaluación de impactos ambientales. En abril de 2012, el presidente Ollanta Humala anunció los hallazgos del estudio que fue comisionado por el gobierno y prometió que el Estado aseguraría la cantidad y calidad del agua, pero las protestas no acabaron ahí y el proyecto continuó paralizado.

⁴ El área directamente afectada incluye 32 comunidades en la provincia de Celendín y Cajamarca (ambas en la región de Cajamarca). El 95% de las áreas explotadas pertenecía a los distritos de Sorochuco y Huasmín en Celendín, mientras que solo el 5% pertenecía al distrito de la Encañada, en la provincia de Cajamarca. Sin embargo, la audiencia pública ocurrió en la Encañada (DE ECHAVE Y DIEZ, 2013).

A pesar de que la oposición se ha mantenido en los últimos años, Víctor Gobitz, director ejecutivo de la minera Buenaventura, aseveró en una entrevista de 2017 que Conga podría ser incluida en una lista de proyectos a ser desarrollados en el mediano y largo plazo. Además, JAVIER VELARDE (2017), gerente general de Yanacocha, solicitó que el presidente Pedro Pablo Kuczynski destine esfuerzos a hacer viables proyectos paralizados como Conga. Estudiar este conflicto sigue siendo pues relevante, más aún porque desencadenó un cambio institucional profundo en la gobernanza ambiental en 2012 con la creación del Senace, una agencia especializada adscrita al Ministerio del Ambiente a cargo de evaluar los EIA.⁵

El Senace aseguraría la independencia en la evaluación ambiental en la medida en que está progresivamente adquiriendo competencias de evaluación de ciertos sectores según un cronograma oficial, el cual será completado en 2021 (a la fecha, el Senace ha obtenido competencias de Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones y Agricultura). Sin embargo, el Senace evalúa los EIA usando regulaciones aprobadas por cada sector y no necesariamente todos poseen regulaciones actualizadas para la evaluación del EIA y la participación ciudadana. Algunos tienen reglamentos obsoletos.⁶ Esto significa que los periodos procedimentales, etapas, reglas de procedimiento, participación ciudadana y demás aplican a cada sector de manera distinta. El Senace mantiene también la práctica a través de la cual la etapa de participación es organizada básicamente por empresas y consultoras ambientales. El Senace participa en talleres y audiencias públicas generalmente como un observador o dando información general sobre su rol evaluador.

Adicionalmente al Senace, otras entidades intervienen en la evaluación del EIA para proveer opiniones técnicas. Una vez que el EIA ha sido aprobado, las empresas (dependiendo del proyecto) deben obtener otros permisos ambientales relacionados antes de iniciar sus actividades. Como en muchos países de América Latina (ACERBI Y OTROS, 2014), estos permisos implican procedimientos autónomos bajo distintas entidades (que dan derechos, por ejemplo, para el uso de bosques o recursos hídricos).

⁵ Ley 27446, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁶ De los nueve sectores que debieron tener una regulación de protección ambiental, los siguientes carecen de regulación: salud, comercio exterior y turismo, defensa y los subsectores de pesquería (sector de Producción). La regulación de protección ambiental de actividades eléctricas está desactualizada (fue aprobada en 1994).

Dado que las empresas perciben estos procedimientos como muy burocráticos, ellas promovieron la creación de la “certificación ambiental global” a través de un controversial paquete legislativo conocido por los activistas como «paquetazo ambiental» (Ley 30327, publicada en mayo de 2015 como Ley de Promoción de la Inversión para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible). Se trata de una importación del modelo europeo de “Aprobación Integrada de Permisos Ambientales”, una solución legal para simplificar procedimientos ambientales complejos (Directiva 96/61/EC para la Prevención y el Control de la Polución Integrada). Con este mecanismo de ventanilla única, el solicitante lidia con una sola autoridad designada, que simultáneamente procesa diferentes permisos (OCDE, 2005; PERNAS, 2003). En el Perú, esta certificación global requiere de un procedimiento especial para integrar 14 permisos en la evaluación del EIA que normalmente sería emitida por cinco entidades diferentes.⁷ A través de un solo procedimiento y una sola resolución, el Senace podría aprobar el EIA y todos los permisos ambientales requeridos para el proyecto.

Aunque los activistas ambientales (DAR, 2015) critican principalmente otros aspectos del «paquetazo ambiental», una creciente preocupación es el énfasis en la simplificación administrativa y no en la protección ambiental. Además, la incorporación de la certificación global al marco legal actual es problemática debido a la débil institucionalidad, al énfasis a favor de las empresas y a un confuso marco legal con respecto a la evaluación de los EIA.

El Senace nació con débiles capacidades institucionales debido a que no es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Según la Ley SEIA (Ley 27446, de abril de 2001), el ente rector es el Ministerio del Ambiente, el cual está a cargo de promulgar directivas para la evaluación ambiental para todas las entidades públicas del país. El Senace simplemente procesa los EIA y no tiene poder alguno para aprobar regulaciones vinculantes para todo el sistema. Además, la principal unidad de toma de decisiones en el Senace (a cargo de aprobar normas internas y procedimientos) es el Consejo Directivo y está compuesto por seis ministros de Estado, incluido al ministro de Energía y Minas.⁸

⁷ La Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin).

⁸ Ministerios de Economía y Finanzas, Energía y Minas, Salud, Agricultura, Producción y Medioambiente.

En la práctica, esto dificulta la toma de decisiones para mejorar el trabajo del Senace en la medida en que cada ministerio tiene su propia agenda, y el Senace no es una prioridad. Como resultado, la implementación del Senace ha sido lenta, con retrasos en la aprobación de normas internas clave e instrumentos de gestión (a cargo del Consejo), como también de normas y políticas del SEIA (que dependen del Ministerio del Ambiente). Un ex funcionario del Senace (entrevistado por el autor, Lima, 31 de mayo de 2017) explicó que esta parsimonia existe porque «la intención es no molestar al sector privado».

Aunque la creación del Senace fue una respuesta a la necesidad de una aproximación más sensible a la participación local, la institución fue rápidamente cooptada por los discursos de la «tramitología» y de «destrabe de inversiones», ambos discursos promovidos por parte de las empresas en contra de excesivos controles y procedimientos burocráticos para obtener la aprobación del EIA y el permiso de operaciones. Aunque la participación es relevante para el discurso y las prácticas del Senace (según la Memoria Institucional del 2016, Senace participó en 85 talleres informativos y 22 audiencias públicas, y la institución aprobó guías y manuales para el manejo social), parecería que las prioridades de esta entidad están orientadas más hacia la simplificación administrativa.

Un ex funcionario del Senace (entrevistado por el autor, Lima, 31 de mayo de 2017) criticó esta orientación:

Este no es su trabajo [...] uno tiene que ser claro sobre sus objetivos institucionales como organización para la certificación ambiental. ¿Qué ocurre si una fuente de agua está tan contaminada que no puede ser más impactada, no importa la técnica y mecanismos innovadores de la empresa minera? Ahí, la actividad no puede ser llevada a cabo, aun si ello perjudica las inversiones. En vez de un problema de simplificación, este es un problema de información para el ordenamiento territorial, que no existe en el Perú.

Este informante identifica problemas más profundos porque el Senace aprobó muchos manuales y guías para que los evaluadores puedan seguir una lista de verificación cuando evaluaran los EIA, pero esta operacionalización no permite enfocarse en los problemas ambientales más críticos:

La certificación del EIA evalúa las condiciones ambientales actuales; no busca construir una realidad ambiental adecuada [...] si uno evalúa un área con mucho descargue de drenaje, minería ilegal, etcétera, la línea base es lo que ya está ahí, no importa si la gente o el ambiente ya fue impactado.

En suma, en vez de sistematizar información ambiental y definir condiciones territoriales y ambientales adecuadas, el Senace trabaja bajo la actual realidad ambiental tal cual es retratada por las empresas y con el objetivo firme de facilitar la «sostenibilidad de la inversión». En vez de organizar y actualizar el confuso sistema de evaluación ambiental, mediante el cual cada sector público sigue reglas diferentes, la decisión de política pública buscó integrar los permisos ambientales en un proceso de EIA desarticulado, incierto y desactualizado. La inclusión de la consulta previa a la evaluación del EIA podría hacer este proceso aún más complejo.

La consulta previa y los límites de la gobernanza ambiental

El Baguazo es una protesta trágica que se llevó a cabo en junio del 2009, en el pueblo de Bagua en el norte de la Amazonía peruana, y que dejó 33 fallecidos (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2009). Es considerada el evento que llevó a la aprobación de la Ley Consulta Previa (MERINO, 2014). La protesta comenzó cuando los pueblos indígenas Awajún y Wampis se levantaron en contra del paquete legal aprobado por el presidente García, el cual debilitaba la propiedad colectiva de los indígenas y facilitaba la inversión en la industria forestal dentro de territorio indígena.

Aunque las demandas de los manifestantes se referían a temas estructurales, incluyendo el derecho sobre la tierra, políticas de salud y educación, entre otros, el derecho a la consulta previa fue la demanda más exitosa porque fue el argumento legal mediante el cual todos los decretos debían ser derogados (ya que el Perú era signatario del Convenio 169 de la OIT y los decretos fueron aprobados sin un proceso de consulta). Dado que la crítica internacional incrementó y las protestas de solidaridad surgieron por todo el país, García derogó los decretos más cuestionables (1015, 1064 y 1090) y admitió que el gobierno tenía la obligación de consultar a los pueblos indígenas antes de promulgar estos decretos.

MARCELO (2017), presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap), explica que el Baguazo es «un punto de ruptura en la historia de los pueblos indígenas del Perú», en la medida en que promovió el reconocimiento legal de la consulta previa. El poder simbólico de este derecho se basa en el hecho de que fue «obtenido con sangre y sacrificio», tal como indica FACHIN (2017), líder de la Federación de las Comunidades Nativas del Tigre (Feconat). Así, la Ley 29785, la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas, reconocida por el Convenio 169 de la OIT, mejor conocida como Ley de Consulta Previa, fue una de las primeras medidas aprobadas por la presidencia de Humala y fue promulgada simbólicamente en el pueblo de Bagua en 2011. La aprobación de esta ley tomó 17 años, si se considera que el Perú ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1994.

Las organizaciones indígenas cuestionaron disposiciones específicas de la ley y sus estatutos,⁹ como la exención de proyectos de infraestructura que provean servicios públicos de consulta y el reconocimiento limitado del derecho a proveer consentimiento.¹⁰ La normativa también contiene problemas estructurales: la consulta es un proceso administrativo de 120 días bajo la responsabilidad de la entidad pública que emite una norma o decisión que pueda afectar los derechos colectivos. Las etapas del proceso incluyen información sobre la decisión o norma promulgada, evaluación interna en manos de las comunidades, diálogo intercultural (el cual surge si no hay un acuerdo después de la evaluación interna) y decisión. En la medida en que el «diálogo intercultural» es solo necesario si la población indígena no es convencida, el proceso entero está diseñado para informar y convencer a la gente de una decisión que ya ha sido tomada (MERINO, 2017). Esto ha sido admitido por un ex Viceministro de Gobernanza Territorial (2017): «La consulta previa es un medio y no un fin en sí. Su objetivo es informar a la población sobre cambios e impactos».

Por otro lado, las empresas tienden a ver la consulta como «un obstáculo, pues toma mucho tiempo» (entrevista con el autor, Lima, 5 de abril de 2017), como explicó un ex oficial de la empresa estatal Perupetro. En general, muchas

⁹ Reglamento de Ley 29785, aprobado por el Decreto Supremo 001-2012-MC, 3 de abril de 2012.

¹⁰ El consentimiento aplica solo en caso de desplazamiento y el almacenaje de material peligroso en territorios indígenas, pero no cuando las medidas del Estado pueden afectar una porción grande del territorio indígena, como fue establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Saramaka vs. Surinam, 2007).

autoridades tienden a ver la consulta como un medio para legitimar proyectos, como confirmó un ex Viceministro de Interculturalidad en una presentación en la conferencia minera Perumin de 2017. Afirmó que el mayor logro de estos procesos es que «legitiman 1.483 millones de dólares de inversión sostenible».

Por lo tanto, la única posibilidad de negociación para los participantes se limita al proceso y no a las demandas en sí, las cuales suelen ser anotadas y archivadas. Esta situación genera cuellos de botella tanto para las autoridades como para las organizaciones porque muchas organizaciones indígenas terminan disconformes con el resultado y el gobierno encuentra incertidumbre sobre la estabilidad de los proyectos, que pueden ser cuestionados cuando las organizaciones levantan quejas no resueltas.

Basado en el artículo 6 de la Ley de Consulta Previa, el Minem promulgó dos regulaciones diferentes concernientes a la oportunidad de consulta: Resolución Ministerial 209-2015-MEM/DM para industrias energéticas (hidrocarburos y electricidad) y la Resolución Ministerial 362-2015-MEM/DM para la minería. En el caso de los hidrocarburos, la consulta se hace sobre el decreto que aprueba el contrato de concesión (antes de iniciarse la evaluación del EIA). En el caso de la minería, la consulta se hace sobre la resolución que autoriza el comienzo de las operaciones (luego de la aprobación del EIA). En contraste, organizaciones indígenas y activistas están recurriendo al Poder Judicial a través de demandas de amparo, exigiendo que la consulta se realice sobre concesiones y la resolución de aprobación del EIA para ambas actividades de minería y de hidrocarburos.¹¹

En general, funcionarios del sector minero y empresas señalan que la consulta previa de concesiones no es una buena idea. Esta perspectiva es incluso compartida por representantes del Ministerio de Cultura (entrevista con el autor, Lima, 15 de marzo de 2017): «¿Cuán temprano debe ocurrir la consulta? La consulta de concesiones es muy temprano. Más aún, ¿qué tipo de afectación existe a las concesiones? ¿Acaso no se convertiría en un veto a las acciones del Estado?». En estas situaciones, «tienes el problema de terminar la consulta por nada» (entrevista con el autor, Lima, 5 de abril de 2017). Un alto funcionario del Minem (entrevista con el autor, Lima, 31 de mayo de 2017), de modo similar, señaló que debido a que la consulta sobre lotes de petróleo ocurre muy temprano, nadie sabe para qué es: «Nada ha sido

¹¹ Hacia el año 2016, fueron presentadas nueve demandas de amparo (CAAAP, 2016).

definido todavía». En contraste, organizaciones indígenas y activistas argumentan que la consulta siempre debe incluir las concesiones pues afectan el derecho de los indígenas al desarrollo o a su modelo de desarrollo (al otorgar concesiones en territorios indígenas, el Estado está definiendo un modelo de desarrollo para ellos). Un ex oficial del Minem (entrevista con el autor, Lima, 12 de julio de 2017) comparte esta visión desde una perspectiva pragmática, ya que al no consultar sobre las concesiones el gobierno «congariza todos los proyectos [...]. Conga fue un proyecto que aparentemente tenía todos los permisos y estaba cerca de comenzar a operar. Entonces, si uno conduce una consulta al final, pone en riesgo proyectos muy avanzados [...]. Uno vuelve a cuestionar si el proyecto es viable».

La otra discusión es si la consulta pudiera ser integrada al proceso de evaluación del EIA, como en el sector de hidrocarburos de Bolivia (según el Ministerio de Hidrocarburos boliviano, el gobierno supervisó 58 procesos de consulta de 2007 a 2015). Al integrar la consulta en la evaluación del EIA, se enfrentaría el desafío de coordinar canales institucionales de participación y consulta.

Representantes de la Defensoría del Pueblo y activistas señalan que este debería ser el caso porque, cuando la consulta solo refiere a concesiones, los miembros de los pueblos indígenas no tienen la información sobre los impactos ambientales que el proyecto generará. Este problema es compartido en otras experiencias, como argumentó HANNA Y OTROS (2014: 62) para Brasil: «Los estudios tienen que ser conducidos para que un proceso de FPIC sea verdaderamente informado, pero no sería previo, ya que las comunidades no proveyeron consentimiento para que se conduzca la evaluación de impacto». Por otro lado, cuando la consulta refiere a la resolución final que autoriza el comienzo de las actividades, los pueblos indígenas no tienen otra elección más que aceptar el proyecto. Como mencionó un abogado a favor de las comunidades: «Esta situación es esquizofrénica [...]. Si uno participa en una consulta antes del contrato, tienes capacidad real para influir, pero tomas una decisión a ciegas. Si participas en la consulta después del EIA, al final, encuentras que todo ha sido ya decidido» (entrevista con el autor, Lima, 6 de marzo de 2017).

En el Perú no existe ningún criterio coherente y comprensivo concerniente al objeto y la oportunidad para la consulta. Para empresas y representantes del Estado, incluir la consulta en la evaluación del EIA no es un requerimiento legal. La ex Jefe del Senace (2017) señaló: «La consulta ya está definida por las

normas sectoriales, y no está prevista para los EIA». Representantes públicos han argumentado: «No tiene mucho sentido porque la consulta en los EIA sería confundida con los mecanismos de participación ciudadana» (entrevistas con el autor, Lima, 31 de mayo de 2017). Bajo esta interpretación legal restrictiva, la consulta solo refiere a la resolución que permite iniciar operaciones (en minería) y el decreto que autoriza la suscripción de contratos de concesión (en hidrocarburos).

Esta diferencia parece ser una respuesta a aspectos técnicos de la minería y la extracción de hidrocarburos. En el caso de la minería, sería difícil consultar sobre concesiones porque las empresas las obtienen a través de procedimientos flexibles, y las concesiones cubren el 20% del territorio nacional (PROPUESTA CIUDADANA, 2014). En el caso de la energía, ya que las concesiones son mucho menores en número y se ubican en áreas específicas, el argumento común de los tecnócratas y empresas es que la consulta tiene sentido para garantizar la estabilidad social de las inversiones. Un abogado de organizaciones indígenas señala en ese sentido: «la oportunidad para la consulta es fijada por la realidad social» (entrevista con el autor, Lima, 6 de marzo de 2017).

En cualquier caso, varias consultas concluidas han sido criticadas tanto en el sector minero como en el de hidrocarburos.¹² Aunque el gobierno ha presentado estas consultas como historias de éxito, muchas organizaciones indígenas señalan que estas han sido «meras formalidades» (entrevistas con el autor, Lima, 14 de febrero de 2017 y 6 de marzo de 2017). HUÁSCAR (2017), presidente la Confederación Nacional Agraria, declaró: «La Ley de Consulta está hecha para satisfacer los intereses de las corporaciones transnacionales». MANIHUARI (2017), ex presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesepe), reclama que la consulta no se está implementando según estándares internacionales, especialmente en aquellos lugares donde ocurren las actividades mineras y de hidrocarburos. MARCELO (2017), presidenta de la Onamiap, explicó que «nosotros como personas indígenas pusimos mucha esperanza y buena fe en la Ley de Consulta Previa, pero se ha convertido en una mera formalidad». De manera similar, FACHIN (2017), líder del Feconat, explicó cómo, para las empresas, la consulta es un simple «requerimiento para validar sus actividades».

¹² Para junio de 2017, cinco consultas por actividades mineras y seis consultas por actividades petroleras han sido concluidas (Lotes 192, 189, 164, 195, 175, 169) (MINISTERIO DE CULTURA, 2017).

Los activistas que trabajan con organizaciones indígenas comparten preocupaciones similares: «No existe igualdad de condiciones, mientras que el Estado posee funcionarios bien remunerados y las empresas contratan a las consultoras para estos procesos, los pueblos indígenas carecen de financiamiento para participar en consultas costosas» (entrevista con el autor, Lima, 6 de marzo de 2017).

Otra preocupación es la calidad de la información. Una ex consultora de EIA señaló: «No hay claridad sobre por qué y en qué medida la gente participa. Por ejemplo, las personas participan para evaluar la calidad del agua, pero no tienen entrenamiento para ello. Existen talleres de preparación, pero, al final, los participantes no llegan a comprender. Todo termina siendo una formalidad» (entrevista con el autor, Lima, 21 de julio de 2017). Representantes de la Defensoría del Pueblo critican cómo la consulta es aplicada como un *checklist* (entrevista con el autor, Lima, 29 de mayo de 2017) y cómo «en algunos casos [...] la información es muy general porque falla a la hora de ofrecer una explicación específica sobre cómo el proyecto puede afectar los derechos sobre el territorio, la salud, la identidad y los recursos naturales. Además, no hay suficiente apoyo y asistencia profesional». Incluso, un ex funcionario del Ministerio de Cultura (entrevista con el autor, Lima, 7 de agosto de 2017), explica cómo el Minem, en vez de explicar cómo el proyecto podría afectar los derechos colectivos, formula «un discurso a favor de la minería [...]. Estos tratan de convencer a la gente, argumentando que la denegatoria del proyecto implica pobreza, mientras que aceptarla es educación, dinero y desarrollo [...]. Esta conducta afecta el objetivo de la consulta».

En el Perú, la consulta al final tiene los mismos problemas que los mecanismos de participación de los EIA, aun cuando ambas instituciones poseen diferencias legales, conceptuales y prácticas. Legalmente, la participación en el EIA es una etapa específica dentro del proceso de evaluación del impacto ambiental. Existen regulaciones específicas para cada sector mientras que la consulta es un procedimiento administrativo independiente con sus propias regulaciones. Conceptualmente, la participación es un derecho general de los ciudadanos, mientras que la consulta es un derecho especial de los pueblos indígenas. En términos prácticos, la principal entidad responsable de organizar la consulta es la entidad del Estado que promulga la norma o decisión que podría afectar los derechos colectivos indígenas. En contraste, la responsabili-

dad de organizar la participación en los EIA descansa en la empresa interesada en la aprobación del EIA. Más aún, existen diferencias en muchas de las reglas procedimentales entre ambos procesos (diferentes plazos y la posibilidad de firmar acuerdos en el caso de la consulta, entre otros).

Estas diferencias son claras cuando se compara a la participación en los EIA y el proceso de consulta en cuanto a leyes y políticas (por ejemplo, la consulta sobre el Plan Nacional para la Educación Bilingüe en 2016), en que la consulta es la etapa final para la aprobación de la política. Sin embargo, cuando la consulta, al igual que la participación en el EIA, es una fase específica en un proceso más largo para un proyecto de inversión, la mayoría de entrevistados no encuentra diferencias.

Un ex funcionario público señala que, en la práctica, la consulta es confundida con la participación (entrevista con el autor, Lima, 7 de agosto de 2017). Otro entrevistado señaló que ambos mecanismos comparten la misma lógica (entrevista con el autor, Lima, 12 de julio de 2017). Este también es el caso de las comunidades consultadas. En la primera consulta sobre actividades mineras (setiembre de 2015), la comunidad de Parobamba (Cusco) acordó el inicio de las operaciones en manos de la Minera Aurora y solicitó que el acuerdo de evaluación interna sea considerado como decisión final, de manera que la etapa de diálogo fue innecesaria (a pesar de los muchos defectos encontrados por la Defensoría del Pueblo en el proceso). Un observador de una ONG (entrevista del 21 de julio de 2017) aseguró que la consulta fue muy rápida y perdió utilidad, pues tan solo ocurrió algunas semanas después de la etapa de participación ciudadana, durante la cual la comunidad acordó el inicio de las operaciones a cambio de algunos beneficios (como trabajos y apoyo para la agricultura) que necesitaban urgentemente.

Un funcionario del Ministerio de Cultura admitió: «Existen muchas preocupaciones en torno al hecho de que la consulta abordaría los mismos temas que se ven en la etapa de participación del EIA» (entrevista con el autor, Lima, 15 de marzo de 2017). Similarmente, un ex consultor de EIA afirmó (entrevista con el autor, 21 de julio de 2017) que «el proceso de consulta comienza cuando todo ya ha sido aprobado. Mientras que, durante el EIA, la comunidad ya ha participado, entonces su participación en la consulta es mínima». En suma, «si ya existen dos procesos de participación ciudadana (uno durante la elaboración del EIA y otro durante el proceso de evaluación del EIA), ¿cuál es el rol de la consulta?».

A pesar de estos temas críticos, las organizaciones indígenas y activistas demandan más procesos de consulta porque son el medio para levantar temas estructurales relacionados con el reconocimiento de los territorios indígenas, zonificación ambiental, salud y planes de educación intercultural, empleo o políticas de energía regionales. Como argumenta un ex funcionario del Ministerio de Cultura, todos aquellos que intervienen en estos procesos son conscientes de que «se trata menos de los derechos colectivos indígenas y más de un mecanismo para reclamarle al Estado asuntos pendientes» (entrevista con el autor, Lima, 7 de agosto de 2017). Sin embargo, los acuerdos resultantes han sido bastante vagos y no existe mecanismo de seguimiento formal para supervisar que estos se cumplan (SCHILLING-VACAFLOR Y FLEMMER, 2015). Un ex funcionario de Perupetro (entrevista con el autor, Lima, 5 de abril de 2017) explica que los acuerdos de consulta incluyen responsabilidades para distintas entidades públicas, pero, mientras no haya participación de los representantes de todas las oficinas, no es posible establecer obligaciones específicas, solo invocaciones generales.

Mientras las organizaciones indígenas usan la consulta como una herramienta para demandar cambios estructurales, simultáneamente se convierte en una barrera formal para la efectividad de estas demandas al quedar entrapadas en enredos institucionales. Al igual que con la participación ciudadana durante la evaluación de EIA, los pueblos indígenas pueden hacer escuchar sus voces, pero esto no asegura que el Estado los escuche. Mientras tanto, las demandas en busca de la consulta se multiplican y el Estado carece de la voluntad y de la capacidad para definir el espectro de la consulta con relación a la evaluación del EIA ni tampoco para abordar temas estructurales subyacentes a las consultas.

Repolitizar la participación o repensar la gobernanza ambiental

Las secciones 2 y 3 explican cómo nuevas instituciones derivadas de movilizaciones sociales (Senace y la consulta previa) prometen acoger los intereses de la población indígena para la protección ecológica y la autodeterminación con relación a proyectos de extracción e infraestructura, pero terminan canalizando las demandas indígenas hacia instituciones débiles y disposiciones para la participación limitadas. Mientras que el objetivo principal del Senace es facilitar la «inversión sostenible», las consultas tienen el objetivo de legiti-

mar las decisiones de inversión. En ambos casos, la participación como una etapa específica en la evaluación de EIA y la consulta como un procedimiento administrativo son vistas, por funcionarios y empresas, como obstáculos que deben ser rápidamente resueltos en vez de ser medios para reevaluar las condiciones del proyecto y las decisiones de política.

En este contexto, mientras que los esfuerzos de los funcionarios están dirigidos a convertir la participación en meras reglas procedimentales para «escuchar» las preocupaciones de las comunidades (debilitando su poder de decisión), las organizaciones indígenas luchan para agregar una dimensión política a las herramientas de participación, empujando más procesos de consulta en diferentes etapas del ciclo del proyecto. Por lo tanto, esto deriva en la necesidad de consultar las concesiones así como también los EIA para todas las actividades, al interpretar disposiciones específicas del Convenio 169 de la OIT y de la UNDRIP,¹³ e inclusive políticas públicas y guías del Banco Mundial (2013), de la IFC (2012), del BID (2006) y del Consejo Internacional de Minería y Metales (2013), en la medida en que los instrumentos sugieren un mayor compromiso a través del ciclo del proyecto.

Efectivamente, el problema de la consulta y la participación en el EIA es que los términos de la discusión han sido limitados a la participación. Por ejemplo, buscar más espacios de participación, definir oportunidades para participar, y determinar mecanismos específicos para la participación. En la medida en que los gobiernos ya han definido límites políticos e institucionales rígidos para el desarrollo de políticas de desarrollo económico y gobernanza ambiental, estas demandas se extienden más allá de este marco (como el reconocimiento sobre el territorio, derechos económicos y sociales, o zonificación ecológica). O son rechazadas o perdidas en un vacío institucional.

Es verdad que la consulta y la participación tienen «usos no intencionados» y que los pueblos indígenas suelen apropiárselas para transformar su relación con el Estado (CONSTANZA, 2015; SCHILLING-VACAFLOR, 2017), pero estos intentos son problemáticos sin una agenda institucional. La mayoría de los entrevistados explicó cómo la consulta y la participación en el EIA terminaron

¹³ Convenio 169 de la OIT: la UNDRIP establece que la consulta debe ser realizada en general antes de «adoptar o aplicar» decisiones de gobierno que afecten derechos colectivos (UNDRIP) o antes de «iniciar o autorizar prospección y explotación» (CONVENIO 169 DE LA OIT). Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos asegura que la consulta debe incluir concesiones y los EIA (Sarayaku vs. Ecuador, 2012, párrafos 206 y 207; Saramaka vs. Surinam, 2007, párrafos 146, 155, 156).

siendo lo mismo. Ambos son usados para expandir las demandas hacia quejas relacionadas a derechos culturales, sociales y ambientales.

Una solución posible a este cuello de botella es la profundización de los mecanismos de participación e implementarlos a través de todo el ciclo del proyecto, como señaló un activista (entrevista con el autor, Lima, 15 de febrero de 2017): «El problema es el proceso de inversión. Propongo una consulta en dos momentos [para las concesiones y para el EIA]». Otro camino político es dejar de lado consulta y comprometerse con la protesta abierta, que fue el caso de la consulta sobre el Lote 192, cuando organizaciones indígenas protestaron fuertemente debido a la finalización de un proceso de consulta que no satisfizo sus demandas. Un líder indígena que tomó parte en ellas (entrevista con el autor, Nauta, Iquitos, 12 de junio de 2017) afirmó: «Tuvimos que movilizarnos y ocupar un lote de petróleo para obligar al Estado hacer un acuerdo más allá de la consulta [...] con relación a temas de trabajo, salud, educación y titulación territorial».

Más allá de incrementar la participación o rechazarla, los funcionarios deben repensar la matriz institucional en la que ocurre la consulta. Por ejemplo, en el Lote 192, José Dence Fachin, líder de Feconat (entrevista con el autor, Amazonas, 13 de setiembre de 2017), demanda la discusión de la política general de energía en la Amazonía, y no solo de proyectos específicos. En vez de la consulta, la principal demanda es una discusión abierta sobre las prioridades de política pública antes de comenzar las actividades. En este contexto, la introducción de instituciones débiles de participación (consulta previa) y ambientales (Senace) en respuesta a las demandas de los indígenas ha servido para cambiar el foco de atención de los temas subyacentes, priorizando el afán de proveer seguridad para las inversiones en vez de atender las demandas de los indígenas. En cambio, los gobiernos deben ser capaces de comprender las preocupaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas y traducirlas en políticas públicas de mayor alcance sobre el reconocimiento territorial, la zonificación ecológica o las estrategias regionales para el desarrollo sostenible.

Los conflictos con alcance estructural, como Conga y el Baguazo, surgieron para desafiar las bases institucionales del Estado, y pasaron a través de un proceso de incorporación a la arena de formulación de políticas públicas y su traducción en soluciones técnicas específicas, que suelen debilitar las profun-

das demandas iniciales. Los pueblos indígenas en la Amazonía ven la consulta como un medio para asegurar derechos más profundos como la territorialidad y la autodeterminación, por lo que demandan la necesidad de proveer consentimiento y no simplemente consulta. Sin embargo, los funcionarios del Estado tienden a ver la consulta como uno de muchos requerimientos sociales para poder iniciar operaciones. En el caso de Conga, la demanda de las comunidades no es solo un mejor análisis del EIA. Es también la protección específica de lagunas y el ambiente natural, pero la perspectiva de los tecnócratas traslada estas preocupaciones a un análisis «técnico» del grado del impacto que debe ser tolerado, dado que todas las interacciones humanas afectan el ambiente. El marco legal busca contener demandas indígenas que suelen exceder sus fronteras.¹⁴

Conclusión

Los debates internacionales sobre el consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas y la participación en los EIA han mostrado el potencial de estos mecanismos para repolitizar estructuras ambientales, pero en general ponen el foco sobre procesos y mecanismos. Cuando los reclamos indígenas se extienden más allá de los arreglos institucionales, la respuesta del Estado es multiplicar los canales de participación. El objetivo es escuchar las voces de las comunidades locales y de los pueblos indígenas, pero sin un compromiso real por trasladar sus preocupaciones a políticas públicas.

El caso del Perú es relevante para entender este problema porque el país ha tenido una experiencia única en construir e implementar nuevas instituciones para consulta y evaluación ambiental debido a fuertes movilizaciones sociales. Los conflictos de Conga en Cajamarca y del Baguazo en Amazonas obligaron al Estado a implementar nuevas instituciones para la evaluación ambiental (Senace) y la participación (la consulta) que prometieron seriamente considerar las preocupaciones de los pueblos indígenas sobre protección ecológica y autodeterminación.

¹⁴ Este no es el caso para la evaluación del EIA y la consulta. Otras estructuras legales como la regulación de comunidades nativas y campesinas o de propiedad colectiva son incapaces de satisfacer las aspiraciones políticas de los pueblos indígenas que trascienden a estas instituciones. Por ejemplo, el reconocimiento de derechos territoriales va más allá de los títulos de propiedad; el reconocimiento de naciones indígenas va más allá de los arreglos legales de las comunidades.

Sin embargo, en la práctica, las instituciones han servido para legitimar las inversiones. Las decisiones de política del Senace se enfocan en la evaluación técnica y la simplificación administrativa, pero no en definir condiciones ecológicas apropiadas antes de que las operaciones inicien. La consulta previa está fragmentada en diferentes etapas de los proyectos de inversión (dependiendo del sector) y no difiere prácticamente de la participación ciudadana en los EIA. Ambas son etapas procedimentales de un ciclo más largo del proyecto que las autoridades y las empresas suelen ver como obstáculos que necesitan ser rápidamente resueltos.

Desde la perspectiva de las organizaciones indígenas, las consultas son canales para expresar aspiraciones o formular demandas sobre «asuntos pendientes» con el Estado. Para ello, se apropian de la consulta con la intención de extender su dimensión política, pero, al final, la mayoría de sus demandas se entrampan en enredos institucionales complejos. La incapacidad y falta de voluntad del Estado para abordar estos temas subyacentes a la consulta determinan crucialmente la pérdida de fe en el proceso, particularmente cuando proyectos de extracción o de infraestructura están en juego. En última instancia, la consulta canaliza y a la vez limita la política indígena.

Los mecanismos de participación siguen siendo herramientas fundamentales para expresar demandas sociales. Sin embargo, si estas demandas no son propiamente trasladadas más allá de los canales de participación, están en riesgo de terminar en un vacío institucional o de reproducir conflictos sociales al dejar a los actores sociales sin más opción que dar un paso al costado en el juego de participación. El resultado es que los conflictos emergerán una y otra vez, no por la falta de participación ni por su misma existencia, sino porque la discusión propuesta por los actores sociales excede sobremanera a la gobernanza ambiental actual.

Más importante aún que repolitizar la participación es repolitizar la gobernanza actual que define por adelantado las fronteras y el espectro de toda demanda mediada a través de los canales de participación. Los derechos territoriales, la zonificación ecológica, y los derechos sociales y económicos, entre otros, están en juego cuando muchas comunidades se oponen a proyectos. Es tiempo de discutir seriamente propuestas de política pública dirigidas a abordar estos temas.

Bibliografía

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2009). *Perú: Bagua, seis meses después*. Londres: Amnistía Internacional.

BENAVIDES, R. (2013). *Gestión*, entrevista (Lima, Julio 26).

BENSON, J. (2003). What is the alternative? Impact assessment tools and sustainable planning. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(4), 261–280.

CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA – CAAAP (2016). *¿Cómo va la aplicación de la Consulta Previa en el Perú?: Avances y retos*. Lima: CAAAP.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE BOLIVIA, CEDIB. (2015). *Consultas previa*. Recuperado de: <http://www.cedib.org/tag/consulta-previa/>

COSTANZA, J. (2015). *Indigenous peoples' right to prior consultation: Transforming human rights from the grassroots in Guatemala*. *Journal of Human Rights*, 14(2), 260–285.

DAR. (2015). *Pronunciamiento: Rechazamos los riesgos sociales, ambientales y constitucionales de la Ley 30327*. Recuperado de http://www.dar.org.pe/noticias/pronunciamiento_nro_30327/

DE ECHAVE, J., & DIEZ, A. (2013). *Más allá de Conga*. Lima: RedGE. Due Process of Law Foundation, DPLF (2015). *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado: Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*. Washington: Oxfam & DPLF.

FACHIN, J. D., SEMINARIO: “Petróleo, Agua y pueblos amazónicos” (Lima, 13/09/17).

FERNÁNDEZ-CONCHA J., Vice-Ministro de Gobernanza Territorial. (April 14, 2017). *La República*.

FISCHOFF, B., SLOVIC, P., & LICHTENSTEIN, S. (1981). *The public vs. the experts: Perceived vs. actual disagreements about risks of nuclear power*. In V. Covello, J. Rodricks,

- R. TARDIFF, & W. FLAMM (Eds.), *The analysis of actual versus perceived risks* (pp. 235–249). New York: Palgrave.
- FLEMMER, R., & SCHILLING-VACAFLOR, A. (2016). *Unfulfilled promises of the consultation approach: The limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries*. *Third World Quarterly*, 37(1), 172–188.
- FONTANA, L., & GRUGEL, J. (2016). The politics of indigenous participation through “free prior informed consent”: Reflections from the Bolivian Case. *World Development*, 77, 249–261.
- GARCÍA, F. (2014). *Territorialidad y autonomía, proyectos minero-energéticos y consulta previa: El caso de los pueblos indígenas de la Amazonía ecuatoriana*. *Anthropologica*, 32, 71–85.
- GUSTAFSSON, M. (2017). *The struggles surrounding ecological and economic zoning in Peru*. *Third World Quarterly*, 38(5), 1146–1163.
- GUZMÁN-GALLEGOS, M. (2017). Between oil contamination and consultation: Constrained spaces of influence in Northern Peruvian Amazonia. *Third World Quarterly*, 38(5), 1110–1127.
- HANNA, P., VANCLAY, F., LANGDON, E., & ARTS, J. (2014). Improving the effectiveness of impact assessment pertaining to Indigenous peoples in the Brazilian environmental licensing procedure. *Environmental Impact Assessment Review*, 46, 58–67.
- HANNA, P., VANCLAY, F., LANGDON, J., & ARTS, J. (2016). Conceptualizing social protest and the significance of protest action to large projects. *Extractive Industries and Society*, 3(1), 217–239.
- HANNA, P., & VANCLAY, F. (2013). Human rights, indigenous peoples and the concept of free, prior and informed consent. *Impact Assessment & Project Appraisal*, 31(2), 146–157.
- HERNÁNDEZ, A. (2014). Pueblos indígenas y desarrollo: El rol de la consulta previa en los países andinos. *Pensamiento Americano*, 7(13), 39–63.
- HUÁSCAR, A. (2017). *Foro Público: “10 años de Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas”* (Lima, 20/09/17).

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK – IDB (2006). *Operational policy on indigenous peoples and strategy for indigenous development*. Washington: IDB.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS – ICMM (2013). *Indigenous peoples and mining: Position statement*. London: ICMM.

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. (2018). *Information System on International Labour Standards*. Online document. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314

INTERNATIONAL FINANCIAL CORPORATION – IFC (2012). *Performance standard 7: Indigenous peoples*. Washington: IFC.

INTERNATIONAL WORK GROUP FOR INDIGENOUS AFFAIRS, IWGIA (2017). *The indigenous world 2017*. Copenhagen: IWGIA.

JASKOSKI, M. (2014). Environmental licensing and conflict in Peru's mining sector: A path-dependent analysis. *World Development*, 64, 873–883.

JAY, S., JONES, C., SLINN, P., & WOOD, CH. (2007). Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. *Environmental Impact Assessment Review*, 27(4), 287–300.

KHATRI, U. (2013). Indigenous peoples' right to free, prior, and informed consent in the context of state-sponsored development: The new standard set by Sarayaku V; Ecuador and its potential to delegitimize the Belo Monte Dam. *American University International Law Review*, 29(1), 165–207.

KRIMSKY, S., & PLOUGH, A. (1988). *Environmental hazards: Communicating risks as a social process*. Dover, MA: Auburn House.

LEIFSEN, E., GUSTAFSSON, M., GUZMÁN-GALLEGOS, M., & SCHILLING-VACAFLO, A. (2017a). New mechanisms of participation in extractive governance: Between technologies of governance and resistance work. *Third World Quarterly*, 38(5), 1043–1057.

LEIFSEN, E., SÁNCHEZ-VÁZQUEZ, L., & REYES, M. (2017b). Claiming prior consultation, monitoring environmental impact: Counterwork by the use of formal instruments of participatory governance in Ecuador's emerging mining sector. *Third World Quarterly*, 38(5), 1092–1109.

- LEIFSEN, E. (2017). Wasteland by design: Dispossession by contamination and the struggle for water justice in the Ecuadorian Amazon. *The Extractive Industries and Society*, 4(2), 344–351.
- LI, F. (2009). Documenting accountability: environmental impact assessment in a Peruvian Mining Project. *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, 32(2), 218–236.
- MACHADO, M., LÓPEZ MATTA, D., MERCEDES CAMPO, M., ESCOBAR, A., & WEITZNER, V. (2017). Weaving hope in ancestral black territories in Colombia: The reach and limitations of free, prior, and informed consultation and consent. *Third World Quarterly*, 38(5), 1075–1091.
- MACKAY, F. (2005). The Draft World Bank Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples: Progress or more of the same? *Arizona Journal of International & Comparative Law*, 22(1), 65–98.
- MANIHUARI, J. (2017). *Foro Público: “Destrucción de la Amazonía y alternativas indígenas”*. Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (Lima, 22/09/17).
- MARCELO K., *Foro Público: “10 años de Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas”* (Lima, 20/09/17).
- MERINO, R. (2015). The politics of extractive governance: Indigenous peoples and socio-environmental conflicts in Peru. *Extractives industries and the Society*, 28 (1), 85–92.
- MERINO, R. (2017). Law and politics of Indigenous self-determination: The meaning of the right to prior consultation. In I. Watson (Ed.), *Indigenous peoples as subjects of international law*. London: Routledge.
- NAVARRO SMITH, A., BRAVO ESPINOSA, Y., & LÓPEZ-SAGÁSTEGUI, C. (2014). Derechos colectivos y consulta previa: Territorio cucapá y recursos pesqueros en Baja California, México. *Revista Colombiana de Sociología*, 37(2), 43–64.
- OECD (2005). *Integrated Environmental Permitting Guidelines for EECCA Countries*. Paris: OECD.
- O’FAIRCHEALLAIGH, C. (2017). Shaping projects, shaping impacts: Community controlled impact assessments and negotiated agreements. *Third World Quarterly*, 38(5), 1181–1197.

PERNAS, J. (2003). La autorización ambiental integrada: La integración horizontal de las autorizaciones sectoriales y su relación con otros mecanismos preventivos. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 7, 623–640.

PORTNEY, K. E. (1991). Public environmental policy decision making: Citizen roles. In R. Chechile & S. Carlisle (Eds.), *Environmental decision making: A multi-disciplinary perspective*. New York: Van Nostrand Reinhold.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. (2011). Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 18(1), 263–305.

SARANTAKOS, S. (2005). *Social research*. New York: Palgrave Macmillan.

SCHILLING-VACAFLOR, A. (2014). Rethinking the link between consultation and conflict: Lessons from Bolivia's gas sector. *Canadian Journal of Development Studies*, 35(4), 503–521.

SCHILLING-VACAFLOR, A., & FLEMMER, R. (2015). Conflict transformation through prior consultation? Lessons from Peru. *Journal of Latin American Studies*, 47(4), 811–839.

SCHILLING-VACAFLOR, A. (2017). Who controls the territory and the resources? Free, prior and informed consent (FPIC) as a contested human rights practice in Bolivia. *Third World Quarterly*, 38(5), 1058–1074.

SZABLOWSKI, D. (2010). Re-empaquetando el CLPI: Las conexiones globales y el debate sobre el consentimiento indígena para la extracción industrial de recursos. *Anthropologica*, 2, 217–238.

VELARDE, J. (2017). Entrevista. *La República*. Lima, agosto (disponible <http://larepublica.pe/politica/1078601-gerente-de-yanacocha-pide-a-kuczynski-sumarse-alesfuerzo-de-viabilizar-conga>).

WEISS, G., & WODAK, R. (2003). *Critical discourse analysis: Theory and interdisciplinarity*. London: Palgrave Macmillan.

WEITZNER, V. (2017). 'Nosotros Somos Estado': Contested legalities in decisionmaking about extractives affecting ancestral territories in Colombia. *Third World Quarterly*, 38(5), 1198–1214.

WIELAND, P. *Intervención pública en conferencia PERUMIN*, Arequipa, 21/09/17. Disponible: https://www.youtube.com/watch?v=81i_9K2-Guk (revisado en marzo 2018).

WORLD BANK (2013). *Operational policy 4.10 – Indigenous peoples* (revisado en abril 2013). Washington: World Bank.



LA REFORMA ELECTORAL INCONCLUSA Y LA AGENDA LEGISLATIVA PENDIENTE

José Naupari

Introducción

La dispersión de la legislación electoral y la desconfianza ciudadana en las organizaciones políticas, con el consecuente impacto en la representatividad de estas últimas y la legitimidad democrática de las autoridades, no constituyen un fenómeno o problema nuevo en el país. Por el contrario, podría sostenerse válidamente que se trata de una constante.

Por ello, desde hace ya varios años, en los organismos electorales, la sociedad civil y el propio Congreso de la República, en los periodos de mandatos representativos anteriores, se han venido impulsando iniciativas de reformas políticas y electorales que impliquen tanto modificaciones a la Constitución Política como a un código o ley electoral.

El Congreso de la República disuelto el 30 de setiembre de 2019 no fue la excepción a ese ánimo reformista, sea por voluntad propia o por iniciativas legislativas planteadas por el Poder Ejecutivo y respecto de las cuales formuló cuestiones de confianza. Consecuencia de ello, se aprobaron tanto reformas constitucionales como legales. Sin embargo, el Código o Ley Electoral siguió siendo un anhelo o un sueño no materializado aún.

En las líneas siguientes, se hará un recuento del trabajo realizado por el Congreso electo para el periodo 2016-2021, en el cual pueden identificarse diversas etapas. Asimismo, se delimitarán los retos o materias que deberán abordar los congresistas que resulten electos en el marco de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 para completar el periodo de mandato representativo mencionado.

El intento fallido de la unificación y codificación electoral

Sea porque se asumió que se tenía la mayoría parlamentaria suficiente para impulsar la aprobación de una ley orgánica (en estricto, un código electoral) que materializara la tan ansiada reforma electoral, o porque existía una convicción de la importancia y necesidad de la misma (entiéndase, la reforma política y electoral), desde el inicio del periodo de mandato representativo 2016-2021, se evidenció un interés formal del Congreso en la codificación o unificación de la legislación electoral dispersa, desde luego, previa revisión y reformas al marco normativo vigente.

En la primera sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento (CCR), el 23 de agosto de 2016, presidida por Miguel Ángel TORRES Morales, se presentó el plan de trabajo correspondiente al periodo anual de sesiones 2016-2017, el cual consideraba la creación, entre otros, de un grupo de trabajo encargado del estudio de la reforma electoral. Literalmente, el mencionado plan de trabajo señalaba:

Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral

Es necesario que la Comisión de Constitución y Reglamento realice una evaluación integral y un estudio detallado de la vigencia del marco normativo en materia electoral y sobre todo se desarrollen propuestas que permitan procesos electorales transparentes, imparciales, democráticos, sin interferencias y que reflejen el pleno respeto a la decisión popular. Dicha labor se encargará a un Grupo de Trabajo que deberá regirse a un calendario riguroso, teniendo en cuenta que en el año 2018 se producirán elecciones municipales y regionales (CCR 20117: 10).

En la misma sesión se aprobó la creación del grupo de trabajo, formado por Patricia Donayre Pasquel (coordinadora), Marisol Espinoza Cruz y Gilbert Violeta López, al que se le otorgó inicialmente un plazo de 120 días calendario para presentar su informe.¹

Como se aprecia, desde la creación del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral, se tuvo claro que su finalidad era que aquel coadyudara a efectuar cambios al marco normativo electoral que resultasen aplicables al proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018. Asimismo, es importante resaltar que, en principio, la finalidad de la formación del grupo de trabajo por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento no era la presentación de un anteproyecto de Código o Ley Electoral que unificase la legislación dispersa, ya que se hacía una referencia genérica a «propuestas».

Fue el Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral (GTERE) el que incluyó, valga la redundancia, en su plan de trabajo, la elaboración de un proyecto de ley que tenga por finalidad la aprobación de un código electoral.

Efectivamente, el plan de trabajo no solo menciona al Código Electoral dentro de la sección de temas de estudio (en el cual también se encontraban los ítems de normas urgentes, observadas y en trámite y del Código Procesal Electoral), sino también en la sección de calendarización de trabajos, en cuya cuarta etapa se previó lo siguiente:

Cuarta fase: elaboración de proyecto de ley del código electoral

Con los insumos recogidos la Asesoría elaborará una propuesta consensuada, la cual será sometida a debate de los integrantes del Grupo para su aprobación y presentación a la Comisión de Constitución y Reglamento (GTRE 2017: 8).

Al respecto, resulta oportuno indicar que el propio grupo de trabajo distingue, en la sección de calendarización de trabajos, lo relativo a la elaboración de un proyecto de ley que tenga por finalidad la aprobación de un Código

¹ El plazo otorgado al Grupo de Trabajo, previa presentación de un informe parcial, fue ampliado por 120 días calendario adicionales en la décima segunda sesión de la Comisión de Constitución y Reglamento del 13 de diciembre de 2016. Luego, la coordinadora del Grupo de Trabajo, Patricia Donayre Pasquel, solicitó, en la décima séptima sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del 18 de abril de 2017, una nueva ampliación de plazo para la presentación del Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral, para el 16 de mayo de 2017, solicitud que fue aprobada.

Electoral, y lo relacionado con la elaboración del informe final, que se prevé como la quinta fase.

La distinción señalada en el párrafo anterior reviste de singular importancia, pues permitiría sostener que, desde un primer momento, se tenía claro que la aprobación del informe final no implicaba, a su vez y de manera automática, la aprobación de un dictamen de un anteproyecto de ley contenido en este (entiéndase, el informe final). Expresado, en otros términos, si bien el grupo de trabajo alcanzaría un anteproyecto de ley, el que formase parte del informe final no implicaba que la Comisión de Constitución y Reglamento transformase el citado informe final en un dictamen.

Es más, el propio Grupo de Trabajo se autolimitó al señalar en su plan de trabajo que alcanzaría insumos para que sea la Comisión de Constitución y Reglamento la que elabore y apruebe los dictámenes correspondientes. Efectivamente, en el citado documento se indica:

Como cualquier reforma esta debe ser sistémica. De lo contrario, se corre el riesgo de aprobar disposiciones inconexas. Por esa razón el trabajo preliminar en el Grupo de Estudio *permitirá que la Comisión tenga los insumos necesarios para la fase de elaboración de los dictámenes correspondientes* [las cursivas son nuestras] (GTRE 2017: 2).

En adición a lo expuesto, habría que recordar que el artículo 35 Reglamento del Congreso de la República atribuye la competencia para estudiar y dictaminar sobre los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso. Incide en el ámbito legislativo y de fiscalización a las comisiones ordinarias, no así a grupos de trabajo que puedan formarse en estas.

Asimismo, es preciso señalar que el propio Reglamento del Congreso diferencia entre «dictámenes» e «informes». Respecto a los primeros, se tiene que el artículo 70 del Reglamento prevé: «*Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio*» [las cursivas son nuestras].

En tanto, en el caso de los informes, el artículo 71 establece: «*Los informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación,*

de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las comisiones ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas» [las cursivas son nuestras].

Con estas consideraciones en torno a la naturaleza de lo que correspondía elaborar al grupo de trabajo y quién tenía la competencia para elaborar y aprobar dictámenes sobre iniciativas legislativas, en la vigésima sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, 16 de mayo de 2017, se aprobó el referido Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral.

En la referida sesión del 16 de mayo, Miguel Ángel Torres Morales, entonces presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento (CCR), precisó que lo que iba a ser materia de aprobación era un informe, no así un dictamen, al mencionar lo siguiente:

El señor presidente agradeció y reconoció el trabajo que ha efectuado el grupo de trabajo, a sus integrantes y en especial a su coordinadora la congresista Patricia Donayre Pasquel. Agregó que se consultó a la Dirección General Parlamentaria y al Departamento de Comisiones, respecto al tipo de documento que debe entregar un grupo de trabajo, obteniendo como respuesta, que es un informe que sustente las acciones realizadas, formulando conclusiones, recomendaciones. Asimismo, indicó que la agenda para las próximas semanas será para analizar y estudiar el documento entregado por el grupo de trabajo. Respecto al cronograma alcanzado, precisó que es necesario evaluarlo, debido a que propone sesiones que van más allá de su periodo como presidente de la comisión (CCRa 2017: 6).

Por tanto, el informe final no se erigió ni siquiera en un insumo u originó el compromiso de los miembros de la Comisión de Constitución y Reglamento de suscribir el Anteproyecto de Ley Electoral y, así, convertirlo en un proyecto de ley. Solo existió un compromiso de análisis y estudio del contenido del mismo. Así, el camino hacia una ley o código electoral comenzaba a oscurecerse o, por lo menos, hacerse más sinuoso y largo.

La sesión siguiente a la aprobación del Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral confirmó los temores de que el Código Electoral, si llegaba a ver la luz en el periodo 2016-2021, sería recién al final

del mismo: el transcurso del tiempo había ganado y se encontraban próximas las Elecciones Regionales y Municipales de 2018. Así, el debate sobre una ley electoral daba iniciaba el debate de las reformas «urgentes». Ello se desprende de lo que señaló el entonces presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento en la sesión del 23 de mayo de 2017:

El señor presidente señaló que se ha revisado el documento presentado por el grupo de trabajo de reforma electoral, llegándose a la conclusión que contiene una gran cantidad de temas que van a generar una discusión profunda e importante. Agregó que el objetivo final era lograr un código electoral; sin embargo, mostró su preocupación por la cercanía de las elecciones municipales y regionales; por lo que precisó la necesidad de priorizar algunos temas relacionados a los procesos electorales para gobiernos regionales y gobiernos locales (CCRb 2017: 6).

Por si existían dudas sobre que un proyecto de ley o código electoral no vería la luz en un futuro inmediato, el Plan de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento correspondiente al Periodo Anual de Sesiones 2017-2018, bajo la presidencia de Úrsula Letona Pereyra, despejó cualquier interrogante, al indicar lo siguiente:

Realizar una reforma política y electoral integral en un corto plazo, resulta materialmente imposible en un solo periodo anual de sesiones. Debido a la amplitud de las temáticas trascienden a procesos electorales específicos e inciden directamente tanto en el tipo de organizaciones políticas que queremos, como en las autoridades y el Estado que viene demandando la ciudadanía.

[...]

En lo que respecta a la metodología de trabajo *antes de iniciar el debate sobre una reforma electoral-legal integral*, primero se requiere evaluar las iniciativas de reforma constitucional que se han presentado y que versan, por ejemplo, sobre:

[...]

Esta labor indudablemente requiere un proceso de profundo análisis y múltiples debates, lo que no es factible realizar en un periodo anual de sesiones.

Por ello, se ha debido distinguir lo «urgente», lo «necesario», lo «importante» y lo «óptimo», para definir las prioridades de la Comisión de Constitución y Reglamento para el periodo 2017-2018 (CCRb 2017: 8-9) [las cursivas son nuestras].

La cita anterior evidencia el material reconocimiento del error en la estrategia de abordar la reforma electoral que se tuvo al inicio. Efectivamente, antes de realizar una reforma política y electoral integral de carácter legal, lo que correspondía primero era efectuar una evaluación del marco constitucional y, de ser el caso, modificarlo (en virtud de iniciativas relacionadas, por ejemplo, con la bicameralidad en la estructura del Congreso, renovación parcial del Parlamento, renunciabilidad del cargo de congresista, voto voluntario, creación de nuevos supuestos de suspensión del ejercicio de los derechos de la ciudadanía, cambios en la modalidad de elección de congresistas, restablecimiento de la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes, entre otros). Recién, luego de ello, correspondía ingresar al estudio, debate y aprobación de un código o ley electoral.

En este contexto, en el periodo anual de sesiones 2016-2017, debió dilucidarse sobre si se otorgaba al Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral el análisis de las iniciativas de reforma constitucional, además de las de rango legal; o si se decidía no crear el citado grupo y, en este periodo, la Comisión de Constitución y Reglamento se dedicaba, fundamentalmente, a la observación de las reformas constitucionales con incidencia directa en la materia electoral.

Sin embargo, en el citado periodo no se optó por ninguna de las dos alternativas, sino que, más bien, se creó el grupo de trabajo para que se limite a evaluar las iniciativas con rango de ley, no así las constitucionales, como lo dejó claramente establecido Miguel Ángel Torres Morales, entonces presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, en la décima novena sesión ordinaria de esta comisión, realizada el 9 de mayo de 2017, en la que sostuvo:

El señor presidente. - [...]

Solamente para hacer una precisión desde la Mesa.

En efecto, el acuerdo que se tuvo para el grupo de trabajo es que se revisara todo lo que tenga que ver con reforma electoral en el nivel de legislación, no de reforma constitucional.

Con ello, el intento de que el país cuente con un Código o Ley Electoral había sido dejado de lado, una vez más, o por lo menos, postergado. Era el tiempo de las reformas «urgentes». (CCRC 2017: 3)

La etapa de las reformas urgentes y las Elecciones Regionales y Municipales de 2018

Si bien ya desde el inicio del periodo de mandato representativo 2016-2021 de los miembros del Congreso de la República se tenía conocimiento de la proximidad de las Elecciones Regionales y Municipales de 2018, es recién luego de la aprobación del Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral, mayo de 2017, que se deciden abordar las iniciativas legislativas que, de manera específica y ya no en el marco de una reforma integral, incidirían directamente en este proceso electoral.

Muestra de ello es que, en el propio periodo anual de sesiones 2016-2017, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó dos dictámenes relacionados con la materia electoral que se convertirían en leyes que resultaron de aplicación para el proceso de Elecciones Regionales y Municipales de 2018:

- «Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 242/2016-JNE y en el Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral de la Comisión de Constitución y Reglamento, en el extremo que proponen optimizar los principios de seguridad jurídica y legalidad en los procesos electorales, así como el de eficacia del acto electoral», aprobado el 9 de junio de 2017.
- «Dictamen recaído en los proyectos de ley 497/2016-CR, 1269/2016-CR y 1242/2016-CR, y en el Informe Final del Grupo de Trabajo de Estudio de la Reforma Electoral de la Comisión de Constitución y Reglamento, en el extremo que proponen modificar y unificar el cronograma electoral para facilitar la fiscalización del padrón electoral, el ejercicio del derecho a la participación política, la planificación de las organizaciones políticas, el control que ejercen las autoridades electorales y la capacitación a los miembros de mesa de sufragio», aprobado el 13 de junio de 2017.

En el periodo anual de sesiones 2017-2018, las prioridades ya estaban claramente definidas: las reformas «urgentes» con miras a las Elecciones Regionales

y Municipales de 2018 y, luego, las reformas «necesarias» o «importantes», lo que comprendía el estudio de las iniciativas de reforma constitucional. Ello quedó plasmado en el Plan de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento presidida por Úrsula Letona Pereyra, en el que se proponía:

Prioridades legislativas a ser tratadas:

Reforma política-electoral. Primera etapa

[...]

Por ello, se ha debido distinguir lo «urgente», lo «necesario», lo «importante» y lo «óptimo», para definir las prioridades de la Comisión de Constitución y Reglamento para el periodo 2017-2018.

En ese sentido, el proceso de reforma política-electoral se divide en al menos dos etapas:

Primera: Reformas legislativas urgentes para afrontar el Procesos de Elecciones Regionales y Municipales 2018: A trabajarse en la Primera Legislatura del Periodo Anual de Sesiones 2017-2018, más específicamente, en los meses de agosto-noviembre 2017.

Considerándose las siguientes temáticas:

- Financiamiento.
- Impedimentos.
- Fortalecimiento de partidos.
- Requisitos de candidatos.
- Democracia interna.
- Propaganda.
- Requisitos de listas-cuotas.

Segunda: Reformas constitucionales necesarias o importantes para las Elecciones Generales 2021:

Segunda Legislatura del Periodo Anual de Sesiones 2017-2018, marzo-junio 2018 (primera votación); y

Primera Legislatura del periodo Anual de Sesiones 2018-2019, setiembre-diciembre 2018 (segunda votación) (CCRb 2017: 8-9).

Atendiendo a este objetivo, lograron aprobarse seis leyes de reforma electoral que fueron aplicadas a partir del proceso de Elecciones Regionales y Municipales de 2018:

1. Ley 30673, «Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral», publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de octubre de 2017.

Esta norma, la Ley del Cronograma Electoral, tuvo por finalidad, fundamentalmente, uniformizar, modificar y establecer plazos para ordenar el proceso electoral, a efectos de que pueda operar con mayor facilidad el principio de preclusión y no existan etapas del proceso que pudieran contraponerse e incidir de manera negativa en el principio de seguridad jurídica que debe ser optimizado en toda elección (conjuntamente, desde luego, con el principio de celeridad). Asimismo, se buscó facilitar el ejercicio de las funciones de los organismos del sistema electoral. En este contexto, entre las reformas que incorporó la presente ley, se tienen las siguientes:

- Se fijó la fecha de cierre del padrón electoral en 365 días calendario antes de la elección, estableciéndose que este día comprende a todos aquellos que cumplan la mayoría de edad hasta la fecha de realización del acto electoral.
- Se estableció que los procesos electorales debían ser convocados, como máximo, 270 días calendario antes de la fecha de realización del acto electoral.

- Se dispone que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) remita el padrón preliminar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) 240 días calendario antes de la elección.
- Se indicó que las alianzas electorales debían inscribirse en el periodo entre 270 y 210 días calendario antes de la elección de autoridades.
- Se dispuso que el JNE debía de aprobar el padrón electoral dentro de los treinta días calendario siguientes de recibido el padrón preliminar por parte del Reniec.
- Se previó que las elecciones internas de las organizaciones políticas se realicen entre los 210 y 135 días calendario antes del día del acto electoral.
- Se determinó que el plazo para presentar solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos vencería 110 días calendario antes de la elección.
- Se estableció en sesenta días calendario antes de la elección el plazo para que se publiquen las fórmulas y listas de candidatos admitidas. Es decir, materialmente se estableció que hasta esta fecha los órganos jurisdiccionales electorales debían resolver de manera definitiva las solicitudes de inscripción correspondientes.
- Se fijó que solo hasta sesenta días calendario antes de la fecha de realización del acto electoral las organizaciones políticas podían solicitar el retiro de sus fórmulas y listas de candidatos, y los candidatos renunciar a su candidatura ante el Jurado Electoral Especial competente.
- Se dispuso que las tachas debían ser resueltas, como máximo, hasta treinta días calendario antes de la elección.
- Se dispuso que la exclusión de candidatos por irregularidades relacionadas con su declaración jurada de hoja de vida debía efectuarse, como máximo, hasta treinta días calendario antes de la elección.
- Se estableció que, para participar en procesos electorales, las organizaciones políticas debían contar con inscripción vigente en

el Registro de Organizaciones Políticas del JNE, como máximo, a la fecha de vencimiento del plazo para la convocatoria al proceso electoral que corresponda.

2. Ley 30682, «Ley que modifica los artículos 4 y 79 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales», publicada en el diario oficial El Peruano 18 de noviembre de 2017.

Esta norma, Ley de Inmodificabilidad de las Normas Electorales, se emitió como consecuencia de una iniciativa legislativa presentada por el JNE.

Mediante esta ley, materialmente, se dispone que solo resulten aplicables a un determinado proceso electoral aquellas leyes que sean publicadas antes de un año de la fecha de realización del acto electoral correspondiente, fecha que coincide con el cierre del padrón electoral en procesos de calendario fijo.

Asimismo, prevé que las normas reglamentarias relacionadas con procesos electorales o de consulta popular deban ser publicadas hasta antes de la publicación de la convocatoria al proceso o consulta corresponda, de lo contrario, no podrían ser aplicables a dicho proceso.

Además, con esta ley se precisó que el proceso electoral culmina con la publicación de la resolución que emite el pleno del JNE declarando, valga la redundancia, su conclusión.

3. Ley 30688, «Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente», publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de noviembre de 2017.

Mediante la presente ley se dispuso la eliminación de las organizaciones políticas locales, ello atendiendo a su naturaleza temporal (se inscribían para un proceso electoral específico) y a que no les resultaba exigible el marco

normativo sobre democracia interna previsto en la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas.

Sin embargo, se incluyó una disposición complementaria transitoria que estableció que dicha reforma no resultaría de aplicación a quienes, a la fecha de publicación de la ley, hubiesen adquirido un kit electoral para la constitución de una organización política local y dicho kit estuviera, desde luego, vigente.

4. Ley 30689, «Ley que modifica el Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la Política», publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de noviembre de 2017.

Esta norma, Ley de Financiamiento de Organizaciones Políticas, incorporó diversas modificaciones en lo que se refiere a las fuentes de financiamiento permitido y prohibido, tipificación de infracciones y sanciones y procedimientos de verificación y control, entre las que destacan las siguientes:

- Se procura precisar los fines a los cuales deben destinados, porcentualmente, los recursos que se reciben como consecuencia del financiamiento público directo. En ese contexto, se permite que hasta el 50% se destine a gastos de funcionamiento ordinario de la organización política, rubro en el cual no se comprende los procesos de democracia interna.
- Se eleva de sesenta a ciento veinte unidades impositivas tributarias (UIT) el tope para el financiamiento privado que puedan recibir de una misma persona, anualmente, una organización política.
- Se fija en 250 UIT, el tope de lo que puede recabar una organización política por la realización de actividades proselitistas.
- Se crea la figura del recibo de aportación, a efectos de que los aportes no sean anónimos y quede un registro de los mismos, identificando a los aportantes y el monto realizado.
- Se reconoce como fuente de financiamiento permitida, los ingresos por los servicios que la organización política brinde a la ciudadanía.

- Se prevé la denominada «bancarización» de todo aporte que supere una UIT.
- Se prohíbe el aporte de personas jurídicas con fines de lucro nacionales o extranjeras y, si pese a dicha prohibición, la empresa aporta, no podrá contratar con el Estado en la circunscripción en la que la organización política se vio beneficiada con el aporte hubiera ganado la elección.
- Se prohíbe el aporte de personas jurídicas sin fines de lucro nacionales.
- Se prohíbe que aporten las personas naturales que tengan sentencia consentida o ejecutoriada, o que pese sobre ellas un mandato de prisión preventiva vigente por la presunta comisión de delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos o terrorismo. Se prevé que dicha prohibición se extienda diez años luego de cumplida la condena.
- Se dispone que las organizaciones políticas cuenten con un sistema de control interno.
- Se crea la figura del responsable de campaña de los candidatos, para el caso de las elecciones congresales y representantes ante el Parlamento Andino, y en el caso de las elecciones regionales y municipales, para los candidatos a los cargos de gobernador y vicegobernador regional y alcalde.
- Se dispone a nivel legal y de manera expresa que se presenten informes de ingresos y gastos recibidos durante la campaña electoral, disponiéndose que estos deban ser entregados en un plazo no mayor de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución que declare la conclusión del proceso correspondiente.
- Se precisa que el tesorero nacional y los tesoreros descentralizados de la organización política son los únicos autorizados para suscribir contratos de propaganda electoral con los medios de comunicación o empresas de publicidad exterior en favor de los candidatos, siendo que, en el caso de elecciones regionales y municipales, sí se faculta a contratar al responsable de campaña.

- Se prevé que no se pueden establecer precios superiores al promedio cobrado a privados por la publicidad comercial en los últimos dos años, en el mismo horario de difusión.
- Se establecen límites de tiempo a ser contratados con sus propios recursos (privados) a las organizaciones políticas y candidatos, en medios de comunicación de radio y televisión de cobertura nacional.
- Se establece como regla general que la exclusión por la entrega de dádivas proceso electoral solo procederá en caso de reincidencia; la excepción a dicha regla, que faculta la exclusión ante la comisión de dicha infracción, es si el bien entregado en calidad de dádiva, supera las dos UIT.
- Se reduce de 0,5 a 0,3 de una UIT, el tope del valor de los bienes que pueden ser entregados en calidad de propaganda electoral o de alimentos y bebidas que se entreguen, para consumo de manera directa o inmediata, en un evento proselitista.
- Se prevé que para que una organización política pueda constituir una alianza electoral o modifique su ficha de inscripción (esto es, modifique su denominación o estatuto), debe cumplir previamente con las sanciones impuestas.

5. Ley 30692, «Ley que modifica la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para regular el vínculo entre el candidato y la circunscripción por la cual postula», publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de diciembre de 2017.

Mediante la referida ley, se procuró uniformizar y flexibilizar los requisitos para ser candidato a cargos públicos representativos regionales y municipales, permitiendo que los ciudadanos puedan postular por la circunscripción en la cual nacieron, así no cuenten con un domicilio o residan en ella.

El mayor nivel de flexibilización del marco normativo electoral se encuentra a nivel de los cargos regionales, puesto que se modifica el requisito de residencia efectiva por el de domicilio, admitiéndose el denominado «domicilio

múltiple»; se reduce de tres a dos años continuos antes de la fecha de vencimiento del plazo para presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, el periodo de tiempo que se debe acreditar el domicilio; y se elimina el requisito inscribir en el Reniec un domicilio en la circunscripción electoral por la cual pretende postular

6. Ley 30717, «Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos», publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de enero de 2018.²

La referida norma, Ley de Impedimentos, incorpora, valga la redundancia, impedimentos de naturaleza permanente relacionados con la comisión de determinados delitos. En concreto, si es que una persona es condenada en calidad de autora por la comisión de los tipos penales relacionado al terrorismo, apología al terrorismo, tráfico ilícito de drogas o violación de la libertad sexual; así se produzca la rehabilitación por el cumplimiento de la condena, esta se encontrará impedida de postular a cargos públicos representativos.

Asimismo, si es que una persona, por su condición de funcionario o servidor público, es condenada como autora de delitos dolosos de colusión, peculado o corrupción, el impedimento se mantiene así se hubiese rehabilitado.

Otro aspecto importante a destacar de dicha norma es que «positiviza» la regla de que el impedimento surge así la pena privativa de la libertad sea suspendida, no es necesario que la condena imponga una pena efectiva. Asimismo, también precisa que la sentencia que sirva de sustento al impedimento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política en su redacción vigente a esa fecha, debe encontrarse consentida o ejecutoriada, no resultando suficiente una sentencia en primera instancia.

² Es preciso indicar que el Colegio de Abogados de Ica ha interpuesto una demanda de inconstitucionalidad contra esta ley. Así, el proceso correspondiente se encuentra en trámite ante el Tribunal Constitucional (Expediente 00015-2018-PI/TC).

El periodo de tiempo que existió entre la aprobación del correspondiente dictamen por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento y la publicación de las leyes antes mencionadas, se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 1

TIEMPOS PARA LA PUBLICACIÓN DE LAS LEYES «URGENTES» APROBADAS CON MIRAS A LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2018

Ley	Aprobación de dictamen	Votación en el pleno	Publicación en el diario oficial	Periodo para aprobación y publicación
30673	13-06-2017 ³	19-10-2017 ⁴	20-10-2017	4 meses y 7 días
30682	09-06-2017 ⁵	15-11-2017 ⁶	18-11-2017	5 meses y 9 días
30688	12-09-2017	02-11-2017	29-11-2017	2 meses y 17 días
30689	22-08-2017	09-11-2017 ⁷	30-11-2017	3 meses y 8 días
30692	17-10-2017	15-11-2017	05-12-2017	1 mes y 18 días
30717	05-12-2017 ⁸	09-01-2018 ⁹	09-01-2018	1 mes y 4 días

Fuente: www.congreso.gob.pe.
Elaboración: Propia.

³ Si bien la primera autógrafa de la ley aprobada por el Pleno del Congreso de la República fue observada por el presidente de la República mediante Oficio 274-2017-PR, del 18 de octubre de 2017; el 19 de octubre de 2017, por Acuerdo de Junta de Portavoces, se decidió la exoneración de dictamen de esta observación y la ampliación de la agenda del pleno.

⁴ La votación de la primera autógrafa de la ley que aprobó el Pleno del Congreso de la República y que fue observada por el presidente de la República se produjo el 20 de setiembre de 2017.

⁵ Si bien la primera autógrafa de la ley aprobada por el Pleno del Congreso de la República fue observada por el presidente de la República mediante Oficio 275-2017-PR, del 18 de octubre de 2017; el 2 de noviembre de 2017, por Acuerdo de Junta de Portavoces, se decidió la exoneración de dictamen de dicha observación y la ampliación de la agenda del pleno.

Si bien aquellas fueron las únicas leyes que se emitieron con miras al proceso de Elecciones Regionales y Municipales de 2018, es preciso reconocer que la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó otros dictámenes con la finalidad de que resulten de aplicación en dicho proceso electoral o a las autoridades elegidas producto de aquel (entiéndase, de las Elecciones Regionales y Municipales de 2018), sin embargo, no llegaron a ser agendados, debatidos o aprobados por el Pleno del Congreso de la República hasta la fecha de su disolución. Dichos dictámenes fueron:

1. «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 1347/2016-CR, que propone modificar el artículo 5 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, con el objeto de elevar la valla electoral para la elección de gobernador y vicegobernador regional», aprobado el 17 de octubre de 2017.¹⁰

⁶ La segunda votación de la primera autógrafa que aprobó el pleno del Congreso de la República y que fue observada por el presidente de la República se produjo el 20 de setiembre de 2017, y la primera, el 13 de setiembre de 2017.

⁷ Al respecto, es preciso indicar que una primera votación sobre un texto sustitutorio presentado en el pleno del Congreso de la República por la entonces presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento, Úrsula Letona Pereyra, se efectuó el 4 de octubre de 2017. Sin embargo, ni se exoneró ni se sometió el mismo texto a una segunda votación, sino, más bien, se presentó, el 9 de noviembre de 2017, un texto sustitutorio en el pleno del Congreso de la República (en estricto, en esta fecha se presentaron dos textos sustitutorios, uno a las 12:51 horas y otro a las 14:20 horas), que fue el que se votó y respecto del cual se exoneró de la segunda votación el 9 de noviembre de 2017.

⁸ Es preciso indicar que la primera autógrafa de la ley aprobada por el pleno del Congreso de la República que fue observada por el presidente de la República, mediante Oficio 302-2017-PR, de 28 de noviembre de 2017, no tuvo su origen en un dictamen, pues, mediante acuerdo de Junta de Portavoces del 19 de octubre de 2017, se acordó exonerar de dictamen las iniciativas legislativas vinculadas con la materia y la ampliación de la agenda. La fecha consignada en el cuadro corresponde al «Dictamen de allanamiento de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en la observación formulada por el Poder Ejecutivo a la autógrafa de la norma que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos, correspondiente a los proyectos de ley 616/2016-CR, 641/2016-CR, 1225/2016-CR y 2076/2017-CR».

⁹ La votación de la primera autógrafa de la ley que aprobó el pleno del Congreso de la República y que fue observada por el presidente de la República se produjo el 2 de noviembre de 2017.

¹⁰ Mediante este dictamen se pretendía incrementar a 40% el porcentaje de votos válidos que debía obtener una fórmula de candidatos a gobernador y vicegobernador regional para que gane en una primera elección. El dictamen fue sustentado y debatido en el pleno del Congreso de la República en su sesión del 15 de noviembre de 2017. Sin embargo, al no existir el consenso suficiente, quedó en cuarto intermedio.

2. «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley 129/2016-CR y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas», aprobado el 3 de octubre de 2017.¹¹
3. «Dictamen recaído en los proyectos de ley 0014/2016-CR, 0819/2016-CR, 0934/2016-CR, 0939/2016-CR, 1349/2016-CR, 1530/2016-CR, 1533/2016-CR y 1890/2017-CR, que proponen incorporar nuevas causales de declaratoria de vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales democráticamente elegidas», aprobado el 5 de diciembre de 2017.¹²

Asimismo, se tiene que en el periodo anual de sesiones 2017-2018, la Comisión de Constitución y Reglamento estudió y emitió dictámenes sobre iniciativas de reforma constitucional con incidencia electoral; sin embargo, salvo uno de ellos,¹³ todos los demás recomendaban la no aprobación y archivo de las iniciativas. Tales dictámenes «negativos» fueron los siguientes:

¹¹ Con el citado dictamen, se pretendía modificar la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para disponer expresamente que los miembros del órgano electoral central tengan miembros suplentes. Asimismo, se recomendaba precisar las atribuciones con las que cuenta el órgano electoral central, así como de los órganos electorales descentralizados. También se buscaba facultar expresamente al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), para que brinde asistencia técnica a las organizaciones políticas en sus respectivos procesos de democracia interna de elección de candidatos.

¹² Fundamentalmente, este dictamen pretendía uniformizar las causales de declaratoria de vacancia y suspensión de autoridades regionales y locales, facultar a la Contraloría General de la República a solicitar la vacancia o suspensión de este tipo de autoridades. También se pretendía tipificar como causal de suspensión de gobernadores regionales o alcaldes, el no asistir a las citaciones que efectúen las comisiones del Congreso o el pleno, en el marco del artículo 87 del Reglamento del Congreso de la República.

¹³ Se trata del «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 0904/2016-CR, que propone ampliar el periodo de duración del cargo del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales», aprobado el 12 de diciembre de 2017. No obstante, es preciso indicar que el texto sustitutorio que aprobó la citada comisión no proponía una reforma constitucional, sino reformas a las leyes orgánicas de los tres organismos del sistema electoral, para disponer que si el periodo de vigencia del mandato del jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) o de alguno de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) vencía durante el desarrollo de un proceso electoral o de consulta popular, este se extendía hasta su conclusión. En el caso del jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), este se extendía solo hasta la fecha en que este organismo autónomo remitiese el padrón electoral preliminar al JNE.

1. «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído en el Proyecto de Ley 1500/2016-CR, que propone que el defensor del Pueblo sea elegido por voto popular», aprobado el 19 de diciembre de 2017.
2. «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 1829/2017-CR, que propone exigir residencia efectiva continua por un mínimo de quince (15) años en territorio nacional para ser candidato a presidente de la República», aprobado el 6 de marzo de 2018.
3. «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 1485/2016-CR, que promueve la participación política de los menores de 16 y 17 años a través del voto facultativo», aprobado el 10 de abril de 2018.
4. «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 1507/2016-CR, que propone modificar el artículo 95 de la Constitución Política del Perú para establecer límites a la reelección continua e indefinida y permitir la renuncia al cargo de congresista de la República», aprobado el 8 de mayo de 2018.

Finalmente, es preciso indicar que pese a que el Plan de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento correspondiente al periodo anual de sesiones 2017-2018 fijó como sus objetivos, luego del estudio y dictamen de las reformas «urgentes», el análisis de las iniciativas de reforma constitucional; en la segunda legislatura ordinaria correspondiente al citado periodo anual de sesiones se aprobó un dictamen que tenía por finalidad una reforma puntual: la eliminación del voto electrónico.

En efecto, el 14 de junio de 2018 se aprobó el «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 2774/2018-CR, que plantea la derogación de la implementación del voto electrónico en los procesos electorales».

I. El Poder Ejecutivo toma la iniciativa de la reforma política y electoral: Parte 1 (las reformas que fueron aprobadas por referéndum)

Ciertamente, el Congreso de la República en ningún momento dejó de presentar, a través de los distintos grupos parlamentarios, iniciativas legislativas de reforma política y electoral. Asimismo, se debe reconocer que el Poder Ejecutivo también había presentado ya iniciativas de reforma política y electoral, Un ejemplo de ello lo constituye el Proyecto de Ley 1325/2016-PE, presentado el 2 de mayo de 2017, para que se apruebe la Ley de Reforma Constitucional que Restituye el Sistema Bicameral en la Estructura del Congreso de la República, incluso, una de ellas ya había sido estudiada y dictaminada con ocasión de la aprobación de las denominadas reformas «urgentes». Se trata del Proyecto de Ley 1315/2016-PE, presentado el 26 de abril de 2017, mediante el cual se pretendía la aprobación de la Ley que Dicta Medidas para Asegurar la Transparencia en el Financiamiento de las Organizaciones Políticas y su Fortalecimiento Institucional y Dicta Otras Disposiciones Electorales.

Sin embargo, la asunción de la Presidencia de la República por parte de Martín Vizcarra Cornejo, generó un nuevo impulso en el ánimo reformista, tan es así que hizo del Poder Ejecutivo protagonista en dicho proceso. Así, a pocos meses de iniciar su gobierno y teniendo como ejes centrales la reforma del sistema de justicia y la reforma política, el Poder Ejecutivo presentó doce iniciativas legislativas, ocho con fecha 2 de agosto de 2018, y tres con fecha 9 de agosto del mismo año.

En lo relativo a la reforma política y electoral, fueron las tres iniciativas de modificación constitucional que se presentaron el 9 de agosto de 2018, las relacionadas a esta:

- El Proyecto de Ley 3185/2018-PE, que proponía la aprobación de la «Ley de reforma constitucional que establece la bicameralidad del Congreso de la República, que fomenta la igualdad de participación de mujeres y hombres, y de las regiones».
- El Proyecto de Ley 3186/2018-PE, que planteaba la aprobación de la «Ley de reforma constitucional que regula el financiamiento de las organizaciones políticas».

- El Proyecto de Ley 3187/2018-PE, que pretendía la aprobación de la «Ley de reforma constitucional que prohíbe la reelección inmediata de congresistas de la República».

La particularidad que se presentó en esta oportunidad y es lo que conduce a considerar que el Poder Ejecutivo tomó la iniciativa o «liderazgo» de la reforma política y electoral, es que para impulsarla se recurrió al mecanismo de la cuestión de confianza previsto en el artículo 132 de la Constitución Política de 1993.

En efecto, el 19 de setiembre de 2018, el entonces presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva Arévalo, planteó cuestión de confianza respecto de cuatro iniciativas de reforma constitucional, entre las que se encontraban las tres descritas anteriormente. Literalmente, en su discurso de presentación de la citada cuestión de confianza a nombre del Consejo de Ministros, mencionó:

Y, por lo tanto, *no aceptaremos aprobaciones parciales sino las cuatro como establece un compromiso, además, en el diálogo alturado que políticamente hemos tenido.*

[...]

Por eso, colegas, presidente, por eso le digo al Perú: Este gobierno ha venido a pedir la cuestión de confianza sobre estas dos políticas que se traducen y se materializan en las cuatro reformas constitucionales presentadas: Reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, que ya la aprobaron, con nombre diferente, pero lo aprobaron y lo reconocemos. Pero falta la bicameralidad, *falta la no reelección, falta el financiamiento transparente y, todo sobre eso presidente, llevarlo a referéndum. Y ese referéndum tiene plazos definidos ese referéndum tiene que ser el 9 de diciembre, que corresponde a la segunda fecha de las elecciones regionales* [las cursivas son nuestras].

Ahora bien, a diferencia de lo que ocurrirá en un momento posterior, en lo que se refiere a la cuestión de confianza que presentó a nombre de todo el Consejo de Ministros, César Villanueva Arévalo, es preciso resaltar que al plantearla (entiéndase, la cuestión de confianza), no se hizo referencia a algún contenido esencial de las iniciativas de reforma constitucional presentadas.

Efectivamente, ni cuando el entonces presidente del Consejo de Ministros acudió a la sesión del pleno del Congreso del 3 de octubre de 2018 y realizó su intervención, hizo referencia a algún contenido esencial y no negociable de alguna de las iniciativas de reforma constitucional, ni siquiera respecto a alguna de las modificaciones que pretendía incorporar (y que efectivamente aprobó el pleno del Congreso de la República) a la modificación que pretendía restablecer la bicameralidad en la estructura del Parlamento (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2018: 134-136).

Lo que sí incluyó la cuestión de confianza, en términos materiales, fue un plazo. Más allá de que no existía fecha fija legalmente establecida para la realización de la segunda elección de gobernadores regionales¹⁴ (que a la fecha de presentación de la cuestión de confianza no existía certeza sobre si esta se llevaría a cabo en alguna circunscripción), al señalar el 9 de diciembre de 2018 como la fecha para que se realice la consulta popular de referéndum de ratificación de las reformas constitucionales que aprobase el Congreso de la República, se establecía materialmente un plazo para que el Parlamento aprobara aquellas iniciativas respecto de las cuales se formuló cuestión de confianza, ya que entre la convocatoria y la fecha de la consulta debían mediar, como mínimo, sesenta días calendario.¹⁵

Si bien el Congreso de la República aprobó —con cambios, ciertamente—, las tres iniciativas de reforma política y electoral sobre las cuales se formuló cuestión de confianza, luego de ser sometidas a consulta popular de referéndum el pasado 9 de diciembre de 2018, solo dos de ellas se convirtieron en leyes:

¹⁴ El segundo párrafo del artículo 5 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, dispone:

«Artículo 5.- Elección del presidente y vicepresidente regional

[...].

Si ninguna fórmula supera el porcentaje antes señalado, *se procede a una segunda elección dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales*, en todas las circunscripciones que así lo requieran, en la cual participan las fórmulas que alcanzaron las dos más altas votaciones. En esta segunda elección, se proclama electa la fórmula de presidente y vicepresidente que obtenga la mayoría simple de votos válidos» [las cursivas son nuestras].

¹⁵ El segundo párrafo del artículo 82 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, establece que «la convocatoria a referéndum o consultas populares se hace con una anticipación no mayor de 90 (noventa) días calendario ni menor de 60 (sesenta)».

1. **Ley 30905, Ley que modifica el artículo 35 de la Constitución Política del Perú para regular el financiamiento de organizaciones políticas.**

Ciertamente, la reforma más importante incorporada por esta ley se encuentra relacionada con la prohibición constitucional de contratación de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos con recursos propios de la organización política, ya que esta (entiéndase, la propaganda electoral) solo podrá ser autorizada o financiada con financiamiento público indirecto.

Otra de las reformas importantes es que se constitucionaliza la responsabilidad penal, civil y administrativa ante el recibimiento de financiamiento ilegal, que es lo que posteriormente permitirá su tipificación como delito en el Código Penal.

Un aspecto no menor, más allá de que se confiere la tarea al legislador ordinario, es que se visibilicen los principios rectores y criterios a través de los cuales se deberá regular y distribuir el financiamiento público: igualdad y proporcionalidad. La inclusión del primero de los principios abre las puertas a que el criterio de distribución predominante no sea el número de votos que se obtuvo en la última elección o el número de cargos que ocupó una organización política, lo que podría colocar en una situación de desventaja competitiva a las nuevas organizaciones políticas; sino más bien que el porcentaje del financiamiento público directo a ser distribuido se rija por el criterio de igualdad.

También amerita destacar que se constitucionaliza la posibilidad de que las organizaciones políticas reciban financiamiento de fuente privada, no obstante, su recibo debe ser regulado conforme a criterios de transparencia y rendición de cuentas; por ello se dispone que la ley de desarrollo constitucional debe asegurar la verificación, fiscalización, control y sanción del financiamiento.

Por su parte, y aunque no ha concitado atención porque la finalidad de la norma fue incidir en el financiamiento de las organizaciones políticas, no debe obviarse el hecho que ha constitucionalizado el deber de las «organizaciones

políticas» en general y no ya solo los «partidos políticos», como preveía literalmente la Constitución Política antes de la reforma; de funcionar democráticamente. Con ello, independientemente de que en el futuro se pueda, por ejemplo, reformar la legislación electoral con la finalidad de restituir la posibilidad de crear organizaciones políticas locales, esta también deberá cumplir con las normas legales sobre democracia interna.

Finalmente, es preciso resaltar que aquello que se convirtió en ley difiere sustancialmente de lo que inicialmente había propuesto el Poder Ejecutivo. Efectivamente, el Proyecto de Ley 3186/2018-PE, por el cual se planteó cuestión de confianza, lo que materialmente pretendía era elevar a rango constitucional aquello que ya había sido aprobado mediante la Ley 30689 descrita en el punto anterior, además de algunos cambios, ya que proponía:

- a) Obligación de rendición de cuentas de ingresos y gastos en periodo ordinario y durante la campaña electoral (lo que, ciertamente, era distinto a la Ley 30689, que preveía que los informes de ingresos y gastos de campaña se presenten luego de terminado el proceso electoral correspondiente).
- b) Bancarización de aportes conforme a ley (que ya se había incorporado a partir de 1 Unidad Impositiva Tributaria).
- c) Establecimiento de la prohibición de recibir aportes de personas naturales condenadas por delitos contra la administración pública, tráfico ilícito de drogas, minería ilegal, tala ilegal, trata de personas, lavado de activos, terrorismo o crimen organizado (salvo el delito de crimen organizado, los demás ya se encontraban incorporados como fuente de financiamiento prohibida en la Ley 30689).

2. **Ley 30906, Ley de Reforma Constitucional que prohíbe la reelección inmediata de parlamentarios de la República.**

Específicamente, en virtud de la citada ley se incluyó en la Constitución Política de 1993 el artículo 90-A, que dispone que «los parlamentarios no pueden ser reelegidos para un nuevo período, de manera inmediata, en el mismo cargo», fórmula sustancialmente similar a la que había sido propuesta por el Poder Ejecutivo, que pretendía incluir en el artículo 90 la oración final: «Los congresistas no pueden ser reelegidos de manera inmediata para un nuevo periodo»;

siendo que ha sido la referencia a un nuevo periodo, lo que ha permitido que los congresistas que formaron parte del Congreso de la República se presenten como candidatos en el proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, ya que el segundo párrafo del artículo 136 de la Norma Fundamental dispone que «el Congreso extraordinariamente así elegido sustituye al anterior, incluida la Comisión Permanente, y completa el período constitucional del Congreso disuelto».

Los tiempos que se tomó el Congreso de la República para aprobar las referidas iniciativas legislativas, se sistematizan a continuación:

Cuadro 2

TRÁMITE DE LAS INICIATIVAS SOBRE REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL SOBRE LAS QUE SE FORMULÓ CUESTIÓN DE CONFIANZA EL 19 DE SETIEMBRE DE 2018

Número de proyecto de ley	Fecha de presentación	Aprobación de dictamen	Votación en el pleno	Publicación de la ley
3185/2018-PE	09-08-2018	03-10-2018	04-10-2018	No fue aprobada en referéndum
3186/2018-PE	09-08-2018	25-09-2018	26-09-2018	10-01-2019
3187/2018-PE	09-08-2018	03-10-2018	04-10-2018	10-01-2019

Fuente: www.congreso.gob.pe.
Elaboración: Propia.

Como se aprecia, en el caso de una de las iniciativas de reforma constitucional, entre la presentación y la votación en el Pleno del Congreso transcurrió solo un mes y 17 días calendario; mientras que en los otros dos, un mes y 25 días calendario. Asimismo, corresponde resaltar que, al menos si se toman como parámetro las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo¹⁶ y

¹⁶ En estricto, el único dictamen que consideró iniciativas legislativas adicionales a las que presentó el Poder Ejecutivo fue el referido a la bicameralidad, como se revela del «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley 899/2016-CR, 1325/2016-PE, 1678/2016-CR, 1740/2017-CR, 2447/2017-CR, 2631/2017-CR, 2856/2017-CR, 2878/2017-CR, 2880/2017-CR, 3185/2018-PE, 3259/2018-CR, 3385/2018-CR, 3390/2018-CR, 3392/2018-CR, 3411/2018-CR, 3421/2018-CR, 3423/2018-CR, 3434/2018-CR y 3461/2018-CR, que proponen una reforma constitucional para el restablecimiento de la bicameralidad en la estructura del Congreso de la República», aprobado el 3 de octubre de 2018.

respecto de las cuales se formuló cuestión de confianza, se tiene que estas fueron dictaminadas en menos de dos meses, siendo que el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República prevé como regla general, que el plazo para emitir los dictámenes correspondientes es de treinta días hábiles.¹⁷

El Poder Ejecutivo toma la iniciativa de la reforma política y electoral: Parte 2 (las reformas que fueron publicadas el 27 de agosto de 2019)

Luego de realizada la segunda elección de gobernadores regionales y la consulta popular de referéndum el pasado 9 de diciembre de 2018, el Poder Ejecutivo decidió continuar con uno de los ejes o banderas: la reforma política electoral.

Para tal efecto y con la finalidad de no circunscribirse única y exclusivamente al ámbito de las reformas constitucionales, mediante Resolución Suprema 228-2018-PCM, publicada en el diario Oficial El Peruano el 22 de diciembre de 2018, se creó la Comisión Consultiva denominada «Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política», dependiente de la Presidencia de la República.

El objeto de dicha Comisión, que tuvo un periodo de duración hasta dos meses después de su instalación y estuvo integrada por Fernando Tuesta Soldevilla, Paula Valeria Muñoz Chirinos, Milagros Campos Ramos, Jessica Violeta Bensa Morales y Ricardo Martín Tanaka Dongo, fue «proponer las normas orientadas para la implementación de la Reforma Política» (artículo 2).

La citada Comisión de Alto Nivel emitió un Informe que contenía dos (12) anteproyectos de leyes, cuatro de reforma constitucional y ocho (8) de rango legal. El Poder Ejecutivo hizo suyas gran parte de dichas iniciativas (salvo en lo relativo al restablecimiento de la bicameralidad en la estructura del Congreso

¹⁷ El artículo 77 del texto único ordenado (TUO) del Reglamento del Congreso de la República dispone: «Artículo 77.- [...]».

La solicitud para que una comisión adicional asuma la competencia sobre un proyecto de ley se resuelve por el Consejo Directivo, el que puede acceder a la petición en forma excepcional, además de acordar ampliar el plazo para dictaminar desde la fecha en que la segunda comisión conoce el proyecto y por no más de treinta días útiles.

Las comisiones tienen un máximo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo, salvo el caso previsto en el párrafo precedente».

de la República), y con fecha 10 de abril de 2019, presentó ante el Parlamento, precisamente, 12 iniciativas legislativas.

Tiempo después, específicamente el 4 de junio de 2019, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, planteó cuestión de confianza a nombre de todo el Consejo, solo para impulsar la aprobación de seis iniciativas, siendo estas las siguientes:

- Proyecto de Ley 4186/2018-PE, que planteaba la aprobación de la «Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional».
- Proyecto de Ley 4187/2018-PE, que pretendía la aprobación de la «Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, regula la democracia interna y promueve la participación ciudadana en el proceso de selección de candidatos».
- Proyecto de Ley 4188/2018-PE, mediante el que se buscaba la aprobación de la «Ley que modifica la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Elecciones Regionales y la Ley Orgánica de Elecciones, sobre inscripción y cancelación de partidos políticos y organizaciones políticas regionales».
- Proyecto de Ley 4189/2018-PE, que planteaba la aprobación de la «Ley que modifica e incorpora diversos artículos al Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y de la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, e incorpora artículos en el Código Penal, referidos al financiamiento de organizaciones políticas».
- Proyecto de Ley 4190/2018-PE, que pretendía la aprobación de la «Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 34 de la Constitución sobre impedimentos para ser candidato».
- Proyecto de Ley 4416/2018-PE, que buscaba que se apruebe la «Ley de reforma constitucional del artículo 93 de la Constitución».¹⁸

¹⁸ El Proyecto de Ley 4192/2018-PE, primigeniamente presentado por el Poder Ejecutivo, fue rechazado mediante el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley 980/2016-CR, 2613/2017-CR, 4085/2018-CR y 4192/2018-PE, que proponen reformar el artículo 93 de la Constitución Política de 1993 para modificar los alcances de la inmunidad parlamentaria, aprobado el 16 de mayo de 2019, que recomendó la no aprobación y envío archivo de las iniciativas de reforma constitucional antes mencionadas, entre ellas la del Poder Ejecutivo.

La particularidad del presente caso es que, al plantear la cuestión de confianza, el entonces presidente del Consejo de Ministros determinó contenidos mínimos o «esencias» de cada uno de los proyectos de ley. Así, el Poder Ejecutivo no les dio un impulso adicional a todas las iniciativas legislativas presentadas ni tampoco al íntegro del contenido de aquellas por las cuales sí formuló cuestión de confianza.

Habiéndose otorgado la cuestión de confianza antes mencionada y previas modificaciones a las fórmulas normativas propuestas por el Poder Ejecutivo, se obtuvo la aprobación de las leyes siguientes:

1. Ley 30995, Ley que modifica la legislación electoral sobre inscripción, afiliación, comités partidarios, suspensión, cancelación, integración y renuncia a organizaciones políticas.

Con la referida ley, que ciertamente difería de lo que proponía inicialmente el Poder Ejecutivo, se introdujeron distintos cambios en el régimen normativo de las organizaciones políticas, entre los que destacan los siguientes:

- Se suprime la exigencia de presentar firmas de adherentes, reemplazándose dicho requisito por la presentación de un mínimo de afiliados.
- Se establece como requisito para mantener la inscripción, el mantener en funcionamiento a los comités partidarios y el mínimo de afiliados que exige la ley.
- Se crea la figura de la suspensión de la inscripción de una organización política, más allá que se haya dispuesto que no resultaba de aplicación en proceso electoral.
- Se exige la participación de procesos electorales de calendario fijo, a través de la presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos, para conservar la inscripción de una organización política.
- Se suprime el periodo que expresamente se encontraba regulado para que se inscriban alianzas electorales en el Registro de Organizaciones Políticas.
- Se exige el registro de los reglamentos electorales.

- Se dispone que las alianzas electorales que logren obtener representantes deben conservar su inscripción durante todo el periodo de mandato representativo correspondiente.

2. Ley 30996, Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional

A través de la iniciativa legislativa presentada por el Poder Ejecutivo se pretendía, fundamentalmente, la implementación de la alternancia y paridad en la conformación definitiva de las listas de candidatos al Congreso de la República, así como la eliminación del voto preferencial. Tan es así que ello fue lo que constituyó la «esencia» del mismo por la cual se formuló cuestión de confianza.¹⁹

Independientemente de ello, se tiene que lo finalmente se aprobó en el Congreso de la República fue lo siguiente:

- Se suprime la indicación de que los peruanos residentes en el exterior formarían parte de la circunscripción electoral de Lima.
- Se elimina el voto preferencial, no obstante, se dispone que se aplicará en el proceso de Elecciones Generales 2021.
- Se incrementa a 40% el porcentaje de la denominada «cuota de género»; no obstante, mediante una disposición complementaria se pretende incorporar su «aplicación progresiva», a efectos de que en las Elecciones Generales 2026 el porcentaje se incremente a 45% y, para las Elecciones Generales 2031, a 50%.
- Se dispone que la conformación de las listas de candidatos al Congreso debe considerar los resultados obtenidos en las elecciones internas o primarias, las cuales se llevan a cabo bajo la modalidad de candidaturas individuales, siendo que luego de ello (entiéndase, las elecciones primarias o internas) y en la medida que se haya cubierto el porcentaje de

¹⁹ En efecto, durante la sesión del pleno del Congreso de la República del 4 de junio de 2019, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, identificó, como esencia del Proyecto de Ley 4186/2018-PE, lo siguiente:

«La esencia de este proyecto radica en la eliminación del voto preferencial en las listas parlamentarias. Consideramos, adicionalmente, que parte también esencial de este proyecto es la alternancia y paridad de género en la composición de las listas parlamentarias».

candidatos del mismo sexo, debe proceder a la inclusión de candidatos del otro sexo; no obstante, se hace referencia a la alternancia en la conformación definitiva de las listas.

3. Ley 30997, Ley que modifica el Código Penal e incorpora el delito de Financiamiento prohibido de organizaciones políticas.

Si bien el Poder Ejecutivo, con su iniciativa legislativa, pretendía desarrollar la reforma del artículo 35 de la Constitución Política de 1993 aprobada mediante Ley 30905, el Congreso de la República, circunscribiéndose a la «esencia» de la misma,²⁰ se limitó a tipificar delitos relacionados con el financiamiento de las organizaciones políticas.

Específicamente, mediante dicha ley se tipificó los delitos de financiamiento prohibido de organizaciones políticas (artículo 359-A) y de falseamiento de la información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas (artículo 359-B).

4. Ley 30998, Ley por la que se modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas

Esta ley tiene por finalidad, fundamentalmente, modificar el marco normativo relativo a los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas. Entre las principales innovaciones o modificaciones que incluye dicha ley, se encuentran las siguientes:

- Se dispone que la elección de candidatos a los cargos de presidente y Congresistas de la República, así como de gobernadores regionales y alcaldes, se realizará mediante la modalidad de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, proceso que estará a cargo de los organismos del Sistema Electoral.

²⁰ Al plantear la cuestión de confianza en la sesión del pleno del Congreso de la República del 4 de junio de 2019, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar, indicó, respecto del Proyecto de Ley 4189/2018-PE: «La esencia de este proyecto radica en la tipificación de los delitos de financiamiento indebido de organizaciones políticas y de falseamiento de información sobre aportaciones, ingresos y gastos de organizaciones políticas; así como en la obligación de las organizaciones políticas de presentar dos reportes de gasto durante las campañas electorales».

- Se reduce el porcentaje de la lista de candidatos pasible de designación directa por el órgano que disponga el estatuto, de la quinta a la cuarta parte de la citada lista.
- Se incluye la exigencia de afiliación por un periodo no menor de un año, para ser candidato al cargo de presidente o Congresista de la República. Para el caso de las Elecciones Generales 2021, dicho plazo se reduce a seis meses.
- Se dispone que la elección interna de candidatos a los cargos de consejeros regionales o regidores, deberá realizarse por la modalidad de: a) elecciones con el voto de afiliados y ciudadanos no afiliados, b) elecciones con el voto de los afiliados, o c) elecciones por delegados; según lo disponga la organización política.
- Se dispone que el cronograma de las elecciones primarias será definido por el JNE, por lo que no se define a nivel legal ni fecha fija ni periodo en el cual estas deben realizarse.

El tiempo que se tomó el Congreso de la República para evaluar las iniciativas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo relacionadas con la reforma política y electoral y que, finalmente, se convirtieron en leyes, se sistematiza en el cuadro siguiente:

Cuadro 3

TRÁMITE DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA POLÍTICA Y ELECTORAL PRESENTADAS POR EL PODER EJECUTIVO QUE SE CONVIRTIERON EN LEYES

Número de ley	Fecha de presentación del PL	Dictamen	Votación en el pleno	Publicación de la ley
30995	10-04-2019	25-06-2019 ²¹	22-07-2019 ²²	27-08-2019
30996	10-04-2019	19-07-2019 ²³	25-07-2019	27-08-2019
30997	10-04-2019	19-07-2019 ²⁴	23-07-2019	27-08-2019
30998	10-04-2019	09-07-2019 ²⁵	23-07-2019	27-08-2019

Fuente: www.congreso.gob.pe.

Elaboración: Propia.

²¹ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley 0482/2016-CR, 1475/2016-CR, 1879/2017-CR, 2213/2017-CR, 3547/2018-CR, 4188/2018-PE, 4251/2018-JNE y 4467/2018-CR sobre inscripción y cancelación de organizaciones políticas.

²² Una primera votación fue realizada en el pleno del Congreso en su sesión del 11 de julio de 2019. Sin embargo, debido a que no se exoneró de segunda votación y a que en la sesión del 22 de julio de 2019, la entonces presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento, Rosa María Bartra Barriga, presentó dos textos sustitutorios (a las 11:36 y 12:13 horas, respectivamente), se volvió a someter y aprobó, finalmente, en la última sesión citada, la fórmula normativa que se convertiría en la Ley 30995.

²³ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley 375/2016-CR, 433/2016-CR, 507/2016-CR, 834/2016-CR, 1204/2016-CR, 1247/2016-CR, 1330/2016-CR, 1343/2016-CR, 1478/2016-CR, 1595/2016-CR, 2113/2016-CR, 2752/2017-CR, 3538/2016-CR, 4186/2018-PE y 4386/2018-CR, que propone modificar la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral y otros.

²⁴ Dictamen conjunto de las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos recaído en los proyectos de ley 1866/2017-CR, 2653/2017-CR, 2750/2017-CR, 2792/2017-CR, 3641/2018-CR, 3963/2018-CR, 4189/2018-CR y 4468/2018-CR, que propone modificar el Código Penal.

²⁵ Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los proyectos de ley 2214/2017-CR, 2971/2017-CR, 3877/2018-CR y 4187/2018-PE, que proponen la modificación de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, para promover la participación política y la democracia en las organizaciones políticas.

Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 y la agenda legislativa pendiente

Los congresistas que resulten elegidos como consecuencia de la realización del proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020 tendrán, como primera tarea, que dilucidar entre dos alternativas: a) emprender la tarea de una reforma política y electoral integral mirando hacia un mediano plazo, esto es, los procesos de Elecciones Generales 2026 o las Elecciones Regionales y Municipales 2026, lo que comprendería el estudio y debate de un Código o Ley Electoral; o b) priorizar las reformas inmediatas, apuntando hacia reformas que resulten aplicables para el proceso de Elecciones Generales 2021, lo que implicaría la aprobación de modificaciones puntuales a la legislación electoral.

En esa misma dirección, sobre todo si se opta por la implementación de reformas con miras al proceso de Elecciones Generales 2021, se tendrá que dilucidar entre: a) iniciar la tarea con las reformas constitucionales y, luego de ello, recién ingresar al estudio de las reformas legales, siempre puntuales; o b) debatir de manera simultánea, las iniciativas de reforma constitucional y de rango legal.

Lo que se particularmente se sugiere es que el Congreso que se instale como consecuencia de las Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, se avoque, nuevamente, a las reformas «urgentes» y «necesarias» para contar con un mejor marco normativo que rija para el proceso de Elecciones Generales 2021, lo que supondrá privilegiar reformas puntuales, tanto a nivel constitucional como legal.

Para dicha labor, se recomienda que se tomen como punto de partida, precisamente, las últimas leyes de reforma política y electoral que se publicaron en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2019, a efectos de que puedan ser complementadas o «corregidas». Asimismo, podría utilizarse como punto de partida, a nivel de ideas, las iniciativas de reforma constitucional y legal presentadas por el Poder Ejecutivo que no llegaron a ser convertidas en leyes por el Congreso disuelto.

Con esas premisas, se sugieren como parte de la agenda legislativa para el periodo 2020-2021, solo a manera de ejemplos, los puntos siguientes:

La modificación o suspensión de la vigencia del artículo 4 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones

Si se considera que el artículo 16 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, dispone que las Elecciones Generales se llevan a cabo el segundo domingo del mes de abril, y se aplica sin matices la denominada «regla de inmodificabilidad» incorporada por la Ley 30682; solo tendría hasta el 11 de abril de 2020 para aprobar las reformas «urgentes», si es que se desea que resulten de aplicación para las Elecciones Generales de 2021.

Ante dicho panorama, se sugiere que la primera tarea, la primera iniciativa legislativa a ser presentada, debatida y aprobada por el próximo Congreso de la República, debe tener por finalidad la suspensión de la vigencia del artículo 4 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones. Ello dará mayor libertad, en términos de tiempos, al Parlamento, para que puedan estudiar y aprobar las reformas «urgentes», tanto a nivel legal como constitucional, para que resulten de aplicación con miras al proceso de Elecciones Generales de 2021.

Ahora bien, la suspensión de la vigencia de la denominada «regla de inmodificabilidad» no puede conllevar a la inexistencia de regla alguna que precise hasta cuándo se pueden aprobar las modificaciones normativas que pretendan resultar aplicadas en un determinado proceso electoral; de presentarse dicho escenario se incidiría negativamente en el principio de seguridad jurídica, sino incluso en la teoría de hechos cumplidos y en el principio de preclusión que rige y requiere ser optimizado en el marco de todo proceso electoral.

Por lo expuesto, se sugiere que se disponga que la «regla de inmodificabilidad» para el proceso de Elecciones Generales de 2021 rija a partir de la fecha de vencimiento del plazo para que se efectúe la convocatoria al mismo, es decir, 270 días calendario antes de la fecha del acto electoral²⁶ que, en concreto, sería el 15 de julio de 2020. Con ello, lo más relevante con relación al proceso electoral que estaría fuera del alcance de dicha regla sería el cierre del padrón electoral, que vence 365 días calendario antes de la elección (artículo 201 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones).

²⁶ Plazo que fue fijado por otra de las normas aprobadas en el marco de la reforma política y electoral por el Congreso disuelto: la Ley 30673.

Viabilizar la reforma constitucional sobre impedimentos para ser candidato

Con fecha 11 de junio de 2019, por mayoría, la Comisión de Constitución y Reglamento aprobó el «Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en los Proyectos de Ley 122/2016-CR y 4190/2018-PE, que proponen la modificación de la Constitución Política del Perú, sobre impedimentos para acceder a la función pública».

Dicha reforma constitucional no se limitó a las autoridades democráticamente elegidas, como lo pretendía originariamente el Poder Ejecutivo con su iniciativa de reforma constitucional, sino que también proponía incorporar un impedimento idéntico para quienes pretendan ejercer la función pública mediante la designación en un cargo de confianza.

¿Qué proponía el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento? Que el impedimento resulte aplicable a las personas que cuenten con sentencia condenatoria emitida en primera instancia por la comisión de delito doloso, de acuerdo a los términos establecidos en la ley. Dicho dictamen fue aprobado por el por 87 votos a favor en la sesión del Pleno del Congreso de la República del 23 de julio de 2019. Es decir, en la segunda legislatura ordinaria correspondiente al periodo anual de sesiones 2018-2019.

Durante la primera legislatura ordinaria correspondiente al periodo anual de sesiones 2019-2020, hasta que se produjo la disolución constitucional del Congreso de la República, no se realizó la segunda votación del citado dictamen. Por tanto, lo que correspondía, en virtud de lo previsto en el artículo 206 de la Constitución Política de 1993, era que se convoque al proceso de consulta popular de referéndum para que se ratifique dicha reforma constitucional, pese a ello, dicha convocatoria no fue realizada.

Efectivamente, el artículo 206 de la Constitución Política de 1993 establece:

«Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas».

Si se considera que el artículo 49 del texto único ordenado (TUO) del Reglamento del Congreso de la República dispone que el primer periodo ordinario de sesiones se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre;²⁷ que hasta el 30 de setiembre de 2019 no se efectuó la segunda votación del dictamen sobre la denominada Ley de Reforma Constitucional sobre Impedimentos; y que la disolución constitucional del Parlamento generó la imposibilidad que esta segunda votación se llevase a cabo en lo que restaba de la primera legislatura ordinaria correspondiente al periodo anual de sesiones 2019-2020; resultaba evidente que lo que correspondía es que se convocara a consulta popular de referéndum.

Al no haberse convocado a consulta popular de referéndum, siguiendo lo previsto en el artículo 206 de la Constitución Política de 1993; lo que se recomienda es que se presente una nueva iniciativa de reforma constitucional con la misma finalidad: que se encuentren impedidos de ser candidatos y funcionarios públicos de confianza las personas que tengan una sentencia condenatoria vigente en primera instancia, por la comisión de delito doloso.

Si, como se ha señalado en el punto anterior, debe existir alguna «regla de inmodificabilidad» aplicable para el proceso de Elecciones Generales de 2021, y se acoge la propuesta de que esta rija a partir del 15 de julio de 2020; existen dos alternativas para viabilizar la aplicación de dicha reforma constitucional sobre impedimentos para ser candidato: a) que se adelante modifique el Reglamento del Congreso de la República para que se adelante tanto el inicio del periodo anual de sesiones 2020-2021 como su correspondiente primera legislatura ordinaria, para que comience antes de dicha fecha, a efectos de que pueda llevarse a cabo la segunda votación en los términos previstos en el artículo 206 de la Constitución Política de 1993; o b) que se apruebe con celeridad la reforma constitucional a nivel del Congreso de la República y se convoque inmediatamente a consulta popular de referéndum, para que pueda ser ratificada antes del 15 de julio de 2020.

²⁷ Texto único ordenado (TUO) del Reglamento del Congreso de la República.

«Artículo 49.- Dentro del periodo anual de sesiones, habrá dos periodos ordinarios de sesiones o legislaturas:

a) El primero se inicia el 27 de julio y termina el 15 de diciembre.

b) El segundo se inicia el 1 de marzo y termina el 15 de junio.

En cualquiera de los dos casos el presidente del Congreso puede ampliar la convocatoria con agenda fija. También debe ser convocado si lo solicita por lo menos el 50% más uno de los congresistas».

Desde luego, también existiría una tercera alternativa o vía: sostener que no resulta válido contraponer una «regla de inmodificabilidad» contenida en una norma con rango de ley; a una norma de rango constitucional, ello en virtud de los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución. Al respecto, se estima que, si bien dicha interpretación es jurídicamente válida y correcta, podría generar inconvenientes de naturaleza práctica y contraponerse con el principio de preclusión. ¿Qué ocurriría si es que la reforma constitucional es publicada y entra en vigencia luego de que culminó la etapa de inscripción de candidaturas para elecciones primarias o, peor aún, la etapa de presentación de solicitudes de inscripción de fórmulas y listas de candidatos? ¿Qué ocurriría si es que la reforma constitucional entra en vigencia luego de la realización de la elección primaria y solo se presentó en una determinada organización política un candidato único para el cargo de presidente de la República?

Atendiendo a lo descrito en el párrafo anterior, lo que se recomienda es que se escoja entre las dos alternativas antes mencionadas, siendo que, si se considera el impacto económico de llevar a cabo un proceso de consulta popular de referéndum y, sobretodo, la premura del tiempo, la alternativa óptima sería la relacionada con la modificación del Reglamento del Congreso de la República.

El necesario desarrollo de la reforma constitucional del artículo 35 de la Constitución Política de 1993

El desarrollo de la reforma del artículo 35 de la Constitución Política de 1993 aún está pendiente. Ciertamente, la Ley 30997 significó un avance importante, en la medida que materializó la atribución de la responsabilidad penal por la infracción de normas sobre financiamiento de organizaciones políticas; sin embargo, aún hay trabajo por realizar.

Efectivamente, es preciso modificar el marco legal vigente para que se pueda regular cómo es que se va a financiar, asignar y distribuir el financiamiento público indirecto, toda vez que luego de la reforma constitucional ya no es posible que las organizaciones políticas y candidatos puedan contratar con sus propios recursos la difusión de propaganda electoral en estaciones de radio y televisión de alcance nacional.

Al no existir la posibilidad de que las organizaciones políticas, a través de la contratación directa con recursos propios, la hora de difusión de la propaganda electoral en estaciones de radio y televisión (ya la Ley 30689 había previsto topes de tiempo), y si se consideran el alcance y costos de la contratación de espacios en dicho tipo de medios de comunicación; resulta imperativo que se reforme la estructura de la denominada «franja electoral».

Asimismo, está pendiente que se materialicen en reglas concretas los principios de igualdad y proporcionalidad, más allá del marco legal pre-existente, ello en aras de que se privilegie el primero de ellos en el sentido que se disponga que el mayor porcentaje que se destine al financiamiento público directo se distribuya de manera equitativa.

Incluso, si se opta por una dimensión material del principio-derecho de igualdad, podría preverse un mecanismo dinámico de distribución del financiamiento público directo, de tal manera que pueda evaluarse que se destine mayores recursos a las organizaciones políticas con inscripción vigente y que, por tanto, no cuentan con representantes en cargos públicos representativos; o que se brinden mayores recursos a las organizaciones políticas que no reciban (adicionalmente a los aportes ordinarios, propios o inherentes a las cuotas que realizan los afiliados) la misma cuantía de aportes que otros.

Reflexión final

Basta con apreciar que el Código o Ley Electoral, una vez más, quedó a mitad de camino en el Congreso de la República disuelto, para sostener que la reforma política y electoral quedó inconclusa. Si a ello se adicionan las iniciativas legislativas que quedaron pendientes de ser debatidas y dictaminadas, así como los dictámenes que no llegaron a ser aprobados en el Pleno del Parlamento, la conclusión se reafirma.

El Poder Ejecutivo, a través de dos cuestiones de confianza presentadas con la finalidad de impulsar la aprobación de iniciativas legislativas sobre reforma política y electoral, se erigió en uno de los actores principales en el proceso.

Con la instalación del nuevo Congreso que resulte del proceso de Elecciones Congresales Extraordinarias 2020, surge una nueva oportunidad para que

se retome la senda de la reforma política y electoral, teniendo no protagonistas o actores principales, sino más bien un diálogo plural, abierto y democrático, que considere la opinión especializada de los organismos que integran el Sistema Electoral y de la ciudadanía.

Ciertamente, el corto periodo de tiempo de vigencia del mandato representativo y la proximidad de las Elecciones Generales 2021, genera que las expectativas, aunque grandes, deben ser realistas.

En ese sentido, se sugiere que la agenda legislativa pendiente priorice reformas puntuales, que logren consensos fáciles políticos y ciudadanos, que tome como insumos iniciativas legislativas o propuestas que, en general, ya hayan sido debatidas; así como las leyes de reforma política y electoral recientemente publicadas en agosto de 2019.

Normas Legales

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO A. Periodo Anual de Sesiones 2016-2017. Acta de la Vigésima Sesión Ordinaria del 16 de mayo de 2017.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO B (2017). Plan de Trabajo. Periodo Anual de Sesiones 2016-2017.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO C. Periodo Anual de Sesiones 2016-2017. Acta de la Décima Novena Sesión Ordinaria del 9 de mayo de 2017.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Diario de los Debates. Sesión del Pleno del Congreso de la República del miércoles 3 de octubre de 2018.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1347/2016-CR, que propone modificar el artículo 5 de la Ley 27683.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 129/2016-CR Y 1865/2017-CR, que proponen modificar la regulación sobre las atribuciones de los órganos electorales

internos y la intervención de los organismos del sistema electoral en los procesos de democracia interna de las organizaciones políticas.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 0014/2016-CR, 0819/2016-CR, 0934/2016-CR, 0939/2016-CR, 1349/2016-CR, 1530/2016-CR, 1533/2016-CR Y 1890/2017-CR, que proponen incorporar nuevas causales de declaratoria de vacancia y suspensión de autoridades regionales y municipales democráticamente elegidas.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1500/2016-CR, que propone que el defensor del Pueblo sea elegido por voto popular», aprobado el 19 de diciembre de 2017.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE REFORMA ELECTORAL DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO (2017). Plan de Trabajo 2016-2017.

LEY 30673, «Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas; la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales; y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales; con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral», publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de octubre de 2017.

LEY 30682, «Ley que modifica los artículos 4 y 79 de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, para optimizar el principio de seguridad jurídica en los procesos electorales», publicada en el diario oficial El Peruano 18 de noviembre de 2017.

LEY 30688, «Ley que modifica la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para promover organizaciones políticas de carácter permanente», publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de noviembre de 2017.

LEY 30689, «Ley que modifica el Título VI de la Ley 28094, Ley de Organizaciones Políticas, y la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, con el fin de prevenir actos de corrupción y el clientelismo en la Política», publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de noviembre de 2017.

LEY 30692, «Ley que modifica la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, para regular el vínculo entre el candidato y la circunscripción por la cual postula», publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de diciembre de 2017.

LEY 30717, «Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, y la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, con la finalidad de promover la idoneidad de los candidatos a cargos públicos representativos», publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de enero de 2018.

Sobre los Autores

ALONSO BARNECHEA Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es investigador en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y ha sido ponente en la conferencia anual de La Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA) llevada a cabo en 2019. Sus áreas de interés son los partidos políticos y los procesos electorales en el Perú y América Latina.

CARLOTA CASALINO Doctora en Ciencias Sociales por la UNMSM. Maestra en Historia por la PUCP. Bachiller y Licenciada en Historia por la UNMSM. Egresada de la Licenciatura Especial de Educación para el Desarrollo de la PUCP. Cuenta con estudios de Doctorado en Ciencia Política por la PUCP y una amplia experiencia en coordinación, monitoreo, evaluación, diseño y ejecución de investigaciones. Actualmente es profesora principal de la UNMSM e investigadora RENACYT – CONCYTEC.

CRISTHIAN JARAMILLO Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones (GIPE). Tópicos de interés: estudios comparados sobre democracias, procesos electorales, partidos políticos y reforma política.

GERSON JULCARIMA Sociólogo e investigador del Instituto de Estudios Políticos Andinos (IEPA). Maestro en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Perú. Investigador del Instituto de Estudios Políticos Andinos. Actualmente cursa un posgrado en Ciencia Política en la Universidad de Lethbridge (Alberta, Canadá).

ROGER MERINO Abogado. PhD. en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad de Bath, Reino Unido. Máster en Políticas Públicas y Globalización por la misma casa de estudios. Magíster en Derecho Comparado, Economía y Finanzas por la Universidad Internacional de Turín. Máster en Derecho Civil y Comercial por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor e investigador en la Universidad del Pacífico.

MARIO MEZA Historiador por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, magíster en Antropología por la misma universidad y doctor en Historia por El Colegio de México. Actualmente, es investigador del Lugar de la Memoria (LUM) y docente en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

JOSÉ NAUPARI Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresado de la Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asesor de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República en el periodo 2016-2018. Fue abogado de la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones en el 2009-2014.

ROMEL PLASENCIA Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional del Centro del Perú, Magíster en Antropología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Doctor por la Universidad de Sevilla. Profesor principal de antropología en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y profesor auxiliar en la Universidad Nacional Federico Villarreal. Autor de *El cine visto por antropólogos* (Editor 2005), *Antropología e Historia. Nuevas perspectivas* (Editor 2013) entre otros.

ODALIS VALLADARES Historiadora por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, magíster en Historia por El Colegio de México. Se desempeñó como analista en temas electorales en el Reniec (2018-2019).

OMAR YALLE Licenciado en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2008). Profesor de la Universidad Ricardo Palma. Entre sus trabajos de investigación destacan: *Neoliberalismo, idea de emprendedurismo y Universidad en el Perú* (2019), y *Representación Parlamentaria y Corrupción en el Perú* (2019).

Fuentes de los artículos

CARLOTA CASALINO SEN

2020 El padrón electoral como expresión de las disputas por el poder a lo largo de la historia republicana (Perú: 1821-2019). Artículo inédito

ODALIS VALLADARES Y MARIO MEZA

2020 “Registro electoral, gobiernos militares y expansión de la ciudadanía en el Perú entre 1962 y 1980” En: *Nombres, revista académica del Reniec*, Vol.5 N°2, pp.33-68. Lima: Reniec.

GERSON JULCARIMA

2008 “Evangélicos y elecciones en el Perú (1979-2006)” En: Armas, Fernando; Carlos Aburto; Juan Fonseca y José Ragas (eds.). *Políticas Divinas. Religión, Diversidad y Política en el Perú Contemporáneo*. Lima: Instituto Riva- Agüero – PUCP, 2008.

OMAR YALLE

2019 Parlamento peruano y ciudadanía (2006-2011). Una aproximación a su cultura política. El presente trabajo es una versión corregida del borrador del informe de investigación titulado: Representaciones Simbólicas y Ciudadanía en el Parlamento Peruano (2006-2014). Una aproximación a su Cultura Política. Presentado al Centro de Investigación de la Universidad Ricardo Palma.

ROMMEL PLASENCIA

2014 “Política regional y discurso étnico en Huancavelica” En: *Investigaciones Sociales*, Vol. 18 N°32, pp.29-38. Lima: UNMSM.

ALONSO BARNECHEA

2020 *Nóminas en alquiler: la carrera subnacional en la Elección General de 2016*. Artículo inédito.

CRISTHIAN JARAMILLO

2020 *La justicia que tarda: la corrupción subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. Artículo inédito.

ROGER MERINO

2018 “Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous’ prior consultation and citizen participation” En: *World Development*. Publicado y traducido con autorización del autor.

JOSÉ NAUPARI

2020 *La reforma electoral inconclusa y la agenda legislativa pendiente*. Artículo inédito.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - 164 BREÑA
TELÉFONO 332-3229 FAX: 424-1582
FEBRERO 2020 LIMA, PERÚ



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES



ISBN: 978-9972-695-83-4



9 789972 695834

