

**OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES**

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN ELECTORAL**

# **Elecciones Regionales en el Perú: Una comparación entre 1989-1990 y el 2002**

Jessica Bensa Morales

SERIE: DOCUMENTOS DE TRABAJO



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

"Elecciones Regionales en el Perú:  
una comparación entre 1989-1990 y el 2002"

El presente documento de trabajo constituye un avance de la investigación que la autora viene desarrollando sobre elecciones subnacionales en Perú, Chile y Colombia entre 1980 y 2002, en el marco del programa de investigaciones del Centro de Investigación Electoral de ONPE.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE

Jr. Nazca 598 - Lima 11, Perú  
Central Telefónica: (51-1) 315-8080  
E-mail: [webmaster@onpe.gob.pe](mailto:webmaster@onpe.gob.pe)  
URL: [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

Edición:	Centro de Investigación Electoral
Impresión:	ALI Arte Gráfico Publicaciones S.R.L. / <a href="mailto:aliarte@terra.com.pe">aliarte@terra.com.pe</a>
ISBN de la serie:	9972-695-11-5
ISBN de este número:	9972-695-14-X
Depósito Legal:	1501142002-3973

Serie: Documentos de Trabajo  
Primera Edición  
Lima, agosto de 2002

# ÍNDICE

---

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>1. Las características del sistema electoral regional en 1989 - 1990 y en 2002</b> .....	9
1.1 La legislación electoral regional en 1989 y 1990 .....	9
1.2 La legislación electoral regional actual .....	11
1.3 Comparación del sistema electoral aplicado a ambos procesos .....	12
<b>2. El marco legal de la regionalización y su contexto institucional</b> .....	16
2.1 De la Constitución de 1979 a la primera elección de autoridades regionales .....	16
2.2 Las elecciones regionales del 2002 y el debate sobre la legislación que normará el proceso .....	20
<b>Conclusiones</b> .....	26
<b>Anexos</b> .....	29

# PRESENTACIÓN

---

**E**l Centro de Investigación Electoral (CIE) de la ONPE tiene por finalidad realizar estudios que aporten a una mejor información y conocimiento de los procesos electorales. Dichos estudios deben servir, por una parte, al mejor cumplimiento de la misión institucional y, por otra parte, para difundir esa información y conocimiento entre los diversos sectores interesados en los temas electorales.

Con ese objetivo, y en el marco del proceso electoral que culminará el próximo 17 de noviembre, el CIE encargó a la investigadora Jessica Bensa un estudio comparativo sobre los procesos electorales subnacionales en el Perú, Chile y Colombia. La presente publicación contiene una parte importante de este estudio que es la comparación entre el proceso electoral regional de 1989 – 1990 y el que se está desarrollando actualmente en el Perú.

El estudio enfoca en dos aspectos centrales para entender y comparar ambos procesos electorales.

El primero es el de los diferentes sistemas electorales establecidos para ambas elecciones regionales. Es decir, las grandes diferencias en la manera como la votación de los ciudadanos se convierte en un conjunto de representantes en el gobierno regional. Sólo mencionaremos una de las diferencias que Bensa analiza: mientras el sistema electoral regional de 1989-90 ponía un cierto énfasis en la presencia de representantes de las organizaciones sociales, el sistema electoral regional actual recoge la preocupación por darle representación a cada provincia de la región.

El segundo es el de los distintos marcos y procesos institucionales en cada una de esas elecciones regionales. Por ejemplo, en 1989-90 las leyes de elecciones regionales culminaban un largo proceso de debate y de aprobación de la legislación sobre descentralización en el marco de la constitución de 1979. Actualmente la elección regional corre paralela al debate y aprobación de las leyes de descentralización y al propio debate sobre una nueva carta constitucional.

Por el detallado análisis que se presenta en este estudio, al final de su lectura el lector estará en mejores condiciones de comprender los antecedentes y los rasgos de las actuales elecciones regionales, razón por la cual nos resulta sumamente grato publicarlo como parte de la serie Documentos de Trabajo del CIE.

Agosto de 2002

Carlos Reyna Izaguirre  
Gerente del Centro de Investigación Electoral

# INTRODUCCIÓN

---

**D**esde la década del 80 los procesos de transición a la democracia en diversos países de América Latina han significado también un impulso al proceso descentralizador planteándose la transferencia de poder, recursos y competencias a los niveles subnacionales de gobierno<sup>1</sup>. En países, como Venezuela y Colombia, que mantuvieron una tradición democrática estable, el impulso descentralizador también se manifestó a través de la restauración de elecciones locales y/o de gobernadores<sup>2</sup>.

El Perú no fue una excepción a la regla. Desde la aprobación de la Carta de 1979 se promulgó un conjunto de leyes y, luego de diez años, se produjo la elección de las asambleas regionales de 1989 y 1990. Este proceso se interrumpió debido a la alteración del régimen democrático a partir de 1992<sup>3</sup>.

Hoy nos encontramos ante un nuevo proceso electoral para elegir autoridades regionales. Resulta por ello importante compararlo con la experiencia electoral regional anterior, sobre todo si tomamos en cuenta que ambos tienen lugar en escenarios políticos complejos: la crisis del sistema de partidos y de la democracia a fines de los noventa, y una nueva apertura democrática cuya consolidación constituye un nuevo reto.

En el presente artículo se realiza una comparación de las características del sistema electoral aplicado en ambos procesos prestando particular atención al grado de satisfacción de las demandas funcionales básicas que debería cumplir todo sistema electoral<sup>4</sup>. Además, complementamos el análisis con una comparación de los lineamientos y estrategias que enmarcan ambos procesos y los niveles de autonomía otorgados a las instancias de gobierno regional de tal manera que podamos ubicar dicho análisis en un contexto institucional más amplio.

---

<sup>1</sup>Argentina en 1983, Brasil en 1985 y Chile en 1992. Ver: Javed Burki, Shahid, Perry, Guillermo, Dillinger William, *Más allá del centro. La descentralización del estado*. Banco Mundial, Washington D.C. 1999.

<sup>2</sup>En Colombia se amplía en 1986 para la elección de alcaldes y en 1991 para la de gobernadores, en Venezuela en 1989 para la elección de gobernadores. Ibid 1999.

<sup>3</sup>Como se sabe, luego del autogolpe de 1992 se instaura una estrategia de reconcentración administrativa y control político del Estado a través de la instalación de los Consejos Transitorios de Administración Regional que dependían del Ministerio de la Presidencia.

<sup>4</sup>Consideramos aquí las cinco demandas funcionales propuestas por Nohlen: representación, concentración-efectividad, participación, simplicidad-transparencia y legitimidad. Nohlen Dieter, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. FCE, IIDH, IFE, Universidad de Heidelberg, México, 1998.

# 1. Las características del sistema electoral regional en 1989-1990 y en 2002

## 1.1 La legislación electoral regional en 1989 y 1990

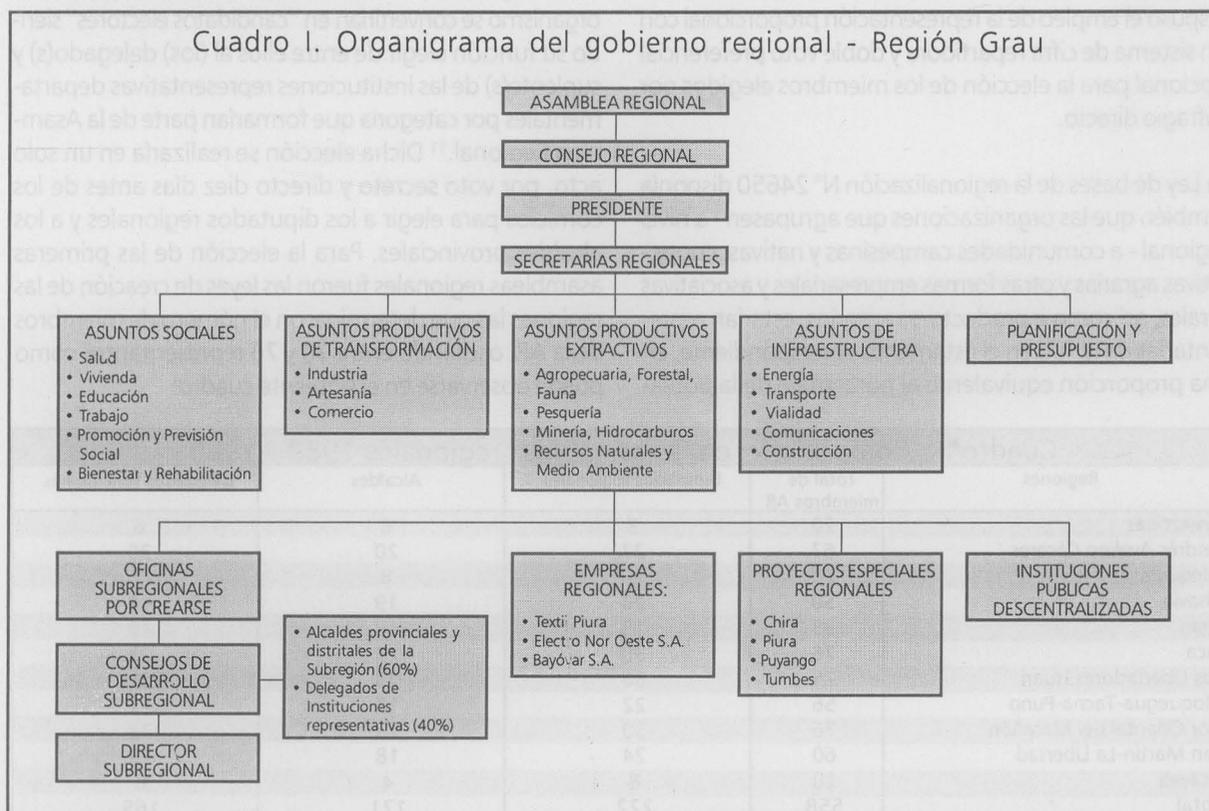
La primera elección de autoridades para gobiernos regionales realizada por sufragio universal y directo fue resultado de un proceso de diez años que se inicia con la Constitución de 1979 y culmina en 1989 con la promulgación de la ley de elección de representantes para las asambleas regionales.<sup>5</sup>

El artículo N° 264 de la Constitución de 1979 estableció que los órganos del gobierno regional serían la asamblea regional (AR) el consejo regional (CR) y la Presidencia del Consejo. La AR se integraba por tres clases de miembros: los elegidos por sufragio directo, los alcaldes provinciales de la región y los representantes de las instituciones económico-sociales y culturales llamados delegados funcionales.<sup>6</sup>

El mandato de los diputados regionales era de 5 años y el de los delegados y alcaldes tenía una duración de tres. El presidente y vicepresidente de la región serían elegidos por la asamblea regional mediante sufragio directo y secreto durante los cinco días previos a su instalación debiendo contar con el voto de la mitad más uno del número legal de sus miembros.<sup>7</sup> El presidente de la región lo era también de la asamblea y del Consejo Regional.<sup>8</sup>

La AR era el órgano legislativo y de dirección política de la región. El Consejo y el Presidente eran los órganos ejecutivos. Estos últimos resolvían en última instancia los asuntos administrativos de los Consejos Municipales de la zona, ejecutaban los acuerdos y resoluciones de la AR y reglamentaban las normas emanadas de la misma.

Cuadro I. Organigrama del gobierno regional - Región Grau



Fuente: Cuadernillo "Elecciones Regionales 12 de noviembre - Región Grau" editado por la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República.

<sup>5</sup>Ley N° 25077(18/07/89)

<sup>6</sup>Los representantes elegidos por sufragio directo no debían exceder el 40% del total de miembros de la asamblea, los delegados funcionales no debían hacerlo del 30% del total.

<sup>7</sup>Ambos tendrían un mandato de tres años, pudiendo ser reelegidos por un período consecutivo hasta el término de su mandato como miembros de la AR. Su revocatoria requería del voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de la asamblea.

<sup>8</sup>Los miembros del Consejo Regional serían elegidos por la AR a propuesta del presidente de la misma. Además del presidente y vicepresidente, el Consejo Regional estaba conformado por cinco secretarías técnicas: de asuntos sociales, de asuntos productivos - extractivos, de asuntos productivos de transformación y de infraestructura. El cuadro I muestra el organigrama del gobierno de la región Grau, en él puede observarse gráficamente la estructura de los gobiernos regionales que se eligieron en 1989-1990, el cuadro II muestra la conformación que tuvo la asamblea regional.

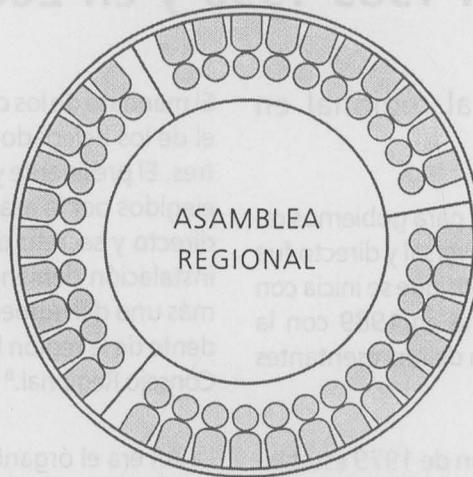
## Cuadro II. Conformación de la Asamblea Regional - Región Grau

Las Instituciones representativas tienen asegurada una representación del 30% en la Asamblea Regional, con delegados que sólo ellas eligen.

### Delegados

Elección del 2 al 11 de noviembre de 1989

- Comunidades campesinas
- Productores agrarios
- Universidades
- Organizaciones culturales y colegios profesionales
- Organizaciones sindicales
- Asociaciones de comerciantes e industriales
- Pueblos jóvenes y asociaciones de padres de familia
- Clubes de madres y otras organizaciones femeninas



Alcaldes Provinciales  
Elecciones municipales  
12/11/1989

Representantes de las  
Agrupaciones Políticas  
de la Región  
Elección universal  
12/11/1989

Fuente: Cuadernillo "Elecciones Regionales 12 de noviembre - Región Grau" editado por la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República.

Los requisitos para ser miembro de la asamblea regional eran los mismos que para ser diputado de la nación.<sup>9</sup> Para esta primera elección se dispuso que cada uno de los departamentos comprendidos en la región constituyera una circunscripción electoral única. Igualmente se dispuso el empleo de la representación proporcional con un sistema de cifra repartidora y doble voto preferencial opcional para la elección de los miembros elegidos por sufragio directo.

La Ley de bases de la regionalización N° 24650 disponía también que las organizaciones que agrupasen - a nivel regional - a comunidades campesinas y nativas, cooperativas agrarias y otras formas empresariales y asociativas rurales, así como a productores agrarios, estarían representadas en la AR, en el estamento correspondiente, en una proporción equivalente al porcentaje de la pobla-

ción rural de la región. Para tal fin, las instituciones legalmente reconocidas de los departamentos que componían cada región, debían inscribirse en su respectiva categoría ante el Jurado Departamental de Elecciones.<sup>10</sup> Los delegados que fueran declarados aptos por dicho organismo se convertirían en "candidatos electores" siendo su función elegir de entre ellos al (los) delegado(s) y suplente(s) de las instituciones representativas departamentales por categoría que formarían parte de la Asamblea Regional.<sup>11</sup> Dicha elección se realizaría en un solo acto, por voto secreto y directo diez días antes de los comicios para elegir a los diputados regionales y a los alcaldes provinciales. Para la elección de las primeras asambleas regionales fueron las leyes de creación de las regiones las que determinaron el número de miembros de la AR, oscilando entre 20 y 76 representantes como puede observarse en el siguiente cuadro:

### Cuadro III. Composición de las asambleas regionales 1989 - 1990

Regiones	Total de miembros AR	Diputados regionales	Alcaldes	Delegados funcionales
Amazonas	20	8	6	6
Andrés Bello Cáceres	67	27	20	20
Arequipa	25	10	8	7
Chavín	50	20	19	11
Grau	33	13	10	10
Inca	76	30	23	23
Los Libertadores Huarí	75	30	23	22
Moquegua-Tacna-Puno	56	22	17	17
Nor Oriental del Marañón	76	30	23	23
San Martín-La Libertad	60	24	18	18
Ucayali	20	8	4	8
Total	558	222	171	165

Fuente: Leyes orgánicas de creación de las regiones: R. Grau Ley N° 24793 (02/03/88), R. Amazonas Ley N° 4794 (04/03/88), R. Nor Oriental del Marañón Ley N° 24874 (11/07/88), R. Ucayali Ley N° 24945 (24/11/88), R. Inca Ley N° 24985 (19/01/89), R. San Martín La Libertad Ley N° 24986 (20/01/89) R. Los Libertadores-Wari Ley N° 25014 (17/02/89), R. Arequipa (Ley N° 15/04/89), R. Andrés Bello Cáceres Ley N° 25020 (15/04/89), R. Chavín Ley N° 25021 (15/04/89), R. Moquegua-Tacna-Puno Ley N° 25023, (15/04/89)

<sup>9</sup>Ser peruano de nacimiento, gozar del derecho de sufragio y haber cumplido por lo menos 25 años. Constitución del Perú, 1979, Art. 171.

<sup>10</sup>El JDE en un plazo de 15 días publicaría la lista de las instituciones que reuniesen los requisitos para participar en la designación de delegados. Cada institución dentro de los 30 días siguientes debía elegir mediante votación secreta, directa y universal al delegado (s) que le correspondiera según el número de sus miembros afiliados de acuerdo al siguiente criterio: 100 miembros = 1 delegado, 100-500=2, 500-1000=3, 1000-5000=5.

<sup>11</sup>Asimismo la Asamblea Universitaria de cada universidad de los diferentes departamentos del país debía elegir entre sus miembros al o los delegados electores tomando como criterio proporcional el volumen de su población estudiantil. Ley de Elección de Representantes para las Asambleas Regionales N° 25077 16/07/89.

Finalmente, además de la asamblea regional, la ley preveía la creación de las Oficinas Subregionales de Desarrollo, instancias que, a su vez, contarían con un Consejo de Desarrollo Subregional (CDS) conformado por los alcaldes provinciales y distritales y los delegados de las instituciones representativas económico, sociales y culturales del ámbito subregional. El número de alcaldes equivaldría al 60% del número de miembros del CDS, el presidente de dicho consejo sería designado de entre sus miembros.<sup>12</sup>

Entre otras funciones, el Consejo de Desarrollo Subregional tenía la de canalizar las demandas e iniciativas de las organizaciones sociales, económicas y culturales de la subregión.

## 1.2 La legislación electoral regional actual

Los Gobiernos Regionales a elegirse en noviembre próximo estarán conformados por el Consejo Regional (CR) como órgano normativo y fiscalizador, un presidente y vicepresidente como órgano ejecutivo y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil. Este último será un órgano consultivo y de coordinación. El CR tendrá un mínimo de 7 miembros y un máximo de 25, debiendo haber un mínimo de uno por provincia y el resto de acuerdo a ley según el criterio de la población electoral.<sup>13</sup> En el siguiente cuadro observamos la composición que tendrán los 25 gobiernos regionales:

**Cuadro IV. Elecciones regionales 2002: Número de autoridades regionales a elegir**

Departamento	Presidentes y vicepresidentes	Consejos Regionales
Amazonas	2	7
Ancash	2	20
Apurímac	2	7
Arequipa	2	8
Ayacucho	2	11
Cajamarca	2	13
Callao	2	7
Cusco	2	13
Huancavelica	2	7
Huánuco	2	11
Ica	2	7
Junín	2	9
La Libertad	2	12
Lambayeque	2	7
Lima	2	9
Loreto	2	7
Madre de Dios	2	7
Moquegua	2	7
Pasco	2	7
Piura	2	8
Puno	2	13
San Martín	2	10
Tacna	2	7
Tumbes	2	7
Ucayali	2	7
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>228</b>

Fuente: JNE Resolución N° 187-2002-JNE (14/06/2002) y Resolución 204-2002-JNE (13/06/2002)

Se considera como circunscripción electoral los actuales departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente y mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región.<sup>14</sup>

La elección de todo el Consejo Regional se realizará por sufragio directo, para un período de cuatro años, la votación será por lista cerrada y bloqueada. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno

de los cargos de miembros del Consejo Regional, según sea lo que más le favorezca, de acuerdo al orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos.<sup>15</sup> La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia establecida por la lista que le precede en votación. Cada provincia obtendrá como mínimo un representante en el CR. El presidente y vicepresidente pueden ser revocados.<sup>16</sup>

<sup>12</sup>Paralelamente las Oficinas Subregionales quedarían a cargo de un director designado por el Consejo Regional de una terna propuesta por el respectivo CDS. Ley N° 24792 (11/2/88)

<sup>13</sup>Ley de reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización Ley N° 27680. (7/03/2002)

<sup>14</sup>Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar la circunscripción regional. (Ley N° 27680)

<sup>15</sup>La asignación de cargos se efectúa redondeando el número al entero superior, Ley de elecciones regionales N° 27683 (15/03/2002)

<sup>16</sup>Ley de elecciones regionales N° 27683 (15/03/2002)

Las organizaciones políticas regionales que deseen participar del proceso deberán inscribirse acreditando una relación de adherentes del 2.5% del total de electores hábiles en su respectiva circunscripción electoral. Además de considerar candidatos por cada provincia, las listas deberán estar conformadas por no menos de un 30% de hombres o mujeres y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas o pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el JNE.<sup>17</sup>

### 1.3 Comparación del sistema electoral aplicado a ambos procesos

En el cuadro V puede observarse la comparación del sistema electoral aplicado en las elecciones de 1989-1990 y 2002 basándose en un conjunto de variables.<sup>18</sup>

La primera variable que consideramos es la participación del elector entendida como la posibilidad de expresar su voluntad política en el marco de una alternativa de voto personalizado. Alude a un mayor o menor grado de identificación entre electores y representantes y tiene estrecha vinculación con el tipo de lista. Las listas abiertas por ejemplo, ofrecen una mayor posibilidad al elector de decidir por el candidato de su preferencia y por tanto un mayor nivel de personalización del voto y de participación del elector.

En las elecciones regionales de 1989-90 el sistema electoral combinaba la elección directa e indirecta. Las asambleas contaban con un 40% de miembros elegidos de manera directa, por sufragio universal y secreto, denominados diputados regionales. Se empleaba para ello la cifra repartidora y el doble voto preferencial opcional, lo que permitía un alto grado de personalización del voto. Un 30% de las mismas, sin embargo, estaba compuesto por delegados funcionales elegidos de manera indirecta por candidatos electores provenientes de las organizaciones económicas, sociales y culturales de cada circunscripción electoral.<sup>19</sup> Si bien este sistema permitía un alto grado de identificación entre los delegados funcionales y sus organizaciones de base, no lo permitía con relación al resto de electores de cada ente regional. Finalmente, las AR se completaban con los alcaldes provinciales elegidos mediante sufragio directo, secreto y universal, empleando un sistema mayoritario.<sup>20</sup>

El sistema electoral actual prevé la elección por sufragio directo, universal y secreto de todos los miembros

del gobierno regional. Pero introduce el sistema de lista cerrada y bloqueada con premio a la primera mayoría, de tal manera que a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros del CR, lo que más le favorezca según el orden de candidatos y provincias propuesto por los partidos políticos y movimientos. La cifra repartidora se aplica entre todos los demás miembros de las listas participantes para establecer el número de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia. Cada provincia obtendrá como mínimo un representante en el Consejo regional. Este sistema implica un menor grado de personalización del voto en la medida que los electores no tienen la posibilidad de elegir a los candidatos de su preferencia al interior de las listas. Fortalece, sin embargo, a las organizaciones políticas otorgándoles la potestad de decidir el orden de los candidatos elegidos.

La siguiente variable que consideramos en el cuadro comparativo es la circunscripción electoral o el espacio demográfico electoral donde se compite por la obtención de escaños, curules o bancadas. En ambos casos se dispone la circunscripción electoral única a nivel departamental y plurinominal (elección de varios representantes por región), con la importante diferencia que para las elecciones actuales la ley dispone que debe asegurarse la existencia de al menos un representante por provincia en el Consejo regional.

Con relación al número de autoridades a elegir y a la estructura del gobierno regional tenemos que en el primer caso (elecciones de 1989-1990) existió un número variable de representantes fijado en las leyes de creación de las regiones que osciló entre 20 y 76. En total se eligieron 558 representantes, de los cuales 222 fueron diputados regionales y 171 fueron alcaldes, ambos elegidos de manera directa, y 165 delegados funcionales elegidos de forma indirecta.

El sistema electoral regional actual prevé un número limitado de miembros para el consejo regional que oscila entre 7 y 25 y asegura el mínimo de un representante por provincia y el resto siguiendo el criterio de la población electoral. En total se elegirán 278 representantes, 50 entre presidentes y vicepresidentes regionales y 228 miembros de Consejo Regional.

Por otro lado, los gobiernos regionales elegidos en 1989-1990 contaban con una asamblea regional como órgano legislativo y un consejo regional como órgano eje-

<sup>17</sup>En los anexos II y III se presenta la información sobre el número mínimo de candidatos hombres / mujeres y de pueblos aborígenes que deberán incluirse en las listas que participen en las elecciones regionales próximas.

<sup>18</sup>Participación del elector, circunscripción electoral, número de autoridades, estructura del gobierno a elegir, duración del mandato, revocatoria, principio de representación.

<sup>19</sup>Para la primera elección en 1989 y 1990, los delegados se elegirían en cada departamento.

<sup>20</sup>La votación se realizaba por listas cerradas y bloqueadas, lo que implicaba en este caso poca personalización del voto. Si ninguna de las listas obtenía la mayoría absoluta de los votos válidos se asignaba a la lista que obtenía mayoría simple la mitad más uno de los cargos de regidores, mientras que para los demás cargos se aplicaba la cifra repartidora, siempre que superasen el 5% de los votos válidos con exclusión de la lista ganadora. Ley N° 14669 (24/09/63)

cutivo que incluía al presidente y vicepresidente y cinco secretarías técnicas.<sup>21</sup> Estos últimos dependían de la asamblea para su elección y remoción. Los gobiernos regionales a elegirse en noviembre tendrán una estructura más simple: un presidente y vicepresidente como órgano ejecutivo y un Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador.<sup>22</sup>

La duración del mandato de las autoridades que conformaban las asambleas regionales en 1989-1990 era variable. Los diputados regionales tenían un mandato de 5 años, mientras que el mandato de los delegados funcionales y alcaldes provinciales tenía una duración de 3 años. Las autoridades regionales a elegirse próximamente tendrán un mandato de cuatro años.

Si bien en ambos casos existió la posibilidad de revocatoria del presidente y vicepresidentes regionales, en el primer caso esta se resolvía al interior de la asamblea regional debiendo contar con el voto de las dos terceras partes del número legal de miembros de la asamblea. En los gobiernos regionales a elegirse próxi-

mamente la revocatoria del presidente y vicepresidente esta normada por la ley de participación y control ciudadano y ocurre a través de una consulta popular.<sup>23</sup>

Finalmente en cuanto al principio de representación se observa un cambio sustancial. Se pasa del principio proporcional con sistema de cifra repartidora y doble voto preferencial opcional empleado en 1989-90, al principio mayoritario, con el empleo de listas bloqueadas y cerradas y premio de mayoría. Como veremos más adelante, el sistema aplicado en 1989 privilegiaba claramente el criterio de representación proporcional buscando constituir asambleas regionales que reflejasen la composición de los distintos grupos de las sociedades regionales, lo que se tradujo por ejemplo en la designación de los delegados funcionales. En contrapartida, el sistema mayoritario actual privilegia el control del Consejo Regional por el partido ganador, aunque introduce algunos criterios de discriminación positiva para asegurar una representación adecuada mediante las cuotas de género y etnia, además de la elección de al menos un representante por provincia.

Cuadro V. Comparación del sistema electoral aplicado a las elecciones regionales 1989 y 2002

Proceso	Participación Directa / Indirecta	Circunscripción Electoral	No miembros Consejo o Asamblea	Estructura del gobierno a elegir	Duración del Mandato	Revocatoria	Principio de representación
1989	Combinaba elección directa e indirecta 40% (sufragio directo), 30% delegados de la sociedad civil (indirecta) y alcaldes provinciales Sistema de cifra repartidora y doble voto preferencial opcional.	Regiones, distrito electoral único y plurinominal. Para la primera elección la circunscripción fue departamental.	Variable según leyes de creación de regiones (de 20 a 76) Total: 558, 222 elegidos directamente, 171 alcaldes y 165 delegados.	Asamblea Regional: (órgano legislativo 40% de representantes elegidos por sufragio directo, 30% de delegados y 30% alcaldes. Consejo Regional: (Órgano ejecutivo elegido por la AR) El Presidente de la AR (elegido por esta y presidente del Consejo)	AR 5 años  Delegados y alcaldes 3 años.	Si, del consejo y presidente mediante voto favorable de 2/3 del número legal de miembros de la AR.	Representación proporcional.
2002	Directa. Lista cerrada y bloqueada. A la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de miembros del CR lo que más le favorezca según el orden de candidatos y provincias propuestos por los partidos políticos y movimientos. La cifra repartidora se aplica entre todos los demás miembros de las listas participantes para establecer el N° de miembros que les corresponde, cuidando de no repetir la representación por provincia. Cada provincia obtendrá como mínimo un representante en el CR.	Departamentos distrito electoral único y plurinominal, pero asegurando representación por provincias.	De 7 a 25, un mínimo de uno por provincia y el resto siguiendo criterio de población electoral. Total 278, 50 presidentes y vicepresidentes y 228 miembros de CR.	Presidente, vicepresidente, (ejecutivo) consejo regional (normativo fiscalizador)	4 años	Si, del presidente y vicepresidente. Ley N° 26300.	Mayoritario.

<sup>21</sup>Secretarías de asuntos sociales, de asuntos productivos-extractivos, de asuntos productivos de transformación y de infraestructura.

<sup>22</sup>Existirá además un consejo consultivo conformado por representantes de la sociedad civil y los alcaldes cuya estructura y funcionamiento será regulado de acuerdo a ley.

<sup>23</sup>Actualmente la ley de los derechos de participación y control ciudadanos Ley N° 26300 considera el derecho a revocatoria de alcaldes y regidores, autoridades regionales que provengan de elección popular y magistrados que provengan de elección popular. Este derecho no procede durante el primer y último año de su mandato (salvo en el caso de los magistrados) Para llevar a cabo la consulta de revocatoria, son necesarias las firmas del 25% de los electores de una circunscripción con un máximo de 400 mil firmas, acompañando una solicitud presentada ante la ONPE. La revocatoria se produce con la votación aprobatoria de la mitad más uno de los electores de la circunscripción.

Ambos sistemas electorales pueden compararse también según el grado de satisfacción de las demandas funcionales que idealmente debería cumplir todo sistema electoral. Para el análisis consideramos las cinco demandas funcionales mencionadas por Nohlen:<sup>24</sup>

a) Representación, entendida en dos sentidos, como representación para todos, incluyendo los distintos grupos de personas, las minorías y las mujeres, pero también como una representación justa, más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación adecuada entre votos y escaños.

En las elecciones de 1989-1990, el sistema proporcional favoreció la representación de las distintas fuerzas políticas en el gobierno regional. La designación de un 30% de delegados para la asamblea regional fue un mecanismo para asegurar la representación de los distintos sectores sociales de los departamentos. Igualmente, la inclusión de los alcaldes provinciales aseguraba la representación territorial de las provincias. Sin embargo, la existencia de dos lógicas de representación distintas - derivada de la combinación de representantes elegidos por sufragio directo y delegados funcionales - presentó algunas dificultades en la medida que si bien la legitimidad del mandato de ambos tipos de representantes no era la misma su valor de voto era igual.

Por otra parte, si lo que se buscaba era favorecer la representación directa de la sociedad en los gobiernos regionales, las categorías de agrupación empleadas para los delegados funcionales no fueron necesariamente las más adecuadas en un país de informales y desempleados.<sup>25</sup> Finalmente, al no existir todavía leyes de cuotas, la participación de las mujeres en las asambleas fue casi inexistente. Así por ejemplo, en 1989, de un total de 154 representantes elegidos para las AR sólo hubo tres mujeres: una diputada por el Fredemo y dos delegadas funcionales de clubes de madres.<sup>26</sup>

El sistema electoral actual privilegia un sistema mayoritario, con listas cerradas y bloqueadas con premio de mayoría lo que no favorece la proporcionalidad entre votos y escaños, pero a la vez asegura la representación territorial al incluir un representante como mínimo por provincia. No establece mecanismos de repre-

sentación directa de la sociedad civil en el gobierno regional<sup>27</sup> pero indica mecanismos de discriminación positiva con cuotas de género y pueblos originarios en las listas de candidatos.

b) Concentración y efectividad, el sistema electoral debe contribuir a agregar intereses sociales y opiniones de tal manera que de ellos resulten decisiones políticas y que la colectividad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones son comprendidas como un acto de formación de la voluntad política y no sólo como una forma de copiar o medir las opiniones presentes en la población. Para ello se busca la formación de una mayoría partidaria o de una coalición como base de un gobierno estable. La efectividad se entiende como la capacidad de un gobierno para asegurar la estabilidad en el funcionamiento del sistema político.

En 1989-90, el elevado número de miembros y la composición de las asambleas sobre la base de dos lógicas de representación distinta dificultó la toma de decisiones y fue fuente de conflictos que se manifestaron desde el momento de instalar las asambleas y elegir los presidentes y vicepresidentes los cuales por ley requerían la mitad más uno de los votos de la AR.<sup>28</sup> Si tomamos en cuenta que además de las asambleas regionales debían conformarse también los consejos subregionales de desarrollo el sistema de gobierno en general aparecía aún más complicado.

En cambio, el sistema electoral regional actual, en tanto privilegia la conformación de mayorías y limita el número de los miembros del consejo a un máximo de 25, privilegia claramente la formación de voluntad política, la toma de decisiones y la estabilidad. Las listas cerradas y bloqueadas fortalecen a los partidos frente a los candidatos individuales en un contexto en el que se busca recomponer el sistema de partidos y evitar la disgregación de la representación política.

c) Participación, se refiere a la posibilidad del elector de expresar su voluntad política en el marco de la alternativa de un voto personalizado. Alude a un mayor o menor grado de identificación entre electores y representantes.

<sup>24</sup>Ibid 1998.

<sup>25</sup>Sobre las categorías de agrupación de los delegados funcionales, ver el anexo N° V.

<sup>26</sup>Diario El Comercio, 15/11/89. No existe información oficial sobre los resultados de la elección de los delegados funcionales que conformaron las asambleas regionales, la información que manejamos al respecto proviene de una revisión de fuentes periodísticas de la época.

<sup>27</sup>Aunque menciona un comité consultivo donde participarían los alcaldes y la sociedad civil cuyas funciones y composición quedarán definidas por Ley.

<sup>28</sup>Se dieron casos como el de la Región Grau donde la asamblea se instaló el 2 de enero de 1990 eligiendo luego de tres votaciones a Luis Paredes Maceda (APRA) como presidente. El proceso fue complicado dado que en una primera elección ganó el representante del Fredemo con 16 votos contra 8 de IU y 8 del APRA. Al no obtener la mitad más uno de los votos que requería según ley, se procedió a una segunda elección donde se produjo un empate entre el candidato del APRA con 16 votos contra 16 del Fredemo. Finalmente, en la tercera vuelta, se produjo una alianza entre el APRA y el PSP que contaba con un miembro dentro de la asamblea, ganando el APRA la presidencia por 17 votos contra 15. La vicepresidencia sin embargo, quedó en manos del Fredemo, 3 secretarías generales quedaron en manos de IU, 1 se otorgó al PSP y 1 al APRA. La complejidad de esta elección provocó incluso una denuncia ante el JNE, quien mediante resolución 125-90-P/JNE desestimó el pedido de anulación de las elecciones regionales debido a la ausencia de pruebas. Fuente: Diario El Comercio, 31/12/89.

Con relación a ésta variable, en 1989-90 el doble voto preferencial favorecía la personalización del voto, pero de otro lado la introducción de mecanismos indirectos para la elección de delegados funcionales dificultaba la identificación entre el conjunto de los electores de una circunscripción y los representantes.

La votación basada en listas cerradas y bloqueadas dispuesta por el sistema electoral regional actual, implica de por sí un nivel reducido de personalización del voto. La introducción de un premio de mayoría para la lista que alcance el mayor porcentaje junto con la disposición de otorgar al menos un representante por provincia limita la relación elector-candidato otorgando mayor poder a los partidos en la configuración y orden de las listas en desmedro de la voluntad del elector y de los candidatos individuales.

d) Simplicidad y transparencia, está referida a la posibilidad del electorado de comprender como opera el sistema electoral y de prever hasta cierto punto los efectos de su voto. Esta demanda constituye una orientación deseable, ya que generalmente el intento por cumplir los requisitos anteriores produce más bien sistemas electorales complejos.

El sistema empleado para las elecciones de 1989-1990 fue sumamente complejo y engorroso debido a un conjunto de factores:

- la combinación de principios de representación y formas de elección distintos (elección directa e indirecta)
- la estructuración misma del gobierno regional pensada en base a asambleas al interior de las cuales se elegían los presidentes y vicepresidentes de región, ello sin contar los consejos subregionales de desarrollo que debían funcionar a nivel de cada subregión.
- la complejidad del proceso para la elección de los delegados funcionales
- la introducción del doble voto preferencial opcional y la realización en algunos casos de elecciones municipales y regionales simultáneas al parecer sin una adecuada educación al elector, lo que ocasionó altos porcentajes de votos nulos y viciados.<sup>29</sup>

El sistema mayoritario a una sola vuelta previsto para las elecciones regionales actuales cumple con algunos requisitos de simplicidad además de ser ampliamente conocido por la población por aplicarse desde hace años en los comicios ediles. Sin embargo, la combinación del premio de mayoría y la asignación de representan-

tes por provincias en distrito electoral único puede aparecer en algunos casos como poco transparente dado que los candidatos con mayor votación provincial no necesariamente formarán parte del consejo regional.

e) Legitimidad, es la demanda funcional más importante de los sistemas electorales y en cierta forma engloba a todas las demás. Se refiere a la aceptación general del resultado de las elecciones, del sistema electoral y de las reglas de juego de la democracia. Un parámetro para juzgar el grado de legitimidad es si el sistema electoral facilita la unión o desunión de la sociedad.

En general, el sistema electoral regional de 1989-1990 tuvo problemas de legitimidad debido a la combinación de formas de elección directa e indirecta y de criterios de representación distintos, que volvían engorroso el proceso. De otro lado, en la baja legitimidad influyeron también elementos propios del contexto político como la violencia política, la polarización entre los partidos de entonces, los inicios de la crisis de los partidos con el surgimiento del Fredemo y de los independientes,<sup>30</sup> e incluso la falta de especialización del ente electoral, lo que causó serios problemas de organización afectando la legitimidad del proceso. Entre estos problemas de organización se cuentan:<sup>31</sup>

- graves demoras en la entrega del material electoral, lo que significó un incumplimiento a la ley que disponía que esta debía realizarse con 30 días de anticipación al acto electoral. Los lugares donde se denunció la demora fueron: Huánuco, Arequipa, Cusco, Piura, Lambayeque, Huancavelica. En Arequipa se llegó a declarar en estado de emergencia las elecciones por este problema. En Piura se cometió el error de enviar material electoral correspondiente a las elecciones municipales de 1986, lo cual fue admitido públicamente por el JNE dos días antes del acto electoral.
- errores en las listas de miembros de mesa publicadas en El Peruano.
- omisión de símbolos en el acta de escrutinio, lo que provocó serios problemas al momento del conteo de votos.
- demoras en el cómputo final de los resultados.
- insuficiente educación al elector, a los miembros de mesa (principalmente sobre el tema del voto preferencial) lo que provocó altos porcentajes de votos nulos y de impugnaciones de actas por tener mayor número de votos que de electores.
- mala calidad del material electoral.

<sup>29</sup>60% en Moquegua, Tacna y Puno, 47% en Arequipa, 70% en Tumbes, Fuente: diarios de la época: El Comercio y Expreso. (Octubre - Diciembre 1989, Marzo - Abril 1990)

<sup>30</sup>Recordemos que en 1989 Belmont ganó la alcaldía de Lima.

<sup>31</sup>Fuente: periódicos de la época El Comercio y Expreso. (Octubre - diciembre 1989, Marzo - Abril 1990)

El sistema electoral regional actual favorece la formación de voluntad política, estabilidad y eficacia, con lo cual es de esperarse que genere legitimidad. Sin embargo, cabe recordar que el contexto político puede terminar por restarle legitimidad no sólo al sistema electoral

sino al acto electoral mismo y a los representantes electos. La ausencia de una legislación clara sobre el tema de la descentralización y la persistencia de una controversia con relación a la autonomía económica de los futuros gobiernos intermedios influiría en ese sentido.

## 2. El marco legal de la regionalización y su contexto institucional

Como mencionamos en la introducción, el análisis de los sistemas electorales también debe enmarcarse en el contexto institucional en que las experiencias de regionalización tuvieron lugar, prestando particular atención al proceso de aprobación del marco legal que los normó.

En nuestro país, la descentralización ha sido un proceso largamente postergado. Si bien existieron poderes locales y regionales fuertes hasta las primeras décadas del siglo XX,<sup>32</sup> las elites oligárquicas tendieron a sustentarse políticamente en la privatización del poder local en alianza con el centralismo limeño y no tuvieron por tanto un interés muy definido en establecer una configuración política regional.<sup>33</sup> Posteriormente, la estructuración de un mercado nacional articulado por Lima en el marco de un doble proceso de modernización y democratización significó la crisis de las economías y elites regionales, proceso que continuó hasta la implementación de la reforma agraria impulsada por la Junta Militar y que marcó el fin de la república aristocrática propiciando una centralización del Estado con rasgos fuertemente corporativos.<sup>34</sup>

La Constitución del 79, surgida en el marco de la transición a la democracia, introduce por primera vez a las regiones como parte del ordenamiento territorial reconociéndoles autonomía económica y administrativa. Sobre este marco legal y político se realizará la primera elección de autoridades regionales en 1989.<sup>35</sup>

### 2.1 De la carta del 79 a la primera elección de autoridades regionales

#### Lineamientos y estrategia del proceso:

Las elecciones regionales de 1989 y 1990 fueron resultado de un largo proceso que se inicia con la aprobación de la carta de 1979 y culmina con la promulgación de la ley de elección de representantes para las asambleas regionales.<sup>36</sup> La discusión y aprobación del marco legal tiene lugar a lo largo de dos gobiernos constitucionales y, como veremos, en sus marchas y contramarchas influirá el contexto político particular en que se desarrolló este proceso.

La disposición transitoria N° 9 de la carta del 79, ordenaba la secuencia que tendría el proceso de descentralización. Establecía que el poder ejecutivo presentaría al poder legislativo, dentro de un plazo máximo de tres años, el proyecto del Plan Nacional de Regionalización. El Congreso se pronunciaría en la misma legislatura o en la siguiente y la creación de las regiones debería efectuarse dentro de los cuatro años siguientes mediante leyes orgánicas. Dichos plazos debían regir a partir de la instalación del gobierno constitucional en 1980.

Como sabemos la carta del 79 fue resultado de un contexto de transición a la democracia y de reconstrucción del sistema de partidos luego de 12 años de gobierno militar. Para tener una idea de este proceso, basta con

<sup>32</sup>Como han demostrado Flores Galindo y Burga a comienzos del siglo XX, las distintas familias oligárquicas eran fácilmente identificables con espacios regionales determinados, se distinguían: las familias de la Costa Norte vinculadas a la caña de azúcar (Aspíllaga, Pardo, Piedra), las de la sierra central que combinaban actividades mineras con la ganadería ovina (Fernandini, Olavegoya, Valladares) y aquellas vinculadas al comercio lanero en el sur (Forga, Gibson, Ricketts). Flores Galindo, Alberto y Burga, Manuel, *Apogeo y crisis de la república aristocrática*, Lima, Rikchay, 1981.

<sup>33</sup>José Carlos Mariátegui, desarrolló el concepto de descentralización centralista para aludir a esta alianza entre las élites gobernantes limeñas y el gamonalismo. Explicó además como entre los siglos XIX y XX, si bien existieron intereses federalistas, ellos respondieron al reclamo del gamonalismo para alcanzar mayor autonomía sin intermediación estatal siguiendo una lógica funcional a la apropiación privada del poder público. Este federalismo sin embargo fue intermitente y circunstancial en tanto estos grupos establecían alianzas con las élites limeñas para facilitar su control sobre el país. Citado por Zas- Friz Burga, Johnny, *La descentralización ficticia Perú 1821-1998*, Universidad del Pacífico, Lima, 1998.

<sup>34</sup>Sobre la influencia de la crisis de los años 30 en la configuración de un mercado nacional y en la crisis de las economías y élites regionales ver Zas- Friz Burga, Johnny, *Ibid* 1998, sobre el proceso de democratización y modernización en el país y su influencia en el desarrollo de la ciudadanía ver, López, Sinesio, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones y mapas de la ciudadanía en el Perú*, IDS, Lima, 1998.

<sup>35</sup>Esta primera elección se realizó el 12/1/89 en cinco de las once regiones creadas por ley: Grau, Amazonas, Ucayali, Arequipa y Moquegua-Tacna-Puno. El resto: Nororiental del Marañón, San Martín-La Libertad, Gran Chavín, Andrés Bello Cáceres, Los Libertadores-Wari e Inka, eligieron sus representantes en abril de 1990 junto con las elecciones generales.

<sup>36</sup>Ley N° 25077 (16/07/89)

observar la configuración de la Asamblea Constituyente de 1979, donde se encontraban representados los siguientes grupos políticos: el Partido Aprista Peruano - PAP (con 35,34% de los votos), seguido del Partido Popular Cristiano - PPC (con 23,78%) y del Frente Obrero Campesino Estudiantil Popular -FOCEP (con 12,34%), la Democracia Cristiana - DC (con 7,37%) y varios grupos de izquierda que obtuvieron menor porcentaje de votación como el Partido Socialista Revolucionario (6,62%), el Partido Comunista del Perú - Unidad-PCP-U (5,9%) y la Unidad Democrático Popular -UDP (4,58), además del movimiento regional Frente Nacional de

Trabajadores y Campesinos -FRENATRACA con 3,86% de los votos y otros grupos menores. Esta imagen provisional de la nueva configuración política del país, se consolidará luego de las elecciones generales de 1980 pero con algunos cambios importantes como la presencia de AP y la posterior unificación de las izquierdas.<sup>37</sup>

Desde 1980 se configura un escenario político que predominará durante toda la década, con la presencia de tres fuerzas principales: el bloque AP-PPC el aprismo y las izquierdas (agrupadas posteriormente en IU).<sup>38</sup>

Cuadro VI. Elecciones generales 1980 (%)

Partidos	Voto presidencial	Lista senatorial	Cámara de Diputados
AP	45,2	40,9	38,9
PAP	27,4	27,6	26,5
PPC	9,6	9,3	9,6
Izquierdas*	16,3	20,9	22,5

Fuente: Planas, Pedro, *La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Fiedrich Ebert, Lima, 2000.

\*PRT+ UNIR+ UI + UDP + FOCEP + OPRP + APS + PSP.

En 1980, Acción Popular, que no había participado en los comicios para la Asamblea Constituyente, gana las elecciones. En noviembre se forjará la unidad de las izquierdas con motivo de las elecciones municipales de ese mismo año, agrupando en Izquierda Unida a seis grupos.<sup>39</sup> Desde 1983, fecha en que IU gana las elecciones municipales, hasta 1987, se vive lo que se

ha denominado un contexto de "izquierdización del electorado".<sup>40</sup> Los resultados de las elecciones municipales entre 1983-1986 pueden entenderse como un termómetro de los cambios en las preferencias políticas de los ciudadanos y demostraban el descenso de AP y el PPC frente a un crecimiento de la izquierda y del APRA:

Cuadro VII. Evolución del respaldo nacional. Elecciones municipales 1980 - 1986 (%)

Agrupaciones	1980	1983	1986
AP	35,86	17,5	-
PAP	22,69	33,1	47,55
IU	23,90	29,0	30,79
PPC	10,90	13,9	14,76
AP-PPC	46,76	31,4	14,76
PAP-IU	46,56	62,1	78,34

Fuente: Planas, Pedro, *La democracia volátil*. Fiedrich Ebert, Lima, 2001.

Paralelamente a la izquierdización del electorado, a inicios de los ochenta se desata en el país la crisis de la deuda y el terrorismo, problemas que afectaban la gobernabilidad y despertaban nuevamente el fantasma del golpe militar. En ese contexto, la regionalización se convirtió en un tema complicado para la estabilidad política pues abría la posibilidad de un conjunto de gobiernos regionales en manos de la oposición. Recién en 1984 se aprobó el Plan Nacional de

Regionalización,<sup>41</sup> pero el proceso quedaría detenido hasta 1987.

El Plan Nacional de Regionalización concebía la descentralización como procesal y dinámica, en el sentido de que se iría ajustando al proceso de desarrollo y a las necesidades de seguridad nacional. Ella debía enmarcarse en una estrategia de desarrollo nacional diseñada para el mediano y el largo plazo por el Siste-

<sup>37</sup>Planas, Pedro, *La democracia volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*, Lima, Fiedrich Ebert, 2000.

<sup>38</sup>Hasta antes del gobierno militar en el Perú existía un polo gobernante conformado por AP-DC y un polo opositor que agrupaba al APRA y la UNO. El polo de la izquierda recién estaba encontrando expresión electoral y luego del golpe de 1968 fue el gobierno militar quien asumió esta tendencia como bandera ideológica y programática. *Ibid* 2000.

<sup>39</sup>UDP, UNIR, FOCEP, PCP-Unidad, PCR y PSR.

<sup>40</sup>Planas, *Ibid*, 2000.

<sup>41</sup>Ley N° 23878 20/06/1984. En el Plan se establecían los conceptos básicos y lineamientos generales del proceso de regionalización, a partir de lo cual debía formularse la Ley de Bases de la Regionalización, las Leyes Orgánicas de Creación de las Regiones, la Ley de Elecciones Regionales y Designación de Representantes Funcionales.

ma Nacional de Planificación y guardar estrecha relación con la viabilidad política en su implementación.

La región fue planteada como una unidad intermedia geográfica, económica, histórica, cultural y administrativamente integrada, que facilitase el desarrollo y la organización del territorio entre el nivel nacional y el ámbito local.

Según este plan, la desconcentración y la descentralización a nivel nacional debían reproducirse a nivel regional, propiciando la conformación de espacios menores o subregiones. Los órganos del gobierno regional debían ser funcionales y no burocratizados, evitando reproducir la estructura ministerial del nivel central.

El plan preveía que las primeras regiones podrían ser implementadas mediante una ley específica de creación durante 1984-1985. Para las elecciones generales de 1985, en las regiones establecidas se llevaría a cabo adicionalmente la elección de representantes a las asambleas regionales y la designación de delegados funcionales. Dichas leyes sin embargo no fueron aprobadas postergándose la elección de gobiernos regionales hasta el próximo gobierno.

El gobierno que se instaló en 1985 no dispuso un avance inmediato en el proceso de regionalización previsto por la Constitución del 79. En un país todavía afectado por la crisis económica y el terrorismo, se optó primero por un sistema de microrregiones que atendía especialmente las zonas marginales del trapecio andino, donde el Instituto Nacional de Planificación (INP) introducía una relación directa con los pobres mediante la distribución de los recursos estatales, sin una intermediación regional.<sup>42</sup>

Las microrregiones focalizadas fueron concebidas como una forma de descentralización que vinculaba las CORDEs<sup>43</sup> con los sectores Educación, Vivienda, Salud y Transportes. Las CORDEs a su vez, dependían del ejecutivo y en la práctica, respondieron a una estrategia de desconcentración del Estado. Se impulsaron entre 1985-86 con funcionarios del gobierno central actuando como niveles de planificación.

En 1987 se retomó el impulso descentralizador y se aprobó la ley de bases de la descentralización<sup>44</sup> donde se esta-

blecía que la composición de las Asambleas Regionales se determinaría en las leyes de creación de las regiones,<sup>45</sup> mientras que a las microrregiones les correspondería un ámbito territorial definido técnicamente en el cual su función sería programar y ejecutar la inversión y los servicios orientados a elevar la capacidad productiva, el empleo, los ingresos y el bienestar de la población de menores recursos, concertando acciones con las municipalidades y organizaciones de base. Agregaba además que las oficinas microrregionales de desarrollo se organizarían y ejercerían sus funciones de acuerdo a la ley de creación de cada región y que en cada Microrregión debía establecerse un Consejo de Desarrollo Microrregional cuya conformación quedaba por definirse.

En 1988 se aprobó una segunda ley que modificaba y desarrollaba varios artículos de la Ley 24650,<sup>46</sup> quedando integradas ambas leyes en el Texto Único Ordenado de la Ley de Bases de la Regionalización.<sup>47</sup> Entre las modificaciones más importantes incluyó el cambio del término microrregiones por el de subregiones, precisando además que estas últimas serían dependencias del Consejo Regional, competentes dentro de su ámbito para concertar, planificar, programar, presupuestar, coordinar, ejecutar y evaluar las acciones relacionadas con aspectos sociales de producción de bienes, servicios e infraestructura que le corresponderían al mismo.

En el año 1989, en un contexto de crisis económica, donde se vislumbraba la crisis del sistema de partidos y el surgimiento de los independientes<sup>48</sup> se convocó a elecciones regionales. En noviembre de ese año, las cinco primeras regiones eligieron sus representantes paralelamente con la elección de autoridades municipales, al año siguiente junto con las elecciones generales, se realizó la elección de gobiernos intermedios en las seis regiones restantes.<sup>49</sup>

#### Autonomía de los gobiernos intermedios:

Determinar la existencia de autonomía en los niveles intermedios y locales de gobierno es fundamental para comprender si un ordenamiento estatal es descentralizado o no. La autonomía política constituye el indicador más importante al respecto, siendo la autonomía financiera su soporte principal. El elemento esencial de

<sup>42</sup>Planas, *Ibid*, 2000.

<sup>43</sup>Corporaciones Departamentales de Desarrollo restablecidas mediante DS N° 049-81-PCM del 4/12/81.

<sup>44</sup>Ley N° 24650 (19/03/1987)

<sup>45</sup>Las 11 regiones fueron: San Martín-La Libertad, Nor Oriental del Marañón, Ucayali, Moquegua-Tacna-Puno, Inca, Libertadores-Huari, Grau, Chavín, Andrés Bello, Arequipa, Amazonas. En el cuadro X se detalla el número y fecha de promulgación de sus leyes de creación.

<sup>46</sup>Ley N° 24792 (11/02/1988)

<sup>47</sup>DS 071-88-PCM.

<sup>48</sup>Recordemos que ya en 1989 el independiente Belmont obtuvo la alcaldía de Lima, y que para las elecciones de 1990 las encuestas pronosticaban como favorito para ganar las elecciones generales a la alianza FREDEMO.

<sup>49</sup>Como puede observarse en los anexos IV y V, las primeras cinco regiones en elegir sus representantes fueron: Amazonas (Loreto), Arequipa, Grau (Piura-Tumbes), José Carlos Mariátegui (Moquegua-Tacna-Puno) y Ucayali. En dichos comicios, el Fredemo ganó la mayor cantidad de las curules para diputados regionales en casi todas las regiones con excepción de José Carlos Mariátegui (donde empató con IU obteniendo 7 diputados cada una). En el caso de las alcaldías provinciales, se mantiene una presencia importante de IU en zonas como Puno (7 de 9 provincias), Arequipa (5 de 8 provincias) y de AP en Loreto (3 de 8

la autonomía política radica, en este caso, en la existencia de una dirección política propia en las entidades territoriales. Potestad que les es atribuida en tanto comunidades constituidas en cuerpos electorales. La autonomía, sin embargo, también aparece ligada al control de los entes locales, los cuales están limitados por la ley, mediante la delimitación de sus atribuciones y la prohibición de adoptar actos en contraste con el interés general.<sup>50</sup>

La carta de 1979, que introdujo por primera vez a las regiones, les reconocía expresamente autonomía económica y administrativa. Los gobiernos regionales gozarían de autonomía para la toma de decisiones en materia normativa y ejecutiva, así como en lo económico y administrativo. Su autonomía política estaría sujeta a la delegación de competencias del Poder ejecutivo.

Posteriormente, el Plan Nacional de Regionalización determinaba que los gobiernos regionales gozaban de autonomía política y que esta sería limitada dentro de la concepción de gobierno unitario. Su ejercicio quedaba supeditado a su armonización con las competencias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La Asamblea Regional ejercería determinadas competencias legislativas delegadas expresamente por el Poder Legislativo, de manera subordinada a la legislación nacional y sin alterar el carácter unitario de la nación. Tendría derecho de iniciativa en la formación de leyes y resoluciones legislativas en las materias que le fuesen propias y delegadas, las mismas que, aprobadas por la AR serían elevadas al Poder Ejecutivo para su promulgación, publicación o veto.<sup>51</sup>

Además, la Ley N° 24650 permitía al Poder Ejecutivo declarar en estado de intervención a los gobiernos regionales en el caso de que estos atentasen contra el carácter unitario de la República. La intervención debía ser dispuesta por el Presidente de la República con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y previa autorización del Congreso con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de miembros de cada cámara.<sup>52</sup>

Con relación a la autonomía administrativa - que vendría a ser una consecuencia de la política- los gobiernos regionales tendrían competencia en su territorio en materia de salubridad, vivienda, obras públicas, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo y educación primaria, secundaria y técnica correspondientes a la actividad sectorial del nivel regional.

Además, en las disposiciones transitorias se señalaba que los gobiernos regionales, con sujeción a su ley de creación y a la presente ley, asumirían la ejecución de los proyectos de inversión que en su jurisdicción correspondieran a los ministerios, organismos centrales e instituciones públicas de la región con excepción de los que correspondieran a los ministerios de RREE, Interior, Economía y Finanzas y al Instituto Nacional de Planificación. Las empresas del Estado que desarrollasen actividades de producción de bienes y servicios, exclusiva o fundamentalmente en el ámbito de una región, se adscribirían como empresas regionales. Se excluía de esta norma a empresas de carácter estratégico, de trascendencia nacional y a las que prestasen servicios financieros, salvo que fuesen expresamente encargadas al gobierno regional. Estas transferencias se precisarían más adelante en las leyes de creación de cada una de las regiones.<sup>53</sup>

provincias). El Fredemo ganó solamente en la región Grau donde obtuvo 5 de 9 alcaldías.

En total, de los 106 representantes elegidos por sufragio directo entre alcaldes y diputados regionales tenemos que el Fredemo obtuvo la mayor cantidad con 33, seguido de cerca por IU con 29, el PAP con 13 representantes, el Frenatraca - cuya fuerza se concentraba entre Arequipa y José Carlos Mariátegui - con 10 representantes y AP con 5.

Las elecciones regionales en las seis regiones restantes Nor Oriental del Marañón, La Libertad-San Martín, Chavín, Andrés Avelino Cáceres, Libertadores-Huari e Inka, se realizaron en abril de 1990 junto con las elecciones generales. La mayor cantidad de curules para diputados regionales se distribuyó entre tres partidos el APRA (60 curules), el Fredemo (47) e IU (30). El APRA ganó la mayor cantidad de curules en las tres regiones que agrupaban departamentos del norte del país donde tradicionalmente había mantenido su caudal electoral: Nor Oriental del Marañón (Amazonas-Cajamarca-Lambayeque), La Libertad-San Martín, y Chavín (Ancash), Fredemo obtuvo la mayor cantidad de curules en Andrés Avelino Cáceres (Junín-Pasco-Huánuco) y en Los Libertadores Huari (Ayacucho-Ica-Huancavelica) donde obtuvo 11 curules, quedando muy cerca sin embargo de la IU y del PAP que obtuvieron 10 y 9 curules respectivamente. Finalmente en la región Inka la IU mantuvo su tradicional apoyo ganando 11 curules, alcaldías provinciales que habían sido elegidas el año anterior, donde el Fredemo ganó la mayor cantidad en las regiones Andrés Avelino Cáceres (11) y Chavín (6) empatando con AP en la región Nor Oriental del Marañón con 7 alcaldías provinciales respectivamente. El PAP obtuvo el mayor número de alcaldías (11) en La Libertad-San Martín, y una cantidad importante en Chavín (5) y Nor Oriental del Marañón (5). Finalmente la IU obtuvo la mayor cantidad de alcaldías (7) en Los Libertadores-Huari, y en la región Inka (14). En estas seis regiones además creció el número de movimientos locales que obtuvieron alcaldías provinciales (7). En total, el mayor número de las autoridades elegidas por sufragio directo entre alcaldes y diputados regionales se distribuyó entre el PAP (83 cargos), el Fredemo (79) y la IU (56)

<sup>50</sup>Zas Friz Burga, Johnny, *El sueño obsecado. La descentralización política en la América Latina*, Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2001.

<sup>51</sup>Posteriormente, la Ley N° 24792 otorgó la posibilidad al GR de insistir en caso de que el Poder Ejecutivo vetase una ley suya, para lo cual requería el voto aprobatorio de la mitad más uno número legal de miembros de la AR. Si habiendo insistido, el presidente de la República no promulgaba la ley esta sería remitida al Congreso, cuyo presidente la promulgaría. Asimismo, se aclaraba que el Presidente sólo podía ejercer la facultad de veto en los casos a los que se refería el Art. 44 de la Ley N° 24650 (materias que no son objeto de delegación a los GR)

<sup>52</sup>Dicho estado de intervención no podía ser mayor a seis meses pudiendo prolongarse sólo por una vez. Durante la intervención asumía las atribuciones del GR una junta interventora regional de 5 miembros designados por el Poder Ejecutivo. La intervención conllevaba la forzosa renovación de los miembros de la Asamblea Regional con excepción de los alcaldes. El Presidente de la República debía convocar a elecciones para cubrir las vacantes de los miembros directamente elegidos y a las instituciones representativas para que designen sus representantes. Posteriormente la Ley N° 24792 precisaba que para los efectos de esta medida se entendía que el gobierno regional atentaba contra el carácter unitario de la República cuando promovía la separación política de la misma. En contrapartida, la misma ley también incluía como una de las atribuciones de la asamblea regional "ejercer el derecho de insurgencia ciudadana y el desconocimiento del usurpador conforme a lo dispuesto en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú. (Art. 5)

<sup>53</sup>No podemos enumerar aquí el conjunto de transferencias realizado a cada región por sus leyes de creación. Baste mencionar que además de la transferencia de los programas de inversión de los Ministerios señalados por la ley de bases de la regionalización, se transfirió acciones de la totalidad de las empresas eléctricas del estado que operaban a nivel regional, así como las empresas de turismo y las acciones de empresas como Minera Especial Miski S.A, Bayóvar S.A, Cemento Sur, etc.

Finalmente en materia de autonomía financiera, la ley determinaba que cada gobierno regional y cada oficina microrregional estarían a cargo de un pliego presupuestal.<sup>54</sup> Los ingresos provenientes de la recaudación tributaria nacional seguirían concentrándose en el nivel central bajo la modalidad de caja única. Posteriormente, de acuerdo al desarrollo del proceso de regionalización se descentralizaría dicha recaudación en función de su aplicación al gasto regional.

Los ingresos destinados de directa disposición por la administración regional, tendrían un carácter excepcional, debiendo ser creados por expresa delegación de facultades legislativas, a fin de evitar excesivos costos en los gobiernos regionales, así como la generación irracional de dichos ingresos. Los GR podrían crear, modificar y suprimir tributos o exonerar de ellos con arreglo a las facultades que se les deleguen por ley. Tendrían autonomía plena en la aprobación, ejecución y evaluación de la parte de su presupuesto de ingresos directos o propios que comprendían: la renta de bienes y servicios, los ingresos destinados, los procedentes de los impuestos creados mediante delegación de facultades legislativas expresas, los procedentes del Canon, las donaciones y transferencias a título gratuito, públicos o privados.

Otros ingresos de tipo indirecto como las transferencias, el endeudamiento externo, y los fondos de la cooperación técnica y financiera internacional y del Fondo de Compensación Regional,<sup>55</sup> serían programados coordinadamente con el nivel central y aprobados anualmente por el congreso en el presupuesto del sector público nacional.

## 2.2 Las elecciones regionales del 2002 y el debate sobre la legislación que normará el proceso

Luego de diez años de régimen autoritario en los cuales se produjo una recentralización del Estado y su instrumentación política a favor de dicho régimen, la descentralización era una de las demandas fundamentales de quienes se movilizaban en favor de la democracia. Instalado el gobierno democráticamente electo, la presión de los movimientos regionales sobre el mismo y

sobre los congresistas ahora elegidos por distrito electoral múltiple, junto con el interés de algunos sectores políticos, determinó que se avance con rapidez hacia la reforma del capítulo de la Constitución de 1993 referido a descentralización,<sup>56</sup> la aprobación de la Ley de Elecciones Regionales<sup>57</sup> y la convocatoria a elecciones por el Presidente de la República para este mismo año. Todo ello sin embargo dejando en suspenso la determinación de las atribuciones y competencias reales de los gobiernos intermedios hasta la reciente promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización.<sup>58</sup>

El análisis que sigue considera todas estas normas y además presenta los puntos en debate sobre la Ley de Bases de la Descentralización sustentados en el Congreso por el dictamen en minoría de las comisiones de gobiernos locales y descentralización.

Como puede observarse en los cuadros VIII y IX, la recientemente aprobada Ley de Bases de la Descentralización es producto de una labor de concertación impulsada entre las distintas fuerzas políticas, el Ejecutivo y sectores de la sociedad civil por las comisiones de descentralización y gobiernos locales, de ahí que integre lo sugerido con diversos matices por los proyectos de ley presentados por el Frente Independiente Moralizador, Unidad Nacional y la Célula Parlamentaria Aprista. Sin embargo todavía existen en debate algunos puntos clave con los que este último grupo político estaría en desacuerdo y que tienen que ver fundamentalmente con el tema de la autonomía financiera de los gobiernos regionales y el papel del Ejecutivo y del Congreso en la conducción del proceso.

### Lineamientos y estrategia del proceso:

Según las modificaciones que introduce la Ley N° 27680 en el capítulo de la Constitución referido al tema, la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

El proceso de descentralización se realizará por etapas en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competen-

<sup>54</sup>Inicialmente la Ley N° 24650 otorgaba al Congreso la potestad de modificar los montos globales de los recursos transferidos al pliego regional, lo cual quedó sin efecto luego de la promulgación de la Ley N° 24792.

<sup>55</sup>El Fondo de Compensación Regional sería financiado por recursos asignados en el presupuesto del sector público en una proporción no menor al 8% de los ingresos permanentes del tesoro público y los demás recursos que le corresponda conforme a ley. Sería distribuido equitativamente entre las regiones de acuerdo a una programación de prioridades y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Además, la ley disponía que a partir de la creación de cada región, la distribución de los recursos que se obtuvieran por concepto del artículo 121 de la Constitución de 1979 (participación de las regiones en la renta de la explotación de los recursos naturales ubicados en su territorio) se haría de la manera siguiente: 20% para el FONCOR, 35% para el Gobierno Regional, 30% en partes iguales para todas las municipalidades provinciales en cuyo ámbito esté localizado el recurso natural y 5% para la educación pública.

<sup>56</sup>Ley de reforma constitucional del capítulo XVI del título IV sobre descentralización Ley N° 27680 (7/03/02)

<sup>57</sup>Ley N° 27683 (15/03/02)

<sup>58</sup>Ley N° 27783, (20/07/02) Queda pendiente aún la aprobación de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y las Leyes de Creación de las Regiones.

cias y la transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Dicho proceso se inicia eligiendo gobiernos regionales en los actuales departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente, mediante referéndum, podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región.<sup>59</sup> La Ley de Bases de la Descentralización, define a las regiones como unidades territoriales geoeconómicas con diversidad de recursos que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales. La creación de regiones requiere que se integren o fusionen dos o más circunscripciones departamentales colindantes y que la propuesta sea aprobada mediante referéndum.<sup>60</sup>

Se distinguen además los principios generales y específicos del proceso:

Según los principios generales, la descentralización:

- Es permanente: constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio cuyo efecto vinculante alcanza a todos los poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos y gobierno en su conjunto.
- Es dinámica: un proceso constante y continuo que se ejecuta en forma gradual por etapas.
- Es irreversible: debe garantizar en el largo plazo un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible y políticamente institucionalizado.
- Es democrática: es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano y la relación Estado-sociedad basada en la participación y concertación en la gestión de gobierno.
- Es integral: abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.
- Es subsidiaria: las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad

y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.

- Es gradual: se realiza por etapas en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

En cuanto a los principios específicos propone:

- competencias claramente definidas.
- transparencia y predictibilidad.
- neutralidad en la transferencia de los recursos.
- endeudamiento público externo: es competencia exclusiva del gobierno nacional y debe concordar con el límite del endeudamiento del sector público y las reglas de transparencia y prudencia fiscal que señala la ley. Los gobiernos regionales y locales sólo pueden asumir endeudamiento público externo, emitir bonos y titular cuentas con el aval o garantía del Estado.
- responsabilidad fiscal: se debe establecer reglas de endeudamiento y de límites de aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales, compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el gobierno nacional, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal de la descentralización. El gobierno nacional no podrá reconocer deudas contraídas por los gobiernos subnacionales.

La Conducción y ejecución del proceso de descentralización estará a cargo del Consejo Nacional de la Descentralización (CND) el cual será presidido por un representante del Presidente de la República y estará conformado por dos representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de los gobiernos regionales, uno de los gobiernos locales provinciales y uno de los gobiernos locales distritales.

Todos los miembros del CND serán designados por Resolución Suprema para un período de 4 años. El presidente del CND tiene rango y condición de Ministro de Estado. Transitoriamente para la primera designa-

<sup>59</sup>Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción electoral. La Capital de la República no integrará ninguna región. La ley dispone régimen especial para la provincia de Lima Metropolitana en cuyo ámbito las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la Municipalidad Metropolitana. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao, el gobierno regional y la municipalidad provincial mantendrán excepcionalmente la misma jurisdicción, y ejercerán las competencias y funciones que les corresponda de acuerdo a ley. (Art. 34)

<sup>60</sup>El primer referéndum para dicho fin se realizará dentro del segundo semestre del año 2004, y sucesivamente hasta quedar debidamente conformadas todas las regiones del país. Las provincias y distritos contiguos a una futura región, podrán cambiar de circunscripción por única vez en dicho proceso de consulta. En ambos casos, el referéndum surte efecto cuando alcanza un resultado favorable de 50% más uno de los electores de la circunscripción consultada. No procede nuevo referéndum para la misma consulta sino hasta después de seis años. (Art. 29)

ción de los miembros del CND los representantes del Poder Ejecutivo serán designados por dos, tres y cuatro años respectivamente. Los presidentes de los gobiernos regionales y los alcaldes respectivos, elegirán a sus representantes dentro de los 30 días siguientes a su instalación. El CND tendrá autonomía técnica, administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones.

En las disposiciones complementarias de la Ley N° 27783 se afirma además que el CND y su secretaria técnica se organizan e implementan con los bienes, acervo documentario y los recursos humanos y financieros que les transfiera el MIPRE. También precisa que se instalará en su primera etapa dentro de los 30 días de la vigencia de la presente ley, posteriormente se incorporaran los representantes de los gobiernos regionales y locales.

Finalmente en las disposiciones transitorias se detalla las etapas del proceso de descentralización:

#### 0. Etapa preparatoria período Junio-Diciembre de 2002:

El Congreso de la República debatirá y aprobará preferentemente las siguientes leyes:

- Nueva ley orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.
- Nueva Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley de ordenamiento y demarcación territorial.
- Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

El Poder Ejecutivo se encargará de:

- La realización de la operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto, en materia de gastos de inversión.
- El inventario registro y valorización de los activos y pasivos de los CTAR a efectos de la transferencia a los futuros gobiernos regionales.
- La desactivación del Ministerio de la Presidencia.
- La elaboración del plan de transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional hacia los gobiernos regionales.
- El plan de capacitación a nivel regional y municipal.
- La promoción y difusión de ventajas e incentivos especiales para la integración regional y consolidación del proceso de regionalización.
- El fortalecimiento de los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local, presupuesto, personal tesorería, contabilidad, crédito, contrataciones y adquisiciones e inversión pública.

#### 1. Primera etapa: instalación y organización de los gobiernos regionales y gobiernos locales:

El Poder Ejecutivo realizará lo siguiente:

- Transferencia de activos y pasivos de los CTARs a los gobiernos regionales.
- Transferencia de los proyectos de inversión productiva y social de alcance regional y local a los gobiernos regionales y locales.
- Continuación del plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal.
- Apoyo y asistencia técnico administrativa que requieran los gobiernos regionales y gobiernos locales.

#### 2. Segunda etapa: consolidación del proceso de regionalización:

- Promoción y apoyo para la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referéndum.
- Difusión amplia de propuestas y alternativas de regiones macro, así como de las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional.
- Formulación de un plan de regionalización y de inversión descentralizada, que será aprobado por ley.

#### 3. Tercera etapa: transferencia y recepción de Competencias Sectoriales:

El Poder Ejecutivo transferirá las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

#### 4. Cuarta etapa: transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud:

Se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de educación y salud, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda. El CND es el responsable directo de todas las acciones y transferencias señaladas en cada una de las etapas del proceso, para cuyo efecto se hace las evaluaciones correspondientes y coordina su ejecución con los respectivos sectores del Poder Ejecutivo.

Los puntos que propuso el dictamen en minoría en materia de lineamientos y estrategia fueron:

- Concebir la descentralización de manera integral: que abarque a toda la estructura del Estado, la totalidad de las instituciones e incluya la descentralización económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.
- Con relación a la conformación del CND: disminuir a uno el número de representantes de la PCM, de tal manera que los representantes de los gobiernos regionales y locales no constituyan una minoría frente al Ejecutivo.
- En cuanto al tema de la conducción, ejecución y seguimiento de la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos regionales y gobiernos locales: que se realice con arreglo a las leyes sobre la materia, es decir que sean normadas por el Congreso y no decididas únicamente por el CND.
- Sobre este mismo tema proponía además la transferencia a los gobiernos regionales y gobiernos locales de los proyectos de inversión productiva y social y de los programas sociales nacionales a partir del 2003.
- En cuanto a las etapas del proceso, propuso incluir la Ley de Descentralización Fiscal en la etapa preparatoria del mismo, incluir la transferencia de los programas sociales nacionales en la primera etapa e incluir como parte de la etapa de consolidación del proceso, la transferencia de las empresas que desarrollan actividades y prestan servicios en el ámbito de las regiones y municipalidades.
- Sobre el régimen especial para Lima, que otorga competencias y funciones de gobierno regional a la Municipalidad Metropolitana, el dictamen en minoría planteaba la transferencia de competencias y recursos dentro de un marco de descentralización en los conos y distritos de Lima y sugería que esta estructura descentralizada de la Municipalidad Metropolitana debería establecerse en una ley específica y en las leyes correspondientes.

Cuadro VIII. Ley de bases de la regionalización y posiciones políticas en el Congreso

	Ley de bases de la Regionalización N° 27783	Dictamen en minoría
Grupos / propuestas políticas que recoge	PL: 1800 (Comisión de descentralización) PL: 2766 (FIM) PL: 0189 y PL 1223 (UN)	PL: 0911 (PAP) PL: 2343 (PAP) PL: 1175 (PAP) PL: 0848 (PAP)
Estrategia - lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CND dirige el proceso: 1 representante del Presidente de la República, 2 representantes de la PCM, 2 representantes del MEF, 2 de los GR y 1 de los GLP y 1 de los GLD</li> <li>- Gradualidad /etapas:</li> <li>0. Preparatoria (ley orgánica del PE / Ley orgánica de GR / Ley orgánica de Municipalidades / Ley de ordenamiento y demarcación territorial, ley de incentivos para la conformación y creación de regiones</li> <li>1. Instalación y organización de los GR y GL</li> <li>2. Consolidación</li> <li>3. Transferencia y recepción de competencias sectoriales*</li> <li>4. Transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud.</li> </ul>	Puntos de discrepancia: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralización integral de toda la estructura del Estado (instituciones) y descentralización económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal</li> <li>- Conformación del CND 1 solo representante de la PCM</li> <li>- Transferencia de competencias y recursos a los GR y GL se realice con arreglo a leyes sobre la materia. (Congreso y no CND)</li> <li>- Etapas (puntos a incluir)</li> <li>- Preparatoria: ley de descentralización fiscal</li> <li>- Primera etapa: Transferencia programas sociales nacionales y de proyectos de inversión productiva con sus recursos presupuestales a partir del 2003</li> <li>- Consolidación: transferencia de las empresas que desarrollan actividades y prestan servicios en el ámbito de las regiones y municipalidades.</li> </ul>

\*En: agricultura, pesquería, industria, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, turismo conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte.

#### Autonomía de los gobiernos intermedios:

Según la Ley N° 27683 los gobiernos regionales tendrán autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir en sus funciones y atribuciones.

Los gobiernos regionales son competentes para:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas.
- Regular y autorizar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Promover el desarrollo socio económico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.

- Dictar las normas inherentes a la gestión regional.
- Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud, medio ambiente, conforme a ley.
- Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.
- Presentar iniciativas legislativas en materia y asuntos de su competencia.
- los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional.
- los recursos asignados por concepto de canon.
- el producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público.
- sus ingresos propios y otros que determine la ley.

La Ley de Bases de la Descentralización define la autonomía como "el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación".<sup>61</sup> Asimismo, distingue entre las competencias exclusivas, compartidas y delegadas de los gobiernos regionales y observa que, los poderes Legislativo y Ejecutivo, no pueden afectar ni restringir sus competencias exclusivas.<sup>62</sup>

En materia de autonomía financiera, la ley 27783 reconoce como bienes y rentas regionales:

- los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto.
- los tributos creados por ley a su favor.
- los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto.<sup>63</sup>

<sup>61</sup>Ley N° 27783, Art. 8.

<sup>62</sup>Competencias exclusivas: son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley.

Competencias compartidas: son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

Competencias delegables: son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia.

<sup>63</sup>Sobre este punto la tercera disposición complementaria de la Ley N° 27783 dispone que: todos los recursos que efectivamente se perciban, como consecuencia de los procesos de privatización y concesiones, constituyen recursos públicos. Los recursos provenientes de los nuevos procesos de privatización y concesiones que realice el gobierno nacional, luego de deducir los gastos imputables directa e indirectamente a la ejecución de los mismos, y las obligaciones asumidas por el estado para sanear las empresas privatizadas, se distribuirán de la siguiente manera:

- a) 30% al Fondo Intergubernamental para la descentralización (FIDE)
- b) El 30% al Fondo de Compensación Regional (FONCOR)
- c) 28% al Tesoro Público para efectos de financiar los gastos establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.
- d) El 2% al Fondo de Promoción de la Inversión privada (FOPRI)
- e) El 10% al Fondo de Estabilización Fiscal. (FEF)

Asimismo, no menos del 50% de los recursos asignados al FIDE y al FONCOR, provenientes de cada proceso de privatización y concesiones, deberá destinarse al financiamiento de proyectos de inversión en beneficio de la población de la región donde se encuentra el activo o empresa materia del proceso de privatización o concesión.

En cuanto a los tributos regionales, la misma ley afirma que el Poder Ejecutivo, en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, propone al Congreso para su aprobación, los tributos regionales cuya recaudación y administración será por cuenta directa de los gobiernos regionales.

Como puede observarse en el cuadro IX, los puntos en discrepancia que plantea el dictamen en minoría sobre este tema, se vinculan fundamentalmente a la autonomía financiera, en lo concerniente a tributos, descentralización fiscal, endeudamiento.

En cuanto a los tributos regionales, dicho dictamen proponía que los gobiernos regionales pudieran crear, modificar y suprimir tributos con arreglo a las facultades que se les delegue por ley de tal manera que la potestad de proponer al congreso los tributos regionales no permaneciera en manos exclusivas del Ejecutivo. Asimismo se proponía que la recaudación y administración fuera de cuenta directa de los gobiernos regionales.

En materia de descentralización fiscal, sugirió la descentralización progresiva de los recursos fiscales en cada ejercicio fiscal.

Sobre la capacidad de endeudamiento de los gobiernos regionales, el dictamen en minoría proponía que esta no dependiera directamente del MEF, sino que los gobiernos regionales la posean de manera permanente como parte de su autonomía, y que los montos máximos, condiciones y requisitos de las operaciones de endeudamiento externo e interno fueran de acuerdo a la ley de endeudamiento del sector público, que es apro-

bado por el congreso anualmente y de acuerdo con la ley de prudencia y transparencia fiscal.

Además el dictamen en minoría contemplaba la transferencia de las empresas públicas que realizan actividades a nivel regional y de los programas nacionales de inversión social y productiva como FONCODES, PRONAA, PRONAMACHS.

Cuadro IX. Ley de bases de la descentralización y posiciones políticas en el Congreso

	Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783	Dictamen en minoría
Propuestas partidarias y/o políticas que recoge	PL: 1800 (Comisión de descentralización) PL: 2766 (FIM) PL: 0189 y PL 1223 (UN)	PL: 0911 (PAP) PL: 2343 (PAP) PL: 1175 (PAP) PL: 0848 (PAP)
Autonomía política, económica y administrativa	<p>Competencias exclusivas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes.</li> <li>-Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.</li> <li>-Aprobar su organización interna y presupuesto institucional conforme a la ley de gestión presupuestaria del Estado y las leyes anuales de presupuesto.</li> <li>-Promover y ejecutar las inversiones de proyectos de infraestructura vial, energética, comunicaciones, servicios básicos en el ámbito regional.</li> <li>-Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias.</li> <li>-Promover la formación de empresas y unidades económicas regionales para concertar sistemas productivos y de servicios.</li> <li>-Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.</li> <li>-Desarrollar circuitos turísticos que puedan convertirse en ejes de desarrollo.</li> <li>-Concretar alianzas y acuerdos con otras regiones para el fomento del desarrollo económico social.</li> <li>-Administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.</li> <li>-Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción conforme a ley.</li> <li>-Promover la modernización de la pequeña y mediana empresa regional, articuladas con las tareas de educación, empleo y actualización e innovación tecnológica.</li> <li>-Dictar las normas sobre los asuntos de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.</li> <li>-Promover el uso sostenible de los recursos forestales y biodiversidad.</li> </ul> <p>Competencias compartidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Educación: gestión de los servicios educativos de nivel inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, con criterios de interculturalidad orientados a potenciar la formación para el desarrollo.</li> <li>-Salud pública.</li> <li>-Gestión de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, minas, transportes y comunicaciones.</li> <li>-Gestión sostenible de los recursos naturales.</li> <li>-Difusión de la cultura y potenciación de todas las instituciones artísticas y culturales regionales.</li> <li>-Competitividad regional y promoción del empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.</li> <li>-Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.</li> </ul> <p>Endeudamiento público: es competencia exclusiva del GN. Los GR y GI solo pueden asumir endeudamiento público externo, emitir bonos y titularizar cuentas con el aval del Estado.</p> <p>Responsabilidad fiscal: reglas de endeudamiento y límites del aumento anual de gasto para los gobiernos subnacionales compatibles con las reglas de transparencia y prudencia fiscal para el GN.</p> <p>Tributos regionales: el poder ejecutivo, en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, propone al congreso, para su aprobación, los tributos regionales, cuya recaudación y administración será por cuenta directa de los GR.</p>	<p>Puntos en discrepancia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Transferencia a los niveles subnacionales de las competencias con sus correspondientes recursos.</li> <li>-Incluir a las empresas públicas que desarrollan funciones, actividades y prestan servicios en la jurisdicción de los GR.</li> <li>-Transferencia de programas sociales nacionales como FONCODES, PRONAA, PRONAMACHS.</li> <li>-Competencias compartidas: agregan los sectores hidrocarburos, forestal y medio ambiente y la facultad de concesionar proyectos y actividades.</li> <li>-Endeudamiento público: la facultad de endeudamiento no depende del visto bueno del MEF. Deben tenerla de manera permanente como parte de su autonomía. Los montos máximos, condiciones, requisitos de las operaciones de endeudamiento externo e interno se regularán de acuerdo a la ley de endeudamiento del sector público aprobada anualmente por el congreso y de acuerdo con la ley de prudencia y de transparencia fiscal.</li> <li>-Responsabilidad fiscal: Descentralización progresiva de los recursos fiscales en cada ejercicio fiscal. Competencias fiscales definidas, distribución precisa entre los tres niveles de gobierno.</li> <li>-Tributos regionales: los GR pueden crear, modificar y suprimir tributos o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción, con arreglo a las facultades que se les delega por ley (Art. 135 de la propuesta de reforma constitucional).</li> </ul>

## CONCLUSIONES

### • Sobre el marco legal de ambos procesos

Las elecciones de 1989-1990 fueron resultado de un proceso de discusión y aprobación de un paquete de leyes que duró diez años y dos gobiernos constitucionales. En contraste, la convocatoria a elecciones regionales para el proceso actual se produce aceleradamen-

te y en un contexto algo incierto por la aprobación posterior del marco legal que lo normará y orientará.

El siguiente cuadro resume y compara el proceso de aprobación del marco legal para la descentralización actual con el de 1989-90, como se observa ambos siguen una trayectoria inversa:

Cuadro X. Secuencia de promulgación de la legislación en materia de regionalización	
Elecciones 1989-1990	Elecciones 2002
Constitución de 1979: Arts. 259, 260, 261, 262, 264, 265, 266, 267, 268 y Disposición Transitoria N° 9	Constitución de 1993
Plan nacional de regionalización, Ley N° 23878 (20/06/1984)	Reforma Constitucional del capítulo XIV sobre descentralización (7/03/2002) Arts. 188, 199, 191
Ley de bases de la regionalización N° 24650 (19/03/1987)	Ley de elecciones regionales N° 27683 (15/03/02)
Ley de bases de la regionalización N° 24792 (11/02/88)	Ley de bases de la Descentralización N° 27783 (20/07/02)
Texto Único Ordenado de la Ley de bases de regionalización, DS N° 071-88-PCM	
Ley N° 25012 (08/02/1989) cambia el inicio del cómputo del plazo para la creación de las regiones hasta 1987, fecha en que entró en vigencia la ley de bases de la regionalización N° 24650	
Resolución Suprema N° 132-89-PCM, convoca a consulta popular sobre modificación de demarcación regional	
Ley de elección de representantes a las asambleas regionales N° 25077 (16/07/1989)	
Leyes orgánicas de creación de las regiones: Grau Ley N° 24793 (02/03/88), Amazonas Ley N° 24794 (04/03/88), Nor Oriental del Marañón Ley N° 24874 (11/07/88), Ucayali Ley N° 24945 (24/11/88), Inca Ley N° 24985 (19/01/89), San Martín-La Libertad Ley N° 24986 (20/01/89), Los Libertadores-Wari Ley N° 25014 (17/02/89), Arequipa (Ley N° 15/04/89), Andrés Bello Caceres Ley N° 25020 (15/04/89), Chavín Ley N° 25021 (15/04/89), Moquegua-Tacna-Puno Ley N° 25023 (15/04/89)	
Ley de financiamiento de las regiones N° 25193 (30/01/1990)	

La aprobación de las normas legales decisivas para el desarrollo del proceso de 1989-90 como el Plan Nacional de Regionalización y la Ley de Elección de Representantes Regionales tuvo lugar hacia fines de los dos gobiernos constitucionales de ese largo período.<sup>64</sup> Obviamente en ello influyeron variables como el cálculo político de las preferencias electorales, criterios de gobernabilidad y la dinámica propia del sistema político. Recordemos que a comienzos de los ochenta el voto de los analfabetos - que representaban un buen porcentaje de la población del interior del país- acababa de ser instituido. Si a ello le agregamos la presencia de partidos nacionales de trayectoria histórica y de un gobierno con mayoría parlamentaria, comprenderemos por qué en 1980 no existieron canales, ni probable-

mente elites políticas regionales y/o locales con una presencia nacional fuerte y con capacidad de presionar al gobierno de entonces para acelerar el proceso de descentralización.

Hasta 1987 se mantuvo más o menos el mismo esquema con la diferencia de que se instituyó un sistema focalizado de inversión pública a través de las microrregiones, sistema que, como explicamos arriba, respondió a un modelo de desconcentración del ejecutivo antes que de descentralización. Recién hacia fines de los ochenta se convoca a elecciones regionales, en medio de la crisis económica y cuando se vislumbraba el auge de los independientes y la posterior crisis de los partidos políticos.

<sup>64</sup>El gobierno de AP aprobó el Plan Nacional de Regionalización en 1984, un año antes de terminar su mandato, mientras que la convocatoria a elecciones regionales por el gobierno aprista se produjo en 1989, casi a finales del mismo.

En contraste el proceso actual se enmarca en una etapa de reconstrucción de la institucionalidad democrática y con un sistema de partidos en proceso de recomposición. Como explicamos, luego de la lucha por la recuperación de la democracia, el desembalse de expectativas de las poblaciones regionales sobre el gobierno y la presión sobre los congresistas provincianos elegidos por distrito electoral múltiple influyó en la convocatoria acelerada a elecciones regionales sin una aprobación previa del marco legal correspondiente. De ahí que el principio de gradualidad que deberá orientar el proceso, si bien responde a criterios técnicos, también se explica por factores de orden político pues permitirá al Ejecutivo y al Congreso mantener cierto control del mismo y asegurar la gobernabilidad democrática del país en el caso de tener que compartir el poder con un conjunto de gobiernos regionales cuyo signo político puede ser muy variado.

En el tema de la autonomía financiera y administrativa de los gobiernos regionales, se observa la mayor cantidad de diferencias entre ambos procesos. Es un asunto que constituyó además uno de los puntos cruciales en cuestión en la discusión de la recientemente aprobada Ley de Bases de la Descentralización.

La acelerada transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales dispuesta en las leyes de creación de las regiones entre 1988 y 1989, se explica por el contexto en que se producía dicha convocatoria a elecciones regionales, pues se trataba de un gobierno saliente. Pero también tiene una explicación más profunda en el cambio de perspectiva con respecto al papel del Estado en la economía a partir de los noventa.<sup>65</sup> Recordemos que, por ese entonces, el Estado conservaba la propiedad de un conjunto de empresas públicas que podían ser transferidas a los Gobiernos Regionales electos. Situación que contrasta con el momento actual donde la discusión se concentra principalmente en la política de privatizaciones.

#### • Sobre el sistema electoral

En términos ideales, los sistemas electorales deberían diseñarse de tal manera que permitan el cumplimiento de determinadas demandas de representación o demandas funcionales: una representación adecuada y justa, niveles de concentración y efectividad que contribuyan a asegurar la gobernabilidad del país, la participación del elector entendida como su posibilidad real de decidir y dirigir su voto hacia el o los candidatos de su preferencia, la simplicidad y transparencia y por supuesto la legitimidad, que engloba a todos los demás criterios y se vincula tanto a la aceptación de los resultados de

las elecciones y del sistema electoral como a la aceptación de las reglas del juego de la democracia misma.

Obviamente es difícil para un sistema electoral cumplir con todas y cada una de estas demandas por lo que generalmente se tiende a poner el acento en algunas. La decisión final sobre cuáles demandas funcionales priorizar esta generalmente influida por el contexto político e histórico en el cual se discute y aprueba la legislación electoral.

El sistema electoral regional de 1989-1990 privilegió una representación proporcional de todos los grupos políticos y pretendió ser un espejo de las diversas sociedades regionales a través de la elección de delegados funcionales. No logró sin embargo asegurar niveles adecuados de concentración y efectividad debido al elevado número de miembros de las asambleas regionales y a su composición basada en dos lógicas distintas de representación, problema que en la práctica dificultó la toma de decisiones y la estabilidad de los gobiernos electos.

Por otro lado, la participación o voto personalizado del elector se vio favorecida por el doble voto preferencial aunque la elección indirecta de delegados dificultó la identificación del conjunto del electorado con los representantes.

La complejidad del sistema electoral regional del 89-90 tuvo consecuencias negativas en la transparencia y legitimidad del proceso que se vieron agravadas por elementos propios del contexto político como la violencia, la crisis de los partidos y el surgimiento de los independientes.

El sistema mayoritario a una vuelta que se aplicará en las elecciones regionales próximas, privilegia la concentración y efectividad favoreciendo la formación de voluntad política en aras de asegurar la gobernabilidad del país. Si bien este sistema no favorece la proporcionalidad entre votos y escaños establece algunos mecanismos de discriminación positiva con el fin de garantizar la representación de las mujeres y los pueblos aborígenes. Contribuye además al fortalecimiento del sistema de partidos, no solo por su efecto concentrador sino porque el bajo nivel de personalización del voto favorece la relación candidato-partido por sobre la relación elector-candidato, con ello se otorga a los partidos la posibilidad de establecer la configuración y el orden final de las listas.

El sistema cumple además con algunos requisitos de simplicidad. Sin embargo la combinación del premio

<sup>65</sup>Con la instauración de la política neoliberal y del proceso de privatizaciones a inicios de los noventa se produce en el país el paso de un Estado interventor - en el marco del esquema de la industrialización por sustitución de importaciones.

de mayoría con la asignación de representantes por provincias en distrito electoral único puede aparecer en algunos casos como poco transparente dado que existirán casos en que los candidatos con mayor votación provincial no lleguen a formar parte del Consejo Regional. Finalmente, en tanto favorece la formación de voluntad política, la estabilidad y la eficacia es de esperar que favorezca legitimidad.

Sin embargo, la aplicación de uno u otro sistema electoral no asegura por si misma el cumplimiento de los objetivos propuestos al momento de diseñarlo pues los

resultados estarán condicionados en ultima instancia por el contexto político en el cual las elecciones tienen lugar. Las elecciones regionales actuales constituyen un reto en ese sentido, pues los mecanismos que introduce el sistema electoral para asegurar la gobernabilidad democrática y la formación de voluntad política no necesariamente aseguran el éxito de un proceso que, en última instancia, dependerá de la capacidad de los diversos sectores sociales y políticos para canalizar los conflictos de intereses y demandas de la población a través de cauces democráticos.

Por otro lado, la participación o voto personalizado del elector se vio favorecida por el doble voto preferencial aunque la elección indirecta de delegados dificultó la identificación del conjunto del electorado con los representantes.

La complejidad del sistema electoral regional del 88-90 tuvo consecuencias negativas en la transparencia y legitimidad del proceso que se vieron agravadas por elementos propios del contexto político como la violencia, la crisis de los partidos y el surgimiento de los movimientos.

El sistema mayoritario a una vuelta que se aplicó en las elecciones regionales próximas, privilegia la concentración y efectividad favoreciendo la formación de voluntad política en aras de asegurar la gobernabilidad del país. Si bien este sistema no favorece la proporcionalidad entre votos y escaños establece algunos mecanismos de discriminación positiva con el fin de garantizar la representación de las mujeres y los pueblos aborígenes. Contribuye además al fortalecimiento del sistema de partidos, no solo por su efecto concentrador sino porque el bajo nivel de personalización del voto favorece la relación candidato-partido por sobre la relación elector-candidato, con ello se otorga a los partidos la posibilidad de establecer la configuración y el orden final de las listas.

El sistema cumple además con algunos requisitos de simplicidad. Sin embargo la combinación del premio

En el tema de la autonomía financiera y administrativa de los gobiernos regionales, se observa la mayor cantidad de diferencias entre ambos procesos. En un asunto que constituyó siempre uno de los puntos cruciales en la discusión de la recientemente aprobada Ley de Bases de la Descentralización.

La acelerada transferencia de funciones y competencias a los gobiernos regionales dispuesta en las leyes de creación de las regiones entre 1988 y 1989, se explica por el contexto en que se produjeron dichos convencionales elecciones regionales, pues se trataba de un gobierno saliente. Pero también tiene una explicación más profunda en el cambio de perspectiva con respecto al papel del Estado en la economía a partir de los noventa. Recordemos que, por ese entonces, el Estado conservaba la propiedad de un conjunto de empresas públicas que podían ser transferidas a los Gobiernos Regionales electos. Situación que contrasta con el momento actual donde la discusión se concentra principalmente en la política de privatizaciones.

### \* Sobre el sistema electoral

En términos ideales, los sistemas electorales deberían diseñarse de tal manera que permitan el cumplimiento de determinadas demandas de representación o demandas funcionales: una representación adecuada y justa, niveles de concentración y efectividad que contribuyan a asegurar la gobernabilidad del país, la participación del elector entendida como su posibilidad real de decidir y dirigir su voto hacia el o los candidatos de su preferencia, la simplicidad y transparencia y por supuesto la legitimidad, que engloba a todos los demás criterios y se vincula tanto a la aceptación de los resultados de

El texto constituye un aporte de la autora a la discusión académica y del proceso de privatización e inicio de los noventa se produce en el país el caso de un Estado interventor en el funcionamiento de la industria eléctrica por sustitución de importaciones.

# ANEXOS

---

**Anexo I. Elecciones regionales 2002:  
Aplicación de las cuotas de género en las listas de candidatos**

Regiones	Consejeros para cada Región	30% del total de candidatos	Mínimo de candidatos varones / mujeres para cada Región
Amazonas	7	2.1	3
Ancash	20	6	6
Apurímac	7	2.1	3
Arequipa	8	2.4	3
Ayacucho	11	3.3	4
Cajamarca	13	3.9	4
Cusco	13	3.9	4
Huancavelica	7	2.1	3
Huánuco	11	3.3	4
Ica	7	2.1	3
Junín	9	2.7	3
La Libertad	12	3.6	4
Lambayeque	7	2.1	3
Lima	9	2.7	3
Loreto	7	2.1	3
Madre de Dios	7	2.1	3
Moquegua	7	2.1	3
Pasco	7	2.1	3
Piura	8	2.4	3
Puno	13	3.9	4
San Martín	10	3	3
Tacna	7	2.1	3
Tumbes	7	2.1	3
Ucayali	7	2.1	3
Callao	7	2.1	3
<b>TOTAL</b>	<b>228</b>	<b>68.4</b>	<b>84</b>

Fuente: JNE: Resolución N° 185-2002-JNE (14/06/2002)

Anexo II. Elecciones regionales 2002: Aplicación de las cuotas en las listas de candidatos para el caso de los pueblos originarios			
Departamentos	Consejeros	15% del total	Mínimo de candidatos miembros de comunidades nativas
Amazonas	7	1.05	1
Ayacucho	11	1.65	1
Cajamarca	13	1.95	1
Cusco	13	1.95	2
Huánuco	11	1.65	1
Junín	9	1.35	1
Loreto	7	1.05	1
Madre de Dios	7	1.05	1
Pasco	7	1.05	1
San Martín	10	1.50	2
Ucayali	7	1.05	1

Fuente: JNE, Reglamento de inscripción de miembros de comunidades nativas como candidatos a cargos regionales y municipales" RS N° 277-2002/JNE, 13/08/02.

Anexo III. Resultados de la elección de asambleas regionales 1989*					
Región	Diputados regionales		Alcaldes		Total miembros
Amazonas (Loreto)	Fredemo	(4)	AP	(3)	Diputados Reg: 8
	PAP	(2)	Fredemo	(1)	Alcaldes 6
	IU	(1)	IU	(1)	Delegados 6
	MRL**	(1)	PAP	(1)	Total: 20
Grau*** (Tumbes-Piura)	<u>Piura:</u>		<u>Piura:</u>		Diputados Reg: 13
	Fredemo	(1)	AP	(1)	Alcaldes: 10
			Fredemo	(3)	Delegados: 10
	<u>Tumbes:</u>		PSP	(1)	Total: 33
	Fredemo	(3)	IU	(2)	
	PAP	(1)	AS	(1)	
Arequipa	IU	(1)	<u>Tumbes:</u>		
	Fredemo	(4)	Fredemo	(2)	
	IU	(2)	AP	(1)	Diputados Reg: 10
	PAP	(1)	IU	(5)	Alcaldes: 8
J.C. Mariátegui Moquegua-Tacna-Puno	Frenatraca	(3)	Fredemo	(1)	Delegados: 7
			Frenatraca	(1)	Total: 25
	<u>Puno:</u>		<u>Puno:</u>		Diputados Reg: 22
	Fredemo	(2)	AP	(1)	Alcaldes: 17
	PAP	(1)	IU	(7)	Delegados: 17
	IU	(3)	Frenatraca	(2)	Total: 56
	Frenatraca	(3)	<u>Moquegua:</u>		
	PAP	(1)	IU	(1)	
			Fredemo	(1)	
	<u>Moquegua:</u>		Frenatraca	(1)	
	Fredemo	(2)	<u>Tacna:</u>		
	PAP	(1)	PAP	(2)	
	IU	(3)	IU	(1)	
		M. Local	(1)		
Ucayali	IU	(1)	Fredemo	(1)	Diputados Reg: 8
	Fredemo	(5)	AP	(1)	Alcaldes: 4
	PAP	(2)	IU	(1)	Delegados: 8
	IS	(1)	PPC	(1)	Total: 20

\* La información que presentamos en este cuadro ha sido obtenida de: Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras 1821-2001*, Fiedrich Ebert, Lima, 2001 (resultados sobre diputados regionales); y Planas, Pedro *La democracia Volátil. Movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú Contemporáneo*, Fiedrich Ebert, Lima 2000 (resultados elecciones municipales)

\*\* Movimiento Regional Loreto.

\*\*\* Los datos sobre la Región Grau aparecen incompletos, al parecer no existe información oficial sobre los mismos.

## Anexo IV. Resultados de la elección de asambleas regionales 1990

Región	Diputados regionales	Alcaldes	Total de miembros
Nor Oriental del Marañón Amazonas- Cajamarca- Lambayeque.	<u>Amazonas</u>	<u>Amazonas:</u>	Diputados Reg: 30
	Fredemo (4)	AP (1)	Alcaldes: 23
	PAP (5)	Fredemo (4)	Delegados: 23
	IU (1)	Mov. locales (1)	Total: 76
	IS (1)	<u>Cajamarca:</u>	
	<u>Cajamarca</u>	AP (6)	
	Fredemo (2)	PAP (3)	
	PAP (5)	IU (1)	
	IU (1)	Fredemo (2)	
	Mov. Regional (1)	<u>Lambayeque:</u>	
	<u>Lambayeque:</u>	PAP (2)	
	Fredemo (3)	Fredemo (1)	
	PAP (7)		
IU (1)			
C-90 (1)			
La Libertad- San Martín	<u>La Libertad:</u>	<u>La Libertad:</u>	Diputados Reg: 24
	Fredemo (2)	PAP (9)	Alcaldes: 18
	PAP (9)	<u>San Martín:</u>	Delegados: 18
	C-90 (1)	AP (1)	Total: 60
	<u>San Martín:</u>	PAP (2)	
	Fredemo (4)	Fredemo (4)	
	PAP (8)	Mov locales (2)	
Chavín (Ancash)	Fredemo (5)	AP (3)	Diputados Reg: 21
	PAP (10)	PAP (5)	Alcaldes: 19
	IU (3)	IU (4)	Delegados: 12
	IS (1)	Fredemo (6)	Total: 52
	Mov. Regional (2)	Mov locales (1)	
Andrés Avelino Cáceres Huánuco-Junín- Pasco	<u>Huánuco:</u>	<u>Huánuco:</u>	Diputados Reg: 26
	Fredemo (3)	AP (1)	Alcaldes: 20
	PAP (2)	PAP (1)	Delegados: 26
	IU (1)	IU (2)	Total: 72
	IS (1)	PPC (1)	
	Mov Regional (1)	Fredemo (3)	
	<u>Junín:</u>	<u>Junín:</u>	
	Fredemo (2)	IU (2)	
	PAP (1)	Fredemo (5)	
	<u>Pasco:</u>	Frenatraca (1)	
	Fredemo (4)	<u>Pasco:</u>	
	PAP (3)	IU (1)	
	IU (2)	Fredemo (2)	
IS (2)			
Libertadores- Huari Ayacucho-Huancavelica-Ica	<u>Ayacucho:</u>	<u>Ayacucho:</u>	Diputados Reg: 34
	Fredemo (4)	AP (1)	Alcaldes: 24
	PAP (3)	PAP (1)	Delegados: 26
	IU (4)	IU (4)	Total: 84
	Frenatraca (1)	UCI (1)	
	Otros (2)	Mov. locales (2)	
	<u>Huancavelica:</u>	<u>Huancavelica:</u>	
	Fredemo (3)	AP (1)	
	PAP (2)	IU (3)	
	IU (4)	Fredemo (1)	
	IS (1)	Mov locales (1)	
	<u>Ica:</u>	<u>Ica:</u>	
	Fredemo (4)	PAP (1)	
PAP (4)	PPC (1)		
IU (2)	Fredemo (3)		
Inka Apurímac- Cusco- Madre de Dios	<u>Apurímac:</u>	<u>Apurímac:</u>	Diputados Reg: 30
	Fredemo (2)	IU (4)	Alcaldes: 21
	PAP (1)	<u>Cusco:</u>	Delegados: 25
	IU (4)	AP (2)	Total: 76
	IS (3)	PAP (1)	
	<u>Cusco:</u>	IU (10)	
	Frenatraca (2)	<u>Madre de Dios:</u>	
	PAP (3)	AP (1)	
	IU (3)	Frenatraca (1)	
	IS (1)	ASI (1)	
	<u>Madre de Dios:</u>		
	Fredemo (3)		
	PAP (3)		
IU (4)			

Fuente: Planas Pedro, *La democracia volátil. Movimientos partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*, Fiedrich Ebert, Lima, 2000. (Cuadro elaborado sobre la base de información proporcionada por el JNE)

## Anexo VI. La nueva organización política del Perú



## Anexo V. Elecciones regionales 1989-1990: Delegados funcionales a elegir por región\*

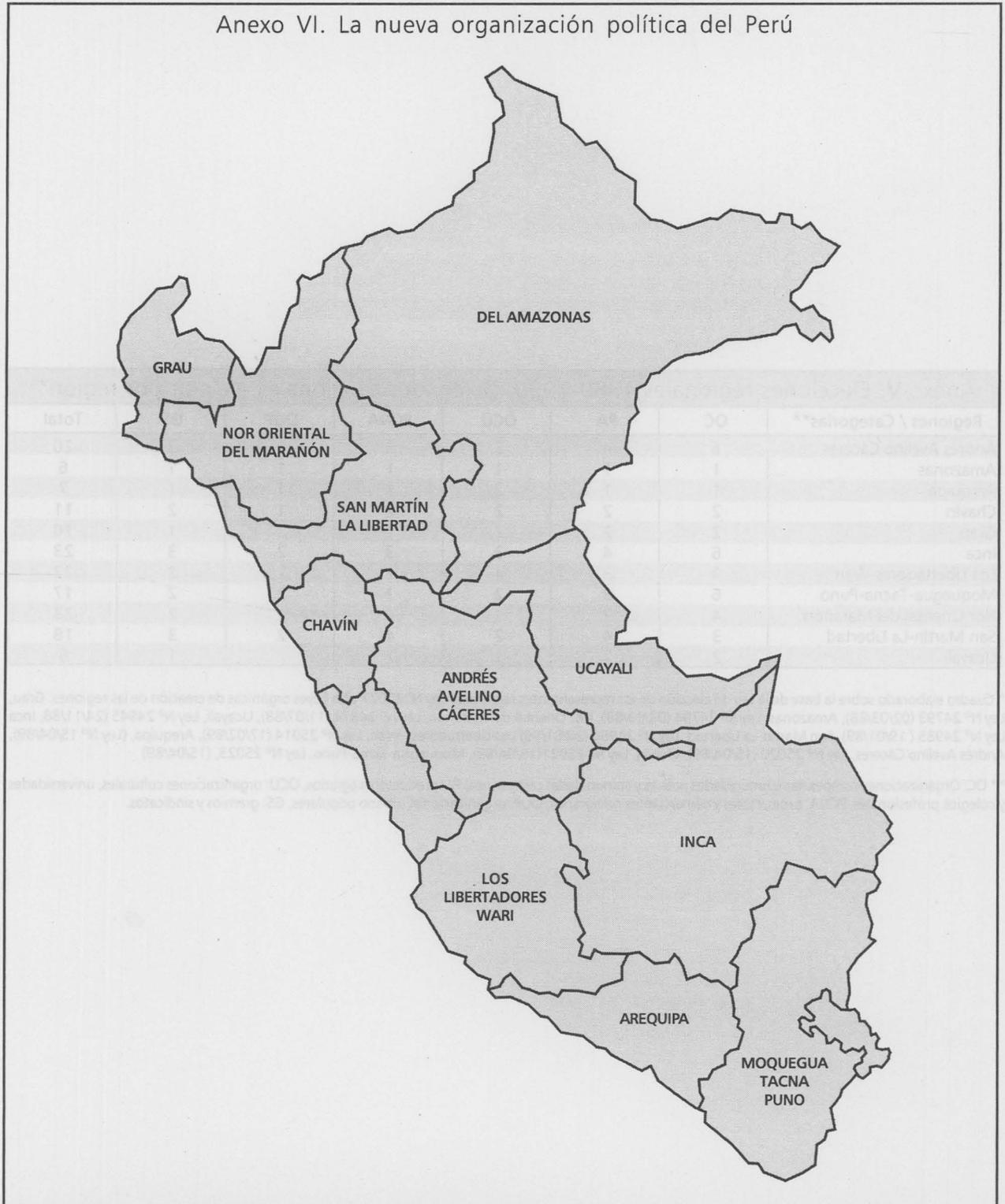
Regiones / Categorías**	OC	PA	OCU	PCNA	OUP	GS	Total
Andrés Bello Cáceres	6	4	3	3	1	3	20
Amazonas	1	1	1	1	1	1	6
Arequipa	1	1	2	1	1	1	7
Chavín	2	2	2	2	1	2	11
Grao	2	2	2	1	2	1	10
Inca	6	4	3	3	2	3	23
Los Libertadores-Wari	9	3	4	2	2	2	22
Moquegua-Tacna-Puno	6	3	2	2	2	2	17
Nor Oriental del Marañón	4	7	4	4	2	2	23
San Martín-La Libertad	3	4	2	4	2	3	18
Ucayali	2	2	1	2		1	8

\* Cuadro elaborado sobre la base de la Ley de elección de los representantes regionales Ley N° 25077 y las Leyes orgánicas de creación de las regiones. Grao, Ley N° 24793 (02/03/88), Amazonas, Ley N° 24794 (04/03/88), Nor Oriental del Marañón, Ley N° 24874 (11/07/88), Ucayali, Ley N° 24945 (24/11/88), Inca Ley N° 24985 (19/01/89), San Martín-La Libertad, Ley N° 24986 (20/01/89) Los Libertadores-Wari, Ley N° 25014 (17/02/89), Arequipa, (Ley N° 15/04/89), Andrés Bello Cáceres, Ley N° 25020 (15/04/89), Chavín, Ley N° 25021 (15/04/89), Moquegua-Tacna-Puno, Ley N° 25023, (15/04/89)

\*\* OC: Organizaciones campesinas (comunidades nativas y comunidades campesinas) PA: productores agrarios, OCU: organizaciones culturales, universidades y colegios profesionales, PCNA: productores y comerciantes no agrarios, OUP: organizaciones urbano populares, GS: gremios y sindicatos.

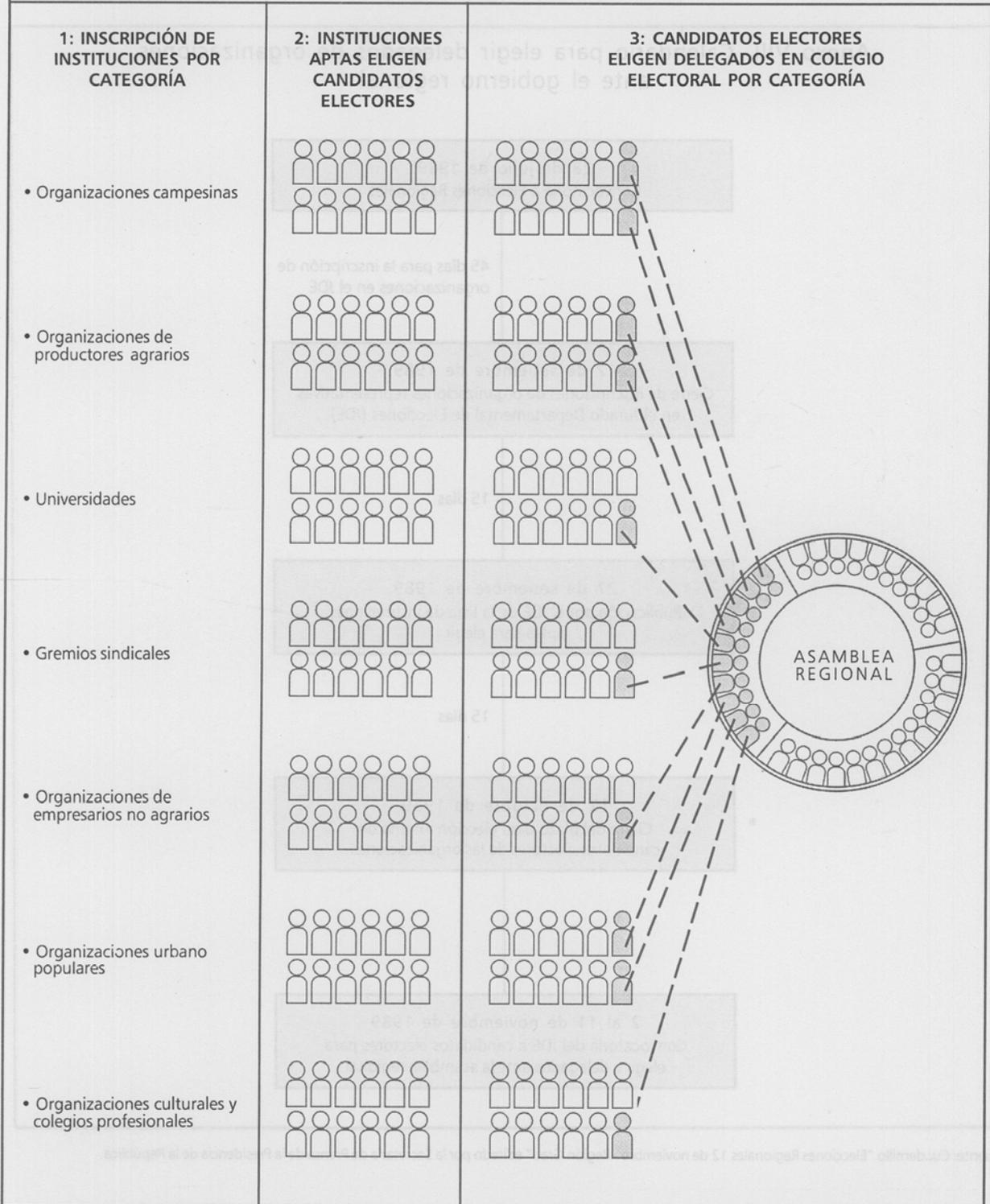


## Anexo VI. La nueva organización política del Perú

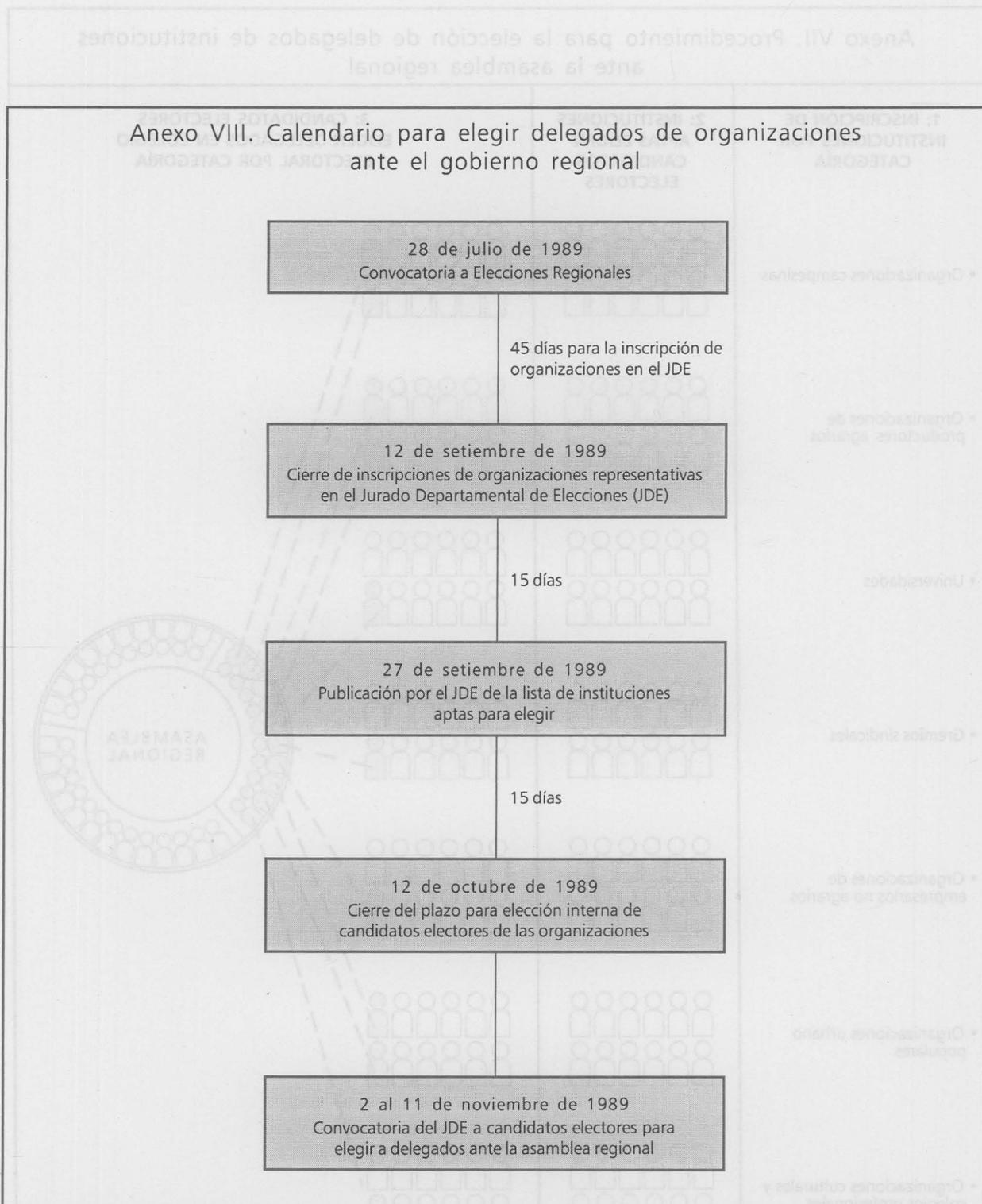


Fuente: Cuadernillo "Elecciones Regionales 12 de noviembre - Región Grau" editado por la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República.

Anexo VII. Procedimiento para la elección de delegados de instituciones ante la asamblea regional



Fuente: Cuadernillo "Elecciones Regionales 12 de noviembre - Región Grau" editado por la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República.



Fuente: Cuadernillo "Elecciones Regionales 12 de noviembre - Región Grau" editado por la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República.

## Anexo IX. Reglamento que regula el procedimiento de elecciones de delegados de instituciones representativas de las actividades económico sociales y culturales



### JURADO ELECTORAL PROVINCIAL PIURA

### JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Aprueban Reglamento que regula el procedimiento de elecciones de los delegados de las Instituciones Representativas de las Actividades Económico-Sociales y Culturales

RESOLUCION N° 1076-89-J/INE

Lima, 8 de Setiembre de 1989

#### CONSIDERANDO:

Que, el inciso 5° del Artículo 7° de la Ley 25077 dispone que el Jurado Nacional de Elecciones elaborará un Reglamento para la elección de los delegados de las Instituciones Representativas, entre los candidatos electores que cada Institución elegida de acuerdo al número de sus asociados;

#### SE RESUELVE:

1°- Aprobar el Reglamento elaborado por el Jurado Nacional de Elecciones que regula el procedimiento de elecciones de los delegados de las Instituciones Representativas de las Actividades Económico-Sociales y Culturales y que consta de quince artículos.

2°- El Reglamento forma parte integrante de la presente Resolución.

Regístrate y comuníquese

S. S. CASTANEDA LA FONTAINE, PATRON BEDOYA, CHAVEZ MOLINA, BAZAN PADILLA.

EL PERUANO

Lima, Sábado 9 de Setiembre  
de 1989

#### REGLAMENTO DE INCISO 5° DEL ARTICULO 7° DE LA LEY N° 25077

#### DEL PROCEDIMIENTO DE ELECCIONES DE LOS DELEGADOS DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICO-SOCIALES Y CULTURALES

ARTICULO 1°- El presente reglamento regula el procedimiento a que se refiere el inciso 5° del Artículo 7° de la Ley 25077 referente a la elección de delegado o delegados por categoría, efectuadas por los candidatos electores a que se refiere el inciso 2° del Artículo 7° de la mencionada Ley;

ARTICULO 2°- Los candidatos electores elegidos por las Instituciones Representativas de las actividades económico-sociales y culturales deben reunir los requisitos y no tener los impedimentos para ser candidatos, señalados en la Constitución Política del Perú y en la Ley de Bases de la Regionalización, y sus disposiciones complementarias.

ARTICULO 3°- Dentro de los diez días anteriores a la fecha de la elección de los representantes elegidos por sufragio directo, el Jurado Electoral Provincial, capital del departamento, con una por categoría con tres días de anticipación, por una sola vez a los candidatos electores, señalando lugar, día y hora, mediante aviso en periódicos y carteles.

ARTICULO 4°- No se admitirá a personas ajenas a la elección en el local que el Jurado Electoral Provincial, capital de departamento ha señalado como lugar donde se efectuará la elección de los delegados por categoría.

ARTICULO 5°- Los candidatos electores se identificarán con sus correspondientes credenciales y con su libreta electoral y firmarán la lista de asistentes, que forma parte integrante del Acta.

ARTICULO 6°- El Jurado Electoral Provincial verificará la autenticidad de la credencial con la copia que cada Institución Representativa le ha remitido; debiendo constar este hecho en el Acta.

ARTICULO 7°- Vencidos quince minutos de tolerancia se iniciará la elección, con los candidatos electores presentes.

ARTICULO 8°- La elección será controlada por el Presidente del Jurado Electoral Provincial y por los miembros que lo integran;

ARTICULO 9°- El Presidente del Jurado Electoral Provincial dará lectura al nombre de los candidatos electores asistentes, y los solicitará que formulen su propuesta de candidatos para cada categoría.

Éste podrán ser propuestos los candidatos electores asistentes al acto.

ARTICULO 10°- Concluida la etapa de propuestas y su fundamentación, si la hubiera, el Presidente invitará a los candidatos electores a preparar su cédula de votación, para lo cual les concederá un tiempo, que no exceda de 15 minutos.

ARTICULO 11°- Concluido el tiempo otorgado por la Presidencia, los candidatos electores depositarán su voto, para cada categoría, en el ánfora que para tal efecto se encuentra en la mesa.

ARTICULO 12°- Concluida la votación para cada categoría, se procederá al escrutinio. Si los votos encontrados en el ánfora resultasen en mayor número que el de votantes se separarán al azar un número igual al de los votos excedentes. Concluido el escrutinio se proclamará representante o representantes para cada categoría, a los que alcancen la más alta votación hasta el número que se debe elegir.

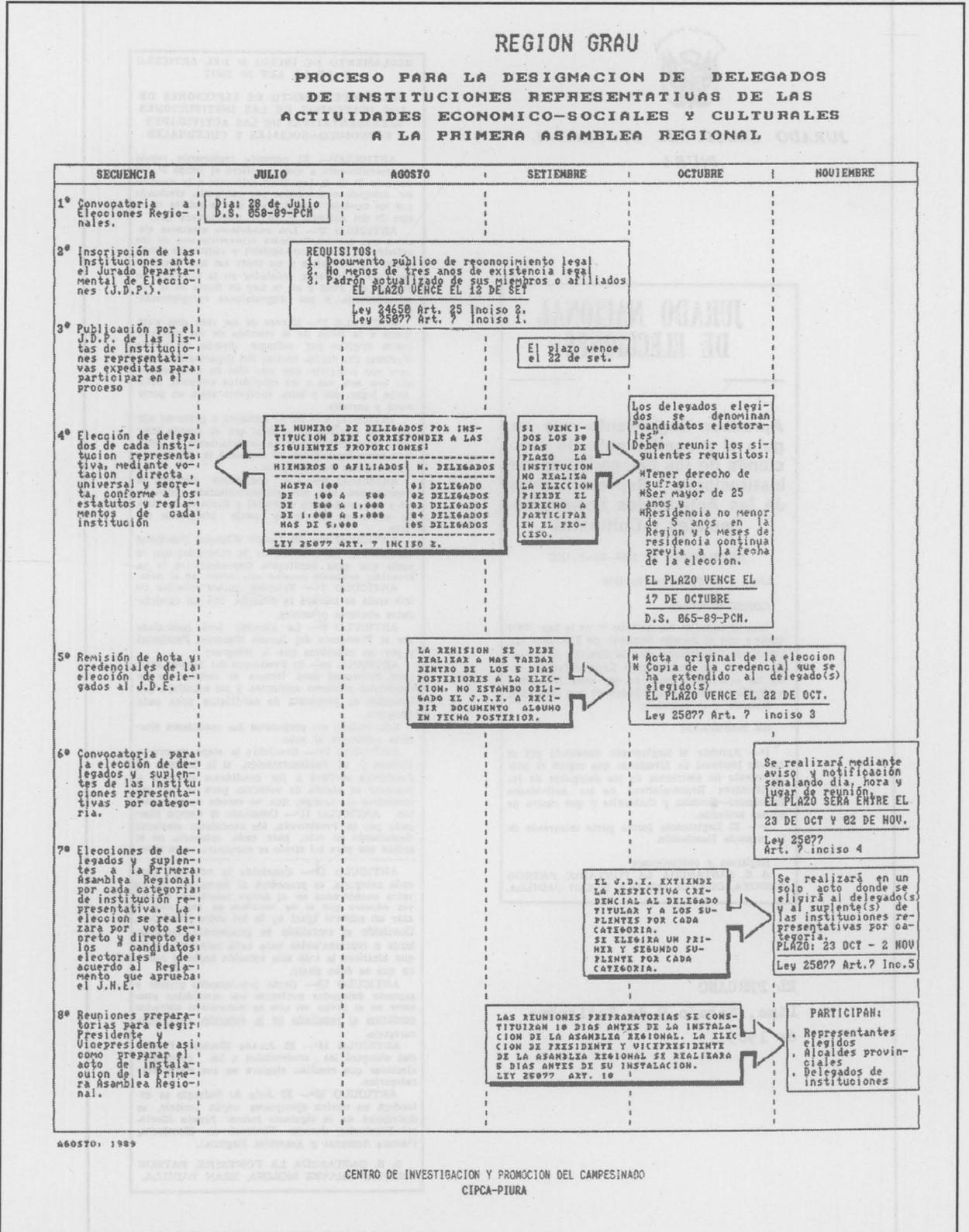
ARTICULO 13°- Serán proclamados primer y segundo delegados suplentes los candidatos electores en el orden en que se encuentren ubicados conforme al resultado de la votación, para cada categoría.

ARTICULO 14°- El Jurado Electoral Provincial otorgará las credenciales a los candidatos electores que resulten elegidos en sus respectivas categorías.

ARTICULO 15°- El Acta de Sufragio se entenderá en cuatro ejemplares según modelo, se distribuirá de la siguiente forma: Jurado Electoral Provincial; Jurado Nacional de Elecciones; Fuerzas Armadas y Asamblea Regional.

S. S. CASTANEDA LA FONTAINE, PATRON BEDOYA, CHAVEZ MOLINA, BZAN PADILLA.

Anexo X. Proceso para la designación de delegados de instituciones representativas de las actividades económico sociales y culturales a la primera asamblea regional



Fuente: Centro de investigación y promoción del campesinado, CIPCA - Piura

Anexo XI. Cédula para la elección de representantes para la asamblea regional elegidos por sufragio directo - Piura 1989. JNE

**JURADO NACIONAL DE ELECCIONES**



**ELECCIONES DE REPRESENTANTES PARA LA ASAMBLEA REGIONAL ELEGIDOS POR SUFRAGIO DIRECTO.**

**1989**

**SELLO Y FIRMA DEL PRESIDENTE DE LA MESA Y FIRMAS DE LOS PERSONEROS QUE DESEEN HACERLO**

---



---



---



---



---



---

ANVERSO

**VOTO**

**PARA REPRESENTANTES A LA ASAMBLEA REGIONAL ELEGIDOS POR SUFRAGIO DIRECTO.**

SIMBOLO	PIURA	VOTO PREFERENCIAL	
	FRENATRACA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	ALIANZA ELECTORAL ACUERDO SOCIALISTA DE LA IZQUIERDA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	ALIANZA ELECTORAL FREDEMO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	PARTIDO SOCIALISTA DEL PERU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	PARTIDO APRISTA PERUANO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	MOVIMIENTO SOCIALISTA NO PARTIDARIZADO	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	ALIANZA ELECTORAL IZQUIERDA UNIDA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	LISTA INDEPENDIENTE MOVIMIENTO POR LA REGION GRAU	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**NOTA:** PARA VOTAR POR LA LISTA MARQUE UNA CRUZ (+) O UN ASPA (x) SOBRE EL SIMBOLO O FIGURA.  
PARA VOTAR POR UNO O DOS CANDIDATOS DE SU PREFERENCIA ANOTE EN LOS CUADRILATEROS, EL NUMERO DE ORDEN QUE EL CANDIDATO O CANDIDATOS TIENEN EN LA LISTA QUE USTED HA MARCADO Y QUE APARECE EN LOS CARTELES.

REVERSO



Anexo XIV. Lista de candidatos de representantes para las elecciones regionales 1989 - Región Grau

# ELECCIONES REGIONALES 1989 - REGION GRAU LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTANTES

Anexo XIII. Sobre para transportar las cédulas de sufragio en las elecciones regionales 1989. JNE



## ELECCIONES REGIONALES 1989

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Form. S - B - JNE

**CORRESPONDENCIA OFICIAL**  
(Ley 14250 Art. 212; Ley 14698, Art. 88; Ley 16152, Art. 58°)

MESA DE SUFRAGIOS No. ....

Distrito de .....

Provincia de .....

**SEÑOR REGISTRADOR ELECTORAL PROVINCIAL**

de .....

CONTIENE 70 CÉDULAS DE SUFRAGIO PARA LOS  
FINES A QUE SE REFIERE LA SEGUNDA PARTE DEL  
ART. 109 DEL DECRETO LEY 14250.

CIUDAD DE .....  
(Capital de la Provincia)

 <p style="text-align: center;">LISTA INDEPENDIENTE MOVIMIENTO POR LA REGION GRAU</p>	 <p style="text-align: center;">REGIONALIDAD GRAU</p>	 <p style="text-align: center;">LISTA DEL MOVIMIENTO SOCIALISTA NO PARTIDARIO</p>
1- JUAN CALDERON BUSTAMANTE 2- ALFONSO GONZALEZ BUSTAMANTE 3- MIGUEL SANCHEZ SANCHEZ 4- JUAN MANUEL GARCIA 5- WILFRIDO GONZALEZ VILLALBA 6- ELIAS AGUIRRE MORA 7- CARLOS CABALLERO ZAPATA 8- FELIX MONTELOBA	1- ROJIBO DEBARRIACHO MONZA 2- JORGE LUIS FORNAR VILCHEZ 3- PATRICIO RIVERA GARCIA 4- ROSE PABLO MORALES ABAD 5- JOSE ELIAS MONTE PERAZA 6- MIGUEL GARCIA RIVERA 7- JOSEPH VALLE CARRASCO 8- ESTEBAN BARRIACHO MONZA	1- SEGUNDO HERNANDEZ ZAPATA ALZAMORA 2- JORGE ANGEL RAYGADA TAYARA 3- MARCO ROSAS SANCHEZ 4- BEATRIZ FLORENTINO GARCIA 5- JORGE LUIS RIVERA SANCHEZ 6- JAVIER FERRER SANCHEZ 7- JORGE ENRIQUE RIVERA BUSTAMANTE 8- LUIS ALFREDO VARGAS SANCHEZ

Anexo XIV. Lista de candidatos de representantes para las elecciones regionales 1989 - Región Grau



## ELECCIONES REGIONALES 1989 - REGION GRAU LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTANTES

<p><b>FRENATRACA - FNTC</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- LITO QUINDE DUARTE</li> <li>2.- GONZALO GARCIA MIRANDA</li> <li>3.- DANTE YENQUE REYES</li> <li>4.- LEONCIO SOSA SILVA</li> <li>5.- JUAN CORONADO CASTILLO</li> <li>6.- ASCENCIO HERNANDEZ GARCIA</li> <li>7.- PEDRO TEMOCHE RUIZ</li> <li>8.- JUAN ALBERTO TEMOCHE ECHE</li> </ol>	<p><b>ACUERDO SOCIALISTA DE LA IZQUIERDA - ASI</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- PEDRO CAMINO FLORES</li> <li>2.- LUIS PIZA ESPINOZA</li> <li>3.- LUIS MONTALBAN CHAVEZ</li> <li>4.- EULOGIO LEON FARIAS</li> <li>5.- JUAN ROMERO LOPEZ</li> <li>6.- ROLANDO HUANCAS VELASCO</li> <li>7.- CESAR PANTA BARBA</li> <li>8.- HORACIO CALLE ROMERO</li> </ol>	<p><b>PARTIDO DEMOCRACIA CRISTIANA - DC</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- JORGE FABIAN MONROY GALVEZ</li> <li>2.- VALENTIN SEMINARIO RODRIGUEZ</li> <li>3.- GALO CHUMACERO GUARNIZO</li> <li>4.- JORGE A. PHILIPS LAZARTE</li> <li>5.- FORTUNATO PAUCAS GUTIERREZ</li> <li>6.- OCTAVIO NOLASCO RAMOS</li> <li>7.- ALBERTO A. RUESTA PALACIOS</li> <li>8.- GUILLERMO GUTIERREZ BARRETO</li> </ol>
<p><b>ALIANZA ELECTORAL "FREDEMO"</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- VICTOR GUILLERMO LEMA OSORES</li> <li>2.- SANTOS ENGELBERTO ZURITA PEÑA</li> <li>3.- JORGE ALBERTO GAMIO VARGAS</li> <li>4.- JESUS RUDDY CARCAMO LADINES</li> <li>5.- GUSTAVO MOYA ESPINOZA</li> <li>6.- EDUARDO DEBENEDETTI V. M.</li> <li>7.- JORGE REUSSENS CAMPODONICO</li> <li>8.- ANTERO MARTINEZ VALDIVIEZO</li> </ol>	<p><b>PARTIDO SOCIALISTA DEL PERU - PSP</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- DIOMEDES OYOLA SILVA</li> <li>2.- ULISES ALBERTO PAIVA PALACIOS</li> <li>3.- GERMAN PANTA GARCIA</li> <li>4.- DAYSI MADRID SERREPE</li> <li>5.- MIGUEL PEREZ NAVARRO</li> <li>6.- SILVERIO RUIZ GAONA</li> <li>7.- JOSE HUAMAN BERECHÉ</li> <li>8.- RICARDO CARRILLO LOPEZ</li> </ol>	<p><b>PARTIDO APRISTA PERUANO PAP</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- LUIS ANTONIO PAREDES MACEDA</li> <li>2.- ROSA GULMAN DE SANTA MARIA</li> <li>3.- JORGE RIOFRIO MANRIQUE</li> <li>4.- JORGE CORDOVA ROMERO</li> <li>5.- GERARDO RAMOS SEMINARIO</li> <li>6.- MIGUEL TRELLES MORANTE</li> <li>7.- FRANCO RODRIGUEZ MARTINEZ</li> <li>8.- LUIS A. ORTIZ GRANDA</li> </ol>
<p><b>"LISTA DEL MOVIMIENTO SOCIALISTA" NO PARTIDARIZADO</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- SEGUNDO ARMANDO ZAPATA ALZAMORA</li> <li>2.- JORGE ANGEL RAYGADA TAVARA</li> <li>3.- MAXIMO ROJAS JULCA</li> <li>4.- SEBASTIAN CORONADO GARRIDO</li> <li>5.- JORGE LUIS AREVALO ACHA</li> <li>6.- JAVIER PALACIOS SOLANO</li> <li>7.- JORGE ENRIQUE RIVERA BUSTAMANTE</li> <li>8.- LUIS ALFONSO ARANA SANCHEZ</li> </ol>	<p><b>IZQUIERDA UNIDAD-IU</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- ROLANDO CESAR RAMOS NOVOA</li> <li>2.- JORGE LUIS PORRAS VILCHEZ</li> <li>3.- PATRICIO BERMEO GARCIA</li> <li>4.- ROQUE PABLO MONDRAGON ABAD</li> <li>5.- JOSE ELIAS JACINTO FIESTAS</li> <li>6.- MIGUEL GALECIO RENTERIA</li> <li>7.- TEODULFO VALLE CULQUICONDOR</li> <li>8.- FERNANDO SEMINARIO ABRAMONTE</li> </ol>	<p><b>LISTA INDEPENDIENTE "MOVIMIENTO POR LA REGION GRAU"</b></p>  <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- JUAN CALDERON DETTLING</li> <li>2.- ARTURO DAVIES GUAYLUPO</li> <li>3.- MIGUEL ZAPATA ZAPATA</li> <li>4.- JUAN AMARO RUIZ CRUZ</li> <li>5.- WILBERTO CORREA VILLALTA</li> <li>6.- ELIAS AGUIRRE MENA</li> <li>7.- GABRIEL CASASVERDE ZAPATA</li> <li>8.- FELIX APONTE LOZADA</li> </ol>



OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Jr. Nazca 598 - Lima 11, Perú  
Central Telefónica: (51-1)315-8080  
E-mail: [webmaster@onpe.gob.pe](mailto:webmaster@onpe.gob.pe)  
URL: [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)