



pro

cesos
electorales

Procesos Electorales y Mecanismos de Consulta Ciudadana

y
mecanismo
de

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

consulta
ciudadana



Procesos electorales y

Procesos Electorales y
Mecanismos de Consulta Ciudadana

Mecanismos de

Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia

Consulta ciudadana

*Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE
Jr. Washington N.º 1894, Lima – Perú
Central telefónica: (511) 417-06-30
Website: www.onpe.gob.pe*

Procesos electorales: definición general con énfasis en el caso peruano

*Jefe de la ONPE: Dr. Mariano Augusto Cucho Espinoza
Gerente de Información y Educación Electoral: Mg. Amparo Ortega Campana
Subgerente de Formación y Capacitación Electoral: Mg. Marita Ingrid Escobar Alegría*

*Elaboración: Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Diseño y diagramación: Área de Educación Electoral*

*1º ed., Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-02590
Editado por: Oficina Nacional de Procesos Electorales, Jr. Washington 1894, Lima
Impreso en: Rapimagen S.A. / Jr. Callao 465, of. 201. Lima
Lima, octubre de 2014.*



Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, a través de la Gerencia de Información y Educación Electoral, entrega a los participantes de nuestras actividades de educación electoral, los siguientes tres volúmenes de la serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia».

Los contenidos que ofrecemos en esta serie, forman parte de nuestra propuesta de Educación Electoral, la cual abarca un conjunto mayor que incluye otros volúmenes.

Se trata de una propuesta básica que; sin embargo, ha sido elaborada con rigurosidad académica en la cual se recogen aspectos clásicos y contemporáneos sobre cada uno de los temas.

- «Sistemas electorales en los países de la región andina y Perú: aspectos generales»
- «Procesos electorales: definición general con énfasis en el caso peruano»
- «Actores electorales: proceso de configuración, características y funciones»

Cada uno de estos tres cuadernos desarrolla un tema —sistemas electorales, procesos electorales, actores electorales— que hasta hace pocos años, eran abordados en distintos campos del conocimiento sin lograr su integración. Al presentarlos de manera conjunta, consideramos que es posible entender mejor estos procesos complejos. Teniendo en cuenta que, debido al proceso de construcción democrática que atraviesa nuestro país, es necesario acercarnos a su conocimiento, comprenderlos y buscar profundizarlos en la medida de lo posible. Por ello, se considera insuficiente que solo desde el Estado, se definan las normas y se fortalezcan las instituciones, sino que es indispensable que la sociedad —entendida como la nación peruana— participe con responsabilidad y conciencia en los asuntos públicos.

En ese sentido es que el desarrollo de estos tres temas está estructurado en el marco de nueve macrocontenidos, cada uno de los cuales ha sido elaborado con un esquema similar. Primero, conocer su definición y características. Segundo, desarrolla de manera comparada la experiencia de América Latina. Y tercero el desarrollo y explicación de las características de estos temas en nuestro país. A manera de refuerzo para cada tema, se recomienda lecturas complementarias que ilustran y hacen más entendible el contenido de cada cuaderno de divulgación.

Partimos del supuesto que el conocimiento sobre estos temas —por los participantes en las actividades de Educación Electoral— contribuirá a la

comprensión de la democracia en su aspecto procedimental, la valoración de los procesos electorales y de sus actores. Todo lo cual nos lleva al fortalecimiento de la Cultura Electoral, reto que proviene de una genuina preocupación en atender las necesidades de conocimiento de la población, obtenidas del análisis de los resultados de la encuesta nacional sobre necesidades en Educación Electoral aplicada a la población peruana en el mes de octubre del año 2010, con ello se pudo precisar mejor los temas que ahora presentamos.

Finalmente, es pertinente precisar que para cada sesión de aprendizaje en Educación Electoral (sea ésta presencial o virtual), estos contenidos son adecuados pedagógicamente en función al público participante. Es decir, estos contenidos son desarrollados en sesiones pedagógico-didácticas. Por lo que este material que ahora ofrecemos, no sólo sirve de refuerzo para esas sesiones, sino también de referencia y consulta.

Los nueve macrocontenidos están organizados de la siguiente manera:

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 1:***

- Sistema político*
 - Régimen político*
 - Partidos políticos y sistema de partidos*

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 2:***

- Sistema electoral*
 - Actores electorales*
 - Procesos electorales y mecanismos de consulta ciudadana*

- ***Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia N.º 3:***

- Democracia*
 - Ciudadanía y Sociedad civil*
 - Cultura política y cultura electoral*

Ello significa que las otras publicaciones en esta serie «Cuadernos de Divulgación de Educación Electoral y Democracia», desarrollan los otros temas señalados en esta relación.

Agradecemos su aceptación a participar con nosotros en estas actividades de educación electoral y deseamos que esta experiencia de enseñanza-aprendizaje sea positiva para usted.

Lima, noviembre de 2014.

Área de Educación Electoral
Subgerencia de Formación y Capacitación Electoral
Gerencia de Información y Educación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Tabla de contenidos

		<i>Páginas</i>
	Presentación	3
1	Introducción	7
2	Los procesos electorales	11
3	Los procesos electorales en el Perú	17
4	Lecturas complementarias	51
	■ Sinesio López.- «Perú, 1930-1968: Competencia y participación en el Estado oligárquico» En: Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo. IEP. 2005. Págs.136-178.	51
	■ Antillón, Walter. «Proceso Electoral». IIDH/CAPEL: Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.	70
5	Bibliografía general	79

1

Introducción

Los procesos electorales juegan un rol fundamental en la configuración de la vida política y social de una democracia. Por tanto, el análisis de su estructura así como de su desarrollo nos permite reflexionar sobre la construcción de un país democrático que puede, mediante sus procesos de elección organizada poner en práctica uno de los principales aspectos de la democracia, que es la base de la legitimidad del aparato institucional de gobierno.

A través del conocimiento sobre la estructura y el desarrollo de los procesos electorales podemos abordar problemáticas entorno al ejercicio de la ciudadanía, la participación política, la naturaleza del régimen representativo y la estructura misma del Estado peruano.

Se busca entonces dar alcances respecto a qué entendemos por procesos electorales, cuáles son sus elementos y cómo se desarrollan. Del mismo modo será importante partiendo desde la teoría, describir y analizar cómo se estructuran y se ejecutan los procesos electorales en el Perú, los cuales han ido evolucionando hasta alcanzar su forma actual, finalmente proporcionamos información respecto a la diversidad de procesos electorales que se desarrollan en el país.

Para ello es necesario previamente comprender de forma breve qué son las elecciones y el sistema electoral. Ambos términos al estar relacionados y ser complementarios al proceso electoral, suelen ser confundidos o usados como sinónimos, por ello es importante explicar de forma resumida sus conceptos. En ese sentido se aborda también, de forma breve, quiénes son los actores electorales, los cuales cumplen funciones específicas y se encuentran en todas las etapas del proceso electoral.



1.1 | Elecciones

«La elección es el método democrático para designar a los representantes del pueblo».¹ El término «elección» según Nohlen, presenta dos sentidos, el ontológico y el técnico. El significado ontológico nos dice que se vincula, el acto de elegir, con la posibilidad real que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y que se cuenta con la vigencia de las normas jurídicas que garanticen las libertades y derechos. En el segundo sentido se dice que es una técnica de designación de representantes.

Es importante señalar que se diferencia del concepto de «sistema electoral», ya que en el concepto de «elecciones» no entran en distinción temas como las normas que la regulan ni tampoco el modo en que se materializa la elección.²

En ese sentido las elecciones se pueden clasificar³ en base a los siguientes criterios:

- **Ámbito:** El ámbito en que se involucran las elecciones con el órgano representativo.
 - Supranacionales
 - Nacionales
 - Subnacionales
- **Órgano representativo:** Se basa en el número de las candidaturas para un órgano.
 - Unipersonales (Presidencial)
 - Pluripersonales (Legislativas)
- **Temporalidad:** Entre elecciones simultáneas, que muestra diferentes grados de simultaneidad, ya sea por el tiempo, el voto o la boleta (cédula) de votación.
 - Simultáneas
 - No simultáneas
- **Sistema político: Se distingue en la libertad del individuo de elegir entre diversas ofertas políticas.**
 - Competitivas (sistema democrático)
 - Semi competitivas (sistema autoritario)
 - No competitivas (sistema totalitario)

¹ Fernández, Mario y Nohlen, Dieter. *Elecciones*. Diccionario Electoral CAPEL. CAPEL.

² Ídem.

³ Ídem.

1.2 | Sistema electoral ⁴

El sistema electoral es el modo según el cual el elector o electora manifiesta por medio del voto, el partido o candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños o cargos de representación. Regulan este modo mediante sus elementos, el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos a escaños. Su finalidad es determinar las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y cómo se pueden convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno o gubernamentales.

El sistema electoral está compuesto por cinco elementos:

La circunscripción electoral: Consiste en la división del territorio para establecer el número de escaños que se determina en función a un número determinado de votos. Por ello, el punto de referencia está dado por el conjunto de electores y electoras que conforman una base territorial para que sus votos se repartan entre un número de escaños.

La forma de las candidaturas: Las candidaturas electorales son las ofertas políticas diferenciadas entre las que han de decidir los electores y las electoras. Son una condición necesaria para que se pueda realizar una elección.

El procedimiento de votación: Es el elemento en el cual se detalla cuántos votos tiene a su disposición el elector o electora y por cuántos candidatos pueden votar.

La conversión de los votos en escaños: Consiste en las fórmulas que se usan para convertir los votos en escaños y que tienen efectos decisivos en el resultado electoral.

El umbral de representación: Se aplica cuando la participación de los partidos políticos —en la asignación de escaños— depende que estos obtengan un mínimo de votos (sea en relación con votos válidos emitidos) o ganen escaños (directos en las circunscripciones).

1.3 | Los actores electorales

Los actores electorales son aquellos ciudadanos y ciudadanas que durante los procesos electorales, de forma individual o a través de organizaciones, desempeñan funciones específicas cuyo cumplimiento efectivo se traduce en el éxito de las elecciones. Los actores electorales son indispensables para la consolidación de la democracia mediante un proceso electoral.⁵

⁴ En este acápite hacemos una síntesis del módulo «Sistemas electorales en los países de la región andina y Perú: aspectos generales» con el fin de enlazar este tema con este módulo de procesos electorales. Por ello, para profundizar el tema, puede consultar el texto mencionado.

⁵ En este acápite mencionamos el tema de los actores electorales para que el lector enlace con el módulo que tiene entre sus manos. Para mayor información, puede revisar el módulo «Actores electorales: proceso de configuración, características y funciones» que forma parte de estos cuadernos de divulgación de Educación Electoral y Democracia Número 2.

A continuación se han considerado los siguientes actores electorales:

- Electores o electoras
- Miembros de mesa
- Organizaciones políticas y candidatos
- Personeros o personeras
- Organismos electorales
- Observadores electorales
- Medios de comunicación
- Encuestadoras
- Miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

2

Los procesos electorales

2.1 | Concepto

El proceso electoral es una serie continua y relacionada de acciones destinadas a instrumentar y facilitar la realización de las elecciones y consultas populares; y la posterior asignación de cargos públicos entre las distintas fuerzas políticas participantes en base al resultado de las elecciones mediante la aplicación del sistema electoral.

Por lo tanto, el proceso electoral va más allá de la jornada electoral (entendida como el día en que se realiza el acto de votar), pues constituye todo el transcurso desde que se convocan elecciones hasta que se publican los resultados electorales oficiales.⁶

2.2 | Etapas del proceso electoral

Hace referencia a cada una de las fases que se desarrollan a lo largo de todo el proceso en sí mismo. Sin embargo, el proceso electoral tiene como punto de referencia principal la jornada electoral.⁷

Por jornada electoral puede entenderse el período durante el cual transcurre la votación, es decir el número total de horas que permanecen abiertos los colegios electorales o locales de votación para recoger el voto de los electores. Este concepto se ha visto ampliado teniendo presente que además del tomar en cuenta los procedimientos anteriores a ejercer el sufragio, como es por ejemplo la instalación de las mesas de sufragio y la ubicación para el desempeño de las funciones de los actores electorales en los locales de votación, existen procedimientos post sufragio que se realizan el mismo día de la jornada, como el escrutinio. Por ello, la jornada electoral se considera que abarca el día completo en horas en que se llevará a cabo la elección.

Partiendo de esta referencia, el proceso electoral se divide en tres etapas, una etapa pre-electoral, los actos electorales del día de la jornada electoral y la etapa post electoral.



⁶ Tomado de IIDH/CAPEL: Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.

⁷ Franco, Beatriz. «Jornada Electoral». Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.

Las etapas de todo proceso electoral son:

2.2.1. Los actos pre electorales

Son aquel conjunto de procedimientos y actos preparatorios dispuestos por ley a efectos de facilitar la organización de todas las instancias previas destinadas a la realización de los comicios. Son muy importantes porque permiten la organización de todas las acciones para que los comicios se lleven a cabo.

2.2.1.1 La convocatoria

Se produce cuando el órgano electoral o autoridad correspondiente hace el llamado a las elecciones estableciendo de antemano los plazos en los cuales es posible inscribir candidaturas hasta la determinación de la fecha del día de las elecciones. Todo ello implica la elaboración del cronograma electoral y por ende se considera que da inicio oficial al proceso electoral.⁸

2.2.1.2. La planificación, organización y ejecución del proceso electoral

Se refiere a los aspectos logísticos y la ejecución de todos los aspectos programáticos necesarios para el óptimo desarrollo de la jornada electoral y de todo el proceso en general, a continuación presentamos algunos de los requerimientos necesarios:

2.2.1.2.1 Preparación del padrón electoral

El padrón electoral registra a todos los electores y electoras que cuentan con el derecho y deber de ejercer su voto, cuya identidad será contrastada al momento de efectuar su voto. Su actualización para los procesos electorales se encuentra a cargo del órgano correspondiente o entidad estatal que la ley señale en cada país.

2.2.1.2.2. Inscripción de las organizaciones políticas o candidatos en contienda.

De acuerdo al plazo establecido por la ley electoral correspondiente, se procede a inscribir a las organizaciones políticas y los candidatos y candidatas con el fin de tenerlos registrados y que puedan dar inicio a la campaña, así como facilitar la elaboración del material electoral.

2.2.1.2.3. Incorporación y capacitación del personal que llevará a cabo el proceso

Es la acción desarrollada por los órganos o instituciones electorales para el proceso electoral, en la cual se aumenta



8 MEDRANO, Gabriel. «Convocatoria». Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.



el personal considerablemente. Esto se debe encontrar contemplado en el plan de organización y ejecución de un proceso electoral. Existe una cantidad de personal que tiene condición permanente en la institución u órgano electoral que cumple labores permanentes necesarias entre los procesos, pero durante el desarrollo de un proceso electoral es necesario el aumento de una cantidad considerable del personal para cumplir funciones específicas y temporales. De ahí que requieren capacitación ad hoc en lo que les corresponde realizar.

2.2.1.2.4. Activación y despliegue de los órganos electorales

Existen oficinas, jurados u otros organismos descentralizados que dependen del órgano o institución electoral central, que son las responsables de llevar con éxito gran parte de la labor logística del proceso electoral. Estas entidades tienen en la mayoría de los casos, una condición temporal que está sujeta al periodo del proceso electoral de una elección.

2.2.1.2.5. Selección de los lugares donde se realizará la votación

El órgano electoral correspondiente debe seleccionar los locales de votación teniendo en cuenta una planeación básica sobre la ubicación de las mesas de votación. Para ello se debe tener en cuenta el número de distritos electorales, mesas de votación y electores. Dependiendo del país, la legislación establece que las instituciones públicas o privadas cedan de manera obligatoria o voluntaria sus locales previamente seleccionados por el órgano electoral.

2.2.1.2.6. Elección de los miembros de mesa

El organismo electoral correspondiente efectúa un sorteo por el cual se establece con la debida anticipación quiénes serán los miembros de mesa. De tal forma existe un margen de tiempo para convocarlos, capacitarlos y explicarles su rol durante la jornada electoral.

2.2.1.2.7. Elaboración de los materiales electorales

Para el día de la jornada electoral es importante que se cuente con el padrón electoral, cédulas de sufragio que permitirán el ejercicio del voto, las actas a ser llenadas por los miembros de mesa en las que constan los resultados del escrutinio ánforas, cabinas de votación y otros diversos materiales que facilitarán la ubicación del elector o electora, tales como: planos, ubicación de mesas entre otros.



2.2.1.2.8. Producción y difusión de la información a los electores y las electoras

Este aspecto es fundamental y es constante para el desarrollo del proceso electoral. Es información producida por los diferentes órganos electorales que buscan hacer llegar al elector o electora elementos de aprendizaje. Algunos de los temas fundamentales que se buscan posicionar son: cómo efectuar un voto válido, la importancia del voto informado, el porqué es importante un proceso electoral democrático, entre otros.



2.2.1.2.9. Despliegue de los materiales electorales a los centros de votación

En los procesos electorales, los órganos electorales elaboran planes de distribución de todos los materiales electorales necesarios para el desarrollo del proceso electoral. Es a través de sus oficinas descentralizadas como despliega en los tiempos adecuados dicho material a todas las circunscripciones en las que se llevarán a cabo elecciones. Paso seguido, el personal destacado al centro de votación debe estar con antelación de 24 horas al día de la jornada electoral a la espera del material electoral el cual será resguardado tanto por ellos como por miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales. Antes de dar inicio a la jornada, las aulas de votación, las mesas de sufragio, las cabinas y los materiales que permiten a los electores ubicarse ya estarán dispuestos. El material electoral sensible (cédulas de sufragio, actas de escrutinio, hologramas y padrones) son entregados directamente a los miembros de mesa en cuanto ellos se presenten y en consecuencia como paso seguido puedan proceder a instalar la mesa de sufragio con éxito.



2.2.1.2.10. Medidas de seguridad que se deben tomar

Los órganos electorales a lo largo de todo el proceso, pero específicamente en el traslado del material electoral y el resguardo de los lugares donde este permanecerá hasta su uso, toman las medidas necesarias y se suele solicitar el apoyo de seguridad de las instituciones armadas y policiales.

2.2.1.3. La campaña electoral

Es el conjunto de actividades organizativas y comunicativas, realizada por los candidatos y las candidatas y partidos u organizaciones políticas que tienen como propósito la

captación de votos. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores y competidoras, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas, directa o indirectamente por fondos públicos. Además, se desarrollan durante un determinado período de tiempo.⁹

En el caso del inicio de la campaña, el planteamiento de un inicio formal no se encuentra normado, puesto que en países donde existen procesos internos de elección de los partidos o primarias, o en caso se postule como un candidato o candidata independiente, la campaña puede iniciarse apenas concluidas las elecciones primarias o pasado un tiempo, y en el caso de independientes, estos no tienen ningún proceso previo normado al cual regirse.

Sin embargo, el fin de la campaña electoral está delimitado y concluye cuando se inicia el período de reflexión o silencio electoral, que suele aplicarse días antes de la jornada electoral.



2.2.2. Los actos de la Jornada Electoral

Estos actos corresponden a los que se realizan el día de la jornada electoral. Se caracterizan por su capacidad de trasladar el ejercicio individual del voto de cada ciudadano y ciudadana en la expresión colectiva destinada a determinar quiénes resultarán depositarios de la soberanía popular durante un período determinado de tiempo.

A continuación presentamos tres momentos fundamentales en la jornada:

2.2.2. 1. La instalación de las mesas

Consiste en el proceso de instalación de las mesas de sufragio por parte de los miembros de mesa. Al llegar al local de votación designado, los miembros de mesa procederán a instalar la mesa de sufragio y por consiguiente se dará inicio a la votación en dicha mesa. En caso los miembros de mesa no se presenten se instará a las personas en fila a ejercer su deber ciudadano, al mismo tiempo que se procederá a multar a los que incurran en la inasistencia injustificada por las razones que contempla la ley.

2.2.2. 2. Votación

Corresponde a la etapa posterior a la instalación de todas las mesas de sufragio. Es decir es el momento en el que se efectúan los votos hasta que se proceda a dar por finalizada la hora de votación y comienza el escrutinio en mesa.



9 TUESTA, Fernando. «Campaña Electoral». Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.



2.2.2.3. Escrutinio

Corresponde a la etapa de conteo de votos, para la cual existen dos momentos. El primero es realizado por los miembros de mesa, y el segundo, es el cómputo que se realiza en el órgano u oficina correspondiente, utilizando medios informáticos predeterminados. En el escrutinio, los miembros de mesa consignan en un acta todos los votos que han recibido. Allí se determina la cantidad de votos válidos, este procedimiento depende de la legislación electoral de cada país.¹⁰

2.2.3. Los actos post electorales

Conforman la tercera y última etapa del proceso electoral, y son aquellos que procuran descifrar y dar cumplimiento a la voluntad popular, generando los espacios necesarios para corregir los posibles errores y desvíos que, durante la manifestación de la misma, se hubiesen producido.

Esta etapa del proceso tiene por finalidad inmediata el control de legalidad definitivo de la elección previo a las operaciones de adjudicación de cargos y proclamación de los electos, con ello la tarea electoral llega a su fin.

2.2.3.1. Cómputo del sufragio

Para ello se usa el sistema informático, mediante el cual se puede procesar las actas de votación de las diferentes mesas de sufragio.

2.2.3.2. Resolución de impugnaciones y actas observadas

En caso existieran actas impugnadas¹¹ o que fueran motivo de algún reclamo serán resueltas por la oficina u organismo correspondiente.

2.2.3.3. Proclamación de los resultados

Luego de efectuados los procedimientos anteriores, la oficina, órgano o la institución electoral responsable, de acuerdo a lo establecido en la ley correspondiente, procede a proclamar a la lista u opción ganadora.

De acuerdo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, cuando se hace referencia al término «proceso», se entiende que es un conjunto de actividades o tareas mutuamente relacionadas entre

¹⁰ En algunos casos por ejemplo, los votos válidos son el resultado de restar de todos los votos emitidos, los votos nulos, blancos e impugnados. En otros países, los votos válidos agrupan también a los votos en blanco.

¹¹ Se considera un acta impugnada a aquella acta que ha sido objeto de un reclamo u observación por parte del representante legal de una organización política.

3

Los procesos electorales en el Perú

sí, que admite elementos de entrada durante su desarrollo, ya sea al inicio o a lo largo del mismo, los cuales se administran, se regulan o autorregulan bajo modelos de gestión particulares para obtener elementos de salida o resultados esperados, también a lo largo o al final del proceso.¹²

Esta definición de «proceso» ayuda a comprender cómo se entiende el proceso electoral en el Perú. Esto es importante, porque como se mencionó en la primera parte, a lo largo de muchos procesos electorales en el Perú, las elecciones, así como el sistema electoral y el proceso electoral fueron confundidos o asumidos como sinónimos, lo cual no excluye su necesidad de complementariedad. Debido a ello, la historia de los procesos electorales en el Perú es dispersa.

En esta lógica, de forma resumida se considera necesario realizar una introducción sobre cómo ha ido estructurando y cambiando el proceso electoral.

3.1 | Introducción:

En un primer momento la finalidad de los órganos electorales que se encargaban de los procesos electorales era la materialización del poder electoral de las élites locales.¹³ Hasta 1855 los órganos electorales dependían del control que ejercían las élites sobre ellos. Se aseguraban el control de estos por intermedio de reglamentos electorales, ya que estas élites obtenían legitimación a través de las elecciones.¹⁴ Desde 1855 se tiende a simplificar las funciones de los órganos electorales (colegios electorales parroquiales y provinciales) y tienen un nivel de coordinación mejor entre las mesas de registro, calificadoras y permanentes.¹⁵

En el gobierno del Presidente Nicolás De Piérola se tuvo la primera intención de que todos los temas electorales, entre ellos el proceso



12 ONPE. *Manual de Procedimientos Electorales Elecciones Municipales y Elecciones Municipales Complementarias 2011*. Lima. 2011.

13 Gamboa, Cesar. «Los filtros decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú1822-1896». *Historia de las elecciones en el Perú: Estudios sobre el gobierno administrativo*. IEP.Lima.2005. Pág. 189.

14 Gamboa, Cesar. «Los filtros decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú1822-1896». *Historia de las elecciones en el Perú: Estudios sobre el gobierno administrativo*. IEP.Lima.2005. Pág. 190.

15 1896». *Historia de las elecciones en el Perú: Estudios sobre el gobierno administrativo*. IEP.Lima.2005. Pág. 202.

electoral, sean concentrados en un solo órgano que sea independiente del poder legislativo. Así en 1896 se creó la Junta Electoral Nacional que tenía dentro de sus funciones el registro, administración y justicia de temas electorales.¹⁶ A finales de 1930 se inicia un proceso de reforma electoral que concluye con la creación del Jurado Nacional de Elecciones, que tenía independencia de todos los poderes del Estado. Este órgano electoral estuvo encargado de la organización de los procesos electorales y de administrar justicia en temas electorales.

En este período hasta principios de los años 1990, varias etapas del proceso electoral tuvieron diversos cambios. La planificación y organización de los procesos implicaba mayor preparación y demandaba también mayor presupuesto. En ese sentido, la ampliación de los electores, debido al retiro de restricciones de derecho al voto por condiciones políticas o sociales, incrementó, exigió la constante actualización del padrón, y la producción con mayor anticipación y en mayor número del material electoral. Asimismo las restricciones a las organizaciones políticas fueron suprimidas, lo cual conllevó un trabajo más amplio y democrático. La presencia cada vez mayor del voto de los residentes en el extranjero implicó una organización mayor y coordinación especial. Además de ello, los cambios que ha tenido el sistema electoral demandaron también cambios en la organización de los procesos electorales.¹⁷

En la Constitución Política del Perú del año 1993, se establece la creación de dos organismos electorales adicionales, la ONPE y el RENIEC, que junto con el JNE, conformarían el sistema electoral peruano. Cada uno de estos órganos electorales tendría funciones determinadas y en coordinación constante se encargarían de los temas electorales. En ese sentido, la planificación, organización y ejecución de todos los procesos electorales, referéndum y otras consultas populares recaen en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, también conocida por sus siglas ONPE.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), es la máxima autoridad en la organización y ejecución de todos los procesos electorales, referéndums y otras consultas populares. La ONPE, es un organismo autónomo que tiene como función esencial velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular a su cargo. Su creación se dio oficialmente en 1993 en la Constitución Política del Perú pero su funcionamiento y estructura orgánica se ejecutó mediante la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Ley N.º 26487 que fue publicada el 21 de junio del año 1995, donde se determina que el jefe o jefa de la ONPE es seleccionado y nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura a través de concurso público.

16 1896». Historia de las elecciones en el Perú: Estudios sobre el gobierno administrativo. IEP.Lima.2005. Pág. 208.

17 ONPE. Los Procesos Electorales en el Perú: 1978 – 1986. Problemas y lecciones. 2005



3.2 | Etapas del proceso electoral peruano

De la Ley Orgánica de Elecciones Ley N.º 26859, se colige que el proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones y termina 15 días después de la promulgación de los resultados.¹⁸

3.2.1. Los actos pre electorales

Son aquellos procedimientos previos al día de la Jornada electoral ejecutados por los organismos electorales y los actores electorales.¹⁹

3.2.1.1. La convocatoria

Es efectuada por el Presidente de la República,²⁰ con excepción de lo dispuesto en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300.

3.2.1.1.1. La forma de la convocatoria

Las elecciones presidenciales, del congreso, al Parlamento Andino, regionales, municipales y complementarias se convocan mediante decreto supremo, el cual debe establecer el objetivo, la fecha de las elecciones y de la segunda vuelta presidencial de ser necesaria, y el tipo de elección o consulta popular. Además se debe especificar los cargos a elegir, las circunscripciones electorales y la autorización para el presupuesto.²¹ La convocatoria a Referéndum y consulta de revocatoria corresponde efectuarla al JNE.

3.2.1.1.2. Los plazos

Para el caso de las elecciones Presidenciales, del Congreso y Parlamento Andino que se realizan en simultáneo, la convocatoria debe ser hecha dentro del plazo establecido que no debe ser menor a 120 días naturales y no puede sobrepasar los 150 días previos a la fecha del día de la elección.²² En el caso de las Elecciones Regionales²³ y Municipales la convocatoria se hace hasta 240 días antes del día de la jornada electoral.²⁴ La convocatoria a Elecciones Municipales Complementarias se efectúa dentro de los 90 días naturales siguientes a la instalación de los Concejos Municipales. La consulta de revocatoria debe ser hecha dentro de los 90 días

18 Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Art. 79. °

19 La convocatoria es realiza, en algunos casos, por el Presidente de la República. Pero este no puede ser considerado un actor electoral.

20 «Si el Presidente de la República no convocara a Elecciones Municipales o a Elecciones Municipales Complementarias dentro de los plazos establecidos en la presente ley, la convocatoria es efectuada por el Presidente del Congreso de la República dentro de los quince 15 días naturales siguientes al vencimiento de dichos plazos. Mientras se realiza la segunda vuelta electoral o las elecciones complementarias, continúan en sus cargos los alcaldes y regidores en funciones». Ley N.º 26864. Ley de Elecciones Municipales. Art. 5. °

21 ONPE Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Compendio Electoral Peruano 2011. Art. 80. ° y 81. °.

22 ONPE. Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Compendio Electoral Peruano 2011. Art. 82. °

23 ONPE. Ley N.º 27683. Ley de Elecciones Regionales. Compendio Electoral Peruano 2011. Art. 4. °

24 ONPE. Ley N.º 26864. Ley de Elecciones Municipales. Compendio Electoral Peruano 2011. Art. 3. °



siguientes de solicitada. Sin embargo, el JNE podrá acumular iniciativas y someterlas a consulta en forma conjunta o con otros procesos electorales. En caso de los referéndums el plazo no debe ser mayor de cuatro meses después de acreditadas las respectivas iniciativas.

3.2.1.1.3 El presupuesto²⁵

El Presidente del JNE presenta al Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del sistema electoral²⁶ que incluye por separado las partidas de los pliegos presupuestales de cada organismo electoral. Lo sustenta ante esa instancia y ante el Congreso. A dicho acto también asisten, en forma obligatoria, el Jefe de la ONPE y el Jefe del RENIEC con el propósito de absolver cualquier consulta en temas de su competencia.

El presupuesto ordinario de cada organismo electoral es presentado al Poder Ejecutivo como un programa separado dentro del pliego correspondiente a cada uno de dichos órganos. Este debe contemplar la ejecución de todos los procesos electorales con calendario fijo, según la Constitución Política del Perú. En los presupuestos, cada proceso electoral debe estar claramente diferenciado.

Convocado un proceso electoral no previsto en el calendario fijo, los demás organismos del sistema electoral coordinan con el JNE la presentación de los presupuestos requeridos. El JNE debe presentarlo ante el Poder Ejecutivo dentro del plazo de siete (7) días naturales contados a partir de la convocatoria.

3.2.1.2. La planificación, organización y ejecución del proceso electoral

Son todos los aspectos logísticos y la ejecución de todos los aspectos programáticos necesarios para el óptimo desarrollo de la jornada electoral y de todo el proceso en general. A continuación presentamos algunos de los requerimientos fundamentales:

3.2.1.2.1 Preparación del padrón electoral

El padrón electoral registra a toda la ciudadanía hábil para votar y está basado en el registro único de

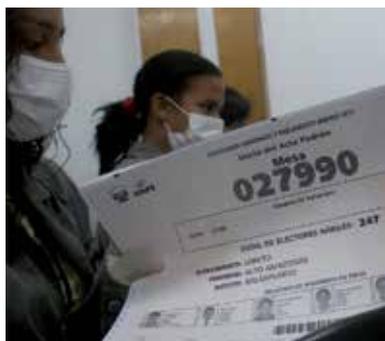
25 ONPE. Ley N.º 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Compendio Electoral Peruano 2011. Título XV, capítulo 1. pp. 191 - 192.

26 La legislación peruana considera como sistema electoral a los tres organismos electorales, la ONPE, el JNE y el RENIEC.

identificación que es actualizado por el RENIEC, el cual es público.

En el padrón se consignan los nombres y apellidos y el código único de identificación de los inscritos, la fotografía y firma digitalizadas de cada uno, los nombres del distrito, la provincia y el departamento y el número de mesa de sufragio.

El padrón electoral aprobado se remite a la ONPE y el RENIEC le brinda la información necesaria para la designación de los miembros de las mesas de sufragio y para establecer la distribución geográfica de las mesas y de los locales de votación.



• Los plazos

El padrón utilizado para el proceso electoral debe ser remitido por el RENIEC con 90 días de anticipación al JNE, quien finalmente tiene 10 días para aprobarlo, de no hacerlo en el plazo establecido, se da por aprobado de forma automática. Finalmente, el padrón electoral aprobado es remitido a la ONPE para la designación de miembros de mesa. El padrón electoral se cierra con 120 días de anticipación a la fecha de la elección.

3.2.1.2.2 Inscripción de las organizaciones políticas, de fórmulas y listas de candidatos o candidatas en contienda

De acuerdo al plazo establecido por el JNE, los partidos políticos y las alianzas constituidas para la elección correspondiente pueden presentar fórmulas de candidatos o candidatas para la elección de Presidente y Vicepresidentes, así como la lista de candidatos a congresistas. En ese sentido el procedimiento de inscripción indica que es la ONPE la responsable de recibir y remitir las solicitudes de inscripción al JNE, quien finalmente aceptará o no, la inscripción en el registro de organizaciones políticas.

• Los plazos

Las organizaciones políticas tienen plazo para presentar su inscripción hasta 90 días antes del día de la jornada electoral. En el caso de la inscripción de la fórmula presidencial esta se puede presentar hasta 90 días antes del día de la jornada electoral. Las listas de candidatos o candidatas a congresistas y representantes al Parlamento Andino tienen un plazo de hasta 60 días antes del día de la jornada electoral. En las elecciones regionales y las municipales, las organizaciones políticas pueden inscribirse hasta 120 días antes del día de la jornada electoral. La fórmula de presidente y

vicepresidente regional y la lista del consejo regional se pueden inscribir hasta 90 días naturales antes del día de la jornada electoral. De igual forma, se aplica el mismo plazo para la inscripción de la lista de candidatos o candidatas a las elecciones municipales.

3.2.1.2.3. Incorporación y capacitación del personal que llevará a cabo el proceso electoral

- **Incorporación**

Los órganos electorales como la ONPE y el JNE, dentro de sus funciones con el objetivo de cumplir sus labores durante el proceso electoral, de acuerdo a su presupuesto, pueden proponer la contratación del personal necesario y designar a su personal en las labores necesarias para el normal desarrollo del proceso electoral.

- **Capacitación**

La capacitación al personal de la ONPE se realiza de forma descentralizada a través de sesiones de capacitación electoral para su desempeño óptimo.



3.2.1.2.4. Activación de las oficinas descentralizadas y jurados electorales especiales de carácter temporal para la organización y ejecución del proceso electoral

En el caso peruano existen dos instancias temporales descentralizadas que se activan de forma exclusiva en los procesos electorales para poder llevar a cabo cualquier elección.

- **ODPE**

Por un lado existen las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), que dependen y responden directamente a la ONPE, las cuales tienen entre sus funciones ejecutar acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares en sus respectivas circunscripciones. Entre las funciones principales de las ODPE en los procesos electorales, figuran las siguientes:

Entregar las actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados en las respectivas mesas de sufragios. Brindar, desde el inicio del escrutinio, permanente información sobre el cómputo de los votos. Asegurar la ejecución de las



instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios.

Velar por el cumplimiento de las resoluciones y directivas de la ONPE, y demás disposiciones referidas a materia electoral. Garantizar al ciudadano el derecho al ejercicio del sufragio. Obtener los resultados de los procesos a cargo de la ONPE y remitirlos a los Jurados Electorales Especiales y a la Gerencia de Información de la ONPE.

Recibir y remitir las solicitudes de inscripción de candidatos u opciones en su ámbito y comunicar a los respectivos Jurados Electorales Especiales para la expedición de credenciales. Designar conforme a ley a los miembros de mesas y entregar sus credenciales.

Determinación de los locales de votación y distribución de las mesas. Instalación de las cámaras secretas y verificación de seguridad de los ambientes y difundir por los medios de publicidad adecuados en cada localidad las informaciones relacionadas con las diversas etapas del acto electoral.

• JEE

Por otro lado se encuentran los Jurados Electorales Especiales (JEE), que dependen y responden directamente al JNE, y que dentro de su respectiva jurisdicción tendrán como principal función administrar justicia electoral y fiscalizar la legalidad de la realización del proceso electoral.

Entre sus funciones necesarias para el desarrollo del proceso electoral es importante mencionar:

Ellos pueden inscribir y expedir las credenciales de los candidatos o candidatas o sus listas y expedir las credenciales de los personeros o personeras de las agrupaciones que participen en los procesos electorales del referéndum u otras consultas populares. Expedir las credenciales correspondientes a los candidatos o candidatas elegidos en virtud de proceso electoral ante su jurisdicción.





Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum u otras consultas populares. Velar por el cumplimiento de las resoluciones y directivas del JNE, de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a la administración de justicia electoral.

Administrar, en primera instancia, justicia en materia electoral y proclamar los resultados del referéndum o de otro tipo de consulta popular llevados a cabo en ese ámbito y a los candidatos elegidos en virtud de proceso electoral.

Resolver las tachas formuladas contra los ciudadanos sorteados para conformar las mesas de sufragio y las impugnaciones que hubiesen sido hechas durante la votación y el escrutinio en las mesas de sufragio.

Poner en conocimiento del JNE las infracciones o delitos cometidos por las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos, en aplicación de las normas electorales;

Aprobar o rechazar las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos, organizaciones políticas u opciones y conceder los recursos de apelación, revisión o queja que se interpongan contra sus resoluciones, elevando los actuados al JNE.

3.2.1.2.5 Selección de los lugares donde se realizará la votación

Los locales de votación son designados teniendo en cuenta la amplitud de los espacios, en general se prefieren centros de educación públicos o privados.

Se hace una verificación de los locales de votación, lo cual queda a cargo de las ODPE respectivas a lo largo del territorio nacional, de acuerdo al proceso electoral de la elección a realizarse. Una vez seleccionado el local de votación se comunica a la institución educativa y se pide autorización en caso de las instituciones privadas.²⁷

3.2.1.2.6 Designación de los miembros de mesa

La ONPE, teniendo en cuenta el padrón electoral, determinará dentro de cada circunscripción la instalación de tantas mesas como grupos de 200 ciudadanos como mínimo y 300 ciudadanos como máximo, hábiles para sufragar existan en dicha circunscripción. Estas mesas tendrán un número que



²⁷ ONPE. Manual de Procedimientos Electorales Elecciones Municipales y Elecciones Municipales Complementarias 2011. Lima. 2011.



las identifica y las listas de electores por cada mesa. Los miembros de las mesas de sufragio son elegidos mediante un sorteo entre 25 ciudadanos y ciudadanas seleccionados de todos los electores y electoras de la respectiva mesa de sufragio. El cargo es irrenunciable y la numeración de las mesas de sufragio y el sorteo de sus miembros se efectúan por las ODPE correspondientes, por lo menos cuarenta y cinco 45 días naturales antes de la fecha señalada para las elecciones.

3.2.1.2.7 Elaboración de los materiales electorales

La ONPE es la encargada de la elaboración y distribución de las cédulas de sufragio que permitirán el ejercicio del voto, las actas a ser llenadas por los miembros de mesa en las que constan los resultados del escrutinio y demás materiales y documentos que garanticen el funcionamiento de las mesas de sufragio, como planos, padrones, ubicación de mesas, ánforas, cabinas de votación, entre otros. El material electoral es de propiedad de la ONPE y de uso exclusivo para el proceso electoral.

• Los materiales

La cédula de sufragio: La ONPE tiene a su cargo el diseño de la cédula de sufragio correspondiente al proceso electoral en curso.

El diseño y el procedimiento de ubicación de las candidaturas o símbolos deben publicarse y presentarse ante los personeros y personeras de las organizaciones políticas dentro de los dos 2 días naturales después del cierre de la inscripción de candidaturas. La ubicación de las candidaturas o símbolos se efectúa mediante sorteo público, en presencia de los personeros y personeras y de notario público.

La cédula de votación tiene las siguientes características en su diseño y contenido: No es menor que las dimensiones del formato A5. En caso de segunda elección, en las elecciones presidenciales o municipales, la cédula de sufragio no es menor que las dimensiones del formato A6.

Los espacios se distribuyen homogéneamente entre las organizaciones políticas, de acuerdo con las denominaciones y símbolos que los



identifiquen. Dentro de cada grupo de símbolos o letras el espacio de cada uno debe ser el mismo. Es impresa en idioma español y en forma legible.²⁸

El nombre y el símbolo de las organizaciones políticas participantes son exactamente iguales a los presentados por sus representantes y se consignan de acuerdo con el orden establecido en los respectivos sorteos. Incluye la fotografía de los candidatos a la Presidencia de la República y, cuando corresponda, la de los candidatos o candidatas a Presidente de Región.

Carteles: En paralelo la ONPE dispone la impresión de carteles que contengan las relaciones de todas las fórmulas y listas de candidatos, opciones de referéndum y motivos del proceso electoral. Cada fórmula, lista u opciones lleva, en forma visible, la figura, el símbolo y los colores que les hayan sido asignados por la ONPE y ODPE correspondientes, según el tipo de elección.

Estos carteles son distribuidos en todos los distritos, y se fijan en las oficinas y lugares públicos, desde quince días antes de la fecha de las elecciones. Los carteles son fijados obligatoriamente en las cámaras secretas y en los locales donde éstas funcionen.

Actas electorales: La ONPE dispone la confección de los formularios de las actas electorales, los cuales son remitidos a las respectivas ODPE, conjuntamente con las ánforas, las cédulas de sufragio y demás documentos y materiales electorales que garanticen el funcionamiento de las mesas de sufragio.

Acta electoral: es el documento donde se registran los hechos y actos que se producen en cada mesa de sufragio, desde el momento de su instalación hasta su cierre. Consta de tres (3) partes o secciones: acta de instalación, acta de sufragio y acta de escrutinio.

Acta de instalación: Es la sección del acta electoral donde se anotan los hechos durante la instalación de la mesa de sufragio. Debe registrarse la siguiente información:

- Número de mesa y nombres de la provincia y el distrito a los que pertenece la mesa de sufragio.
- Nombre y número del DNI de cada uno de los miembros



28 Ley N.º 26859. Ley Orgánica Electoral. Art. 165. °



de la mesa de sufragio.

- Nombre y número del DNI de cada uno de los personeros o personeras presentes, con la denominación de la agrupación política a la que pertenecen.
- La fecha y la hora de instalación de la mesa de sufragio.
- El estado del material electoral que asegure la inviolabilidad de los paquetes recibidos.
- La cantidad de las cédulas de sufragio.
- Los incidentes u observaciones que pudieran presentarse.
- La firma de los miembros de mesa y de los personeros y las personeras que lo deseen.

Acta de sufragio: Es la sección del acta electoral donde se anotan los hechos inmediatamente después de concluida la votación. Se debe registrar la siguiente información:

- El número de sufragantes (en cifras y en letras).
- El número de cédulas no utilizadas (en cifras y en letras).
- Los hechos ocurridos durante la votación.
- Las observaciones formuladas por los miembros de la mesa y por personeros o personeras .
- Nombres, números de DNI y firmas de los miembros de mesa y de los personeros o personeras que así lo deseen.



Acta de escrutinio: Es la sección del acta electoral donde se registran los resultados de la votación de la mesa de sufragio. Se anotan también los incidentes u observaciones registrados durante el procedimiento de escrutinio. Se debe registrar la siguiente información:

- Número de votos obtenidos por cada lista de candidatos o candidatas u opción según sea el caso.
- Número de votos nulos.
- Número de votos en blanco.
- Horas en que empezó y concluyó el escrutinio.
- Reclamaciones u observaciones formuladas por los personeros o las personeras, así como las resoluciones de la mesa.
- Nombres, números de DNI y firmas de los miembros de la mesa y personeros o personeras que deseen suscribirla.





3.2.1.2.8 Producción y difusión de la información a los actores electorales

De acuerdo a la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859, la ONPE elabora, diseña e imprime cartillas y otros materiales con el fin de difundir y poner en conocimiento de organizaciones políticas, candidatos o candidatas, personeros o personeras, miembros de mesa, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales, las disposiciones de la ley mencionada anteriormente. Además la ONPE diseña y realiza actividades y/o materiales en Educación Electoral.

3.2.1.2.9 Despliegue de los materiales electorales a los centros de votación

Dentro del plazo de 30 días anteriores a la fecha de la jornada electoral, la ONPE envía a cada una de las ODPE, todo el material electoral necesario para que sean oportunamente distribuidos a cada uno de los coordinadores electorales de la respectiva jurisdicción para ser implementado en cada local de votación un día antes de la jornada electoral.

El despliegue del material electoral incluye, las ánforas, las actas electorales, la lista de electores de cada mesa de sufragio, una relación del electorado hábil de ella, las cédulas de sufragio, los formatos, carteles y útiles, para que oportunamente sean distribuidos en cantidad suficiente para atender la votación de toda la ciudadanía.



3.2.1.2.10 Medidas de seguridad

De acuerdo al Art. 348.º de la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859, el comando de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, pone a disposición de la ONPE todos los efectivos que sean necesarios para asegurar el libre ejercicio del derecho de sufragio, la protección de los funcionarios electorales y la custodia del material, documentos y demás elementos destinados a la realización del acto electoral.

3.2.1.3 La campaña electoral

3.2.1.3.1 Período de la campaña

El inicio de la campaña electoral está marcado por la inscripción de los candidatos y las candidatas.²⁹ Y llega a su fin, 24 horas antes de la jornada electoral.

29 TUESTA, Fernando. «Campaña Electoral». Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.



La propaganda electoral

La propaganda electoral debe hacerse dentro de los límites que señalan las leyes. Los municipios provinciales o distritales apoyan el mejor desarrollo de la propaganda electoral facilitando la disposición de paneles, convenientemente ubicados, con iguales espacios para todas las opciones participantes.

Las organizaciones políticas, sin necesidad de permiso de autoridad política o municipal y sin pago de arbitrio alguno pueden:

- Exhibir letreros, carteles o anuncios luminosos, en las fachadas de las casas políticas, en la forma que estimen conveniente.
- Instalar, en dichas casas políticas, altoparlantes, que pueden funcionar entre las ocho de la mañana y las ocho de la noche. A la autoridad respectiva corresponde regular la máxima intensidad con que puede funcionar dichos altoparlantes.
- Instalar altoparlantes en vehículos especiales, que gozan de libre tránsito en todo el territorio nacional, dentro de la misma regulación establecida en el inciso anterior.
- Efectuar la propaganda del partido o de los candidatos, por estaciones radiodifusoras, canales de televisión,

cinemas, periódicos y revistas o mediante carteles ubicados en los sitios que para tal efecto determinen las autoridades municipales. Deben regir iguales condiciones para todos los partidos y candidatos y candidatas.

- Fijar, pegar o dibujar carteles o avisos en predios de dominio privado, siempre que el propietario o la propietaria conceda permiso escrito, el cual es registrado ante la autoridad policial correspondiente.
- Fijar, pegar o dibujar tales carteles o avisos en predios de dominio público, previa autorización del órgano representativo de la entidad propietaria de dicho predio.

3.2.1.3.3. La franja electoral

Es el espacio en estaciones de radio y televisión de propiedad privada o del Estado, al que tienen derecho de manera gratuita y proporcional, todos los partidos políticos o alianzas que hayan logrado la inscripción definitiva de sus candidatos o candidatas a las elecciones que participan en el proceso de elecciones generales.³⁰ El cual entra en funcionamiento por un período que abarca desde los treinta (30) días anteriores a la realización de los comicios y hasta los dos (2) días previos al acto electoral.

La ONPE comunica a los personeros o las personeras legales de las organizaciones políticas, la fecha para la realización del sorteo del orden de aparición de los mismos en la Franja Electoral, el cual se realizará en acto público en la sede de la ONPE. Esta última, dentro de los cuatro (4) días de realizado el sorteo, expide una resolución estableciendo la relación de partidos políticos y alianzas de partidos con el tiempo de la Franja Electoral que les corresponde a cada uno; así como el orden en que aparecerán.

Mediante documento escrito, suscrito por el personero legal y dirigido a la ONPE, los partidos políticos y alianzas de partidos con derecho a espacios en la franja electoral deben acreditar a un representante y su respectivo suplente, quienes son los únicos facultados para entregar y autorizar la difusión de las grabaciones a las estaciones de radio y televisión designadas para ello.

La ONPE pone en conocimiento de las estaciones de radio y televisión comprendidas en la franja electoral, la relación de



RESULTADO DEL SORTEO DE LA FRANJA ELECTORAL		
ONPE		
RESULTADO DEL SORTEO DE LA FRANJA ELECTORAL		
POLITICOS Y ALIANZAS		
1er bolo	6	Fonavista
2do bolo	11	Partido A
3er bolo	12	Partido D
4to bolo	9	Gana Pe
5to bolo	1	Alianza
6to bolo	5	Desperta
7mo bolo	7	Fuerza
8vo bolo	8	Fuerza
9no bolo	13	Partido
10mo bolo	10	Justicia
11vo bolo	2	Alianza
12vo bolo	4	Cambio
13vo bolo	3	Alianza



³⁰ La mitad del tiempo se distribuye equitativamente y la otra mitad proporcionalmente a la representación con que cuenta cada partido en el Congreso de la República. Respecto de la mitad del tiempo total de la franja que deba ser distribuido equitativamente entre los partidos políticos con candidatos inscritos en el proceso electoral, la alianza electoral se considera como una sola organización política, independientemente del número de partidos que constituyan dicha alianza.



representantes de los partidos y alianzas acreditados para los trámites señalados

Las estaciones de radio y televisión comprendidas en la franja electoral, remiten semanalmente a la ONPE la información debidamente certificada por una empresa supervisora de medios, con los datos sobre la transmisión efectivamente realizada en los espacios asignados a cada partido de acuerdo al cronograma aprobado y de ser el caso con las anotaciones relativas a los casos de transmisiones no efectuadas y la justificación de los mismos.

En las elecciones regionales habrá espacios en los canales de televisión de señal abierta y estaciones de radio, públicos y privados, de cobertura nacional y regional. Estos espacios se ponen a disposición gratuitamente entre los partidos políticos, agrupaciones independientes o alianzas participantes en el proceso electoral. La ONPE efectúa la distribución equitativa de tales espacios mediante sorteo con presencia de los personeros y las personeras, observadores y representantes de los medios de comunicación y regula la utilización de los mismos.

3.2.1.3.4. El financiamiento

Las organizaciones políticas están obligadas a presentar bimestralmente informes de las aportaciones recibidas y los gastos efectuados durante la campaña electoral, a partir de la convocatoria al respectivo proceso electoral.³¹ Estos informes deben ser presentados dentro de los siete (7) días siguientes al vencimiento del bimestre que corresponda. Son remitidos a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE.

Los documentos que sustentan los gastos realizados por publicidad con fines electorales deben especificar la cantidad de avisos contratados, precisando el nombre del medio de comunicación escrito, radial o televisivo o la dirección de Internet por la que se propalaron los avisos y, de ser el caso, el nombre de la o las agencias de publicidad utilizadas, y las tarifas cobradas.

En el caso de las alianzas de partidos, estos informes deberán ser presentados a través de los partidos políticos que las conforman; salvo cuando las aportaciones se efectúen a la alianza y los gastos de campaña se ejecuten directamente por ella, en cuyo caso la alianza deberá nombrar a un tesorero o una tesorera, con las mismas responsabilidades que las establecidas a los tesoreros de los partidos políticos;

31 Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios. Art. 71. °

siendo los informes de aportaciones y de gastos de campaña presentados por aquellas.

3.2.1.3.5. Prohibiciones y restricciones

Desde dos días antes del día señalado para las elecciones no pueden efectuarse reuniones o manifestaciones públicas de carácter político. Desde veinticuatro horas antes, se suspende toda clase de propaganda política. La publicación o difusión de encuestas y proyecciones de cualquier naturaleza sobre los resultados de las elecciones a través de los medios de comunicación pueden efectuarse hasta el domingo anterior al día de las elecciones.

3.2.2 Los actos de la Jornada Electoral

La jornada electoral en el Perú abarca las 24 horas del día designado para llevarse a cabo la elección. En caso de la elección de presidente y vicepresidente, congresistas y representantes para el Parlamento Andino se realiza el segundo domingo de abril y para la elección de las autoridades regionales y municipales, esta se realizará el primer domingo de octubre, de los años en que finalicen el período de ejercicio del cargo de representación o autoridad respectivamente. Las Elecciones Municipales Complementarias se realizan el primer domingo del mes de julio del año en que se inicia el mandato legal de las autoridades municipales

3.2.2.1. Instalación de la mesa de sufragio

Los miembros de mesa deben estar presentes en su respectivo local de votación a las 7:30 am., para poder instalar todas las mesas de votación antes del inicio de la votación.

3.2.2.1.1. La instalación

Deben colocar todos los materiales necesarios para que los electores y las electoras puedan ubicar la mesa que le corresponde para poder ejercer su derecho al voto. Si a las 8:30 am., no se ha instalado alguna mesa de sufragio por inasistencia de uno de los miembros titulares, toman su lugar los suplentes correspondientes. Si no hubiese titular o titulares, suplente o suplentes, los cargos de la mesa serán asumidos por electores o electoras presentes. El presidente de la mesa que sigue en la numeración a la mesa aún sin instalar designa a 3 electores o electoras presentes para ocupar los cargos correspondientes. Está previsto que en

caso de ser necesario el presidente de mesa puede solicitar el auxilio de la fuerza pública. Los electores designados para la instalación de la mesa no pueden negarse, de hacerlo incurrirían en una falta y se les impone una multa del 5% de la UIT.

Instalada la mesa de sufragio, se colocan en un lugar visible los carteles y la lista de electores de la mesa. A continuación se sienta el acta de instalación, se realiza el registro de los miembros y se revisa todo el material electoral. Finalmente, se instala la cámara secreta en el espacio más adecuado dentro de la habitación.

3.2.2.2. Votación

Una vez instalada la mesa de sufragio, los primeros en ejercer el derecho al voto son los miembros de mesa, donde el presidente de mesa que previamente ha firmado cada una de las cédulas de sufragio, emite su voto así como cada miembro de la mesa respectivamente. Una vez concluido el voto de los miembros de mesa se procede a recibir a los electores y electoras para que, de acuerdo al orden de llegada, ejerzan su derecho al sufragio.

3.2.2.2.1 Los pazos del elector

- El elector o electora entrega el DNI al presidente de mesa de sufragio y este verifica la identidad del elector.
- El elector o la electora de mesa hace entrega al elector de la cédula de sufragio firmada por él.
- El elector ingresa a la cámara secreta para emitir su voto. En la cámara secreta el elector o la electora deberá marcar con un aspa o una cruz en la cédula. El elector o la electora solo puede permanecer 1 minuto en la cámara secreta.
- Luego el elector o la electora deposita la cédula de votación en el ánfora.
- Firma la lista de electores y electoras e imprime su huella digital.
- El presidente de mesa entrega el DNI al elector.

3.2.2.2.2. Impugnación de la identidad

Si la identidad de un elector o electora es impugnada por algún personero o personera, los miembros de la



mesa de sufragio resuelven de inmediato la impugnación. Contra la resolución de la mesa de sufragio procede apelación ante el JEE de la circunscripción.

Interpuesta la apelación, se admite que el elector vote, el Presidente de la mesa de sufragio guarda la cédula junto con el DNI que aquél hubiera presentado, en sobre especial en el que se toma la impresión digital y se indica el nombre del elector impugnado. Cerrado el sobre especial, el Presidente de la mesa de sufragio hace en este, de su puño y letra, la siguiente anotación: «Impugnado por...», seguido del nombre del personero o personera impugnante e invita a éste a firmar. Luego coloca el sobre especial en otro junto con la resolución de la mesa de sufragio, para remitirlo al JEE respectivo. En el dorso de la página correspondiente de la lista de electores y electoras, se deja constancia de la impugnación. La negativa del personero o personera o de los personeros o personeras impugnantes a firmar el sobre, se considera como desistimiento de la impugnación, pero basta que firme uno para que este subsista.



3.2.2.2.3. Fin de la votación

La votación termina a las 16.00 horas del día de la jornada electoral. Se procede a cerrar el ingreso a los locales de votación. Los presidentes de mesa solo reciben el voto de todos los electores y las electoras que hayan ingresado al local antes de la hora de cierre, bajo responsabilidad.



3.2.2.3. Escrutinio

Una vez finalizada la votación y contando con el acta de sufragio firmado, los miembros de la mesa de sufragio proceden a realizar el escrutinio en el local en que se efectuó la votación y en un solo acto público ininterrumpido.

3.2.2.3.1. Desarrollo del escrutinio

El presidente de la mesa de sufragio abre el ánfora y constata que cada cédula esté correctamente visada con su firma y que el número de cédulas depositadas en ella coincida con el número de votantes que aparece en el acta de sufragio.

Si el número de cédulas fuera mayor que el de votantes indicados en el acta de sufragio, el presidente separa, al azar, un número de cédulas igual al de las excedentes,

las que son inmediatamente destruidas, sin admitir reclamación alguna. Si el número de cédulas encontradas en el ánfora fuera menor que el de votantes indicados en el acta de sufragio, se procede al escrutinio sin que se anule la votación, si fuera el caso. Una vez terminada la verificación de las cédulas, antes de abrirlas, se separan los sobres que tengan la condición de impugnadas se adjuntan al ejemplar del acta electoral y son remitidos sin pasar por el escrutinio al jurado electoral correspondiente.

El presidente de la mesa de sufragio abre las cédulas una por una y lee en voz alta su contenido. Los otros dos miembros de mesa quienes a su vez, leen también en voz alta su contenido.

3.2.2.3.2. La impugnación en el escrutinio

Los personeros acreditados ante la mesa de sufragio tienen derecho de examinar la cédula leída. En caso de alguna impugnación esta deberá resolverse en la misma mesa, contra la resolución de la mesa, se puede apelar el voto y este debe ser remitido al JEE. Cabe resaltar que una vez concluido el escrutinio en mesa³² este es irreversible.

El voto nulo³³

- Aquéllos en los que el elector o electora ha marcado más de un símbolo.
- Los que llevan escrito el nombre, la firma o el número del DNI del elector o electora.
- Los emitidos en cédulas no entregadas por la mesa de sufragio y los que no llevan la firma del presidente en la cara externa de la cédula.
- Aquéllos emitidos en cédulas de las que se hubiese roto alguna de sus partes.
- Aquéllos en que el elector o la electora ha anotado una cruz o un aspa cuya intersección de líneas está fuera del recuadro que contiene el símbolo o número que aparece al lado del nombre de cada lista.
- Aquéllos emitidos a favor de listas que no pertenecen al distrito electoral donde se efectúa la votación.
- Aquéllos en que el elector o la electora ha agregado nombres de organizaciones políticas,

³² Véase la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N.º 26859. Arts. 282. ° y 285. °

³³ De la Ley Orgánica de Elecciones. Art. 286. °

listas independientes o nombres de candidatos o candidatas a los que están impresos; o cuando repitan los mismos nombres impresos.

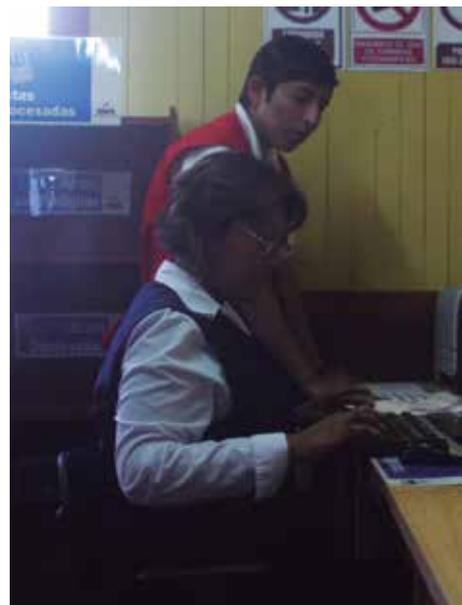
- Aquéllos donde aparecen expresiones, frases o signos ajenos al proceso electoral.

3.2.2.2.3. Publicación del escrutinio en mesa

Finalmente, una vez concluido todo el proceso del escrutinio en mesa se procede a realizar el acta del mismo. Luego de ello se fija el cartel con los resultados del escrutinio de la mesa en un lugar visible del local donde funcionó esta.

Existen 5 ejemplares del acta electoral que son enviados a:

- Uno al JNE, y se remite por el medio más rápido. En el sobre se anota el número de mesa; y se indica si dicha acta está impugnada o no.
- Un ejemplar a la ONPE.
- Uno al JEE de la respectiva circunscripción electoral. La cual se utiliza para resolver las impugnaciones, cuando el acta de la ONPE esté ilegible o cuando el JEE lo estime conveniente por reclamos de los personeros. En el sobre se anota el número de mesa y se indica si dicha acta contiene alguna impugnación. En el interior de este sobre se insertan también los sobres con los votos impugnados y debe necesariamente constar lo que la mesa resolvió.
- Uno a la ODPE de la circunscripción electoral, siempre que no se hubiese planteado la nulidad de la elección realizada en la mesa, esta se utiliza para realizar el cómputo del proceso electoral. Se procede con la mayor celeridad, siguiendo el procedimiento que para tal fin diseña la ONPE. También son remitidos a la ODPE las cédulas no utilizadas, los útiles, tampones, sellos o etiquetas holográficas no utilizados, los formularios no usados, y el listado de electores de la respectiva mesa, se depositan dentro del ánfora empleada y son remitidos a la ODPE de acuerdo a lo estipulado dentro del procedimiento general de acopio que es definido por la ONPE. Este ejemplar es enviado ulteriormente a la ONPE con el resto del material electoral.



- Uno se pone a disposición del conjunto de las organizaciones políticas, a través del mecanismo que establezcan sus personeros o personeras legales.

3.2.3 Los actos post electorales

Conforman la tercera y última etapa del proceso electoral, y son aquellos que procuran descifrar y dar cumplimiento a la voluntad popular, generando los espacios necesarios para corregir los posibles errores y desvíos que, durante la manifestación de la misma, se hubiesen producido.

Esta etapa del proceso tiene por finalidad inmediata el control de legalidad definitivo de la elección previa a las operaciones de adjudicación de cargos y proclamación de los electos, con lo que la tarea electoral llega a su fin.



3.2.3.1. Repliegue y cómputo del sufragio descentralizado

Ambas son responsabilidades de la ONPE.

3.2.3.1.1 Repliegue o acopio de las actas

De acuerdo a la Ley Orgánica de Elecciones, corresponde a la ONPE la planificación y ejecución del procedimiento de acopio de actas de votación y ánforas, y que contemple las coordinaciones y controles necesarios con el fin de acelerar el cómputo en el proceso electoral.



3.2.3.1.2 Cómputo

La ONPE puede hacer uso de la tecnología disponible e instalar equipos de cómputo en las ODPE que estime convenientes a fin de acelerar y optimizar el proceso de cómputo electoral. Para ello, las ODPE se reúnen diariamente desde el momento de concluir la elección y en acto público, al que deben ser citados los personeros y las personeras, inician el cómputo de los sufragios emitidos en su circunscripción electoral sobre la base de las actas que no contengan nulidad. La asistencia de los personeros y las personeras a estos actos es facultativa.

- Las ODPE para efectos del cómputo deben previamente comprobar que las ánforas y sobres que acaban de recepcionar corresponden a mesas de sufragio que han funcionado en su circunscripción

electoral. Examinar el estado de las ánforas y sobres que les han sido remitidos y comprobar si han sido violados. Separar las actas electorales de las mesas en que se hubiese planteado la nulidad de la elección realizada en la mesa; y entregarlas a los Jurados Electorales Especiales.

- Las ODPE comienzan el cómputo de las actas electorales de las mesas de acuerdo al orden de recepción. Los resultados parciales y finales obtenidos son entregados inmediatamente al JEE para su revisión y autorización respectiva. Al finalizar cada sesión se asienta y firma el reporte del cómputo parcial verificado, con especificación de los votos obtenidos por cada lista de candidatos u opción consultada. Para el cómputo del sufragio no se toman en cuenta los votos blancos ni los nulos.
- Resueltas las impugnaciones presentadas durante la votación y el escrutinio, y las nulidades planteadas respecto de determinados actos de la elección en la mesa o contra toda la elección realizada en ella, el Presidente del JEE devuelve a la ODPE de su jurisdicción las actas electorales de las mesas de sufragio respectivas, la cual procederá a su cómputo.
- Asignadas las votaciones correspondientes a las listas, candidatos u opciones, la ODPE comunica el resultado al JEE, cuyo presidente pregunta si hay alguna observación. Si no se ha formulado ninguna, o han sido resueltas las formuladas con el voto de la mayoría de los miembros de los JEE, la ODPE proclama los resultados finales de la circunscripción. La ODPE envía a la ONPE por el medio de comunicación más rápido disponible, el resultado del cómputo.
- Finalmente, el JEE, al día siguiente de la proclamación, levanta por triplicado un acta del cómputo de los sufragios emitidos en el distrito electoral, que se firma por todos o por la mayoría de sus miembros y por los candidatos y personeros que lo deseen. Un ejemplar del acta es remitido de inmediato al JNE, ONPE y al JEE, respectivamente. Se expide copia certificada del acta a los candidatos y candidatas o personeros y personeras que la soliciten.



3.2.3.1.3 Publicación del resultado

El resultado del cómputo de cada circunscripción se publica al día siguiente de efectuado éste, en el diario de mayor circulación de la respectiva capital de la circunscripción correspondiente y, donde no lo haya, por carteles.

3.2.3.2. Resolución de apelaciones

Es el JEE quien resuelve las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de las mesas de sufragio sobre las impugnaciones que se hubieran formulado. La resolución debe ser motivada y es inapelable.

Si la resolución del JEE declara válido un voto, se agrega éste al acta respectiva de escrutinio. Esta resolución se remite inmediatamente a la ODPE para el procesamiento respectivo.

El JEE también se pronuncia sobre los votos contenidos en los sobres que tengan la anotación de «Impugnados por...». Para tal efecto, la hoja ad hoc con la impresión digital del impugnado o impugnada y su DNI se entregan a los peritos en dactiloscopia, para que informen sobre la identidad del posible infractor. Si la impugnación es declarada fundada, el voto no se toma en cuenta y la cédula de impugnación y el DNI, con el dictamen pericial, son remitidas al juez en lo penal correspondiente para los efectos legales del caso.

3.2.3.3 Proclamación de resultados

La proclamación de los resultados es un requisito indispensable para que los candidatos o candidatas estén habilitados o habilitadas a ocupar los cargos que fueron materia de proceso de elección.³⁴

3.2.3.3.1. Cómputo nacional

La ONPE verifica la autenticidad de los documentos electorales y de las actas de cómputo que haya recibido de los JEE y realiza el cómputo nacional de los votos para Presidente, Vicepresidentes de la República, Congresistas u otras opciones, basándose en las actas generales de cómputo y las actas de sufragio de la ciudadanía peruana residente en el extranjero, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores.



³⁴ Rospigliosi, Fernando. «Resultados electorales». Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/ CAPEL, 2000.

Luego determina, de acuerdo con el cómputo que haya efectuado, los votos obtenidos en total por cada una de las fórmulas de candidatos a la Presidencia, Vicepresidencias de la República, Congressistas u otras opciones. Efectúa el cómputo nacional y establece el número de votos alcanzados separadamente por cada lista de candidatos o candidatas a congresista y procede a determinar la «cifra repartidora» para asignar a cada lista el número de congresistas que le corresponda. Finalmente comunica al JNE los nombres de los candidatos o candidatas que hayan resultado elegidos presidente y vicepresidentes y congresistas, a efectos de su proclamación.

En forma inmediata y en un período no mayor de tres días desde el momento de su recepción, el JNE procede, en sesiones públicas, a resolver los recursos de nulidad o apelaciones interpuestos ante los JEE o ante el propio JNE.

De todo el proceso a que se refiere el artículo anterior, se levanta por duplicado un acta general que firman los miembros del JNE y los candidatos y las candidatas o sus personeros o personeras si lo solicitan.

Dicha acta debe contener:

- Relación detallada de la calificación de cada una de las Actas de Cómputo remitidas por los JEE.
- Indicación de la forma en que fue resuelto cada uno de los recursos de nulidad o apelación interpuestos ante los JEE o ante el propio JNE.
- Nombres de los candidatos o las candidatas a la Presidencia y a las Vicepresidencias de la República que han intervenido en la elección constituyendo fórmulas completas o denominación de las opciones, con expresión del número de votos emitidos en favor de cada una de dichas fórmulas u opciones.
- Nombres de los candidatos o las candidatas de las listas de Congressistas que hayan intervenido y la asignación de representaciones que les correspondan en aplicación de la cifra repartidora.
- Indicación de los personeros y las personeras y candidatos o candidatas que hayan asistido a las sesiones.





- Constancia de las observaciones formuladas y de las resoluciones recaídas en ellas.
- Proclamación de las opciones o de los ciudadanos o ciudadanas que hayan resultado elegidos Presidente y Vicepresidentes de la República o declaración de no haber obtenido ninguno de ellos la mayoría requerida con la constancia de haber cumplido con comunicarlo al Congreso y proclamación de los ciudadanos o las ciudadanas que hayan sido elegidos Congresistas.

Un ejemplar del acta electoral a que se refiere el artículo anterior es archivado en el JNE y el otro es remitido al Presidente del Congreso de la República.

3.2.3.3.2. Proclamación

Efectuada la calificación de todas las actas generales de cómputo de los JEE y de las actas de sufragio de la ciudadanía peruana residente en el extranjero, realizado el cómputo nacional de sufragio a que se refiere el Artículo 320.º de la Ley Orgánica de Elecciones, y habiéndose pronunciado el JNE sobre las observaciones formuladas por sus miembros, por los candidatos o por sus personeros, el Presidente del JNE proclama como fórmula u opción ganadora la que haya obtenido la votación más alta, siempre que ésta no sea inferior a la tercera parte del total de los votos emitidos y, en su caso, como Presidente y Vicepresidentes de la República a la ciudadanía integrante de dicha fórmula. El JNE otorga las correspondientes credenciales a los ciudadanos y ciudadanas proclamados Presidente, Vicepresidentes de la República y Congresistas y Representantes ante el Parlamento Andino. Se sigue el mismo procedimiento para el caso del Presidente regional y los Concejeros Regionales.

Efectuada la calificación de todas las actas generales de cómputo de los JEE y de las actas de sufragio de la ciudadanía peruana residente en el extranjero, realizado el cómputo nacional de sufragio y habiéndose pronunciado el JNE sobre las observaciones formuladas por sus miembros, por los candidatos o por sus personeros, el Presidente del JNE proclama los resultados por referéndum o consulta popular.



3.3 | **Procesos electorales por elección**

En el Perú se desarrollan procesos electorales por cada elección, que por cuestiones de organización, planificación y ejecución, se tiende a juntar procesos de elección coincidiendo desde la convocatoria hasta el día de la jornada electoral. Ese es el caso de los procesos electorales de las elecciones presidencial, al Congreso y representantes al Parlamento Andino o en el caso de los procesos electorales para las elecciones regionales y municipales. Así como Elecciones Municipales Complementarias, Nuevas Elecciones, consultas de revocatoria y referéndum.

3.3.1 Supranacional

3.3.1.1 Parlamento Andino

Este es el proceso electoral para la elección a los representantes peruanos al Parlamento Andino. Este último es un organismo supranacional que pertenece a la Comunidad Andina de Naciones, de la cual el Perú es miembro, y por ende le corresponde elegir cinco (5) representantes.

Proceso por elección	Representantes al Parlamento Andino
Datos de la elección	Se realiza cada 5 años
Cargos a elegir	5 Parlamentarios Andinos y 10 suplentes.
Datos del sistema electoral	Se elige en una circunscripción única nacional. Mediante sufragio directo. En lista cerrada y no bloqueada con doble voto preferencial opcional. Se asignan los escaños mediante cifra repartidora. Existe una barrera electoral del 5% de los votos válidos.
Convocatoria	El Presidente de la República, mediante Decreto Supremo.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Inscripción de los candidatos (Plazos)	Se pueden inscribir las listas de candidatos al Parlamento Andino hasta 60 días del día de la elección.
Jornada Electoral (Fecha)	Segundo domingo del mes de abril.

3.3.2. Nacional

3.3.2.1. Presidencial

Es el proceso electoral para la elección del Presidente de la República del Perú y los dos Vice Presidentes.

Proceso por elección	Presidencial
Datos de la elección	Se realiza cada 5 años
Cargos a elegir	Presidente y vicepresidentes
Datos del sistema electoral	Se elige en una circunscripción única nacional. Mediante sufragio directo. En fórmula presidencial que es una lista cerrada y bloqueada. Mayoría absoluta, con posibilidad de segunda vuelta. No existe barrera legal.
Convocatoria	El Presidente de la República, mediante Decreto Supremo.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Inscripción de los candidatos (Plazos)	Se pueden inscribir las formulas hasta 90 días antes del día de la elección.
Jornada Electoral (Fecha)	Segundo domingo del mes de abril. En caso de haber segunda vuelta, se realiza dentro de los 30 días después de proclamados los cómputo oficiales.

3.3.2.2. Legislativo

Es el proceso electoral para la elección de los 130 congresistas de la República.

Proceso por elección	Legislativo
Datos de la elección	Se realiza cada 5 años
Cargos a elegir	130 Congresistas de la República.
Datos del sistema electoral	Se elige en circunscripciones departamentales, dos especiales, Lima provincias y Lima Metropolitana con los residentes en el extranjero; y la Provincia Constitucional del Callao. Mediante sufragio directo. En lista cerrada y no bloqueada con doble voto preferencial opcional. Se asignan los escaños mediante cifra repartidora. Existe una barrera electoral del 5% de los votos válidos o haber obtenido al menos 7 representantes en distintas circunscripciones.
Convocatoria	El Presidente de la República, mediante Decreto Supremo.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Inscripción de los candidatos (Plazos)	Se pueden inscribir las listas de candidatos al Congreso hasta 60 días antes del día de la elección.
Jornada Electoral (Fecha)	Segundo domingo del mes de abril.

3.3.3. Subnacional

3.3.3.1. Regional

Es el proceso electoral para la elección de Presidente, Vicepresidentes y miembros del Consejo Regional.

Proceso por elección	Regional
Datos de la elección	Se realiza cada 4 años
Cargos a elegir	Presidente, vicepresidente y los miembros del Consejo Regional, denominados consejeros.
Datos del sistema electoral	El presidente y vicepresidente del gobierno regional son elegidos en circunscripción departamental. Los consejeros se eligen en circunscripciones provinciales. Mediante sufragio directo. Lista compuesta por el presidente y vicepresidente y en el caso de los consejeros mediante lista cerrada y bloqueada. Se proclama electa la fórmula compuesta por el presidente y vicepresidente que haya obtenido no menos del 30% de los votos válidos (sin contar los votos blancos o nulos). Si ninguna de las fórmulas logra superar este porcentaje de votos válidos, se procederá a una segunda elección (segunda vuelta), en la que participarán las fórmulas que alcanzaron las dos más altas votaciones. Y en el caso de la elección de los consejeros. Se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación de cada provincia. En aquellas provincias en las que se elija 2 o más consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, siguiendo el orden de los candidatos establecidos por las organizaciones políticas. No tiene barrera legal.
Convocatoria	El Presidente de la República mediante Decreto Supremo, convoca con una anticipación no menos a 240 días naturales a la fecha de la jornada electoral.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Inscripción de los candidatos (Plazos)	Se pueden inscribir las formulas hasta 90 días antes del día de la elección.
Jornada Electoral (Fecha)	Se realiza junto con las elecciones municipales el primer domingo del mes de octubre.

3.3.3.2. Municipal

Es el proceso electoral para la elección municipal donde se eligen a las autoridades provinciales y distritales.

Proceso por elección	Municipal
Datos de la elección	Se realiza cada 4 años
Cargos a elegir	Alcalde y los miembros del Concejo Municipal denominados regidores.
Datos del sistema electoral	Para la elección de los Concejos Municipales Provinciales cada provincia forma una circunscripción electoral y para la elección de los Concejos Municipales Distritales cada distrito constituye una circunscripción electoral. Se adjudica mediante sufragio directo en listas cerradas y bloqueadas. El cargo de alcalde, se adjudica a la lista que obtenga la votación más alta (mayoría relativa). El cargo de alcalde dura cuatro años y se permite la reelección. Para el caso de la elección de regidores, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos y candidatas propuestos. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas con la finalidad de establecer el número de regidores que les corresponde. No presenta barrera legal.
Convocatoria	El Presidente de la República mediante Decreto Supremo convoca con una anticipación no menor a 240 días naturales a la fecha de la jornada electoral.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Inscripción de los candidatos (Plazos)	Se pueden inscribir las listas hasta 90 días antes del día de la elección.
Jornada Electoral (Fecha)	Se realiza junto a las elecciones municipales el primer domingo del mes de octubre.

3.3.3.3. Municipales complementarias

El proceso electoral para las elecciones municipales complementarias que se realiza cuando el JNE, de oficio o a pedido de parte, puede declarar la nulidad de las elecciones realizadas en uno o más distritos electorales cuando se comprueben graves irregularidades, por infracción de la ley, que hubiesen modificado los resultados de la

votación. Además, es causal de nulidad de las elecciones la inasistencia de más del 50% de los votantes al acto electoral o cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superen los 2/3 del número de votos emitidos.

Proceso por elección	Elecciones municipales complementarias
Datos de la elección	Se realiza debido a la nulidad de la elección municipal en una circunscripción provincial o distrital.
Cargos a elegir	Alcaldes y regidores.
Datos del sistema electoral	Para la elección de los Concejos Municipales Provinciales cada provincia forma una circunscripción electoral y para la elección de los Concejos Municipales Distritales cada distrito constituye una circunscripción electoral. Se adjudica mediante sufragio directo en listas cerradas y bloqueadas. El cargo de alcalde, se adjudica a la lista que obtenga la votación más alta (mayoría relativa). El cargo de alcalde dura cuatro años y se permite la reelección. Para el caso de la elección de regidores, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de Regidores del Concejo Municipal, lo que más le favorezca, según el orden de candidatos y candidatas propuestos. La cifra repartidora se aplica entre todas las demás listas con la finalidad de establecer el número de regidores que les corresponde. No presenta barrera legal.
Convocatoria	La convocatoria a Elecciones Municipales Complementarias se efectúa dentro de los noventa 90 días naturales siguientes a la instalación de los Concejos Municipales.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Inscripción de los candidatos (plazos)	Se pueden inscribir las listas hasta 90 días antes del día de la elección.
Jornada Electoral (fecha)	Se realizan el primer domingo del mes de julio del año en que se inicia el mandato legal de las autoridades municipales.

3.3.3.4. Nuevas elecciones municipales o regionales

Estas elecciones municipales o regionales se producen como resultado de la revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal o del Consejo Regional.

Proceso por elección	Nuevas elecciones municipales
Datos de la elección	Debido a la revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal o del Consejo Regional.
Cargos a elegir	Presidente, vicepresidente y los miembros del Consejo Regional, denominados consejeros. Alcalde y los regidores.
Datos del sistema electoral	El sistema electoral de nuevas elecciones regionales o municipales mantiene las mismas características de los procesos electorales para las elecciones regionales y municipales respectivamente.
Convocatoria	Únicamente si se confirmara la revocatoria de más de un tercio de los miembros del Concejo Municipal o Consejo Regional se convoca a nuevas elecciones.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Inscripción de los candidatos (plazos)	Se pueden inscribir las listas hasta 90 días antes del día de la elección.
Jornada Electoral (fecha)	La fecha de las nuevas elecciones será determinada de acuerdo a los criterios de planificación que considere el organismo electoral.

3.4 | Consultas populares

3.4.1. Referéndum

Es una forma de participación ciudadana. Es un derecho de la ciudadanía para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan. Y se pueden solicitar solo para estos puntos:

- La reforma total o parcial de la Constitución, de acuerdo al Art. 206.º de la misma.
- Para la aprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales.
- Para la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, así como de las normas a que se refiere el inciso anterior.

El resultado del referéndum determina la entrada en vigencia de las normas aprobadas, o la derogación de las desaprobadas, siempre que hayan votado en sentido favorable a la consulta la mitad más uno de los votantes, sin tener en cuenta los votos nulos o en blanco. La consulta es válida sólo si fuera aprobada por no menos del 30% del número total de votantes. En el caso del referéndum municipal se necesita haber alcanzado el 35%.

Proceso por elección	Referéndum
Datos de la elección	Consulta popular.
Datos del sistema electoral	Distrito único nacional, regional, provincial o distrital. Sufragio directo. Mayoría relativa.
Convocatoria	El organismo responsable es el JNE y la convocatoria a procesos electorales, para el ejercicio de los derechos políticos estipulados en la presente ley pueden ser postergados por la autoridad electoral en caso de proximidad de elecciones políticas generales, regionales, o municipales.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Solicitud (plazos)	El referéndum puede ser solicitado por un número de ciudadanos y ciudadanas no menor al 10 por ciento del electorado nacional. Para el caso de los referéndum municipales se requiere el 20% del número total de electores y electoras de la provincia o el distrito.
Jornada Electoral (fecha)	La autoridad electoral podrá acumular las iniciativas que se acrediten y someterlas a consulta de los ciudadanos y las ciudadanas en forma conjunta o con otros procesos electorales. En el caso de municipales se realiza dentro de los 120 días siguientes al pedido formulado al concejo.

3.4.2. Consulta popular de revocatorias

La revocatoria es el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos a: alcaldes y regidores; presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales, y jueces de paz que provengan de elección popular.

Proceso por elección	Revocatoria
Datos de la elección	Consulta ciudadana se da si el 25% de los electores de una autoridad, con un máximo de 400,000 firmas, presenta la solicitud de la revocación del mandato ante la Oficina de Nacional de Procesos Electorales correspondiente.
Datos del sistema electoral	Distrito electoral regional o provincial o distrital. Sufragio directo. Se define por mayoría absoluta. Y para que proceda la revocatoria deberán haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento 50% de los electores hábiles del padrón electoral
Convocatoria	La autoridad electoral encargada es el JNE.
Preparación del padrón	Se cierra 120 días antes de la elección y de acuerdo a los procedimientos de aprobación, se tiene hasta 80 días antes de la elección para ser aprobado.
Jornada Electoral (Fecha)	La consulta se realiza dentro de los 90 días siguientes de haber sido solicitada la consulta. Sin embargo el JNE podrá acumular iniciativas y someterlas a consulta en forma conjunta o con otros procesos electorales.

3.5 | Otro tipo de elecciones: Sociedad civil y el proceso de democratización del Estado.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales brinda educación, asesoría técnica y logística a todos los procesos electorales internos de instituciones públicas y privadas que lo soliciten. Por ejemplo, colegios profesionales, universidades (elección de autoridades y elección de representantes estudiantiles), asociaciones civiles, etc



4

Lecturas Complementarias

Perú, 1930-1968: Competencia y participación en el Estado oligárquico

■ Sinesio López.

Los procesos electorales en el Estado oligárquico no fueron competitivos ni participativos. En efecto, la mayoría de peruanos y peruanas fue excluida del debate público porque no se le reconocía todos los derechos civiles y no se le permitía el libre ejercicio de los mismos, especialmente a los militantes y simpatizantes de los partidos que la Constitución de 1933 tomaba por «organizaciones internacionales». La competencia política se redujo a una competencia entre élites oligárquicas aceptadas por el Estado oligárquico. Por esta razón, se puede afirmar que la mayoría de los procesos electorales fueron semi competitivos. Incluso en este nivel, la competencia oligárquica no se desarrolló dentro de un conjunto de reglas impersonales de respeto a los derechos de estas élites por igual, debido a que el gobierno de turno contaba siempre con su candidato favorito. A medida que el cuerpo electoral crecía y que con él se incrementaba la formulación de demandas, se creaban las condiciones para la emergencia de nuevos actores políticos que, mediante programas, plataformas y organizaciones, buscaban satisfacer esas crecientes demandas políticas. Esta emergencia se hizo evidente con la emergencia de nuevos partidos políticos en 1956: Acción Popular, la Democracia Cristiana y el Movimiento Social Progresista. Antes de 1956, algunos sectores de las élites oligárquicas o de la clase media buscaban cooptar a los grupos y partidos excluidos, que eran el Apra y el Partido Comunista. Esa política de cooptación, desarrollada por el sector urbano de la oligarquía, fue una fuente de conflictos levantados por las élites rurales excluyentes y por el gobierno de turno.

La competencia electoral y el debate público se desarrollaron en la prensa escrita y en la radio, en las plazas públicas y en las movilizaciones callejeras en las que esporádicamente se hacían presentes algunos sectores de los partidos para respaldar o disentir. [...]

La competencia electoral en el Estado oligárquico no se desarrolló en forma pacífica sino que estuvo acompañada de enfrentamientos violentos entre los partidarios de los diversos candidatos o entre éstos y sectores militantes





de los partidos excluidos (Apra, Partido Comunista), de intervenciones arbitrarias y provocadoras de agentes del gobierno de turno y de diversas formas de fraude electoral. Asimismo, las pugnas partidarias y gubernamentales por el control del JNE, el organismo encargado de dirigir y organizar los procesos electorales, se repetían cada vez que se aproximaba un período electoral. El control gubernamental sobre este organismo ha sido generalmente fuerte, impidiéndole desempeñar sus funciones en forma imparcial u neutra.

La apertura de 1939

El 19 de febrero de 1939 se produjo en Lima un levantamiento militar encabezado por el General Rodríguez que fue rápidamente develado, dando muerte al líder del levantamiento y deteniendo a sus principales colaboradores, entre ellos al general Cirilo Ortega, miembro de la Unión Revolucionaria. Inmediatamente, el gobierno emitió una disposición legal que dispuso el control de las empresas periodísticas con el argumento de defender al Estado.³⁵ Esta medida estuvo principalmente dirigida contra el diario *El Comercio*, que había emitido una opinión que se consideraba inspiradora de la revuelta. Después de esclarecidos los hechos, el gobierno comienza a recibir «espontáneas» manifestaciones de respaldo así como protestas por el intento de quebrar el «orden conseguido». El Apra, que se encontraba en la clandestinidad, difunde a través de su vocero —*La Tribuna*— parte del manifiesto del general Rodríguez que no había sido difundido por ningún medio.³⁶

Los primeros días de marzo se inició la corte marcial para los sublevados de febrero, incluyendo a Cirilo Ortega. El 26 de marzo, en su mensaje a la nación, Benavides anunció la convocatoria a elecciones para el 20 de octubre, no sin antes someter a plebiscito nacional una reforma constitucional que incluiría cambios en el Poder Ejecutivo y en el Congreso. Diversos diarios —como *La Crónica* y *La Prensa*— no hicieron esperar su respaldo a la iniciativa a través

35 El 22 de febrero sale publicada en *La Prensa* la ampliación de la Ley N.º 7471: «Artículo único. Compréndase en el inciso g) del Art. 1.º de la Ley N.º 7479 y en las sanciones que esta ley establece, a las empresas periodísticas que publiquen informaciones falsas o ambiguas sobre los hechos opuestos al organismo constitucional de la República o que intenten subvertir los poderes constituidos, y a las que pronuncien en forma tendenciosa respecto del origen, alcance o consecuencias de cualquiera de estos hechos».

36 « [...] no es un cuartelazo del tipo conocido en nuestra Historia Republicana en el que las promesas de los programas se traicionan tan pronto como se ha llegado al poder, que la opinión ciudadana está cansada ya de estos engaños y que todos los movimientos revolucionarios han ofrecido libertades y elecciones libres pero nunca supieron cumplir lo que prometieron». Y añade: «Yo me propongo, por el prestigio del Ejército a que pertenezco y porque tengo el deber de justificar la actitud que hoy asumo con hechos que demuestren la intención que me guía, realizar lo que prometo sea cuales fueren los obstáculos que se presenten o las conveniencias o intereses de facción que sea preciso sacrificar. Sólo me inspiran ideales de patriotismo y de realizarlos por el sencillo camino de cumplir lo que hoy juro cumplir ante Dios y mi Bandera: libertades y derechos generales dentro de los seis meses próximos». *La Tribuna*, 1 de marzo.

de sus editoriales.³⁷ El Comercio se opuso.³⁸ También el Apra, aunque por otras razones, se opuso a dicha convocatoria. El 6 de junio la Corte Suprema de Justicia declaró improcedente un recurso presentado por Víctor Raúl Haya de la Torre por el cual se solicitaba declarar inconstitucional la Ley 8875 que convocaba a plebiscito para reformar la Constitución.³⁹

La apertura electoral en 1950

A un mes de haberse producido el golpe de Estado y de haber asumido el poder la Junta de Gobierno presidida por Manuel A. Odría, se inició un intenso debate respecto a la conveniencia de convocar a las Cámaras Legislativas. Inclusive sectores como el diario Jornada⁴⁰ llegaron a afirmar que «el funcionamiento del Congreso no sólo consolidaría el nuevo régimen. Ofrecería interesantes y nuevas perspectivas». ⁴¹ En medio del debate sobre la convocatoria o la disolución de las Cámaras, se recordaba insistentemente la promesa de Odría de contar con una «verdadera constitucionalidad democrática». ⁴² La primera opción considerada fue que se convocase a los parlamentarios independientes que se enfrentaron al Apra y que, por lo tanto, tendrían la misma línea de oposición para con el partido de Haya de la Torre, entre ellos Boza Dulanto y Brandariz,⁴³ los mismos que más adelante tendrían una actuación destacada en la defensa del régimen de Odría. Sin embargo, para fines de diciembre de 1948 la decisión ya estaba tomada. En su mensaje de fin de año Odría ofreció, aunque sin señalar fecha, el retorno a la constitucionalidad.⁴⁴ Frente a este anuncio diversos sectores políticos, entre ellos Luis Flores (Unión Revolucionaria), Eloy Ureta, El Comercio, el Movimiento Popular Democrático, y el Partido Socialista de Luciano Castillo, se pronunciaron a favor de una convocatoria a elecciones generales. Mientras tanto, el estado de sitio impedía cualquier actividad, lo que se vio agravado con el anuncio del gobierno de dictar un decreto de seguridad interior. Bajo estas circunstancias, se comenzaron a entablar diálogos a mediados de marzo, dentro de los límites que el estado de sitio impuso, situación que en muchos casos avalaría actos de fuerza como el sucedido con el diario arequipeño El Deber.⁴⁵ Para mediados de febrero de 1949, el gobierno nombró una comisión encargada de elaborar un nuevo estatuto electoral, dando como plazo noventa días para su formulación. Se inició entonces el debate en torno al sistema electoral que debía regir así como las garantías que debía asegurar.⁴⁶

37 La prensa sostenía que «igualmente ha de merecer sanción plebiscitaria la reforma propuesta para la abolición de la representación originalmente minoritaria en el Congreso. Las consideraciones que la fundamentan son tan convincentes, que no pueden menos que ser aceptadas, toda vez que, como lo expresa el Presidente de la República, aquellas minorías [...] sólo sirvieron para prostituir la elevada función legislativa, para enardecer las pasiones, provocar el escándalo, dar pábulo a la demagogia, incitar a la insurrección, esterilizar –toda labor bien intencionada [...]» *La Crónica* sostenía que «las reformas constitucionales, pues, que el plebiscito consulta, lejos de tender al totalitarismo, se proponen conjurar los extremos igualmente perniciosos del comunismo y de la dictadura». *La Crónica*, 10 de junio de 1939.

38 «El 18 de este mes debe realizarse el plebiscito, y el proceso que, con tal motivo, viene desarrollándose ha contribuido como pensábamos, y como era fácil de prever, sino a estorbar, cuando menos a restarle la importancia primaria que correspondía al problema político y electoral que el país tiene por resolver [...]. No se robustece, ciertamente, como se pretende, nuestro sistema democrático, fortaleciendo al Ejecutivo a expensas del Parlamento. Cuando se tiende a debilitar las funciones que tiene el Congreso como poder emanado del pueblo y se aspira a establecer un Ejecutivo cuyas facultades resultan omnímodas, se está creando, al contrario, un Estado de tipo totalitario. ¿Es esto o no conveniente en nuestro país? Creemos que no existe razón que justifique en el Perú la adopción de este sistema, precisamente en lo que tiene de más criticable, o sea en la tendencia a la exaltación de la fuerza y de la prepotencia del Gobierno». *El Comercio*, 9 de junio de 1948

39 «Benavides pretende establecer un FASCISMO CRIOLLO destruyendo todas las conquistas constitucionales de la democracia en el Perú. Su Plan de Plebiscito, sin libertades bajo la escandalosa intimidación policial, es un golpe de muerte para las libertades públicas, el fin de los derechos de las provincias y la organización del Parlamento en un grupo de hombres que no tienen sino que aprobar lo que el amo les ordena [...]. Y esta es la legalización del cupo y el retroceso al poder absoluto de los reyes». *La Tribuna*, 15 de abril de 1939 (edición clandestina de protesta).

40 *Jornada* fue el semanario que sirvió de tribuna al Frente Democrático. De línea antiaprista, actuó como voz de la oposición durante el gobierno de Odría, hasta que fue clausurado unos días antes de las elecciones de 1950. Juan Gargurevich, *Historia de la prensa peruana 1594-1990*, Lima: La Voz, p. 160.

41 *Jornada*, 27 de noviembre de 1948.

42 *Jornada*, 31 de diciembre de 1948.

43 *Jornada*, 24 de diciembre de 1948.

44 *Jornada*, 8 de enero de 1949.

45 *Jornada*, 5 de marzo de 1949

46 *Jornada* del 2 de abril, por ejemplo, expresa su desacuerdo respecto a que se adopte el distrito electoral único, pues este acarrearía una excesiva centralización. Propone conservar las circunscripciones departamentales.

En el mes de abril de 1949, Jornada informó de las actividades de un movimiento político que estaba organizando una convención regional en el sur del país. Este esfuerzo, que tuvo como principal impulsor a Francisco Tamayo, logró congregarse el interés de otras organizaciones políticas, como el Partido Social Republicano⁴⁷ y el Partido Socialista de Luciano Castillo, además de entrar en conversaciones con una coalición de pequeños partidos (Partido Democrático, reformista, liberal, demócrata y nacionalista) que también tenían la intención de participar en la contienda. Rodrigo Zárate, Alberto Salomón, M. Arévalo e Ignacio Meave se presentaron como sus dirigentes.⁴⁸ Este despliegue de coordinaciones fue directamente motivado por la instalación de la comisión estatutaria, lo que anunciaba la inminencia de elecciones generales. Uno de los primeros candidatos presidenciales en anunciarse fue el general Eloy Ureta, el que fuera candidato de la Unión Revolucionaria y de las fuerzas antiapristas en 1945; el Movimiento Popular Democrático expresó sus simpatías por José Quesada.

En el mes de mayo de 1949 se comenzó a reestructurar la composición del Gabinete, situación que reflejaba un conflicto entre las dos tendencias que se disputaban la influencia ante el jefe de Estado: Brandariz (ex senador por Tumbes) y Pedro Beltrán, de la Alianza Nacional.⁴⁹ El nombramiento de Alejandro Esparza Zañartu como ministro de Gobierno reflejaba una declinante influencia de Beltrán sobre la Junta Militar de Odría, aunque también el cambio ministerial del que salió Cabala, del grupo de Brandariz, colocaba a este último en una situación difícil. La reestructuración continuó un mes después con la salida de seis ministros, dos de ellos —Llosa y Merino— cercanos a la Unión Revolucionaria.⁵⁰

El campo de la oposición comenzó a definirse con la renuncia del general Ernesto Montagne a la comisión estatutaria. Sus principales observaciones sobre el estatuto electoral, entre otras, fueron las siguientes:

5. Los Jurados Electorales Especiales, presididos —como dispone nuestra Legislación vigente— por un miembro del Poder Judicial, deberán ser integrados por procedimientos que ofrezcan garantía de imparcialidad, eliminando la eventual intervención de los candidatos, en la designación de sus vocales.
6. El Registro Electoral Nacional (que hay que rehacer de principio a fin) deberá ser realmente permanente, manteniéndolo al día y constantemente depurado.
7. Deberá darse representación a las minorías.
8. El procedimiento del ESCRUTINIO deben ser el mismo que han establecido nuestras Leyes Electorales en 1945 y en 1946 con el voto unánime del Parlamento, o sea EN MESA.

Este es el punto fundamental medular del Estatuto. Retrogradar al sistema establecido en el Estatuto de 1939, sería quitar la máxima garantía de respeto de la voluntad popular [...].

9. El primer requisito para integrar un Jurado o una Mesa Receptora de sufragios deberá ser: no estar impedido legalmente de postular como candidato a diputado.
10. La presentación de las solicitudes de inscripción de candidatos, se hará con una anticipación no menor de 60 días de la fecha de la votación.⁵¹

47 El Partido Social Republicano se fundó en octubre de 1946 y fue parte de la oposición antiaprista. Entre sus principales líderes estuvieron Francisco Tamayo, Javier de Belaunde, Jorge Basadre y Arturo Osorio Gálvez. Sus miembros darían lugar más adelante a la Liga Nacional Democrática (marzo de 1950).

48 *Jornada*, 16 y 30 de abril de 1949.

49 *Jornada*, 7 de mayo de 1949.

50 *Jornada*, 4 de junio.

51 *Jornada*, 21 de mayo de 1949.

Frente a la renuncia de Montagne y la denuncia de falta de garantías en el estatuto, la Unión Revolucionaria tomó posición respecto a éste, expresando su desconfianza de que pudiese garantizar el derecho de la ciudadanía, refiriéndose específicamente a que los registradores notariales siguieran encargándose de la inscripción electoral porque los empleados municipales no brindaban garantías de independencia; a que el receso del Congreso imposibilitaba que esa instancia nombre representantes para la conformación del JNE, siendo así que la mayoría de sus miembros serían nombrados por el Ejecutivo, y a que el escrutinio debía realizarse en mesa, pues su traslado no garantizaba la transparencia de los resultados.⁵² Por otro lado, se comenzó a gestar, aunque sin éxito, una coalición política teniendo como gestor a Genaro Balbuena.⁵³ Allí los miembros del Partido Social Republicano plantearon tres cuestiones previas: el retorno al imperio de las garantías individuales; la libertad de prensa irrestricta; y la participación de los partidos en la discusión del estatuto electoral.⁵⁴

Por otro lado, hay que tomar en cuenta la influencia en este contexto del dictado de la Ley de Seguridad Interior de la República, en el mes de julio de 1949, pues polarizó el escenario político, generando gran preocupación en la ciudadanía, particularmente en aquellos sectores que, habiendo respaldado a la Junta Militar, esperaban con ansias un proceso electoral con garantías que pudiera significar el retorno al gobierno de la oligarquía. Jornada hizo hincapié sobre los efectos de esta ley en la libertad de prensa⁵⁵ y una respuesta a esta medida del gobierno se produjo cuando algunos ex parlamentarios insistieron en convocar a una Asamblea Constituyente, mientras que otros consideraban que ésta sólo sería necesaria si se previera una reforma constitucional. Este debate, que abarcó los meses de julio y agosto de 1949, tuvo sus orígenes en el momento mismo del golpe de 1948. En el gobierno existían dos tendencias: quienes optaban por la disolución total del Congreso (lo que finalmente ocurrió) y quienes reconocían la resistencia antiaprista de los parlamentarios independientes, encabezados por el senador Héctor Boza y el diputado Pedro Dulanto y que, por lo tanto, deseaban que continuaran en sus funciones previa convocatoria a elecciones complementarias, a fin de llegar hasta el final de su mandato, en junio de 1951.

En medio de esta disputa cobró fuerza la figura del ex senador Ignacio Brandariz, personaje cercano a Odría y al grupo de Boza, quien hizo todo lo posible para que se conservase el Parlamento. Su fracaso ocasionaría un distanciamiento entre él y los independientes, que devendría en un rompimiento. En esa misma línea se empezó a reclamar la formación de un Gabinete mixto, a razón de que el país gozaba ya de la tranquilidad y del orden deseado. Se argüía que la prolongada permanencia de un Gabinete exclusivamente militar daba la impresión de estar viviendo un clima de inseguridad,⁵⁶ imagen que el gobierno debía modificar invitando a civiles al Gabinete. A fin de paliar las críticas, Odría anunció la posibilidad de conformar un Gabinete mixto, junto a un extenso plan de obras públicas. Por su parte, la Alianza Nacional también comenzó a mostrar

52 *Jornada*, 18 de junio de 1949.

53 Participaron en la reunión Ernesto Delgado Gutiérrez, Ignacio Meave Seminario, Héctor Boza, Manuel Irigoyen, Roberto Denegri, Alberto Salomón, Manuel Gallagher, Manuel Cisneros Sánchez, Juan Vicente Nicolini, Pedro Dulanto, Ernesto Díez Canseco, Federico More, Luis Enrique Galván, José Angel Escalante, Julio de la Piedra, Augusto Durand Dyer, el general Landázuri, Rodrigo Zárate, J.M. Ramírez Gastón, Pedro Moreno, Luis Durand, Alfredo Cánepa, Barco Peña, Marisca y Valega.

54 *Jornada*, 18 de junio de 1949

55 «Sin entrar, por ahora, en un análisis detenido de la Ley de Seguridad Interior; debemos referirnos a un aspecto que consideramos fundamental, no sólo porque se relaciona con nuestra propia función de periodistas, sino porque es el factor básico de la convivencia democrática: la libertad de prensa.

El inciso b) del artículo primero del citado Decreto Ley considera, entre quienes comete delito contra la Seguridad y Tranquilidad Públicas, a los que, con fines políticos o sociales, «propaguen verbalmente, por escrito o por cualquier otro medio, en el interior o en el exterior de la República, noticias e informaciones falsas o tendenciosas, destinadas a alterar el orden público, o a dañar el prestigio y crédito del país, de sus instituciones, de sus altos funcionarios, o de la Hacienda Nacional».

La calificación de la tendencia o de las intenciones dependía del criterio de las autoridades. «Y aún sobre el periodismo independiente e imparcial, estará constantemente suspendido el peligro de una errónea, precipitada o caprichosa interpretación, que puede obstruir el libre ejercicio de la libertad de opinar». *Jornada*, 23 de junio de 1949.

56 *Jornada*, 13 de agosto de 1949.

su preocupación por las medidas adoptadas por el gobierno, sobre todo las correspondientes a economía,⁵⁷ una preocupación que se tradujo en una abierta crítica a estas medidas a través de La Prensa. En un manifiesto a la nación, la Alianza organizó una ofensiva contra lo que denominó «las camarillas perniciosas»,⁵⁸ intensificando también su trabajo en el campo obrero recurriendo a viejos dirigentes sindicales⁵⁹ y organizando diversos comités a lo largo del país, impulsando un trabajo iniciado por Eudocio Ravines.⁶⁰ En este contexto, la perspectiva de convocar a una Asamblea Constituyente se anuló definitivamente con la disposición de apertura de un nuevo registro electoral, que preparaba la convocatoria a elecciones generales.⁶¹ Con este anuncio la actividad electoral nuevamente cobró vida.

En los meses de setiembre y octubre de 1949, el debate sobre el retorno a la constitucionalidad se intensificó. Sectores progresistas y mesocráticos consideraban un imperativo la instauración de un orden democrático, enarbolando el lema «Constitucionalidad y elecciones libres». A fines de mes se logró constituir una coalición democrática con ese objetivo.⁶² Enfrentando a este sector emergieron facciones ultraconservadoras que, apelando al «orden y tranquilidad pública», formulaban el deseo de que se conservase el statu quo o de que, en su defecto, se realizasen «elecciones dirigidas». ⁶³ En su mensaje del 27 de octubre de 1949, Odría descartó esta última posibilidad al anunciar que para el 28 de julio siguiente «el país volverá a los cauces constitucionales», asegurando además un proceso electoral imparcial y honesto. Montagne se pronunció sobre las garantías electorales que no sólo comprendían el proceso de escrutinio sino todo el proceso electoral, en cada una de sus etapas. Para ello consideró necesario la derogatoria de la Ley de Seguridad. A partir de estas declaraciones se inició una intensa campaña contra el estatuto electoral, discutiendo lo siguiente:

La composición del JNE estipula que sólo un miembro del Poder Judicial se incorporará: un vocal. Además, un delegado del Poder Ejecutivo, otro del Congreso y tres de los jurados departamentales.

El JNE nombrará a los registradores provinciales. Los registradores distritales (datarios civiles) serán nombrados por el municipio.

Para «auspiciar la formación de poderosas y respetables organizaciones», el estatuto dispone que los partidos políticos se inscriban con no menos de veinte mil firmas de adhesión. En una situación en la que aún no empieza la inscripción de los electores se hará prácticamente imposible registrar ese número.

La cancelación de la inscripción de un partido se realizará si el JNE descubre algún «fraude» en la relación de sus adherentes. Las pautas o criterios que precisen que se considera fraude no son estipuladas en el estatuto.

El estatuto electoral que «por declaración legal o gubernamental» prohibiera la participación de partidos y candidatos de partidos internacionales o de tendencia totalitaria, o de aquellos que los utilicen de aliados con fines internacionales.

Se añade al escrutinio en mesa la «revisión que practique el Jurado Departamental [según el cual] éste podrá confirmar, rectificar o modificar los resultados anotados en las actas de los escrutinios efectuados en cada mesa receptora de sufragio, o anular toda la elección realizada en una mesa o declarar válida la que hubiese anulado el personal de la misma».

57 *Jornada*, 20 de agosto de 1949.

58 *Jornada*, 10 de setiembre de 1949.

59 *Jornada*, 24 de setiembre de 1949.

60 *Jornada*, 30 de abril de 1949.

61 *Jornada*, 10 de setiembre de 1949.

62 El 26 de octubre *Jornada* se convierte en el «órgano de una vasta coalición democrática».

63 Según *Jornada* del día 24 de setiembre de 1949. Al respecto, llama la atención una opinión vertida en el mismo editorial de la cual puede desprenderse la naturaleza transitoria que se le atribuía al gobierno de Odría: «Creen que medidas de emergencia fundadas en situaciones de momento deben perpetuarse en el tiempo y que regímenes esencialmente transitorios deben conservar indefinidamente la dirección del Estado».

El diario Jornada, vocero de la oposición, denunció que «se pretende fraguar una elección antidemocrática bajo el pretexto del peligro aprista».⁶⁴ Así, soltó la hipótesis de que el gobierno lanzaría ataques contra la oposición — lo que ciertamente después sucedería-, denunciando un presunto complot subversivo en connivencia con el Apra para justificar la represión. Esta medida respondía a la propuesta de una Asamblea Constituyente y de una elección presidencial por el Congreso. Las sucesivas campañas de crítica contra el estatuto electoral y contra el decreto Klein sobre política económica indujeron al gobierno a clausurar el diario Jornada⁶⁵ y la revista «Ya» el 22 de noviembre.

La apertura electoral de 1956

El año 1955 se inició con el «develamiento» de un complot «apro-reaccionario-comunista» en el que el gobierno involucraba a Carlos Miró Quesada quien sería después deportado, además de otros miembros del Congreso. Por su parte, Manuel Cisneros Sánchez acentuó las actividades destinadas a lanzar la candidatura de Manuel Prado. La recolección de firmas —para solicitar a Prado que aceptase la postulación— y la publicación de órganos de prensa estarían orientadas a esta tarea. Luis Flores, en un discurso conmemorando un año más de la muerte del fundador de la Unión Revolucionaria, Sánchez Cerro, y frente a una numerosa concentración de partidarios, señaló que se esperaba «elecciones a plena luz, con desfiles en las calles u concentraciones populares en las plazas».⁶⁶ Este acto público sería el primero de una serie con idénticas demandas. Para mediados de mayo de 1955 empezó a organizarse el Partido Restaurador. Para ello, a fines de junio comenzaron a circular actas de adhesión al «Movimiento Restaurador Democrático».⁶⁷ La revista Caretas, que sacó a luz este documento, denunció la utilización de funcionarios públicos para llenar esas planillas y, lo más importante, puso en evidencia el propósito reeleccionista de Odría.

Cada sector tenía su documento de referencia. La oposición⁶⁸ logró aglutinarse alrededor del suyo, una declaración en donde se exponía una plataforma básica publicitada el 20 de julio de 1955. Las exigencias centrales eran las siguientes:

Por la derogatoria de la Ley de Seguridad Interior y de toda otra disposición que recortase, vulnerase o menoscabase el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Por la sustitución del estatuto electoral en vigencia, considerado un instrumento calculado para facilitar elecciones «dirigidas», por otro que garantizase la plena libertad en el proceso electoral y la absoluta limpieza de los escrutinios.



64 *Jornada*, 12 de noviembre de 1949.

65 *Jornada* reaparece el 24 de marzo de 1950.

66 *Caretas*, n.º 85, 8-22 de mayo de 1955.

67 «Que los ciudadanos que suscriben se comprometen a apoyar la sucesión presidencial que asegure la continuidad del programa de acción y el ideario social y democrático del Movimiento Restaurador Democrático de Arequipa, iniciados el 27 de octubre de 1948 por su jefe el general Manuel A. Odría». *Caretas*, N.º 88, 26 junio – 10 julio de 1955.

68 Contando a la Unión Revolucionaria y a las «nuevas generaciones de derecha» (la Democracia Cristiana y el Partido Social Progresista) e izquierda (el Partido Socialista), entre otros.

Por la amnistía política general.

Esta declaración dio lugar poco después a la conformación de un bloque opositor denominado Coalición Nacional, cuyo principal vocero fue La Prensa. Los primeros días de diciembre se instaló el comité ejecutivo provisional de la Coalición Nacional, presidido por Pedro Roselló, hombre del círculo beltranista. La ceremonia, que tuvo lugar en el Teatro Segura, volvió a repetirse en Arequipa el día 21, pero en esta ocasión desencadenó una manifestación de protesta por la represión de la que fue objeto por parte de la policía. La movilización del pueblo de Arequipa trajo como consecuencia la renuncia del gabinete ministerial, del que formaba parte Esparza Zañartu, directo responsable de los luctuosos sucesos. El contralmirante Roque Saldías asumió la presidencia del nuevo Consejo de Ministros, un gabinete exclusivamente militar que, según el gobierno, era la mejor garantía de elecciones honestas dado el «ambiente subversivo» que imperaba. Pero la «Campaña por la democracia y la libertad» —como se denominó— continuó. Así se programó una presentación en el teatro Rex de Ica. La ceremonia en esta ciudad asumió características peculiares dado que uno de los miembros oficialistas más característicos era el senador por Ica, Temístocles Rocha, miembro del JNE. Asimismo elementos gobiernistas irrumpieron en el acto repartiendo volantes y tratando de intimidar a la población.⁶⁹

Los primeros días de 1956, Odría convocó a una reunión política en Palacio de Gobierno a una treintena de personalidades de diversos partidos políticos, de la banca, el comercio y la industria con el fin de llegar a un acuerdo sobre un candidato a la presidencia que aglutinaría a todas las fuerzas patrióticas. A ese encuentro no fueron invitados los representantes de la Coalición Nacional y del Partido Social Progresista, además de la inasistencia de Luis Flores, de la Unión Revolucionaria. En esta sesión se encargó a Luis Miró Quesada y Augusto Wiese la convocatoria a una nueva reunión, esta vez en el General de Santo Domingo. La reunión contó con la presencia de nueve organizaciones, incluida la Unión Revolucionaria, aunque el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Social Progresista y el Partido Socialista se abstuvieron de concurrir. En dicha reunión los convocadores sometieron la siguiente moción a la asamblea: «Dada la necesidad de unir fuerzas cívicas y crear un clima de concordia y libertad, la Asamblea acuerda en principio propiciar la idea de una Convención, que en el proceso electoral próximo recomiende una candidatura de carácter nacional».⁷⁰

Esta moción fue aprobada, con la abstención de los señores Flores y Roselló. Este último propuso una moción previa:

Que la Asamblea acuerde recomendar al Gobierno, antes de contemplar cualquier Convención de partidos políticos, la satisfacción de los postulados expresados en la Declaración del 20 de julio y aclamados multitudinariamente por la ciudadanía, a saber: a) derogar la ley de seguridad interior; b) reforma del estatuto electoral con escrutinio final en mesas; c) amnistía política general.⁷¹

Por supuesto, esta moción ni siquiera fue sometida a votación. La reunión terminó eligiendo una comisión encargada de sentar las bases de una convención. Los elegidos fueron Carlos Moreyra (Movimiento Democrático Pradista), Julio de la Piedra del Partido Restaurador (PR), Elías Lozada del Partido Social Nacionalista (PSN), Luis Villarán de la Unión Cívica Nacional (UCN) y Juan Vicente Nicolini del Partido Demócrata (PD). Cabe notar que los representantes del Movimiento

69 «El Frente Nacional de Mujeres, defensor del hogar, recomienda a las mujeres de Ica no asistir a la concentración organizada por la Coalición ni dejar que vayan sus familiares. Este llamado, en bien del hogar, lo hacemos por los peligrosos métodos violentos y agresivos de los matones que trae a esta ciudad el señor Pedro Roselló, Presidente de la Coalición, y enemigo número 1 de los modestos inquilinos. Ninguno debe asistir». *La Prensa* del 9 de enero denuncia a Nina Flores como autora de esos volantes.

70 *El Comercio*, 15 de enero de 1956

71 *Ibid.*

Democrático Pradista, a pesar de declarar su coincidencia con la moción de Roselló, votaron a favor de la Convención, lo que motivó la crítica de La Prensa. La minoría parlamentaria se pronunció contra el «concilio limense» y la influencia del oficialismo.⁷²

Para mediados de enero el gobierno promulgó una modificatoria a la Ley de Seguridad Interior de la República que otorgaba una amnistía parcial. Acto seguido, la Coalición Nacional, el Partido Demócrata Cristiano y el Movimiento Social Progresista expresaron su disconformidad con la parcialidad de la medida. El Partido Demócrata Cristiano expresó claramente que no se podía confundir la condición personal de elector con el carácter institucional de los partidos declarados ilegales, de allí que la amnistía reservada a unos cuantos políticos era inadmisibile.⁷³ El hecho es que la comisión encargada de organizar la convención no opinaba igual. Muy por el contrario, ella vio en esta medida un nuevo avance «en el orden de las efectivas seguridades que deben amparar el sufragio».⁷⁴ En los días sucesivos diversos pronunciamientos de partidos de la oposición, así como de la comisión pro-convención, dieron pistas del accionar del Movimiento Demócrata Pradista para colocar a su candidato, Manuel Prado, en una situación ventajosa: en primer lugar salió a luz un comunicado⁷⁵ en donde el Movimiento Democrático Pradista anunciaba su inminente salida de la convención si no se llegaba a constituir un Gabinete de concertación y un nuevo JNE. Para la oposición,⁷⁶ este anuncio no era más que una maniobra para imponer un candidato propio. Frente a esta situación, los miembros de la comisión pro-convención dirigieron una carta de renuncia a los señores Wiese y Miró Quesada en donde exponían la ambivalente posición del Movimiento Democrático Pradista desde un inicio, «quien condicionaba fundamentalmente la presencia franca de su partido en la convención o su alejamiento definitivo, a la decisión de su candidato, doctor Manuel Prado, de aceptar o no su postulación presidencial». Finalmente, Moreyra y Paz Soldán se apartó definitivamente de la comisión el día 30 de enero⁷⁷ alegando una «campaña difamatoria» y acusando a la convención de intentar nombrar un candidato gobiernista.⁷⁸ El Movimiento Democrático Pradista denunció «el juego político que pretende, por todos los medios, dividir al país en sólo dos campos irreductiblemente opuestos, negando así toda posibilidad de otra línea política, aún cuando esta coincidiera, en lo fundamental, con las demandas «oposicionistas»».⁷⁹

En términos generales, este mes de campaña estuvo caracterizado por una serie de manifestaciones de la Coalición Nacional en ciudades como Piura, Chiclayo, Ica, Callao y Chimbote. También los pradistas tuvieron desplazamientos por el norte del país. En todos los actos políticos no faltó la presencia aprista para exigir libertades políticas y la legalización del partido. Por su parte, el Partido Demócrata Cristiano llevó a cabo su convención nacional del 14 al 17 de enero. El principal acuerdo político fue propiciar un frente electoral de base ancha que llevara a la Presidencia a un candidato realmente democrático, alejado totalmente del oficialismo.⁸⁰ En este sentido, en el marco de las conversaciones entre las fuerzas de la oposición, el Partido Demócrata Cristiano, junto a otros partidos, denunciaron el doble papel del Movimiento Demócrata Pradista, cerrando así cualquier posibilidad de conformar un frente con esta agrupación.

72 Los Parlamentarios firmantes son J.A. Encinas (Puno), L.E. Galván (Ayacucho), Felipe Rosas (Arequipa) y Rafael Aguilar (Cusco).

73 Por el contrario, Carlos Miró Quesada (quien había retornado recientemente del extranjero gracias a la amnistía), expresa su acuerdo por la norma pues «[...] la amnistía no puede comprender a quienes por sus métodos criminales y terroristas, sistemas [sic] sectarios están incurso en el Art. 53.º de la Constitución del Estado, que no reconoce la existencia de los partidos internacionales». *La Prensa*, 8 de febrero de 1956.

74 *El Comercio*, 25 de enero de 1956.

75 *La Prensa*, 28 de enero de 1956

76 Se autodenominan de oposición la Unión Revolucionaria, la Coalición Nacional, la Democracia Cristiana, el Movimiento Patriótico y la Unión Democrática Peruana.

77 *El Comercio*, 4 de febrero de 1956.

78 *Ibíd.*

79 Comunicado del Movimiento Democrático Pradista en *La Prensa* del 29 de enero de 1956.

80 *La Prensa*, 18 de enero de 1956.

A esto hay que sumar un hecho adicional. Del 16 al 25 de febrero, la guarnición de Iquitos, bajo el mando del general Marcial Merino se levantó en armas contra el gobierno de Odría. Inmediatamente se suspendieron por treinta días las garantías constitucionales en todo el país y se detuvo a los principales líderes de la oposición, sobre todo a los miembros de la Coalición Nacional, y a los periodistas de su vocero, La Prensa. En un mensaje a la nación, Odría responsabilizó de los sucesos a la demagogia de la extrema derecha y a la Coalición Nacional.⁸¹ Asimismo, el ministro de Gobierno y Policía informó en un comunicado que se «procedió a la detención de don Pedro Beltrán, instigador principal de la campaña subversiva que ha llevado a cargo el diario *La Prensa*, órgano del motín de Iquitos. Por lo demás, no se ha decretado el cierre del diario, ni de su vespertino *Última Hora*».⁸² Cerca de cuarenta periodistas detenidos en la cárcel de El Frontón, con el apoyo de otros órganos de prensa, levantaron su voz de protesta frente a tremenda arbitrariedad. La Sociedad Interamericana de Prensa también intervino pidiendo la libertad de Pedro Beltrán así como de los demás detenidos.⁸³ Casi veinte días después de los sucesos, *La Prensa* volvió a circular exponiendo los motivos por los que no había podido salir al público: el intento de censura por parte del gobierno.⁸⁴ La Prensa sostenía que no podía permitir la intromisión ni la presencia de oficiales de la policía en su local y, menos aún, la detención de periodistas, por lo que se negó a circular bajo tales condiciones. La suspensión de garantías constitucionales generó una ola de críticas, entre ellas la de Bustamante y Rivero quien declaró que «se anuncia reiteradamente en los comunicados oficiales que el levantamiento es local y está circunscrito a la División de la Selva, no obstante lo cual la suspensión de las garantías constitucionales afecta a toda la República y paraliza en toda ella la libre gestión de los partidos. Entretanto, los plazos electorales siguen corriendo».⁸⁵ El episodio de Iquitos finalmente concluyó con el restablecimiento de las garantías suspendidas, poniéndose en libertad a todos los detenidos políticos.

LAS CANDIDATURAS

La mayoría de los candidatos entre 1931 y 1956 no eran dirigentes de partidos institucionalizados sino representantes de élites oligárquicas que fundaban transitorios «partidos» de notables con sus reducidas clientelas o que simplemente colocaban a su candidatura y a su movimiento un membrete partidario que, con frecuencia, derivaba de su propio apellido. En las elecciones de 1936, Manuel Vicente Villarán fue el último candidato del Partido Civil, un viejo partido de notables que desapareció en los posteriores procesos electorales. Curiosamente, los candidatos adquirían fuerza electoral en la medida en que los partidos institucionalizados de masas, fueran vetados (Apra, Partido Comunista) o no vetados (Unión Revolucionaria), los respaldaban y que algún diario de circulación nacional (El Comercio, La Prensa y La Crónica) se constituía en su vocero.

En algunos casos, como en las elecciones de 1956, el dictador del gobierno de turno tomaba la iniciativa y convocaba a conocidas personalidades de las élites, excluyendo desde luego a los llamados partidos internacionales (Apra y Partido Comunista) y también a los nuevos partidos antioligárquicos recién surgidos

81 Mensaje a la nación, *El Comercio*, 4 de marzo de 1956.

82 Comunicado oficial, *El Comercio*, 18 de febrero de 1956.

83 *La Prensa*, 7, 8 y 12 de marzo de 1956.

84 El editorial del día 17 de febrero de 1956 de *La Prensa* (edición incautada) señalaba: «El peligro de que la obcecación del gobierno en su negativa a garantizar la realización de un proceso electoral libre y honesto, diera motivo a un golpe militar, se ha hecho, lamentablemente, realidad. Y decimos lamentablemente porque hemos sostenido y seguiremos sosteniendo que el país debe encontrar su definitivo rumbo democrático no mediante revoluciones sino a través del camino que señala la Constitución de la República: un proceso electoral libre en que la voluntad del pueblo soberano se relegue en las ánforas, dentro de la vigencia de todas las garantías que señala la carta fundamental; y con el respeto absoluto del gobierno al resultado de esa elección.

El gobierno se ha negado obstinadamente a seguir ese camino, que es el de su específico deber. Ahora, producido el levantamiento de Iquitos, no parece tampoco haber entendido su responsabilidad, pues lejos de darse cuenta de que la única manera de satisfacer el sentimiento público es variar, radicalmente su línea de acción, responsabiliza de los sucesos a quienes han estado reclamando, precisamente, la vigencia de las libertades públicas, como el mejor medio de evitar soluciones de fuerza».

85 *El Comercio*, 23 de febrero de 1956.

(Acción Popular, La Democracia Cristiana y el Movimiento Social Progresista). En otros casos, como en las elecciones de 1945, un ex dictador relativamente prestigioso haría de gran compondedor de la candidatura de Bustamante y del Apra para que ella sea aceptada por las élites oligárquicas y las Fuerzas Armadas. Los candidatos a la Presidencia, así nominados, ejercían un papel decisivo en la nominación de los vicepresidentes y de los candidatos al Parlamento en coordinación con los partidos de notables que los respaldaban o con el visto bueno de los partidos institucionalizados (Apra, Partido Comunista, Unión Revolucionaria), que les ofrecían su apoyo. Solo en las elecciones de 1931 y en las de 1962 y 1963, los partidos institucionalizados de masas pudieron nominar sus propios candidatos que, generalmente, eran los propios jefes de sus partidos. El nivel de institucionalización y de organización de éstos fue decisivo para hacer sentir su peso e incidir en la nominación de los candidatos a la vicepresidencia y al Congreso.

Las candidaturas en 1939

El mes de julio se inició con la proclamación de Manuel Prado como candidato a la Presidencia por parte de los partidos democrático, reformista, progresista, liberal, y social nacionalista. Para fines de mes la candidatura se reafirmó con la realización de un coctel en el Club de la Unión y con un agasajo en el restaurante La Cabaña (realizado el 4 de agosto), al que asistió un número considerable de personas —según el diario *La Crónica*, vocero de dicha candidatura—convocadas por diversos dirigentes obreros.⁸⁶

A mediados de agosto apareció en el diario *La Crónica* una publicación según la cual la Unión Revolucionaria invitaba a una reinscripción general de correligionarios. Esta medida intentaba dividir a este partido para respaldar la candidatura Prado.⁸⁷ Los días siguientes, *La Crónica* reprodujo algunos documentos que presentaban a Cirilo Ortega como jefe máximo de la Unión Revolucionaria y deslindaban con el fascismo del sector que apoyaba a José Quesada. Esto impulsó una confrontación entre los bandos de la Unión Revolucionaria que se agudizó cuando el sector encabezado por Luis Flores —en ese momento desterrado en Chile— proclamó a José Quesada, quien había sido lanzado previamente por el Frente Patriótico. Para apuntalar su candidatura, José Quesada adquirió el diario *La Prensa* que le serviría como medio de propaganda⁸⁸ y como difusor de las directivas de la Unión Revolucionaria de Flores.⁸⁹ Ambos bandos se acusaban mutuamente de disidentes.⁹⁰

86 Así figura en la publicidad aparecida el día 3 de agosto en *La Crónica*.

87 Así lo reconoce el APRA, en la tribuna del 23 de agosto, advirtiendo que esa maniobra también se quería aplicar a su partido, lo que después efectivamente sucedería, aunque sin mucho éxito.

88 Jorge Chávez Calderón renunció a la presidencia y el directorio de ese medio por considerar que el nuevo rumbo del diario iría en contra de sus convicciones.

89 Desde los primeros días de la campaña, la Unión Revolucionaria advierte en un comunicado que en otros diarios aparecían noticias «desafectas a la Unión Revolucionaria y a su candidato José Quesada, que tienden por tanto a favorecer a sus adversarios». *La Prensa*, 13 de agosto.

90 «El grupo disidente de la UR que patrocina al candidato incorporado en sus enrarecidas filas, a la hora undécima, con el exclusivo fin de postular su propia candidatura, vuelve a invocar el decoro en la contienda política. Y como prueba inmediata de la insinceridad de esa invocación, prodiga a sus adversarios frases como éstas: «que ocurren a métodos vedados por la dignidad» que se humilló a un hombre, obligándole a renegar del credo de su Partido y que se le convirtió, después, en el agitador de la desunión y de la deslealtad y que, por último, se combate al titulado Frente Patriótico con armas innobles. Es así como ha actuado siempre este grupo insignificante, al que nunca se le han aplicado esas frases que bien ganada las tiene desde que, con hipocresía y cobardemente, condenara el 20 de febrero al hombre a quien pretendieron befas y abandonar en su prisión, al hombre que está muy por encima de sus histéricas imprecaciones». *La Crónica*, 21 de agosto.

Esta confrontación asumió nuevos caracteres con la inscripción de la Unión Revolucionaria bajo personería de Enrique Rubín en el JNE.⁹¹ Los intentos de Manuel Mujica Gallo de impedir la inscripción fracasaron, con lo cual el bando de Flores quedó legalmente fuera de la representación de la Unión Revolucionaria.⁹² La facción de Ortega se proclamaba la legítima representante de ese partido.⁹³

A pocos días de las elecciones, se hizo oficial la fórmula presidencial de ambos candidatos: Manuel Prado iba acompañado por Rafael Larco Herrera y Carlos Gibson, en la primera y segunda vicepresidencia, respectivamente, mientras que José Quesada llevaba como primer vicepresidente a Manuel Diez Canseco y al capitán de fragata Víctor Escudero en la segunda vicepresidencia.

El candidato único de 1950

La campaña electoral se inició con la proclamación del general Odría por la Unión Democrática, un conglomerado de pequeños partidos: el Partido Liberal, el Partido Nacionalista, el Partido Progresista, el Partido Constitucional, el Partido Democrático Reformista, el Partido Regionalista del Perú y la coalición Regionalista del Callao.⁹⁴ Asimismo, el inicio formal de la campaña fue acompañado por el inicio del proceso judicial contra los sublevados apristas del 3 de octubre.⁹⁵ En este contexto, *El Comercio* desplegó una campaña alarmista, informando de diversos atentados apristas. Mientras tanto, las proclamaciones odríistas continuaban. Odría se dedicaba a visitar obras públicas en construcción⁹⁶ y a recibir saludos y agradecimientos de comerciantes de los mercados, como de la Federación de Comerciantes e Industriales Minoristas de los mercados y anexos de Lima,⁹⁷ además de recibir el apoyo de asociaciones de barriadas, entre ellas, la más importante, la Asociación de Padres de Familia 27 de octubre.⁹⁸ En sus esfuerzos por detener el accionar aprista en la clandestinidad, el gobierno emitió un decreto para controlar los mimeógrafos y contener la propaganda «subversiva»⁹⁹ En ese intento la policía dio muerte al dirigente sindical aprista Luis Negreiros, bajo el pretexto que se había resistido al arresto.⁹⁹ Los ex parlamentarios independientes ponían como requisito para apoyar a Odría su renuncia a la Presidencia de la República un mes antes de las elecciones.¹⁰⁰ La oposición sostenía que la Constitución de 1933 estipulaba la renuncia obligatoria de los funcionarios del Poder Ejecutivo seis meses antes de las elecciones, lo que significaba que bajo ningún considerando Odría podría postular.¹⁰¹

91 Comunicado de prensa publicado el 13 de agosto en La Prensa: «El JNE, en sesión de 10 del presente, acordó la inscripción del partido político Unión Revolucionaria, a solicitud de don Enrique B. Rubín, en su carácter de presidente accidental del Consejo Supremo de Defensa de dicho partido, por haber cumplido con los requisitos exigidos por el Art. 105.º de la ley N.º 8932, de conformidad con los cuales declara también que el partido ha lanzado la candidatura del ciudadano don Manuel Prado a la Presidencia de la República».

92 «La inscripción del grupo cismático. Actitud inexplicable del Jurado Nacional: El JNE, haciendo una interpretación verdaderamente arbitraria de la ley, ha denegado la solicitud que presentara el señor Manuel Mujica Gallo, Secretario General de la U.R. y representante del Jefe Supremo, doctor Luis A. Flores. Por el momento nos limitamos a manifestar la profunda extrañeza que tiene que causar en el ánimo público una resolución del Jurado que contradice la permanencia del registro electoral, que permite la inscripción de cualquier grupo insignificante y sin personería con el nombre de un partido poderoso y popular, y que, por consiguiente, perjudica derechos legítimos y tolera la usurpación y el uso fraudulento de lo ajeno». *La Prensa*, 18 de agosto. Flores decide, a raíz de lo sucedido, «expulsar» a Ortega y sus seguidores por «traición y venta al enemigo», decisión que causa la burla de Ortega.

93 «Los Disidentes fascistas, perdido todo control y desmintiéndose a sí mismos, se presentan al Jurado Nacional dando su último manotazo de ahogados [...]. El asunto está, pues, absolutamente terminado. La UR está inscrita legalmente, y de esta inscripción emanan derechos específicos que la ley apunta. Ni una palabra más. Todo aquello de la fuerza política, de las masas que siguen a tal o cual señor, es cosa que está por verse [...]». *La Crónica*, 3 de septiembre.

94 *El Comercio*, 6 de enero de 1950. Después se sumarían el Partido Demócrata (4 de mayo) y el Partido Laborista (10 de mayo). Por último (el 10 de junio) lo haría la Unión Revolucionaria Democrática, con su jefe interino Enrique B. Rubín.

95 *El Comercio*, 4 de enero de 1950.

96 Como el local del Ministerio de Hacienda, la Central Hidroeléctrica del Cañón del Pato y diversas unidades escolares y obras de irrigación.

97 *El Comercio*, 8 de febrero de 1950.

98 El 14 de mayo esa asociación suscribe la candidatura presidencial de Odría. Diez días después, la junta militar crea el distrito 27 de octubre.

99 Esta versión oficial es respaldada por *El Comercio*, 24 de marzo.

100 *Jornada*, 24 de marzo de 1950.

101 *Jornada*, 25 de marzo de 1950.

Por su parte, la Unión Revolucionaria y la Alianza Nacional¹⁰² mantuvieron sus condicionamientos para un eventual apoyo a Odría: la Unión Revolucionaria, a pesar de ser parte del comité político oficialista en condición de minoría, mantuvo su posición de que Odría renunciaría dos meses antes de las elecciones. En medio de esas negociaciones, la Unión Revolucionaria solicitó su inscripción al JNE, presentando como candidatos simbólicos a Ernesto Delgado Gutiérrez, David Aguilar y Felipe Dorregaray. La evidencia de dos bandos en la Unión Revolucionaria era clara. Además de los condicionamientos planteados por la Unión Revolucionaria al oficialismo, se sumaba la exigencia de un 30% de las representaciones (que incluía por lo menos un representante por departamento) y la primera vicepresidencia. Encabezada por el bando pro oficialista dentro de la Unión Revolucionaria David Aguilar Cornejo, quien impulsó un pronunciamiento amistoso con el gobierno.¹⁰³ Más adelante, el comité ejecutivo de la Unión Revolucionaria adoptó un conjunto de acuerdos presentados en un memorando al presidente de la Junta Militar, en el que se exponía las condiciones mínimas¹⁰⁴ para acompañarlo en la campaña, lo que finalmente haría más difícil dicho acuerdo.



Al declarar el JNE improcedente la inscripción de la Unión Revolucionaria y al producirse la proclamación de Odría como candidato presidencial, la Unión Revolucionaria decidió romper con el gobierno y retirarse del comité electoral de dicha candidatura. Con este rompimiento quedó definido el escenario electoral: por un lado, los grupos que apoyaban la candidatura de Odría, y, por el otro, las organizaciones que denunciaban el descrédito del proceso electoral, ocupando así el espectro de la oposición.¹⁰⁵ Posteriormente, el 9 de mayo, la Unión

102 Es de presumir que la Alianza Nacional acompañará a la Unión Revolucionaria en sus condicionamientos, en una actitud de evaluación del proceso y como parte de su objetivo de que se derogase la Ley de Seguridad, puesto que ya tenía la intención de conformar una «vasta unión nacional» para constituir un gobierno que ofreciera garantías. La Prensa, 13 de marzo de 1950. Cfr. Gonzalo Portocarrero, op. cit., p. 200.

103 «1.° La UR mantiene y ratifica su amistad con la JMG que preside el señor Manuel A. Odría.

2.° Existen discrepancias de forma acerca de la solución que debe darse al problema electoral, pero prosiguen con éxito las conversaciones con el señor Presidente de la Junta y los grupos políticos, abrigándose la esperanza de llegar a un resultado feliz.

3.° El Partido no ha hecho ninguna declaración política acerca de la detención del Sr. Eudocio Ravines». *Jornada*, 11 de abril de 1950.

104 «1.° El General Odría dejaría la presidencia de la Junta, por lo menos, con treinta días de anticipación al acto de sufragio.

2.° Derogatoria de la Ley de Seguridad Interior de la República.

3.° Reforma del Estatuto Electoral, en el sentido exigido por la opinión pública.

4.° El 33 por ciento de las representaciones parlamentarias y la Primera Vicepresidencia para la UR; y los candidatos urristas a diputaciones, senadurías y la Primera Vicepresidencia serían proclamados al mismo tiempo que la candidatura del General Odría a la Presidencia de la República. En lo que respecta al punto cuarto del memorando, se dice que el General Odría ha admitido el porcentaje de representaciones, pero no lo relativo a la candidatura a la primera vicepresidencia, aunque habría dado seguridades en el sentido de que el candidato a la Primera Vicepresidencia no serían ni el Sr. Dasso y ni el Sr. Boza». *Jornada*, 21 de abril de 1950.

105 «No se puede hablar de libertad de sufragio cuando ella está coartada o recortada durante las etapas anteriores a la votación. La verdad de unas elecciones consiste en el curso irreprochable de todo el proceso. Es por tan clara razón, precisamente, que nuestra Carta Fundamental exige la renuncia adelantada en seis meses de todos los funcionarios del Poder Ejecutivo; pues sería una burla aducir que un miembro del gobierno estuvo en igualdad de condiciones con sus adversarios porque dejó el cargo poco antes o en el día mismo del acto comicial. Es también inadmisibles que la mayor parte del proceso se desarrolle bajo condiciones opresivas y amenazadoras, que dificultan, estorban o definitivamente impiden la actividad política y la propaganda electoral. Tal es el caso de esta situación rarísima a que

Revolucionaria y otras personalidades conformaron el Comité de Acción Cívica,¹⁰⁶ que se alió con la Liga Nacional Democrática, lanzando la candidatura de Ernesto Montagne con Ernesto Delgado Gutiérrez y Francisco Mostajo en las vicepresidencias.¹⁰⁷ Debido a este rompimiento, la Unión Revolucionaria tuvo que enfrentar varios intentos divisionistas dentro de sus filas, comenzando por el del departamento de Piura, lo que la obligó a convocar a una asamblea general de delegados para ratificar la adhesión a Luis Flores.¹⁰⁸ También la Alianza Nacional marcó distancia con el gobierno. Eudocio Ravines había sido detenido días atrás, por supuestas «actividades subversivas que venía desarrollando».¹⁰⁹ Este hecho implicó el rompimiento definitivo entre la Alianza Nacional y la Junta Militar. Pedro Beltrán renunció a la presidencia del Banco Central de Reserva, siguiéndolo Carlos Rizo Patrón.¹¹⁰ A la detención del director de La Prensa, acusado por el gobierno de cometer actos subversivos, se sumó el develamiento de un supuesto «plan aprista para sabotear el proceso electoral».¹¹¹

Recordemos que la Liga Nacional Democrática nació como un gran esfuerzo por formar un espacio de oposición progresista a la dictadura de Odría. Un gran aporte fue la inclusión del Partido Social Republicano que, junto al Movimiento Popular Democrático (de Bustamante y Rivero), impulsaron los trabajos de propaganda. Semanas antes salió a la luz el documento de constitución de la Liga Nacional Democrática, organización de «fuerzas democráticas y progresistas» que se comprometía a luchar y trabajar por un conjunto de demandas que marcó la coyuntura electoral.¹¹² La Liga fue prontamente bloqueada en sus diversas actividades políticas por el gobierno. Ello no obstante, la Liga Nacional Democrática siguió con su programa de viajes de coordinación al norte, centro, y sur de la República, enviando como representantes a Osoreo, Bielich y Villegas.¹¹³ Otro de los obstáculos que se presentó fue la demora de los permisos para la propaganda política. Asimismo se impidieron diversas reuniones políticas, entre ellas, la reunión de la liga universitaria en el local del partido. Esta situación llevó a la Liga a exigir a los institutos armados que no se dejasen manipular por las «camarillas perniciosas»¹¹⁴ Fue entonces que la Liga Nacional Democrática emitió una declaración que tenía por finalidad tender puentes de entendimiento con la Unión Revolucionaria a fin de formar una alianza, que se concretó los primeros días de mayo con la incorporación del Comité de Acción Cívica a la Liga. Mientras tanto, la Liga instalaba comités departamentales con miras a organizar a las fuerzas de oposición y a realizar la recolección de firmas. Finalmente, después de superar muchos obstáculos impuestos por el gobierno a través de sus prefecturas, se llevó a cabo la manifestación de la Liga en Arequipa, el 12 de mayo, que fue todo un éxito, logrando congregarse a 25 mil ciudadanos en la Plaza de Armas de dicha ciudad.¹¹⁵

A la par que Jornada, el vocero de esta candidatura, denunciaba las injusticias de una candidatura desde el poder, se iniciaban las detenciones de miembros de la oposición, como por ejemplo, la del secretario departamental de Ica de la Unión Revolucionaria, justamente en la ciudad donde la Liga tenía anunciada su segunda manifestación. El plan gobiernista de obstrucción continuó: lo más significativo fue la privación del derecho al uso de la radio como medio de propaganda política. Es preciso anotar que las campañas radiales se realizaban previa contratación de una emisora, para después solicitar la respectiva autorización al gobierno, que no llegó a producirse. Hay que

estamos asistiendo [...]». *Jornada*, editorial del 22 de abril.

106 El Partido Radical se adhiere a la Acción Cívica, proclamando a Montagne.

107 *Jornada*, 11 de mayo de 1950.

108 *Jornada*, 22 de mayo de 1950.

109 *El Comercio*, 7 de abril de 1950.

110 El 13 de abril la Alianza Nacional se declara en receso.

111 El 3 de abril *El Comercio* reproduce el documento en cuestión en donde se describe «al detalle» el plan de sabotaje.

112 «Una vez organizado este movimiento cívico y democrático auspiciaremos las candidaturas que más garantía presten a la realización de las bases antes expuestas. Humberto Núñez Borja, Arturo Osoreo Gálvez, Óscar Trilles, Guillermo Hoyos Osoreo, Javier Belaunde, Teodoro Núñez Ureta, Ismael Bielich Flores, Roberto Ramírez del Villar». *Jornada*, 28 de marzo de 1950.

113 *Jornada*, 14 de abril de 1950.

114 *Jornada*, 11 de abril de 1950.

115 *Jornada*, 13 de mayo.

entender que la radio, además de la prensa escrita, era el principal medio de propaganda política en la época. La campaña de Odría, sin embargo, contaba con todas las facilidades del caso, teniendo a su disposición una serie de emisoras encargadas de difundir las obras públicas de la Junta Militar, razón por la cual Jornada emprendió una campaña de denuncia del uso monopólico de este medio de difusión.¹¹⁶ A pesar de todo, la Liga logró que Radio Victoria iniciara, el 29 de mayo, la campaña radial, asumiendo todos los riesgos que esta decisión implicaba. Otros aspectos de la campaña en los que también intervino el gobierno fueron la negativa a autorizar la apertura de locales políticos y la detención de los automóviles encargados de la propaganda montagnista.¹¹⁷

El 2 de junio la Liga inscribió ante el JNE la candidatura de Montagne. Ese mismo día Odría «desciende al llano», dejando al mando del Ejecutivo al general Zenón Noriega. Con admirable celeridad, el JNE inscribió la candidatura presidencial de Odría, la que fue inmediatamente tachada por el general E. Montagne. En un mensaje transmitido por Radio Victoria, el candidato de la oposición fundamentó la inconstitucionalidad de dicha candidatura, mientras que los manifestantes que lo acompañaban eran reprimidos por la policía.¹¹⁸ La prensa oficialista justificó la represión de las fuerzas del orden aduciendo ataques de los partidarios de la Liga, junto con los apristas, al local de Odría.¹¹⁹ Para el 11 de junio, el JNE había decidido no inscribir la candidatura de la Liga, arguyendo que las firmas presentadas pertenecían a la Unión Revolucionaria y no a la Liga. Ante esta decisión, la Liga anunció un mitin de protesta y emitió un comunicado explicativo dirigido a la opinión pública.¹²⁰

A partir de este momento la situación se tornó muy tensa. La policía clausuró todos los locales de la Liga y de la Unión Revolucionaria y en Arequipa una protesta estudiantil se transformó en una sublevación. Una vez sucedido el levantamiento de Arequipa, la Junta Militar denunció el empleo de procedimientos apristas de escándalo y violencia para frustrar las elecciones. Con este pretexto se inició una intensa persecución que terminó con varios detenidos, apristas y miembros de la Liga, entre ellos el mismo Montagne. Odría llegó a allanar el local del Club Nacional, lo que ocasionó la airada protesta de su presidente, Waldemar Schroder.¹²¹ Incluso un diario pro oficialista —como *El Comercio*— criticó las medidas adoptadas por el gobierno, sobre todo el hecho de que estuviesen detenidos candidatos a representaciones de la oposición.

El 6 de junio, al mismo tiempo que el JNE inscribía la candidatura Manuel A. Odría —con Héctor Boza y Federico Bolognesi en la primera

116 *Jornada*, 20, 22, 23, 24 y 26 de mayo de 1950.

117 *Jornada*, 27 y 28 de mayo de 1950.

118 *Jornada*, 7 de junio de 1950.

119 *El Comercio*, 7 de junio.

120 *Jornada*, 12 de junio de 1950.

121 *El Comercio*, 16 de junio de 1950.

y segunda vicepresidencia, respectivamente— y después de la denegatoria del JNE de inscribir a Montagne, el gobierno emitió el Decreto Ley N.º 11384, según el cual solo serían inscritos los candidatos al Parlamento que patrocinaran candidaturas a la Presidencia de la República. En estas condiciones, los candidatos de las circunscripciones de Ica, Lima, Piura, Callao y Ancash solicitaron una prórroga en las elecciones para cumplir con los requisitos propuestos. La prórroga no fue necesaria, dado que el Jurado Departamental de Lima y otros más permitieron la inscripción de tres listas parlamentarias: una oficialista y dos independientes. Los candidatos a representaciones parlamentarias agradecieron al general Zenón Noriega la aceptación de la inscripción. Las elecciones con candidato único se realizaron el 2 de junio, sin dificultades de importancia.

Las candidaturas de 1956

Para fines de marzo de 1956, los diarios de la capital recogían dos declaraciones que explicaban la primera frustración de una candidatura de «unidad nacional» encarnada en Hernando de Lavalle, convocado entonces por el presidente Odría.¹²² En una reunión posterior, Lavalle expresó la necesidad de eliminar las medidas representativas para dar muestras de apertura política. Bajo estas mejores condiciones, Lavalle inició conversaciones con diversos sectores, entre ellos la Coalición Nacional y la Democracia Cristiana, quienes plantearon como requisito para su participación el cumplimiento de los postulados del 20 de julio, los cuales inmediatamente fueron transmitidos al jefe de Estado. En su declaración, los grupos de oposición señalaron que, ante la negativa del gobierno de satisfacer las demandas, habían formulado otras exigencias mínimas,¹²³ que tampoco fueron aceptadas, lo que motivó que los grupos de oposición responsabilizaran al gobierno de haber frustrado la posibilidad de unificación nacional; saludaban al mismo tiempo la actitud patriótica de Lavalle al realizar esas gestiones.

Sería un error creer que las posibilidades políticas de la candidatura de Lavalle estaban cerradas. De hecho, la Democracia Cristiana tomó la iniciativa de retomar el diálogo con Lavalle, aunque bajo ciertas condiciones para un eventual apoyo a esta candidatura.¹²⁴ Lavalle logró de ese modo el apoyo de una fuerza nueva y promisoría en el sur de la República. Pero este avance no quedaría allí. Días después obtuvo el apoyo de la Coalición Nacional, justo cuando Prado llegaba a Lima a desplegar su campaña presidencial. Ambas agrupaciones consideran que esta candidatura representaba una «independencia real y efectiva», dado que no poseía compromiso con el régimen vigente.¹²⁵ A ambas agrupaciones se unió la Unión Revolucionaria, con su comité departamental de Lima, y algunos otros pequeños partidos más.¹²⁶ Definitivamente, la adhesión más importante —aunque todavía no hecha pública— sería la del Partido Aprista, quien decidió apoyar a Lavalle a cambio de garantizar la legalización de dicho partido. También el Partido Restaurador estuvo pendiente por cerca de una semana para la proclamación de esta candidatura. El responsable de las negociaciones fue David Aguilar quien —después de la salida de Julio de la Piedra— había quedado, además de Víctor Casagrande, como hombre fuerte dentro de la agrupación.¹²⁷ Mientras tanto, se avizoraron otras pequeñas candidaturas, como las de Carlos Miró Quesada,

122 *El Comercio*, 30 de mayo de 1956; *La Prensa*, 29 de mayo de 1956.

123 Entre otras, las exigencias mínimas eran las siguientes: «i) En cuanto al Gabinete: cambio del titular del Ministerio de Gobierno y Policía, por persona, civil o militar, que inspire confianza general a la ciudadanía; ii) En cuanto al JNE: cambio de cuatro de sus actuales miembros por personas de reconocida imparcialidad, y una vez integrado así el JNE, procedería este organismo a designar los Jurados Departamentales, iii) En cuanto al estatuto electoral: precisa delimitación, por vía reglamentaria, de los alcances del Art. 183.º, para los efectos de garantizar la intangibilidad de los escrutinios en mesa». *La Prensa*, 8 de abril de 1956.

124 Cfr. El comunicado del Partido Demócrata Cristiano en *La Prensa*, 8 de abril de 1956.

125 *La Prensa*, 18 de abril de 1956.

126 Entre ellos el Partido Democrático Reformista, El Partido Social Nacionalista, la Unión Demócrata, el Partido Descentralista, el Movimiento de Liberación Nacional, la Acción Democrática Revolucionaria y el Partido Socialista (de Jaime Benítez).

127 *La Prensa*, 30 de abril.

Carlos Miñano, Zenón Noriega y Héctor Boza. Los primeros días de mayo, Lavalle se inscribió en el JNE, presentando como vicepresidentes a Armando Montes de Peralta y Honorio Delgado. En la manifestación que siguió a la inscripción se pudo notar la presencia de Ramiro Prialé, Armando Villanueva del Campo, Luis Barrios y Pedro Aizcorbe, connotados líderes apristas.¹²⁸ Justo al día siguiente, el Partido Restaurador proclamó la candidatura de Lavalle. La demora había obedecido a los reparos de esta agrupación frente a algunas figuras de la oposición presentes en esta fórmula, especialmente la figura de Honorio Delgado, miembro de la Democracia Cristiana.¹²⁹ Lavalle, en un acto cívico, recibió la adhesión.¹³⁰

La Democracia Cristiana decidió retirar su apoyo a la fórmula Lavalle, declinando Honorio Delgado su postulación. En un comunicado, la Democracia Cristiana afirmó que ese alejamiento se debía a que se había vulnerado «el compromiso de mantenerse independiente, primero por incluir entre sus vicepresidentes a un ex ministro del actual régimen, y segundo por aceptar el apoyo del Partido oficialista y comprometerse en continuar con una política que rechazan». Poco después, la asamblea de la Democracia Cristiana acordó autorizar a sus comités a integrar listas de oposición que «sean garantía de renovación de métodos y sistemas y sometiéndose en lo demás a las directivas de los organismos nacionales».¹³¹ Ante esta situación, los pequeños partidos que proclamaron a Lavalle se apresuraron en renovar su respaldo a esta candidatura, pero ya el daño estaba hecho.

En la convención aprista del 8 al 10 de mayo se puso en consideración la proclamación de Lavalle en función de que el gobierno —a través del JNE— emitiese una declaración según la cual los militantes apristas pudiesen elegir y ser elegidos, además de la exigencia de que en cada lista departamental figurase un aprista como mínimo. Finalmente, a diferencia de lo que se esperaba, la convención aprobó como única moción la aprobación de la gestión de Prialé, dejando de lado la proclamación de Lavalle. La Prensa aseguró que Prialé había dado un plazo a Lavalle para que éste obtuviese la legalidad del partido o la garantía de elegir y poder ser elegidos.¹³²

LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Las agendas de las campañas electorales dependían del tipo de coyuntura electoral. En las coyunturas de transición democrática, las agendas se organizaban generalmente en torno a la derogatoria de algún dispositivo legal que violentaba las libertades civiles y políticas, la modificación de las normas electorales que impedían las elecciones libres, limpias, competitivas e inclusivas y otras demandas que favorecieran dicha

128 Según *La Prensa*, 3 de mayo de 1956.

129 *Ibid.*

130 «Pueden estar seguros que al llegar al gobierno continuaré la política de orden y prosperidad del Presidente de la República, con quien me liga además una muy grata amistad». *La Prensa*, 5 de mayo.

131 *El Comercio*, 10 de mayo.

132 *La Prensa*, 10 de mayo de 1956.

transición. En la coyuntura electoral de transición de 1956, el candidato de Acción Popular añadió a la agenda electoral la necesidad de realizar reformas antioligárquicas. En las coyunturas de continuidad autoritaria, como la de 1950, la agenda giró en torno al mantenimiento del orden o su cambio y la lucha contra las fuerzas que intentaban subvertirlo, además de la conveniencia de abrir el escenario electoral a la realización de elecciones competitivas y democráticas, derogando las disposiciones dictatoriales que las impedían. En las coyunturas de alternancia en el poder, como las de 1945 y 1962, las agendas contenían sobre todo las propuestas programáticas de reforma antioligárquica.

Las campañas electorales se desarrollaban en las plazas públicas de las ciudades grandes y medianas y en los medios de comunicación de masas, especialmente en la prensa escrita y en la radio. La TV, que apareció en 1958 en el Perú, se hizo presente en las campañas electorales a partir de 1962 y 1963, implicando una adecuación de los candidatos a las peculiaridades de relación personalizada que plantea este medio. Algunos candidatos, como Haya de la Torre, acostumbrados a las plazas públicas, tuvieron dificultades para acomodarse a las exigencias comunicativas de la TV. Por otro lado, las movilizaciones en las calles y los mítines en las plazas eran generalmente interferidos no sólo por partidarios de los candidatos adversarios sino también por los agentes del gobierno de turno, dando lugar a enfrentamientos violentos con inevitables heridos y contusos. Los candidatos a la Presidencia se veían obligados, en consecuencia a desplazarse a las principales ciudades acompañados no solo de los integrantes de su fórmula presidencial y de los postulantes al Parlamento sino también de sus fuerzas de choque. La fuerza e importancia de su candidatura se medían por la cantidad de manifestantes que acudían a la plaza a expresar su respaldo. En las campañas de 1962 y 1963, los periodistas y analistas electorales hablaban del «manifestómetro», una herramienta imaginada para medir el respaldo popular a las candidaturas.

Los diarios y las radios jugaron un papel importante en las campañas electorales. La importancia política y sus posibilidades de éxito se medían por el medio de prensa que las respaldaba. Algunos candidatos pudientes adquirirían un diario para respaldar su campaña electoral. Tal fue el caso de José Quesada quien, en 1939, adquirió La Prensa. Los diarios más importantes eran El Comercio, La Prensa, La Crónica y, ya en los años 60, Última Hora y Expreso. En la coyuntura de 1963, El Comercio y Expreso jugaron un papel decisivo en la elección de Fernando Belaunde como Presidente. Los diarios tenían influencia en las ciudades y su incidencia informativa y política fue creciendo en la medida que el alfabetismo y el nivel de educación se incrementaban. Las radios, que no eran muchas ni constituían aún redes, incidían, en cambio, en las ciudades y el campo. Además del apoyo de los medios, cada candidato desplegaba una agresiva publicidad en los grandes periódicos y transmitía propaganda electoral en la radio y en la televisión (en 1962 y 1963). Al apoyo de los diarios se suman pequeñas publicaciones periódicas independientes o de partido que aparecían especialmente para respaldar a su respectivo candidato. Finalmente, los infaltables volantes y afiches que se repartían masivamente en los mítines y en las movilizaciones desplegadas por los candidatos cumplían un rol propagandístico coyuntural.

No existen datos sobre las fuentes y el monto del financiamiento de las campañas electorales, pero los datos informales y los trascendidos de la prensa escrita comentaban de bolsas organizadas entre las élites oligárquicas para respaldar a determinado candidato o a determinados candidatos. En todo caso, no existía una norma que regulara y encargara la supervisión de los gastos de las campañas electorales y su financiamiento. [...]

LOS RESULTADOS ELECTORALES Y LA FORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS

No se cuenta con datos sobre votos nulos y blancos y, por consiguiente, sobre el nivel de ausentismo para las elecciones generales de 1939 y 1950. Según los resultados electorales de 1939, solo el 57% de los inscritos (597,182) fueron a votar. De ello, el 77.53% optó por Manuel Prado y el 22.47% por José Quesada. Prado se alzó con la victoria en los 23 departamentos de entonces, permitiéndole contar con una holgada mayoría parlamentaria, la mayoría de la cual era pradista, acompañada por algunos representantes apristas de segunda fila, comunistas, urristas y de la Coalición Conservadora. Los resultados de las elecciones generales de 1950, con candidato único no son confiables para nada. Pese a la dación del Decreto Ley N.º 11384 que, en pleno proceso electoral, solo permitía la inscripción de listas parlamentarias departamentales adscritas a candidaturas presidenciales, se inscribieron listas independientes, con aceptación de los jurados departamentales, en los departamentos de Ica, Lima, Piura, Callao y Áncash, habiendo triunfado algunos de ellos (Piura, por ejemplo) sin poner en peligro la muy cómoda mayoría parlamentaria del candidato único.

Los resultados de las elecciones generales de 1956 son más precisos y confiables. El 84% de los inscritos (1'575,741) emitieron su voto, la mayoría de ellos por un determinado candidato (94.27%). El ausentismo fue bajo (15.96%) y el porcentaje de votos nulos y blancos, muy bajo (5.73%). Manuel Prado triunfó con el 45.48% de los votos, seguido por Fernando Belaunde con el 36.68% y, muy lejos, por Hernando de Lavalle, con el 17.82%. Prado ganó en la mayoría de los departamentos, especialmente en los bastiones apristas (Libertad, Lambayeque, Cajamarca, Huánuco), Belaunde triunfó en seis departamentos (Arequipa, Cusco, Loreto, Piura, Puno y Tacna) y Lavalle perdió en todos ellos. El triunfo de Manuel Prado se hilvanó con acuerdos de diversas fuerzas políticas, especialmente con el Apra, dando lugar a pactos regionales en la conformación de listas parlamentarias, sentando las bases de lo que sería el Gobierno de la Convivencia. Prado contó con una holgada mayoría parlamentaria, pero también una minoría brillante y aguerrida, proveniente particularmente de la Democracia Cristiana y del Movimiento Social Progresista.

Los regímenes políticos salidos de estos procesos electorales semi competitivos y poco participativos no fueron obviamente poliarquías, ni siquiera cuasi poliarquías, sino regímenes oligárquicos cuasi competitivos. Por otro lado, las transiciones de 1939 y 1956 no fueron propiamente transiciones democráticas sino transiciones liberales pues pasaban de una hegemonía cerrada a regímenes oligárquicos semi competitivos.

En la medida que los actores políticos que competían en los procesos electorales no eran partidos institucionalizados sino caudillos, jefes de clanes familiares y de castas oligárquicas, las autoridades y los representantes que emergieron de dichos procesos contaron con un poder discrecional. Fue sobre todo el presidente de la República el que adquirió un superpoder frente a los otros poderes del Estado y frente a los partidos, grupos de interés y organizaciones sociales. No era tanto el diseño presidencialista de nuestras constituciones sino el bajo nivel de institucionalización de los partidos que lo respaldaban el que otorgaba un enorme poder al Presidente. Este poder se expresaba en diversos campos de acción, pero sobre en la designación de ministros, viceministros y altos funcionarios del gobierno, en la definición de las políticas públicas (económicas y políticas sociales) y en las relaciones de clientela con la población. Para fines prácticos, no existía un partido de gobierno que disputara al Presidente de la República el ejercicio del poder. En la medida que los partidos institucionalizados de clases medias y populares eran excluidos y no se llegaba a establecer con ellos coaliciones formales sino meras cooptaciones de sectores del partido o de líderes intermedios, la capacidad de intermediación, de negociación y de influencia de dichos partidos con el Presidente y con los poderes del Estado era muy baja. El Presidente seguía teniendo las manos libres para decidir con amplitud y sin controles.

Advertencia

Por su índole, este trabajo no se apoya particularmente en ninguna de las legislaciones electorales de América Latina o de Centroamérica, sino que trata de construir la figura del proceso electoral con una serie de rasgos generales comunes a muchos de los sistemas vigentes en la región. Sin embargo, cuando fue necesario citar artículos de ley a título de ejemplo se escogió, por razones de comodidad, el derecho costarricense y, asimismo, cuando fue necesario dar un nombre al órgano supremo director y contralor del proceso electoral, se usó el nombre de Tribunal Supremo de Elecciones, empleado en la Constitución y en las leyes de Costa Rica.

I. Concepto

La palabra proceso es, a la vez, de uso común y de uso especializado en diversas disciplinas científicas o teóricas. En el lenguaje ordinario se habla de procesos de descomposición, proceso de maduración, y se lo usa para designar la actividad productiva, artesanal o industrial (proceso de elaboración del pan). En ciencias naturales se habla de procesos de gestación, proceso digestivo; en ciencias sociales se oye hablar de procesos de deterioro, de ajuste, de homogenización, etc. Por su parte, en el campo jurídico se viene hablando, en un sentido cada vez más claro y riguroso, de proceso civil y penal, de proceso laboral, administrativo, tutelar de menores, tributario, agrario, etc.; de proceso jurisdiccional, y finalmente de «proceso» a secas, como una categoría teórica general, con sus características propias.

La idea que subyace en la palabra «proceso», en todas sus acepciones, es la de progreso, avance, desarrollo. También en el campo jurídico tanto el término «proceso» como el de «procedimiento» aluden a una serie de actos colocados en una secuencia temporal, a través de los cuales progresa el tratamiento de un determinado asunto por parte de un órgano público, desde un acto inicial o introductorio hasta una decisión final.

En el campo jurídico han sido particularmente los estudiosos del proceso civil los que han elaborado el mayor número de nociones y definiciones acerca del proceso jurisdiccional. Lo cual es comprensible, si se considera que es en este campo donde se siente primero la necesidad de producir modelos de procesos que sirvan como los instrumentos idóneos para el tratamiento, lo más seguro y expedito posible, de los conflictos surgidos del régimen de competencia empresarial, propio de la primera etapa de desarrollo del sistema capitalista. Así podemos recordar, nada más de pasada, las minuciosas elaboraciones de los civil procesalistas alrededor de la tesis de la relación jurídica procesal, la teoría de la situación jurídica y otras menos famosas. Concepciones teóricas que produjeron una gran repercusión entre los estudiosos y alentaron una formidable obra doctrinaria que, a su vez, fue la base de una importante renovación de la legislación procesal de muchos países. Este alternarse de la doctrina y la legislación procesales, este avanzar compartido entre reflexión, ley y experiencia jurídica, va a producir con el tiempo frutos que tanto los teóricos como los operadores prácticos no tardaron en advertir y recoger para, después, cultivar con ellos nuevos campos de la experiencia jurídica.

133 Tomado de: IIDH-CAPEL.- Diccionario Electoral. Tomo II, AECL, Costa Rica, .2000, pp. 1014 - 1026

En efecto, no solo resultaron fecundados los campos del viejo derecho procesal penal y del incipiente derecho procesal laboral, sino que el proceso, concebido como un modelo de actividad provisto de una estructura característica, se difundió fuera del ámbito jurisdiccional en las nuevas concepciones del proceso administrativo, del proceso legislativo, etcétera.

Ahora bien, ¿en qué consiste este modelo procesal que ha resultado «trasladable» fuera de su ámbito de origen, es decir, la Justicia, en cuyo seno se incubó y desarrolló por más de veinte siglos?

Hay que decir, en primer lugar, que el fenómeno proceso forma parte de una numerosa familia de actos jurídicos que reciben el nombre común de «procedimientos». En ese sentido amplio y general llamamos procedimiento a «una secuencia de actos» (actos preparatorios y acto final), cada uno de los cuales está ligado al otro de tal manera que es la consecuencia del acto que lo precede y el presupuesto del que lo sigue. En esto está el quid del procedimiento: en la sucesión de actos, en la secuencia temporal en cuya virtud cada acto de la serie sigue a otro, según el orden establecido por la ley.

Como el procedimiento se concluye con un acto final en función del cual se han producido los anteriores de la serie (actos preparatorios), al que la ley atribuye los efectos jurídicos materiales que se busca producir, la doctrina habla de una «especie fáctica compleja», de carácter sustancial, cuya estructura formal sería precisamente el procedimiento. Lo cual vale tanto para procedimientos simplísimos, como algunos administrativos, como para procedimientos de gran complejidad, como son algunos procesos jurisdiccionales, legislativos o administrativos.

¿Qué es, entonces, lo que diferencia al proceso de los simples procedimientos?

1. También el proceso, como una especie del género «procedimiento», puede ser, entonces, definido como una secuencia ordenada de actos jurídicos realizados por varios sujetos, y que culmina con la producción de un acto decisorio final vinculante, a cargo de uno de ellos.
2. Tenemos asimismo, como parte esencial de la estructura del proceso, la presencia de dos o más sujetos (diferentes del autor del acto final) con intereses contrapuestos, cuya esfera jurídica es afectada por el contenido de dicho acto final.
3. La colocación de tales sujetos en posición de «simétrica paridad» es decir, en equivalencia de posiciones y de armas dentro del proceso.



4. La participación activa de esos mismos sujetos a través de toda la actividad secuencial preparatoria de la resolución final, de manera que cada uno de ellos puede ejercitar un conjunto de opciones, reacciones y controles, y viceversa, debe soportar las reacciones y controles de los otros sujetos.
5. La relevancia de dichas actividades y de sus resultados para el autor de la resolución final, de modo que éste tiene el deber de tomarlas en cuenta en su resolución (ya sea que acoja o rechace tales resultados).

De lo anterior podemos apreciar que se trata de un arquetipo: no es ningún proceso concreto, escogido entre los modelos jurisdiccionales históricos; es más bien un conjunto de reglas mínimas a las cuales debe atenerse todo proceso que pretenda ser el «debido proceso». Y entonces cabe hacerse varias preguntas: ¿cuál es realmente el valor útil de este arquetipo de proceso? ¿Por qué la tendencia a la difusión de este modelo más allá de los bordes de la administración de justicia?

La experiencia histórica nos muestra al proceso como un modo de intervención del Estado en la solución de conflictos que surgen en el seno de la sociedad. A través de un arco de muchos siglos el hombre ha venido forjando este instrumento que hoy se nos ofrece, sintéticamente, como el resultado de aquella experiencia. En ese experimento plurisecular hubo muchos avances y retrocesos, hallazgos y abandonos; pero ahora vemos que todas aquellas peripecias nos han dejado un sedimento de gran riqueza cultural que rebasa el marco jurisdiccional y se pone como posibilidad en otros campos de la vida privada y pública.

El «debido proceso legal» es apreciado universalmente como una conquista neta de la cultura humana, al igual que la penicilina, la anestesia o las computadoras. Lo admitan o no, desde países situados en los distintos ámbitos del mundo, sometidos a regímenes políticos diversos, surgen iniciativas dirigidas a adoptarlo más o menos integralmente. Los diferentes convenios y declaraciones de derechos humanos suscritos en los últimos años le han impreso una difusa obligatoriedad, al menos como arquetipo judicial.

II. Difusión del proceso fuera del ámbito judicial

Pero todavía nos queda por preguntar ¿por qué la tendencia a adoptar el modelo «proceso» también en el campo de la administración pública? ¿Por qué en el campo de la elaboración de las leyes? ¿Por qué nosotros queremos hablar aquí de un «proceso electoral», usando la palabra proceso en sentido estricto?

Creo que las virtudes del modelo «proceso» como estructura transportable fuera del ámbito del Poder Judicial no han escapado a la percepción del estadista moderno. En la medida en que se afianza la idea de que las decisiones, en un sistema democrático, deben ser tomadas con la audiencia previa y la participación de quienes resultarán afectados por ellas; en la medida en que la experiencia judicial y administrativa confirman la conclusión de que las decisiones son de mejor calidad cuando quien las toma presencia antes un amplio debate entre los interesados en ellas, colocados en paridad de condiciones para que tengan la oportunidad de desplegar sus mejores esfuerzos en favor de la tesis que defienden; en la medida en que los funcionarios van comprendiendo que el conocimiento del caso, esencial para una correcta decisión, se obtiene y aquilata en la controversia leal y abierta, mientras que se obnubila en la sumisión complaciente, en esa medida se ha venido acentuando la tendencia a incorporar el modelo «proceso» en los más diversos campos de la actividad institucional. No es extraño entonces que observemos la

celebración de actividades que tienen, si no todas, al menos muchas de las características del modelo «proceso» que hemos indicado arriba, para resolver los problemas del servicio civil en general, o del servicio médico; o problemas de la administración tributaria, de la reforma agraria, del personal de las universidades estatales, etc. (Y precisamente en fecha cercana los Tribunales de Justicia acogieron un recurso de amparo contra la Universidad de Costa Rica por haber ésta violado los principios del *due process of law* al despedir a una profesora).

Por su parte, y desde hace años, la actividad legislativa también se ha visto solicitada por los requerimientos de mayor claridad y más participación de grupos y comunidades ciudadanas en el debate parlamentario, especialmente cuando se trata de proyectos de ley que son estratégicos para el destino del país o cuando afectan visiblemente a grandes sectores de la población; sin contar con que, considerados en sí mismos, los trámites normales previstos en los reglamentos parlamentarios contienen numerosos elementos del modelo «proceso».

Al respecto son muy esclarecedoras las conclusiones del profesor Elio Fazzalari, que reproducimos: «...En la letra y el espíritu de nuestra Constitución, el núcleo más vital del procedimiento de formación de las leyes está formado, precisamente, por el encuentro y la pugna de las opiniones de los elegidos por el pueblo en el seno del órgano legislativo...»Y concluye Fazzalari: «...Se trata, entonces, no de meros procedimientos, sino, más bien, de procesos. Aquí el proceso confirma, si acaso era necesario, su esencia de estructura privilegiada para la gestión democrática de actividades fundamentales...».

III. La actividad electoral como actividad reglada: ¿procedimiento o proceso?

La necesidad de asegurar, a través de un procedimiento seguro, criterios de verdad y de razón que permitan a los órganos competentes decidir quiénes han resultado elegidos por el pueblo en una contienda electoral, se hace sentir con la máxima intensidad en nuestra región y en nuestra época, que concibe el proceso electoral como el medio y la garantía del libre ejercicio de la función electoral y de la autenticidad de sus resultados. Si mediante el ejercicio de la función electoral se cristaliza y adquiere sentido y dimensiones precisas una voluntad popular que antes existía en forma difusa y ambigua, es esencial que ese tránsito de lo indefinido y difuso hacia lo preciso y definitivo tenga lugar con las garantías de diálogo, paridad de posiciones, etc., de un verdadero proceso; si se quiere, con mayor necesidad, en este caso, que en el proceso de producción de normas por parte del Cuerpo Legislativo; porque siendo ese transcurso de lo indefinido y oscuro hacia lo definido y cristalino en el campo electoral, una de las más altas manifestaciones (probablemente la más segura y clara manifestación) de la democracia moderna, requiere aún más perentoriamente de aquella «estructura privilegiada» que es el proceso.

Ahora bien, ¿se trata, en la realidad de nuestros países, de un proceso en sentido estricto, o se trata de un simple procedimiento? Esto va a depender, en definitiva, de lo que establezca cada sistema de derecho positivo; pero, en general, se puede notar una tendencia histórica que va desde las primeras legislaciones electorales, que configuraban estructuras meramente procedimentales, hasta las legislaciones modernas, que han venido incorporando cada vez más elementos propios del modelo «proceso».

La actividad electoral se nos presenta como una secuencia de actos regulada por la ley, que tiene como objetivo la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados. No estamos aquí ante una actividad para tutela de derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares como es el caso de los procesos

jurisdiccionales civiles, contencioso-administrativos, etc., ni para la tutela de intereses colectivos amenazados por el delito, como es el caso de los procesos penales; el objetivo del proceso electoral excede en importancia al de los procesos jurisdiccionales; tiene como protagonista a un país entero y toca un aspecto clave de su vida civil: la representación política del pueblo en órganos de dirección del Estado. De donde sigue la necesidad, anteriormente apuntada, de que la serie de actividades que llamamos proceso electoral constituya un mecanismo completa y perfectamente adecuado a su fin, dado que el carácter democrático y auténticamente popular constituye la esencia misma de la forma electoral. Por lo cual, el proceso electoral debe constituir un permanente ejercicio democrático desde el principio hasta el final: democracia en la escogencia de los candidatos dentro de los partidos y alianzas; democracia en la palestra ideológica; democracia en la emisión del voto, etcétera.

IV. Los sujetos del *proceso electoral*

El proceso electoral está diseñado en la ley como un conjunto de actividades confiadas a diferentes protagonistas que son, entonces, los sujetos de dicho proceso. Entre éstos podemos colocar a los partidos políticos, a los candidatos postulados, a los ciudadanos en particular, al Tribunal Supremo de Elecciones y sus auxiliares y al Cuerpo Electoral.

1. A los partidos políticos y a las alianzas de partidos debidamente registrados les corresponde el papel de partes gestoras o promotoras de una fase fundamental del proceso electoral, que es la fase de adquisición de conocimiento, por parte del Cuerpo Electoral, de las ideas y programas sustentados por los candidatos, así como sobre la personalidad, costumbres y formación de éstos como individuos.
2. Los candidatos son también, por sí mismos, partes del proceso electoral. Como destinatarios de la decisión del Cuerpo Electoral, es importante que se les reconozca un papel protagónico también en la etapa preparatoria del proceso destinada al debate de las ideas y aptitudes que sustentan, y que se les someta al examen público por parte del resto de la ciudadanía.
3. El ciudadano, considerado en su individualidad, también es un participante de gran significación en la palestra electoral, por lo que goza como tal de una legitimación expresa (que se manifiesta en normas atributivas, pero también a través de la prohibición dirigida a los extranjeros de intervenir en la política nacional).
4. El Cuerpo Electoral es el titular de una función soberana en el Estado: la función electoral, objeto del proceso que estamos analizando. El Cuerpo Electoral es la expresión orgánica del conjunto de los ciudadanos con derecho al voto en un determinado país.

Se duda en atribuir el carácter de órgano del Estado al Cuerpo Electoral; y se afirma que, en el mejor de los casos, órgano sería el ciudadano, esto es, que cada ciudadano es un órgano que realiza una función estatal y no solamente un sujeto titular de un derecho. Pero lo cierto es que la función electoral es realizada por el Cuerpo Electoral, considerada como una unidad orgánica; que dicha función adquiere su pleno significado en cuanto es colectiva; que la identidad de cada ciudadano desaparece en el secreto del voto; que se trata de un fenómeno similar (sólo numéricamente diferente al de los órganos legislativos: parlamento, asamblea, congreso, etc.) cuya naturaleza de órgano público nadie discute. Y si se argumenta en base a su funcionamiento discontinuo con intervalo de dos, cuatro o seis años, debe observarse que hay en la experiencia juspublicista moderna otros órganos con esas mismas características, de manera que de persistir en ese argumento habría que negar la condición de órgano también a la Asamblea Constituyente,

la cual no solo no es permanente sino que ni siquiera funciona con una periodicidad previsible por el derecho positivo.

5. El Tribunal Supremo de Elecciones es el órgano con las más altas facultades de regulación, control y decisión sobre el proceso electoral, constituyendo para ello la cúspide de un sistema de órganos que le son adscritos por la ley, orgánica o funcionalmente (sistema cuyo análisis no corresponde hacer aquí).

También en este caso se duda acerca de la naturaleza jurídica de las funciones de este tipo de órgano. Hay que decir, en primer lugar, que cada ordenamiento estatal ha podido concebirlo de la manera que convenga a las tradiciones de su pueblo o a las preferencias de su clase política. En lo que atañe a Costa Rica, el Tribunal Supremo de Elecciones ha sido concebido como órgano administrativo por algunos, o como órgano jurisdiccional por otros; pero no vamos a reproducir los argumentos dados en apoyo de las diversas tesis. Basta decir, en esta sede, que el Tribunal es la cúpula de un sistema de órganos que realiza una actividad administrativa preparatoria, es la función soberana que compete al Cuerpo Electoral; y que, como vértice de dicho sistema, el Tribunal tiene a su cargo funciones administrativas de dirección y control de sus órganos subordinados, pero también funciones de solución final de controversias en materia electoral, esto es, funciones jurisdiccionales. En lo que atañe a las funciones centrales del Tribunal, es decir, efectuar el escrutinio de los votos y hacer la declaratoria definitiva de la elección, en su lugar haremos las consideraciones del caso.

V. Etapas del *proceso electoral*

Siguiendo la clásica partición de la doctrina italiana para el procedimiento administrativo, hemos distinguido tres etapas del proceso electoral: A) preparatoria; B) constitutiva; y C) integrativa de eficacia.

A. Etapa preparatoria

Esta etapa de preparación se inicia con la convocatoria que hace el Tribunal Supremo de Elecciones para la celebración de los comicios de que se trate (pueden ser para los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, o para miembros de las municipalidades, o para miembros de la Asamblea Constituyente, etc.) y comprende dos fases: la fase de inscripción de los partidos y candidatos, o la de estos últimos únicamente, y la campaña política.

La campaña electoral es una de las fases más importante de todo el proceso electoral, puesto que sirve para brindar a los ciudadanos la oportunidad de conocer a los candidatos, los programas de sus partidos y sus ideas y actitudes personales en relación con los problemas del país y sus perspectivas futuras. Todo esto tendrá que conseguirse a través de un debate que debería confrontar intensa y extensamente a los candidatos ante sus oponentes y partidarios, a través de mesas redondas, discusiones frontales, ruedas de prensa, encuentros con diversos sectores de población, etc.

El momento de la campaña electoral debe ser el punto más alto de la dialéctica del proceso electoral y uno de los rasgos que caracterizan mejor a éste como proceso. En consecuencia, es el momento en que los órganos estatales adscritos al proceso deben hacer el mayor esfuerzo por garantizar a todos los candidatos una presencia equivalente en la palestra electoral, con igualdad de recursos propagandísticos y un acceso paritario a los medios de comunicación de masas.

Junto a las exigencias de asegurar la libertad en el uso de los medios más idóneos, nos dice el Prof. Constantino Mortati «se hace sentir la de asegurar una paridad real entre los candidatos y los partidos en lucha, para evitar la preeminencia de los que disponen de mayores recursos económicos que falsearían la sana formación de las convicciones populares...» (pág. 367). Puede decirse, para concluir, que la calidad de la campaña electoral es uno de los indicadores más seguros de la vitalidad de la democracia en un determinado país.

B. Etapa constitutiva

En esta etapa tienen lugar las actividades decisivas del proceso electoral, a saber: 1) la manifestación de la voluntad soberana del Cuerpo Electoral, que es el sufragio; y 2) la cuantificación y valoración de dicha voluntad por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, para traducirla en resultados electorales concretos, contenidos en una declaración formal. La secuencia procesal de la etapa constitutiva incluye tres fases: votación, escrutinio y declaración del resultado. Para nuestros efectos de caracterizar mejor el *proceso electoral*, nos interesa analizar con cierto detenimiento las dos últimas, que están a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones.

La votación es, sin duda, el acto central del proceso electoral, cuando el Cuerpo Electoral cumple, generalmente en una sola jornada en las mesas receptoras, con la participación de los fiscales de los partidos, la función soberana que la Constitución le encomienda.

Pero a pesar de su enorme trascendencia la votación sólo es una actividad difusa, cuyo significado se desconoce, si no tuviera lugar el escrutinio, que es el conjunto de operaciones que otorgan dimensiones precisas, valor y autenticidad a aquella votación. Esta fase del escrutinio, que también es realizada «con la presencia y participación de las partes», es decir, de los representantes de los partidos políticos acreditados, comprende diferentes operaciones y actividades a cargo del Tribunal y de sus órganos auxiliares; y a cargo también de los fiscales y delegados de los partidos, los cuales ordinariamente plantean al Tribunal una serie de recursos contra las decisiones de los órganos subalternos o del propio Tribunal.

Por ello, simultáneamente con las operaciones finales del conteo y de revisión voto por voto, el Tribunal va examinando también aspectos cualitativos con respecto a la elección y a los candidatos, a fin de llegar a un pronunciamiento final. Se ha dudado si este acto final del Tribunal, con efectos meramente declarativos (puesto que constata y declara un resultado producido antes por el Cuerpo Electoral) es un acto materialmente jurisdiccional, o bien un acto administrativo. Al respecto tenemos que decir lo siguiente:

1. El hecho de que la actividad electoral asuma la forma de un proceso no es argumento a favor de la naturaleza jurisdiccional del Tribunal. Como sabemos, el modelo “proceso” viene siendo adoptado como forma de proceder para muchas actividades públicas y privadas totalmente ajenas a la órbita judicial.
2. El ordenamiento jurídico asigna al Tribunal el cometido delicadísimo de dirigir y controlar las operaciones de escrutinio, de comprobar el resultado de los comicios y proclamar la elección. Este papel es asignado en otros países a órganos superiores del Poder Ejecutivo o al Jefe del Estado, pero no creemos que ello altere, por sí mismo, la esencia de la actividad. ¿Cómo definir la naturaleza jurisdiccional o administrativa de los actos del Tribunal que estamos analizando?
3. El acto realizado por el Cuerpo Electoral es un acto innovativo: es una elección que atribuye a un sujeto la investidura de un cargo público (presidente, diputado); en cambio el acto del

Tribunal declarando oficialmente el resultado de los escrutinios es un acto declarativo; pero no sólo es declarativo de un hecho histórico (votación mayoritaria a favor de x) sino también lo es del efecto jurídico de ese hecho (x resultó electo), de conformidad con la norma que dice, por ejemplo: «El presidente y los vicepresidentes serán elegidos simultáneamente y por una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos...»(Lo destacado es nuestro).

4. Mientras que el juez es un tercero frente a los intereses que están en juego en el proceso que él decide con su sentencia, el Tribunal Supremo de Elecciones no es un tercero frente a los intereses que están en juego en el proceso electoral, que son los intereses de todos. Por el contrario, el Tribunal administra los intereses colectivos que están en juego en una votación, tal como, por ejemplo, lo enuncia la norma que dispone: «La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones...» Claro que también están en juego los intereses contrapuestos de los partidos y candidatos que participan en la contienda, frente a los cuales sí se puede postular la «terceridad» del Tribunal. Pero estos intereses son secundarios frente al interés público que el evento electoral reviste. Se trataría, en suma, de una muy compleja administración, no de actividad jurisdiccional.

C. Etapa integrativa de eficacia

El fenómeno fundamental de todo el proceso de las elecciones es, como hemos visto, la expresión de la voluntad del cuerpo electoral por medio de los votos. Actividad que requiere ser elaborada técnicamente, mediante una serie de operaciones y cálculos a los cuales aludimos antes, y que en último término se resuelven en la subsunción de los datos así cuantificados a un sistema de normas que les otorgan un significado jurídico-político preciso, expresado en una declaración formal del Tribunal Supremo de Elecciones.

Sin embargo la eficacia jurídica de esa declaración del Tribunal no se produce mientras a su vez no se produce un acto sucesivo de publicidad idóneo para comunicar al público los resultados conseguidos. Esta actividad de comunicación social constituye la fase integrativa de eficacia del proceso electoral. Llegados a este punto, el proceso electoral alcanza el objetivo asignado a la función electoral por el ordenamiento jurídico: la renovación periódica del mandato conferido a los titulares de los órganos supremos del Estado.

VI. Conclusión

En el estado actual de la institución que llamamos proceso electoral, creemos haber descrito a la vez una tendencia histórica y una exigencia democrática. En efecto, la adopción de la forma «proceso» en la actividad electoral, potencializa el contenido democrático de ésta y constituye, una vez consolidada dicha forma, un factor de reforzamiento de la conciencia democrática de los ciudadanos. El objetivo principal de este trabajo ha sido señalar esa conexión que, según creemos, es de vital importancia para la causa de los pueblos.

Bibliografía:

Ambrosini, Gaspare:

La proporcional: estudio comparativo y propuestas de reforma; S. Stato, Roma, 1945.

Barile, Paolo:

Derecho Constitucional. Cedam, Padua, 1978.

Biscaretti Di Ruffia, Paolo:

Derecho Constitucional. Tecnos, Madrid, 1965.

Calamandrei, Piero:

Instituciones de derecho procesal civil. Cedam, Padúa, 1943.

-----:

El proceso como juego, en Estudios sobre el proceso civil, vol. VI, Cedam, Padua, 1957.

Carnelutti, Francesco:

Derecho y proceso. Morano, Nápoles, 1958.

Cotteret, J. M., y C. Emeri:

Los sistemas electorales. Tau, Barcelona, 1973.

Duverger, Maurice:

Los partidos políticos. A. Colin, París, 1969.

Fazzalari, Elio:

“Difusión del proceso y tareas de la doctrina”, en Revista Trimestral de Derecho y Procedimiento Civil, Giuffré, Milán, 1958.

-----:

Introducción al Derecho Procesal; Cedam, Padua, 1974.

-----:

“Proceso I Teoría General”, en Novísimo Digesto Italiano, Vol. XIII; Utet, Turín, 1966.

Hauriou, André:

Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ariel, Barcelona, 1971.

Ingrao, Pietro y otros:

El partido político. De Donato, Ban, 1981.

Mortati, Constantino:

Instituciones de Derecho Público. Cedam, Padua, 1962.

Sandulli, Aldo M:

El procedimiento administrativo. Giuffré, Milán, 1964.

Stein, Ekkehart:

Derecho Político. Aguilar, Madrid, 1973.

Virga, Pietro:

Derecho Constitucional. Giuffré, Milán, 1967.

5

Bibliografía general

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

- 1993 “Artículo 177°.” Capítulo XVII de la Constitución Política del Perú de 1993.
- 1995 Ley N.º 26497, Ley Orgánica del RENIEC
- 1995 Ley N.º 26847, Ley Orgánica de la ONPE
- 1995 Ley N.º 26846, Ley Orgánica del JNE
- 1997 Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales.
- 2000 Ley N.º 27365, Ley de reforma constitucional que elimina la reelección presidencial inmediata.
- 2001 Ley N.º 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos.
- 2002 Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales.
- 2002 Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- 2003 Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- 2003 Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos.
- 2005 Ley N.º 28617, Ley que establece la Barrera Electoral.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

- 2000 «Voto». En: Diccionario Electoral. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). San José de Cotas Rica, pp. 1243- 1259.

FIALLOS, Mariano

- 2001 «Mesa de votación». En: Diccionario Electoral. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). San José de Costa Rica.

GAMBOA, César

- 2005 «Los filtros decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú 1822-1896». En: Historia de las elecciones en el Perú: Estudios sobre el gobierno representativo. IEP. Lima. pp. 189.

GUTIÉRREZ, Ignacio y RUIZ-NAVARRO, José Luis

- 2000 «Jornada Electoral». Diccionario Electoral. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). San José de Costa Rica.

LÓPEZ, Sinesio

- 2005 «Perú, 1930-1968: Competencia y participación en el Estado oligárquico». Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo. IEP. pp. 136-178.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL)

2000 Diccionario Electoral. IIDH/CAPEL. San José de Costa Rica.

MEDRANO, Gabriel

2001 «Convocatoria a elecciones». En: Diccionario Electoral. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). San José de Costa Rica

MUÑOZ, Hugo Alfonso

2001 «Propaganda Electoral». En: Diccionario Electoral. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). San José de Costa Rica.

NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario

2000 «Elecciones». En: Diccionario Electoral. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). San José de Costa Rica.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

2005 Los Procesos Electorales en el Perú: 1978 – 1986. Problemas y lecciones. ONPE, Lima.

2005 Resolución Jefatural N.º 060 -2005-J/ONPE. Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios.

2010 Guía de Orientación Educativa 2010. Elecciones Regionales y Elecciones Municipales. ONPE, Lima.

2011 Compendio Electoral 2011. ONPE. Lima.

2011 «Manual de Procedimientos Electorales Elecciones Municipales y Elecciones Municipales Complementarias 2011». Lima.

ROSPIGLIOSI, Fernando

2000 «Resultados electorales». En: Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2000.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2011 00002-2011-CC. Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional. Proceso competencial, Oficina Nacional de Procesos Electorales contra Jurado Nacional de Elecciones. «Solicitando se le reconozca la competencia de regular íntegramente la franja electoral y que no se afecte su competencia de controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas».

TUESTA, Fernando

2002 «Campaña Electoral». En: Diccionario Electoral. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH) / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). San José de Costa Rica.

2005 Representación Política: las reglas también cuentan. Lima: Fundación Friedrich Ebert/ Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Educación electoral es un proceso de interaprendizaje orientado a promover la toma de conciencia para el ejercicio de los derechos a elegir y a votar de manera auténtica, libre y espontánea en una sociedad democrática



Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Jr. Washington N.° 1894, Lima - Perú.
Central telefónica: (511) 417-0630
educacionelectoral@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe

