

Elecciones
Regionales y
Municipales y
Referéndum Nacional
2010

R eporte de
procesos y consultas | 3

Elecciones Regionales y Municipales 2010 y Referéndum nacional para la aprobación o desaprobación del «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo»
.-- Lima: ONPE, 2011
186 p. : ill.-- (Reporte de procesos y consultas; 3)

ISBN 978-9972-695-43-8

PERÚ / DEMOCRACIA REPRESENTATIVA / DEMOCRACIA DIRECTA /
ELECCIONES REGIONALES / ELECCIONES MUNICIPALES / REFERÉNDUM

Elecciones Regionales y Municipales 2010 y Referéndum nacional para la aprobación o desaprobación del «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo»

[Reporte de procesos y consultas N.º 3](#)

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Washington 1894, Lima 1
Tel. (511) 417-0630
publicaciones@onpe.gob.pe
www.onpe.gob.pe
Todos los derechos reservados

Jefa de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Dra. Magdalena Chú Villanueva
Elaboración y edición, GIEE - SGIEE - Área de Información e Investigación Electoral
Gerente, Teresa Watanabe
Subgerente, Carlota Casalino
Coordinadora, Sandra Morales
Equipo de sistematización y análisis de la información, Gabriela Adrianzén, Omar Awapara,
Gerson Julcarima & Rocío Rebata

Corrección de estilo, Odín del Pozo
Diseño editorial, Erick Ragas
Diagramación, Fernando Reátegui

Fotografía de carátula, ONPE

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2011-12126

Primera edición
Lima, septiembre de 2010
500 ejemplares
Impresión, Tarea Asociación Gráfica Educativa

Tabla de contenidos

Presentación	13
Introducción	15
Siglas	17
1 Aspectos teóricos sobre la democracia representativa y directa	19
2 Antecedentes históricos y normativos	27
2.1 Los procesos electorales subnacionales en el Perú	29
a. Las elecciones municipales	29
b. Las elecciones regionales	33
c. La división política actual de la República y los gobiernos en los ámbitos regional y local	37
d. Los sistemas electorales subnacionales en el año 2010	44
e. Las organizaciones políticas en competencia en las ERM 2010	45
2.2 Las consultas populares en el Perú	48
a. Las consultas populares por iniciativa institucional	49
b. Las instituciones de la democracia directa en la legislación peruana	51
c. Las consultas populares por iniciativa ciudadana	54
3 Los procesos de las Elecciones Regionales y Municipales y el Referéndum nacional 2010	59
3.1 Escenarios y actores	65
a. Elecciones Regionales 2010	65
b. Elecciones Municipales 2010	74
c. Referéndum nacional 2010	86

3.2	Organización de los procesos	90
	a. Despliegue de los recursos humanos de la ONPE	91
	b. Capacitación electoral	92
	c. Difusión electoral	98
	d. Asistencia técnica a organizaciones políticas	100
	e. Supervisión de fondos partidarios	102
	f. Ejecución descentralizada de los procesos: las ODPE	105
	g. Condiciones de trabajo en las ODPE	108
	h. Material electoral	111
3.3	Características de la jornada electoral	115
	a. Locales y mesas de votación	115
	b. Miembros de mesa	115
	c. Participación electoral	118
3.4	Resultados electorales	119
	a. Elección de presidentes y vicepresidentes regionales	123
	b. Elección de consejeros regionales	123
	c. Elecciones municipales provinciales y distritales	126
	d. Referéndum nacional 2010	130
4	<i>El proceso de Elecciones Regionales 2010, segunda elección</i>	135
4.1	Escenarios y actores	137
	a. Escenarios	137
	b. Actores	139
	c. Listas y competencia	141
4.2	Organización del proceso	142
	a. Despliegue de los recursos humanos de la ONPE	142
	b. Capacitación electoral	143
	c. Difusión electoral	146
	d. Supervisión de fondos partidarios	146
	e. Ejecución descentralizada del proceso: las ODPE	147
	f. Condiciones de trabajo en las ODPE	149
	g. Material electoral	151
4.3	Características de la jornada electoral	153
	a. Locales y mesas de votación	153
	b. Miembros de mesa	154
	c. Participación electoral	155
4.4	Resultados electorales	157
	Notas	159
	Información consultada	161

Tabla de contenidos cuadros, gráficos, mapas e imágenes

Cuadros

Cuadro 2.1 | p. 38

Los cargos regionales en la legislación peruana vigente (2002-2009)

Cuadro 2.2 | p. 40

Los cargos municipales en la legislación peruana vigente (2002-2009)

Cuadro 2.3 | p. 42

Principales competencias y funciones de las municipalidades según jurisdicción en el Perú (2010)

Cuadro 2.4 | p. 47

Número de organizaciones políticas en competencia en las Elecciones Regionales

Cuadro 2.5 | p. 48

Número de organizaciones políticas en competencia en las Elecciones Municipales Provinciales y Distritales (2002-2010)

Cuadro 2.6 | p. 55

Temas de referéndum y número de kits electorales vendidos para consultas populares promovidas en el ámbito subnacional (2002-2010)

Cuadro 3.1 | p. 63

Ficha técnica de las Elecciones Regionales (primera y segunda elección), Municipales y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.2 | p. 69

Número de electores por sexo y discapacidad en la primera elección regional de 2010

Cuadro 3.3 | p. 78

Número de electores en las elecciones municipales en el ámbito provincial y distrital (2010)

Cuadro 3.4 | p. 86

Emigración internacional de peruanos por sexo, según continente de destino (1990-2007)

Cuadro 3.5 | p. 90

Unidades orgánicas permanentes de la ONPE (2010)

Cuadro 3.6 | p. 92

Número de personal de la ONPE contratado por unidades orgánicas y tipo de contrato durante las ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.7 | p. 93

Actores electorales capacitados por regiones en ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.8 | p. 97

Material de capacitación para actores electorales distribuido en ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.9 | p. 98

Número de discos compactos y casetes con microprogramas radiales según lenguas en ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.10 | p. 99

Número de avisos desplegados en diferentes medios de comunicación durante las ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.11 | p. 101

Servicios de ATA brindados según tipo de organización política 2010

Cuadro 3.12 | p. 103

Capacitación a personeros de organizaciones políticas en Lima metropolitana y Callao 2010

Cuadro 3.13 | p. 104

Candidatos y organizaciones políticas que presentaron informes de gastos de campaña electoral de las ERM 2010

Cuadro 3.14 | p. 108

Tipos de cargos y N.º de personal contratado por las ODPE durante las ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.15 | p. 112

Producción y distribución de ánforas y material electoral de sufragio, reserva, capacitación y simulacro según tipo de elección

Cuadro 3.16 | p. 115

Número de locales y mesas de votación instaladas en el territorio nacional para las ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.17 | p. 120

Entrega de los primeros resultados oficiales de las ERM y Referéndum nacional 2010 a la prensa

Cuadro 3.18 | p. 125

Consejeros regionales electos por tipo de organización política y sexo 2010

Cuadro 3.19 | p. 127

Número de listas por tipo de organización política ganadora y número de alcaldes y regidores por sexo electos en las Elecciones Municipales Provinciales y Distritales 2010

Cuadro 3.20 | p. 130

Resultados de Referéndum nacional 2010 en el territorio nacional y en el extranjero

Cuadro 3.21 | p. 131

Resultados del Referéndum nacional 2010 por regiones y continentes

Cuadro 4.1 | p. 138

Total de distritos por regiones naturales y áreas de residencia de las diez regiones de la Segunda Elección Regional 2010

Cuadro 4.2 | p. 141

Lista de organizaciones políticas que pasaron a Segunda Elección de presidentes y vicepresidentes regionales 2010

Cuadro 4.3 | p. 143

Tasa de crecimiento de empleados por locación de servicios

- Cuadro 4.4 | p. 144
Actores electorales capacitados por regiones en la Segunda Elección Regional 2010
- Cuadro 4.5 | p. 144
Electores capacitados por períodos en Segunda Elección Regional 2010
- Cuadro 4.6 | p. 145
Miembros de mesa capacitados por cargo y por período de capacitación en Segunda Elección Regional 2010
- Cuadro 4.7 | p. 145
Personeros, miembros de las FF. AA., PNP y otros actores electorales capacitados por períodos en Segunda Elección Regional 2010
- Cuadro 4.8 | p. 152
Número de cédulas de sufragio para la Segunda Elección Regional 2010
- Cuadro 4.9 | p. 153
Locales y mesas de votación en la Segunda Elección Regional 2010
- Cuadro 4.10 | p. 154
Miembros de mesa según sexo en la Segunda Elección Regional 2010
- Cuadro 4.11 | p. 157
Entrega de primeros resultados oficiales en la Segunda Elección Regional 2010
- Cuadro 4.12 | p. 158
Porcentaje de listas que obtuvieron más alta votación en la Segunda Elección Regional 2010

Gráficos

- Gráfico 2.1 | p. 32
Marco legislativo de las Elecciones Municipales en el Perú, 1963-2006
- Gráfico 2.2 | p. 33
N.º de circunscripciones y participación en los procesos de elecciones municipales provinciales y distritales, organizados y ejecutados por la ONPE (1995-2006)
- Gráfico 2.3 | p. 34
Marco legislativo de la regionalización y las elecciones regionales (1979-1989)
- Gráfico 2.4 | p. 36
Marco legislativo de la regionalización y las elecciones regionales (1993-2009)
- Gráfico 2.5 | p. 37
N.º de circunscripciones y participación en los procesos de elecciones regionales organizados y ejecutados por la ONPE (2002 y 2006)
- Gráfico 2.6 | p. 46
Tipo de organizaciones políticas según la Ley de Partidos Políticos
- Gráfico 2.7 | p. 51
Ensayos y experiencias de consultas populares por plebiscito o referéndum por iniciativa institucional en el Perú, siglos XIX-XXI
- Gráfico 2.8 | p. 53
Las instituciones o mecanismos de democracia directa en la legislación peruana vigente
- Gráfico 3.1 | p. 68
Transferencia de recursos fiscales a gobiernos regionales en el período 2004-2010

Gráfico 3.2 | p. 70

Electores por rangos de edad en la Primera Elección Regional 2010

Gráfico 3.3 | p. 70

Nivel de instrucción de electores en la Primera Elección Regional 2010

Gráfico 3.4 | p. 72

Número de listas en competencia por provincia para un cargo de consejero regional

Gráfico 3.5 | p. 75

Número de provincias con más de 30% y 50% de su población en situación de pobreza extrema y pobreza

Gráfico 3.6 | p. 76

Provincias y distritos declarados en Estado de Emergencia

Gráfico 3.7 | p. 79

Electores según región natural y área de residencia en las Elecciones Municipales Provinciales y Distritales 2010

Gráfico 3.8 | p. 79

Porcentaje de provincias según número de electores en Elecciones Municipales 2010

Gráfico 3.9 | p. 80

Electores por rangos de edad en las Elecciones Municipales Provinciales 2010

Gráfico 3.10 | p. 81

Nivel de instrucción de los electores en las Elecciones Municipales Provinciales y Distritales 2010

Gráfico 3.11 | p. 82

Electores miembros de las FF. AA. y PNP en las Elecciones Municipales Provinciales 2010

Gráfico 3.12 | p. 83

Número de listas que presentaron candidatos por municipalidad provincial (2010)

Gráfico 3.13 | p. 87

Rango de edad de electores en el extranjero en el Referéndum nacional 2010

Gráfico 3.14 | p. 88

Nivel de instrucción de los electores en el extranjero en el Referéndum nacional 2010

Gráfico 3.15 | p. 94

Electores capacitados por períodos para las ERM y Referéndum nacional 2010

Gráfico 3.16 | p. 95

Miembros de mesa capacitados (por cargo y período de capacitación) para las ERM y Referéndum nacional 2010

Gráfico 3.17 | p. 96

Personeros, miembros de las FF. AA., Policía Nacional y otros actores capacitados por la ONPE en las ERM y Referéndum nacional 2010

Gráfico 3.18 | p. 101

Tipo y número de ATA brindadas a organizaciones políticas 2010

Gráfico 3.19 | p. 102

Número de ATA brindadas a partidos políticos

Gráfico 3.20 | p. 109

N.º de distritos y centros poblados según distancias recorridas desde sus sedes ODPE

Gráfico 3.21 | p. 110

Distritos ubicados según horas recorridas desde sus sedes ODPE (ERM y Referéndum nacional 2010)

Gráfico 3.22 | p. 122

Flujo de actas en el centro de cómputo

Gráfico 4.1 | p. 139

Electores según región natural y área de residencia en la Segunda Elección Regional 2010

Gráfico 4.2 | p. 140

Electores según rangos de edad en la Segunda Elección Regional 2010

Gráfico 4.3 | p. 141

Nivel de instrucción de los electores en la Segunda Elección Regional 2010

Gráfico 4.4 | p. 149

Distritos ubicados según distancias recorridas desde sus sedes ODPE en la Segunda Elección Regional 2010

Gráfico 4.5 | p. 150

Distritos ubicados según horas recorridas desde sus sedes ODPE en la Segunda Elección Regional 2010

Mapas

Mapa 3.1 | p. 66

Índice de Desarrollo Humano por regiones en 2007

Mapa 3.2 | p. 73

Número de listas en competencia según tipo de organización política en la primera elección de presidentes y vicepresidentes regionales 2010

Mapa 3.3 | p. 84

Número de listas en competencia por regiones según tipo de organización política en Elecciones Municipales Distritales 2010

Mapa 3.4 | p. 85

Número de listas en competencia en Elecciones Municipales Provinciales 2010

Mapa 3.5 | p. 89

Electores según continente y países con mayor electorado en el Referéndum nacional 2010

Mapa 3.6 | p. 106

Número de ODPE y de su personal por departamento según el número de provincias y distritos que administró la ONPE durante las ERM y Referéndum nacional 2010

Mapa 3.7 | p. 117

Electores y miembros de mesa en las ERM y Referéndum nacional 2010

Mapa 3.8 | p. 118

Electores y miembros de mesa en el Referéndum nacional 2010

Mapa 3.9 | p. 124

Resultados de las elecciones de presidentes y vicepresidentes regionales (Regiones con un ganador definitivo)

Mapa 4.1 | p. 148

Número de personal contratado en las ODPE para la Segunda Elección Regional 2010

Mapa 4.2 | p. 156

Miembros de mesa y electores en la Segunda Elección Regional 2010

Imágenes

Imagen 3.1 | p. 113

Cédulas de capacitación utilizadas en las ERM 2010

Imagen 3.2 | p. 114

Anverso del modelo de cédula de sufragio para el Referéndum nacional 2010

Imagen 4.1 | p. 151

Anverso del modelo de cédula de capacitación utilizado en la Segunda Elección Regional 2010

Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) presenta el tercer número de la serie denominada «Reporte de procesos y consultas», mediante la cual brinda fuentes e información sistematizada de los procesos electorales y consultas populares que —por mandato constitucional— es responsable de organizar y ejecutar.

En este número se ofrece información sobre los procesos de las Elecciones Regionales y Municipales 2010 y del Referéndum nacional para la aprobación o desaprobación del «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo». Dichos procesos fueron llevados a cabo el 3 de octubre de 2010, y la Segunda Elección Regional se realizó el 5 de diciembre del mismo año.

De esta manera, la ONPE brinda información sistematizada que produce en su misión de organización y ejecución de estos procesos con la finalidad de contribuir a su estudio y a la mejora institucional continua de sus procedimientos.

Lima, agosto de 2011

*Área de Información e Investigación Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales*

Introducción

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene la función esencial de velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular manifestada a través de procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares que —en cumplimiento de su mandato constitucional— organiza y ejecuta de manera transparente e imparcial, con la finalidad de fortalecer y legitimar la gobernabilidad democrática en nuestro país.

Dentro del marco constitucional de la democracia representativa y directa que define nuestro sistema político actual, la ONPE tuvo la responsabilidad de organizar y ejecutar los procesos de las Elecciones Regionales y Municipales 2010 y del Referéndum nacional para la aprobación o desaprobarción del «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo», el domingo 3 de octubre de 2010. En este tercer número de la serie «Reporte de procesos y consultas» se presenta cada una de las etapas de organización, ejecución y difusión de los resultados de estos comicios. Además, a fin de contribuir a una mayor comprensión de las elecciones subnacionales y del referéndum en nuestro país, se brinda información complementaria sobre sus aspectos teóricos, históricos y normativos.

Así, el presente reporte está organizado en cuatro capítulos. En el primero, se ofrece un marco teórico acerca de la democracia representativa y de la democracia directa como elementos fundamentales y complementarios del sistema político peruano desde fines del siglo XX. En el segundo capítulo, se presentan los antecedentes históricos de los procesos electorales subnacionales y de las consultas populares por referéndum en el Perú. Se brinda, igualmente,

el marco normativo de las elecciones subnacionales 2010 y de los mecanismos de democracia directa, destacando entre ellos, el referéndum. En este capítulo se incluye información sobre la división política actual del territorio nacional y la estructura de los órganos de gobierno en el ámbito regional y local. Adicionalmente, se sistematiza información relevante acerca de los sistemas de elección aplicables a los procesos subnacionales y de consulta en 2010.

En el tercer capítulo, se presentan las acciones de la ONPE en la organización y ejecución de las Elecciones Regionales y Municipales y del Referéndum nacional 2010. La información sistematizada comprende la descripción de los escenarios y actores electorales, del despliegue de los recursos humanos de la ONPE, las acciones de capacitación y difusión electoral, la asistencia técnica a organizaciones políticas y la supervisión de fondos partidarios. Asimismo, se presenta la ejecución de los procesos por parte de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), las características de la jornada electoral, la difusión de resultados electorales, entre otros aspectos. En el cuarto capítulo se cubre la descripción de las mismas variables para la Segunda Elección Regional, llevada a cabo el 5 de diciembre de 2010 en diez regiones del país.

Esperamos que la información sistematizada que presentamos en este reporte sea de utilidad para los estudiosos y público interesado en temas electorales. De esta manera, deseamos contribuir a la mejora constante de nuestra institución en la organización y ejecución de estos procesos, además de fortalecer, igualmente, los principios y compromisos institucionales con la ciudadanía y la democracia.

AE	Alianza Electoral (nacional o regional)
ANFPF	Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú
ATA	Asistencia técnica y apoyo en materia electoral
BDOP	Base de Datos de Organizaciones Políticas
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CAS	Cuadro de Asignación de Servicios
CLS	Contrato de Locación de Servicios
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
DL	Decreto Ley
EP	Ejército Peruano
ERM	Elecciones Regionales y Municipales
FAP	Fuerza Aérea del Perú
FENPETROL	Federación Nacional de Trabajadores Petroleros, Energía y afines del Perú
FONAVI	Fondo Nacional de Vivienda
GGE	Gerencia de Gestión Electoral
GIEE	Gerencia de Información y Educación Electoral
GOECOR	Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional
GSFP	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios
GSIE	Gerencia de Sistemas e Informática Electoral

IDH	Índice de Desarrollo Humano
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INFOGOB	Observatorio para la Gobernabilidad del JNE
JN	Jefatura Nacional de la ONPE
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LEM	Ley de Elecciones Municipales
LOE	Ley Orgánica de Elecciones
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOONPE	Ley Orgánica de la ONPE
LPP	Ley de Partidos Políticos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MR	Movimiento Regional
ODPE	Oficina Descentralizada de Procesos Electorales
OGA	Oficina General de Administración
OGAJ	Oficina General Asesoría Jurídica
OGC	Oficina General de Comunicaciones e Imagen Institucional
OGCI	Oficina General de Control Institucional
OGPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OPL	Organización política de alcance local (provincial o distrital)
ORC	Oficina Regional de Coordinación
PETROPERÚ	Petróleos del Perú
PNP	Policía Nacional del Perú
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Político
PP	Procuraduría Pública de la ONPE
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SG	Secretaría General de la ONPE

Aspectos teóricos
sobre la democracia
representativa
y directa

1

En la Constitución Política de 1993 se establece que nuestro país fundamenta su orden político en el principio de la soberanía del pueblo. Se define al Perú como un Estado democrático, social, independiente y soberano que adopta la forma republicana de gobierno; asimismo, se afirma que dicho gobierno es unitario, representativo, descentralizado y fundado en el principio de la separación de poderes.¹ La democracia representativa es, por tanto —y tras múltiples paréntesis autocráticos y oligárquicos de nuestra historia republicana—, la aplicación formal de la democracia ideal que define el horizonte de nuestro actual sistema político. A través de ella, el ejercicio del poder es legitimado únicamente mediante la concesión que brinda la voluntad popular a órganos representativos, sean estos ejecutivos o legislativos, por libre elección (SARTORI 2003: 47).

Nuestra Constitución contempla, también, que toda persona tiene derecho «a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación» y declara que cuenta, además, «con derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum».² Los derechos constitucionales de participación política y control ciudadano quedan establecidos de esta manera en nuestro sistema político y las instituciones de democracia directa que los sustentan son reguladas y aplicadas conforme a una ley de la materia desde 1994.³

Entonces, tanto la democracia representativa como recientemente la democracia directa constituyen las bases del sistema político democrático en las que se regula el ejercicio del poder y la participación política de la ciudadanía. Ha sido materia de discusión y análisis frecuente en la filosofía y la ciencia política si estas dos formas de aplicación de la democracia —que

se presentan como teóricamente opuestas— pueden ser al mismo tiempo compatibles, complementarias y necesarias para alcanzar una mayor calidad del sistema. Es decir, por ejemplo, si los mecanismos de democracia directa pueden concretamente subsanar las limitaciones del sistema representativo y prevenir conflictos sociales, el uso de la violencia u otras modalidades informales de participación sin caer en una instrumentalización política. De la misma manera se ha cuestionado, en especial para el caso latinoamericano, si ambas formas de la democracia tienen la potencialidad de satisfacer, en conjunto, las expectativas democráticas de una sociedad plural y tan desigual como la nuestra, y de coadyuvar, por ende, a la legitimación del sistema político y a la gobernabilidad del país.

Si bien no buscamos continuar este debate⁴ —para algunos, casi exiguo— ni adoptar una posición a favor o en contra de alguna de estas fórmulas democráticas, consideramos pertinente destacar aquí algunos conceptos básicos. Así, con la finalidad de introducirnos a la complejidad del contexto histórico y normativo en que se desarrollaron las elecciones subnacionales y el referéndum nacional en nuestro país en el año 2010, presentamos las reflexiones teóricas de destacados politólogos y filósofos sobre la democracia y sus dos modalidades contemporáneas, la representativa y la directa.

democracia

La democracia es sin duda alguna el proyecto político moderno adoptado por la mayor parte de los Estados-nación del mundo occidental que asumieron los componentes de la libertad, la igualdad y el respeto de los derechos fundamentales de la persona, especialmente desde la posguerra mundial del siglo XX.⁵ Al examinar el aspecto teórico de la democracia como forma moderna de gobierno, se aprecia un amplio consenso en relación con la imperativa exigencia de dos principios fundamentales: la soberanía popular y la igualdad política. Junto a ello se observan también los presupuestos básicos de libertad, pluralismo y tolerancia necesarios para su desarrollo (BOREA 2000: 351).

En efecto, de acuerdo con Rainer-Olaf Schultze, cientista político alemán, la democracia está basada en el «principio de la soberanía del pueblo y de la igualdad política» y se encuentra asociada, igualmente, a la validez de los derechos fundamentales de la ciudadanía y a la protección del individuo por el Estado de Derecho (NOHLEN & SCHULTZE 2006: 335). Implica, además, una forma de Estado donde los derechos y oportunidades de participación ciudadana se encuentran fundamentalmente democratizados. En otras palabras, la democracia exige un escenario constitucional que proteja el sufragio universal, el derecho de hacer valer las preferencias o los intereses propios, la participación individual o colectiva, convencional y no convencional, la libertad de oposición, la alternancia política, entre otros aspectos.

En la misma línea, Robert Dahl, filósofo y politólogo norteamericano, afirma que la democracia ideal moderna implica que los ciudadanos tengan la posibilidad de ejercer una participación efectiva, con independencia de su posición política; además, que cuenten con la facultad de decidir o ejercer control sobre los asuntos que forman parte de la agenda política, así como buscar y adquirir un conocimiento iluminativo sobre diversas opciones políticas (2008: 23-24). Del mismo modo, se requiere el respeto por el voto igualitario, la inclusión y los derechos fundamentales de la persona. Por su parte, Yanina Welp, especialista argentina en democracia directa, afirma que la democracia es el conjunto de reglas de juego que permite la participación y competición de los ciudadanos en igualdad de condiciones en un marco de tolerancia. Concebida como forma de gobierno, basa su legitimidad en el principio de la representación popular y su condición de funcionamiento consiste en que debe ser igualmente eficaz para todos aquellos que han aceptado libremente someterse a sus reglas (2009: 21).



democracia
representativa

En ese sentido, la democracia representativa es, como mencionamos anteriormente, la aplicación formal e histórica de la democracia ideal o prescriptiva⁶ moderna, cuyos preceptos —enunciados en la filosofía de la Ilustración— fueron asumidos por la mayor parte del mundo occidental y occidentalizado desde el siglo XIX. De acuerdo con Dieter Nohlen, reconocido politólogo alemán, aquella consiste en «la forma usual de la democracia en el moderno Estado constitucional, en la cual el pueblo no ejerce directamente la dominación, sino por medio de órganos representativos que designa constitucionalmente en elecciones [...] y renueva periódicamente» (NOHLEN & SCHULTZE 2006: 351).

El Estado representativo —característica principal de toda sociedad moderna— implica, de esta manera, que las decisiones y deliberaciones políticas solo se realizan a través de representantes elegidos por voluntad popular, como son los que ocupan la Presidencia de la República, las asambleas parlamentarias, los consejos regionales, entre otros órganos ejecutivos o deliberativos (BOBBIO 2008: 52). Dahl destaca, asimismo, las cuatro instituciones políticas fundamentales que exige el escenario de una democracia representativa para ser percibida como legítima: elecciones libres, justas y frecuentes, libertad de expresión, acceso a fuentes de información diversa y alternativa, y autonomía de asociación política (2008: 87).



democracia
directa

La democracia directa, por el contrario, consiste en el ejercicio del poder por parte del pueblo o de la ciudadanía, sin intermediarios. Desde la lectura de Nohlen, la democracia directa se presenta conceptualmente como una contradicción de la democracia representativa, y «sus instituciones se encuentran en una relación de tensión en la realidad constitucional» (NOHLEN &

SCHULTZE 2006: 351). Para Peter Lösche, politólogo alemán, la democracia directa tiende a la superación de la dominación representativa, pues se basa en los principios del mandato imperativo —en oposición al mandato libre o representativo—, de la rotación y la revocación (2006: 343).

Schultze presenta la democracia directa como sinónimo de democracia plebiscitaria, en la cual los ciudadanos toman, sin intermediación alguna, decisiones políticas en un territorio delimitado (NOHLEN & SCHULTZE 2006: 349). De esta forma, dicho autor identifica el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular directa como elementos de esta modalidad de la democracia. Otra denominación se encuentra en el análisis del politólogo chileno David Altman, quien identifica el plebiscito, el referéndum, las iniciativas populares, las iniciativas consultivas y *recall* (referéndum revocatorio) como mecanismos de democracia directa (2005: 211). Por su parte, Daniel Zovatto, politólogo argentino, clasifica tres grupos según su origen o ámbito de aplicación: la consulta popular —en las formas de plebiscito o referéndum—, la iniciativa legislativa popular y la revocatoria de mandato (2009: 192).

Como se puede observar, en los países latinoamericanos no hay un consenso en la denominación y clasificación de los mecanismos de la democracia directa. Ello se debe, principalmente, a la coexistencia de diversos términos jurídicos en la tradición constitucional y normativa de cada nación. Existe, asimismo, una afinidad conceptual entre la democracia directa y la democracia participativa que acentúa aún más la complejidad de esta tarea. Algunos especialistas reconocen ambos conceptos como sinónimos y otros los diferencian claramente; el elemento principal de diferenciación es el uso del sufragio universal y directo no electivo. Como afirma Bernhard Thibaut, las instituciones de la democracia directa son aquellas «formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo o el ejecutivo» (1998: 67).

La democracia participativa adquiere un significado más extenso. Según Nohlen, «expresa la idea de ampliar los mecanismos de integración del Estado y de acercar la democracia a la sociedad» (NOHLEN & SCHULTZE 2006: 348), y tiene por objeto aumentar la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos en desmedro de la institucionalización de la actividad política. No es posible separarla del marco de la democracia representativa —pese a que esta característica se ha intensificado ante la desconfianza creciente en el sistema de la representación— porque la participación constituye hoy el «carácter neurálgico del régimen democrático» (ZILLA 2006: 651).

Ahora bien, si nos centramos en la clasificación de los mecanismos de democracia directa con referencia a la aplicación del sufragio directo no electivo, para el caso latinoamericano encontramos dos propuestas interesantes.

Por un lado, Thibaut clasifica las instituciones de democracia directa por el carácter vinculante o no de sus resultados; por las condiciones de su uso obligatorio, obligatorio acotado o facultativo; por el origen de la iniciativa, sea dada «desde arriba» por el gobierno central o el Parlamento, o «desde abajo» por iniciativa popular o ciudadana; y, finalmente, por el ámbito material de aplicación, que pueden darse por cuestiones personales —*recall* o revocación de mandato en el ámbito local— o por cuestiones materiales (1998: 68-69).

Por otro lado, Zovatto presenta una clasificación más precisa —a partir de la propuesta de Thibaut— de los mecanismos de democracia directa para la experiencia latinoamericana. Similar a la propuesta del politólogo alemán, los clasifica por el ámbito de aplicación, por lo que pueden ser personales (revocatorias de mandato) o sustantivos (vinculados a un tema); por el origen de la iniciativa, que puede ser popular o institucional; y, por la naturaleza de la consulta que podría ser obligatoria (automática o acotada) o facultativa. No obstante, Zovatto precisa que la consulta popular —el mecanismo de democracia directa más utilizado en América Latina— se refiere sin distinción tanto al plebiscito como al referéndum, los cuales pueden tratar temas constitucionales, legales o de interés nacional (2009: 192).



Con relación a la consulta popular por referéndum, la Constitución Política del Perú reconoce este mecanismo como un derecho de los ciudadanos para pronunciarse en los temas normativos que se les consultan.⁷ Constituye, a la vez, un medio para ejercer la democracia directa y conforma un derecho de participación que permite a la ciudadanía expresar su voluntad mediante el sufragio directo, a través de la aprobación o desaprobación de reformas constitucionales, leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, normas regionales y ordenanzas municipales.

En contraste con Zovatto, el abogado y político peruano Carlos Blancas diferencia los conceptos de plebiscito y referéndum.⁸ Este autor encuentra seis aspectos de clasificación para el caso específico del Perú: *i*) por su fundamento o necesidad jurídica (obligatorio y facultativo); *ii*) por su materia, constitucional (integrativo y autónomo) o legislativo (abierto, restringido, circunscrito, excluyente); *iii*) por su eficacia jurídica (vinculante o no vinculante); *iv*) por el tiempo u oportunidad de su realización (sucesivo o programático); *v*) por su origen (institucional o popular); y, *vi*) por el ámbito territorial (nacional o subnacional) (2004: 199-208).

De esta manera, algunos mecanismos de democracia directa fueron practicados o considerados en la agenda política de la historia republicana de América Latina, en especial, las modalidades de la consulta popular (plebiscitos y referéndum) por iniciativa institucional. No obstante, solo en las últimas décadas del siglo XX, en el contexto de la transición democrática o

de la tercera ola democratizadora, fue cuando la mayor parte de los países latinoamericanos incluyó y reguló dichos mecanismos como derechos constitucionales de la ciudadanía en respuesta a la deslegitimación del sistema representativo y de los partidos políticos tradicionales.

En un artículo donde analiza la incorporación formal y los efectos de la participación ciudadana directa en Ecuador, Perú y Argentina, Yanina Welp —que sigue la clasificación de Zovatto— plantea que los mecanismos de democracia directa formales pueden presentar hasta tres resultados que afectan positiva o negativamente a la calidad de la democracia esperada: *i)* la subsistencia de la estabilidad institucional y el *statu quo*; *ii)* el fortalecimiento de la democracia de tipo «delegativa»⁹ y *iii)* el incremento de la participación y el control ciudadanos (2008: 7). Johnattan Rupire, quien analiza la democracia directa en el caso peruano, observa que en nuestro país la introducción de dicha modalidad instituyó un nuevo concepto de participación política centrada en una privatización de la capacidad de propuesta política, ya que uno de sus primeros fines fue limitar los instrumentos y otros intermediarios políticos tradicionales que décadas atrás habían representado con mayor eficacia a la ciudadanía, como los partidos políticos y los gremios institucionalizados (2008: 2).

Existe un consenso cada vez mayor que subraya la complementariedad de la democracia representativa y la democracia directa. Bobbio afirma, por ejemplo, que los dos sistemas, al no ser alternativos ni considerados en sí mismos suficientes, son necesarios y pueden sintetizarse o integrarse de manera recíproca dado

[...] que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias, un sistema de democracia integral que puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas. (2008: 60)

A la par, Zovatto observa que en sociedades latinoamericanas donde existe pobreza, desigualdad y desconfianza en las instituciones, el uso de los mecanismos de la democracia directa puede ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político, porque constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración respecto de las autoridades. No obstante, señala además, que pueden tornarse en instrumento de descontento social al margen de los procesos electorales, afectando la soberanía (2009: 231).

Antecedentes
históricos y
normativos

2

Los procesos de las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) aluden a los ámbitos subnacionales de gobierno, que en la legislación peruana se denominan gobiernos regionales y locales. En este capítulo presentamos brevemente algunos apuntes históricos y normativos de los procesos electorales subnacionales que se desarrollaron, en el caso de los comicios municipales desde 1963 y de las elecciones regionales desde 2002. Asimismo, incluimos información sobre la división política actual del territorio nacional, la estructura y competencias de los gobiernos regionales y locales, al igual que de los sistemas electorales subnacionales aplicables en el año 2010. De la misma manera brindamos un marco histórico de las consultas populares por referéndum, promovidas y ejecutadas en la historia republicana de nuestro país, así como la normativa actual que regula este tipo de mecanismo de democracia directa.

2.1 Los procesos electorales subnacionales en el Perú

a Las elecciones municipales

Las municipalidades constituyen una de las más antiguas instituciones político-administrativas en nuestro país. Sus antecedentes directos pueden encontrarse en los cabildos coloniales que fueron establecidos en todo el territorio americano en el siglo XVI. Estos siguieron el modelo de las instituciones castellanas presentes en la Península desde el siglo XII y constaban de uno o dos alcaldes y de un número variable de regidores, según la tasa poblacional. El alcalde asumía funciones administrativas y de juez de primera instancia, mientras que los regidores gestionaban las necesidades de la ciudad, como el orden, la limpieza, la supervisión de precios, el abastecimiento de agua y

mercados, etc. (CHIARAMONTI 2005: 49-50). La práctica premoderna de la elección de estas autoridades estuvo basada en la cooptación. Dicho sistema implicaba que la ocupación legítima de los cargos recaía siempre en alguno de los miembros del cuerpo de notables que constituían el cabildo (CHIARAMONTI 2005: 51, LEMPÉRIÈRE 2004: 97).

Los cabildos estuvieron, en buena medida, ocupados por criollos; resultaron, por consiguiente, un lugar de especial relevancia para la formación de la conciencia política local y de la ciudadanía en el sentido moderno, lo cual explicaría el rol protagónico que desempeñaron en las luchas de independencia (CHIARAMONTE 2003: 98-99, CHIARAMONTI 2005: 49, MORELLI 2004: 195). En la etapa republicana, los cabildos¹⁰ pasaron a llevar el nombre de municipalidades, y, pese a que estas instituciones fueron suprimidas y restablecidas en varias oportunidades,¹¹ podemos afirmar que tuvieron un aumento sostenido a lo largo del siglo XIX.

En el siglo XX, durante el Oncenio de Augusto B. Leguía (1919-1930), la elección de las autoridades municipales pasó a ser una atribución expresa y exclusiva del poder central a través de las prefecturas. Si bien esta medida consistió inicialmente en un conjunto de disposiciones transitorias o provisionales¹² —y no obstante, el posterior reconocimiento de los concejos municipales en la Constitución Política de 1933 y la dación de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 10733 de 1946—,¹³ la práctica de nombramiento de autoridades municipales desde el Ejecutivo continuó hasta el año 1963.

En este contexto es importante señalar que, en el Congreso Constituyente de 1931-1932, luego de un extenso debate, se aprobó el derecho al sufragio de la mujer pero solo en el ámbito municipal (AGUILAR 2002).¹⁴ Dado que este proceso electoral no se produjo hasta 1963, las mujeres no tuvieron oportunidad de emitir su voto, sino hasta las elecciones generales de 1956, cuando un año antes se aprobara este derecho para todas las instancias de gobierno.¹⁵

Las elecciones municipales por voto directo y universal fueron establecidas por iniciativa de Fernando Belaunde Terry en su primer mandato presidencial. En su discurso inaugural, de 28 de julio de 1963, presentó un proyecto de ley ante el Congreso para organizar las elecciones municipales. El proceso se inició con la convocatoria a un cabildo abierto el domingo 4 de agosto en todos los distritos del país, a excepción de las capitales de departamento y provincia, a fin de que dichas circunscripciones elijan por voluntad popular sus alcaldes y regidores.

El 24 de septiembre de 1963 se publica la Ley de Elecciones Municipales (LEM), Ley N.º 14669, donde se establece el voto directo y secreto en cédula única, así como la aplicación del sistema de la cifra repartidora conforme a las modalidades señaladas en el Decreto Ley de Elecciones Políticas, Ley N.º

14250 (Estatuto Electoral), promulgado en diciembre de 1962. Según el art. 7.º de la LEM en mención, se estableció que estas elecciones se realizarían el segundo domingo del mes de noviembre. En las disposiciones transitorias, no obstante, se fija la primera convocatoria para el día 15 de diciembre de 1963.

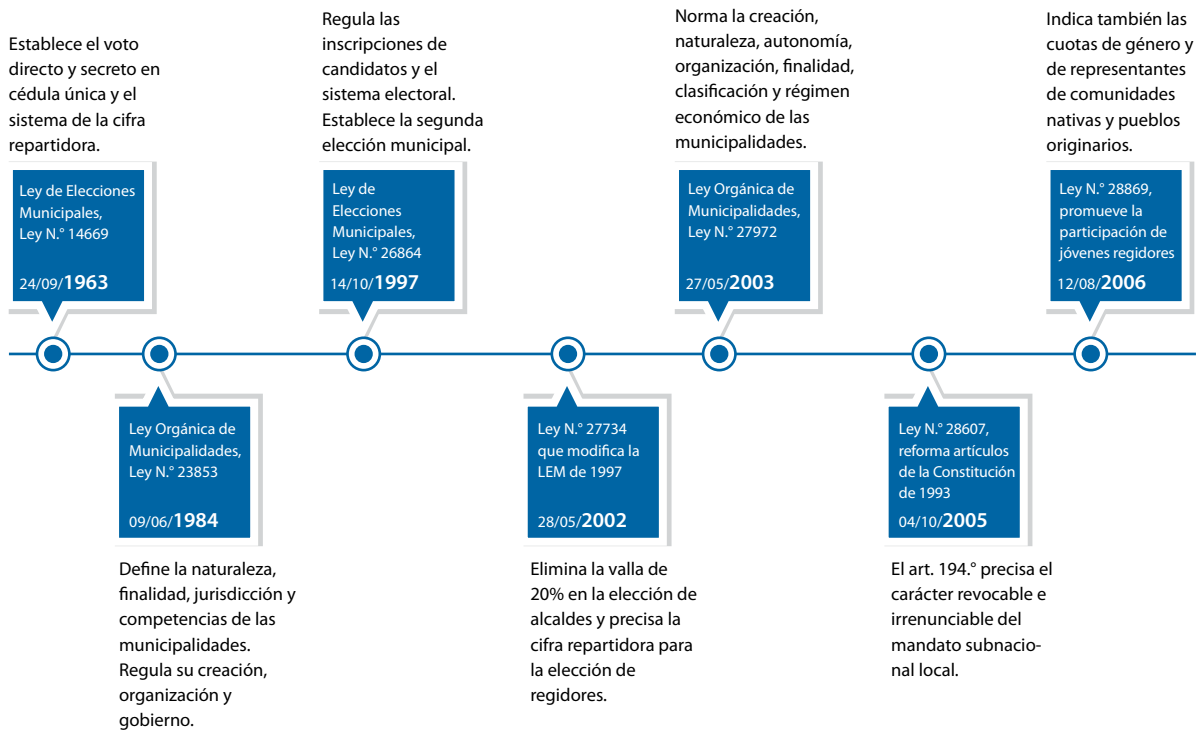
Los procesos electorales municipales se realizaron en 1963 y en 1966. Después del golpe de Estado de 1968, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas retomó el sistema de nombramientos desde el Ejecutivo. Las elecciones municipales serían finalmente restablecidas en 1980, período de restauración de la democracia y de ampliación de la ciudadanía.¹⁶ En esta década, los procesos se llevaron a cabo en los años 1983, 1986 y 1989, pese al conflicto armado interno que se intensificaba en el territorio nacional.¹⁷ Tras el golpe de Estado de abril de 1992, la convocatoria a elecciones municipales y las demás disposiciones de la LEM, Ley N.º 14669, fueron suspendidas temporalmente por el Decreto Ley N.º 25558 de 18 de junio de 1992.¹⁸ Los comicios serían nuevamente convocados para el día 29 de enero de 1993.

Con la puesta en vigencia de la Constitución Política de 1993, nace la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) como el organismo electoral responsable de organizar los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular.¹⁹ La creación de la ONPE se oficializa con la publicación de su ley orgánica, Ley N.º 26487, el 21 de junio de 1995. En noviembre de ese mismo año, organiza y ejecuta las elecciones municipales provinciales y distritales. Asimismo, la ONPE fue responsable de la organización de la primera y segunda elección municipal de 1998, dentro del marco de la nueva LEM, Ley N.º 26864 de octubre de 1997, cuyo art. 23.º exigía que, para la proclamación del alcalde en primera elección, la lista que ocupe el primer lugar debía obtener más del 20% de los votos según su distrito electoral.

Al término del gobierno de Alberto Fujimori, y durante el restablecimiento de las instituciones democráticas, la LEM de 1997 fue modificada por la Ley N.º 27734 de mayo de 2002. Esta ley restableció la mayoría simple, eliminando la segunda elección municipal. Asimismo, incluyó nuevas precisiones normativas en relación con los impedimentos para postular, la inscripción de organizaciones políticas y candidatos, la elección de regidores por medio de la cifra repartidora, las prohibiciones al alcalde o regidor que postule a una reelección, etc. La segunda disposición complementaria de esta ley estableció además la simultaneidad de las elecciones subnacionales, regionales y municipales. Este marco normativo ha regido en gran medida para municipales de 2002 y 2006.

Gráfico 2.1

Marco legislativo de las Elecciones Municipales en el Perú, 1963-2006



Un aspecto sustantivo que abordan las modificaciones normativas ha sido el cambio de duración del mandato de las autoridades municipales. Según la LEM, Ley N.º 14669 de 1963, la duración de los mandatos se estableció en tres años. Este período se mantuvo hasta 1997, momento en el cual, la nueva LEM, Ley N.º 26864, lo amplió a cinco años. Posteriormente, el art. 1.º de la Ley N.º 27734 de 2002, que modifica la LEM de 1997 realizó un nuevo cambio, reduciendo el mandato municipal a cuatro años. En las elecciones municipales de 2010 se ha mantenido esta última disposición.

Otro aspecto a resaltar son las modificaciones y ampliaciones de las cuotas electorales. La LEM, Ley N.º 26864 de 1997, exigía no menos de un 25% de hombres o mujeres entre las listas de candidatos a los concejos municipales. Esta cuota fue elevada en el año 2002 al 30%, así como la inclusión de un 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios (Ley N.º 27734). Posteriormente, en el año 2006 se incluyó la cuota mínima de 20% de candidatos jóvenes menores de 29 años de edad (Ley N.º 28869). Dichas cuotas se mantuvieron igualmente vigentes en las elecciones municipales de 2010.²⁰

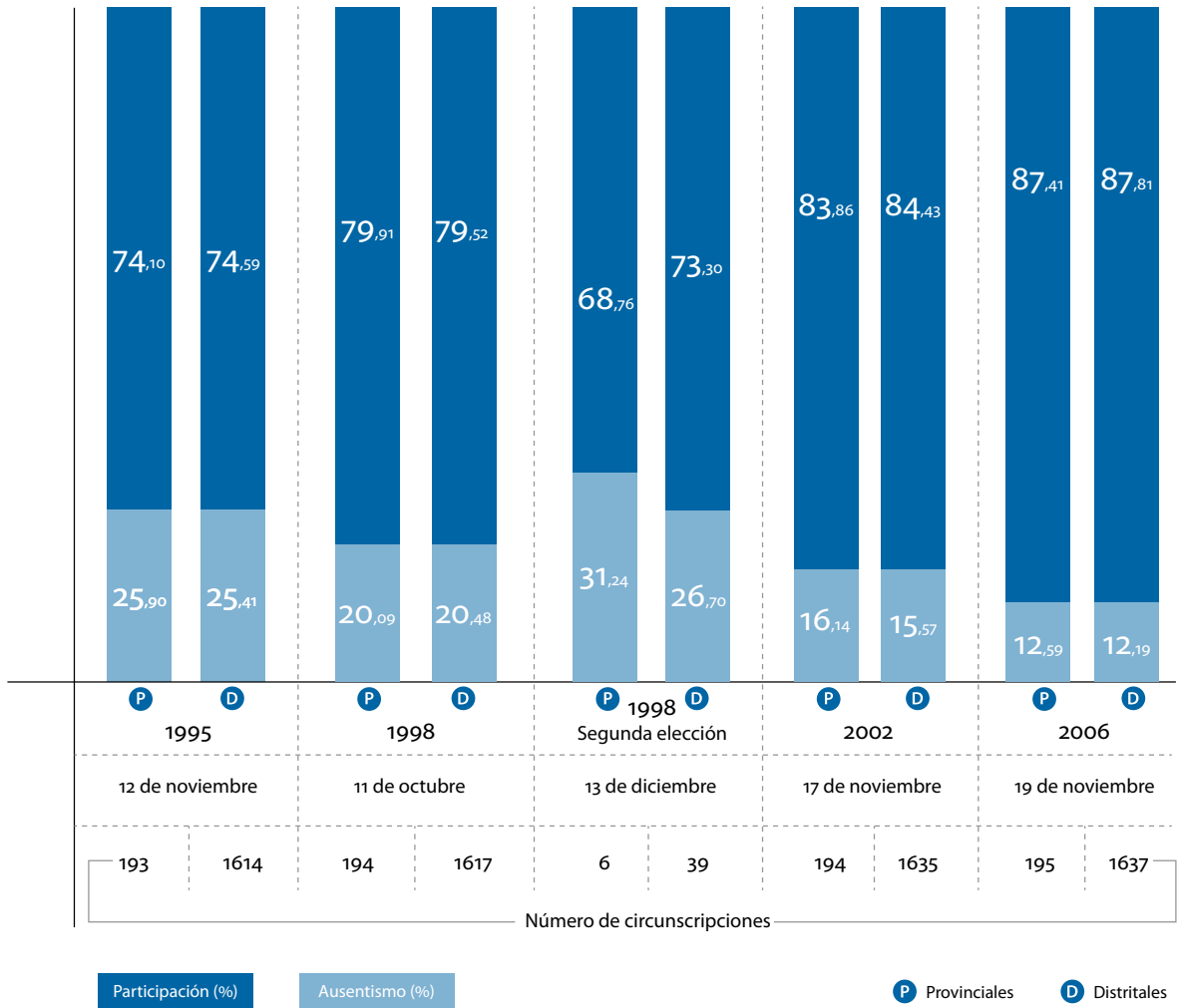
Gráfico 2.1

Fuente: Archivo Digital de la Legislación en el Perú - Congreso de la República del Perú.

Elaboración: ONPE – Área de Información e Investigación Electoral.

N.º de circunscripciones y participación en los procesos de elecciones municipales provinciales y distritales, organizados y ejecutados por la ONPE (1995-2006)

Gráfico 2.2



b Las elecciones regionales

A diferencia de las municipalidades, que tienen una historia de larga data en nuestro territorio, las regiones son parte de los proyectos y procesos de formación e institucionalización ideados, formulados y ejecutados solo en las últimas décadas del siglo XX. En efecto, si bien desde la formación de la República hubo esfuerzos por institucionalizar organismos político-administrativos no centralistas —que comprendieran, además, en algunos casos, atribuciones legislativas, judiciales, económicas o fiscales—, el centralismo constituyó el principal carácter de la formación del Estado-nación en nuestro país desde el siglo XIX.

Gráfico 2.2

Fuente: ONPE; acerca de las elecciones de 1995 y 1998: TUESTA (2001) e INFOGOB.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

Aquellos proyectos —entre los cuales podemos recordar los de las Juntas Departamentales de 1823, 1828, 1856 y 1867, los Concejos Departamentales de 1873 y las Juntas de 1886—²¹ no alcanzaron los objetivos trazados que en el plano constitucional o legal se habían propuesto. Ello debido al contexto de inestabilidad política propia de la historia republicana decimonónica, que propendía al retorno de la centralización política del Estado. Asimismo, en el siglo XX las experiencias de los Congresos Regionales creados en la reforma constitucional de 1919 y de los Concejos Departamentales formulados en la Constitución de 1933, no sentaron las bases de la descentralización del país.

Más allá del balance positivo o negativo que sobre estas instituciones o proyectos se podría establecer, es importante resaltar que, ante este escenario histórico, tanto el regionalismo como la descentralización constituyeron temas relevantes de reflexión académica y política durante el siglo XX (CONTRERAS 2002: 19).²² En ese sentido, la preocupación por el centralismo trascendió a una tarea pendiente de descentralización en la agenda política de las últimas décadas del siglo XX.

En el período de retorno al sistema democrático —al término del régimen militar que gobernaba el país desde 1968—, la Asamblea Constituyente de 1978 sentó las bases de la regionalización en la Constitución Política de 1979 (artículos 259.º al 268.º del capítulo XII «De la descentralización, gobiernos locales y regionales», del título IV «De la estructura del Estado»).²³ Se inicia así la historia normativa sobre dicha materia en un contexto donde, además, vale recordar, la ciudadanía fue plenamente ampliada. El resultado de este proyecto se concretaría en la dación de la Ley de Elección de Representantes a las Asambleas Regionales, Ley N.º 25077, de 1989 y en las elecciones regionales que, reguladas por Ley N.º 25077, fueron ejecutadas entre 1989 y 1990.²⁴

Gráfico 2.3

Marco legislativo de la regionalización y las elecciones regionales (1979-1989)

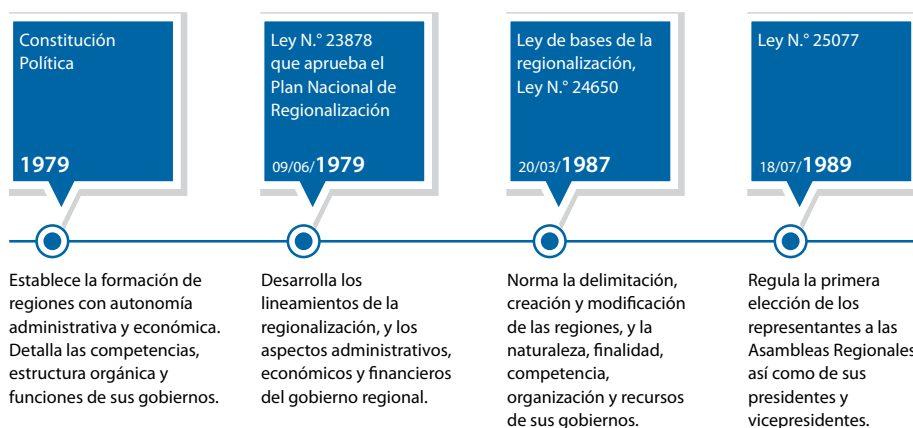


Gráfico 2.3

Fuente: Archivo Digital de la Legislación en el Perú - Congreso de la República del Perú.

Elaboración: ONPE – Área de Información e Investigación Electoral.

Desarrollada en un contexto de crisis social y económica y de recrudescimiento de la guerra interna, esta primera experiencia de formación de regiones fue —a pesar de los avances normativos—²⁵ muy breve y no consolidó la regionalización en el país. El gobierno de Alberto Fujimori suspendió, durante la década de 1990, el proceso de formación de regiones con la creación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) según lo estipulaba la decimotercera disposición final y transitoria de la Constitución de 1993.²⁶ Las prácticas de descentralización serían finalmente retomadas en el contexto de la reforma constitucional de 2002.²⁷

En efecto, en el marco de la reforma constitucional de 2002, Ley N.º 27680, la Ley de Elecciones Regionales N.º 27683 y la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783 de julio de 2002, fueron convocadas las primeras elecciones de presidentes y vicepresidentes regionales junto a los consejeros regionales. Este proceso se realizó por sufragio directo y universal el día 17 de noviembre de 2002, en cada uno de los 24 departamentos del país y en la provincia constitucional del Callao. La convocatoria a elecciones regionales se produjo antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867,²⁸ lo cual no permitió conocer las funciones y atribuciones de cada órgano de gobierno regional, ni la oferta real de los candidatos (REMY 2010: 2).

La reforma constitucional de 2002, dada durante el gobierno de Alejandro Toledo, sienta nuevas bases para la descentralización del país y establece así un segundo período en la historia de la formación de las regiones. En este contexto, se promovieron referendos para la aprobación o desaprobación de propuestas de integración de departamentos en diversas macrorregiones. En el art. 29.º de la Ley N.º 27783, se estableció que se realizaría un primer referéndum dentro del segundo semestre de 2004 y que en lo sucesivo se implementarían más consultas hasta que todas las regiones del país pudieran quedar conformadas. Luego, el art. 15.º de la Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones, Ley N.º 28274 de julio de 2004, proponía dos etapas en este proceso a realizarse mediante consultas populares por referéndum entre los años 2005, 2009 y 2013.

De esta manera, el Consejo Nacional de Descentralización (CND) programó la fecha del primer referéndum para el 30 de octubre de 2005, el cual sería convocado por dicho organismo. Las propuestas de integración, presentadas por los presidentes de los gobiernos regionales ante el CND, comprendían la conformación de cinco regiones: 1) la Región Nor centro Oriente, conformada por los departamentos de Áncash, Huánuco, Junín, Lima (provincias) y Pasco; 2) la Región Ica, Ayacucho y Huancavelica; 3) la Región Arequipa, Tacna y Puno; 4) la Región Apurímac-Cusco; y 5) la Región Norte, compuesta por los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque.²⁹ Las propuestas fueron ampliamente rechazadas por la población consultada, a

Marco legislativo de la regionalización y las elecciones regionales (1993-2009)

Gráfico 2.4

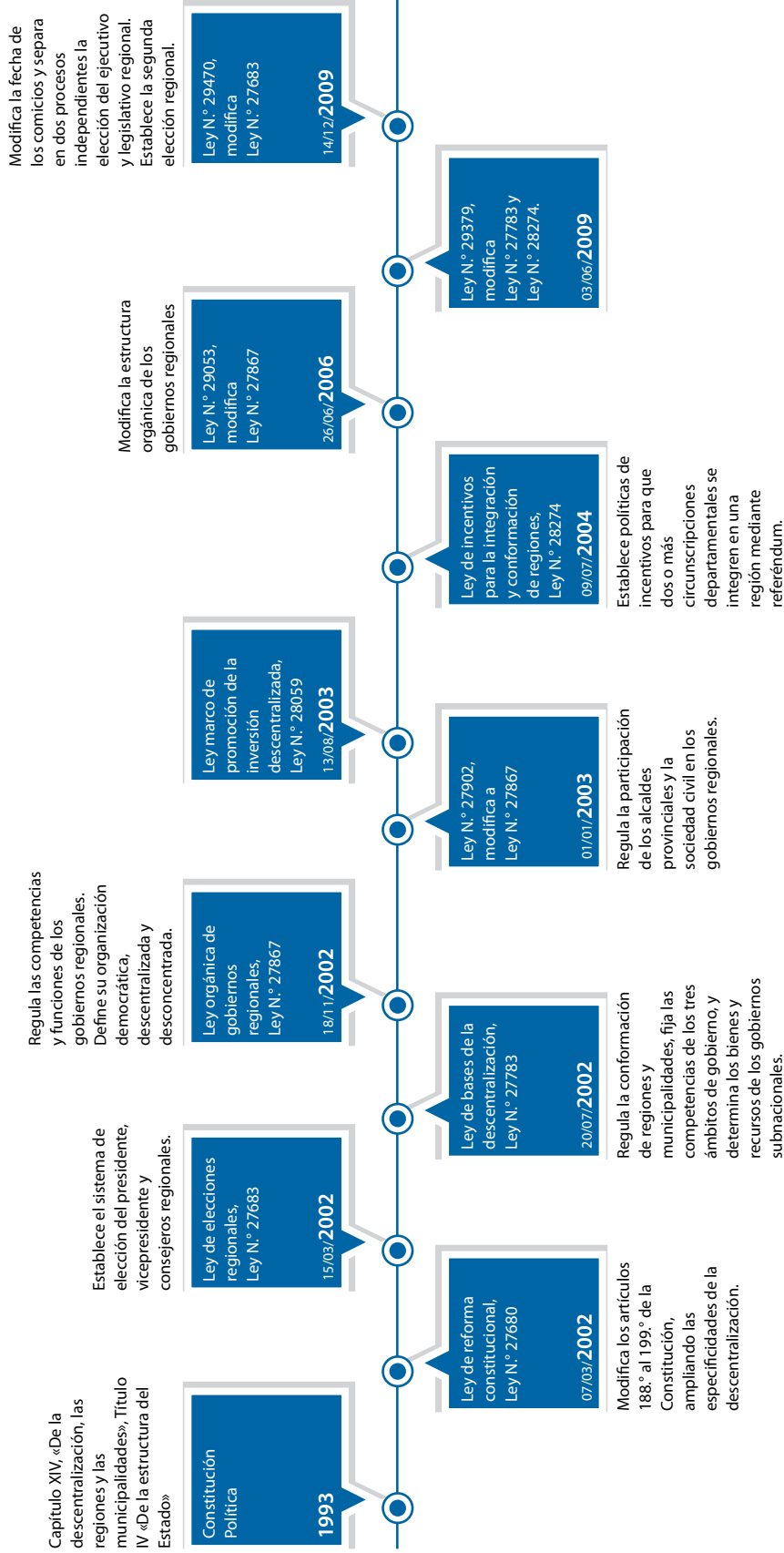


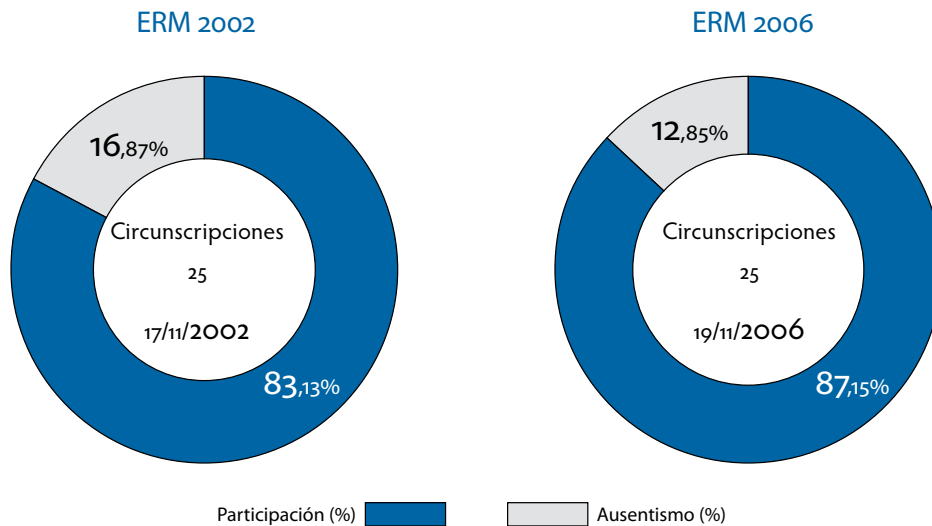
Gráfico 2.4

Fuente: Archivo Digital de la Legislación en el Perú. - Congreso de la República del Perú.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

excepción del departamento de Arequipa, donde 332.000 ciudadanos aprobaron la integración y 287.990 la desaprobaron. De ahí que en las elecciones regionales de 2006 y 2010 se mantuviera la elección de autoridades regionales sobre la misma base departamental existente.

N.º de circunscripciones y participación en los procesos de elecciones regionales organizados y ejecutados por la ONPE (2002 y 2006)

Gráfico 2.5



c La división política actual de la República y los gobiernos en los ámbitos regional y local

De acuerdo con el capítulo XIV de la Constitución Política de 1993, titulado «De la descentralización», modificado por la Ley N.º 27680,³⁰ el territorio de nuestra República se integra política y administrativamente en regiones, departamentos, provincias y distritos, «en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación».³¹

Así, en el ámbito regional de gobierno se encuentran las regiones y los departamentos, mientras que en la esfera local se identifican las provincias, los distritos y los centros poblados rurales. Conforme al art. 190.º de la Constitución vigente, las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas e integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente con la finalidad de conformar unidades geoeconómicas sostenibles.³² Por medio de una consulta popular por referéndum, dos o más circunscripciones departamentales contiguas pueden integrarse y constituir una región. Siguiendo la

Gráfico 2.5

Fuente: ONPE; acerca de las elecciones de 1995 y 1998: TUESTA 2001 e INFOGOB.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

misma normativa, las provincias y distritos colindantes pueden cambiar de circunscripción regional.

Los gobiernos regionales corresponden a aquellos elegidos en los departamentos actuales y en la provincia constitucional del Callao, en conformidad con el art. 7.º de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.º 27683 de 15 marzo de 2002. Dado que no se llegó a concretar la integración de regiones —propuesta en las consultas populares subnacionales de 2005— cada departamento, más la provincia del Callao, constituye una circunscripción electoral.³³ Por ende, un gobierno regional cuenta con autonomía política, económica y administrativa, cuya finalidad consiste en promover el desarrollo sostenido y la economía regional en concordancia con los planes nacionales y locales de desarrollo.

Según el art. 191.º de la Constitución y el art. 11.º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867, de 18 de noviembre de 2002,³⁴ la estructura básica de todo gobierno regional se conforma por el Consejo Regional, órgano normativo y fiscalizador, integrado por las y los consejeros regionales; la Presidencia Regional que constituye el órgano ejecutivo y se instituye en el presidente(a) o el vicepresidente(a) regional; y, el Consejo de Coordinación Regional, integrado por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades.

Cuadro 2.1

Los cargos regionales en la legislación peruana vigente (2002-2009)

Cargo subnacional	Concepto y caracteres básicos	Requisitos para ser candidato o candidata al cargo	Sistema de elección
Presidente(a) regional	Es elegido(a) por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos por la Constitución, pero es revocable. Máxima autoridad de su jurisdicción, representante legal y titular del pliego presupuestario del gobierno regional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser peruano(a). En las circunscripciones de frontera, ser peruano(a) de nacimiento. 2. Acreditar residencia efectiva en la circunscripción en que se postula y en la fecha de postulación con un mínimo de tres (3) años de antigüedad. 3. Estar inscrito(a) en el RENIEC con domicilio en la circunscripción donde postula. 4. Ser mayor de 25 años. 	Una fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia regional debe obtener no menos del 30% de los votos válidos para ser declarada ganadora oficial. Si ninguna supera dicho porcentaje se procede a una segunda elección en los 30 días siguientes a la proclamación de los resultados oficiales, donde participarán solo las dos fórmulas que obtuvieron las más altas votaciones. En una segunda elección, se proclama electa la fórmula que obtenga la mayoría simple de votos.



Cargo subnacional	Concepto y caracteres básicos	Requisitos para ser candidato o candidata al cargo	Sistema de elección
Marco legal	Artículos 11°, 20° y 21° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.° 27867, publicada el 8 de noviembre de 2002.	Art. 13° de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.° 27683, publicada el 15 de marzo de 2002.	Art. 5° de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.° 27683, artículo modificado por la Ley N.° 29470.
Vicepresidente(a) regional	Reemplaza al presidente(a) regional en casos de licencia concedida por el Consejo Regional, que no puede superar los 45 días naturales al año, por ausencia o impedimento temporal, por suspensión o vacancia, con las prerrogativas y atribuciones propias del cargo. Cumple funciones de coordinación y aquellas que expresamente le delegue el presidente(a) regional.	Los mismos requisitos que rigen para el cargo de presidente(a) regional.	
Marco legal	Art. 23° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.° 27867.		
Consejero(a) regional	El consejero(a) regional conforma el Consejo Regional. Es elegido(a) por sufragio directo por un período de cuatro (4) años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos por la Constitución, pero es revocable. Propone normas regionales, fiscaliza los actos de los órganos de dirección y administración del gobierno regional u otros de interés general, entre varias obligaciones asignadas por ley.	Los mismos requisitos que rigen para el cargo de presidente(a). Solo se exige ser mayor de 18 años de edad.	En cada provincia se proclama consejero(a) electo(a) al candidato(a) con la mayor votación. En la provincia en que se elijan dos o más consejeros, se aplica la regla de la cifra repartidora, de acuerdo con el orden dispuesto por las organizaciones políticas en competencia. La cifra repartidora es un método de distribución de representaciones que asigna el número de escaños a partir de la división del total de votos obtenidos por cada agrupación política entre una constante o «cifra repartidora».
Marco legal	Art. 13° y art. 16° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.° 27867. El art. 13° es modificado por la Ley N.° 29053.		Art. 8° de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.° 27683, artículo modificado por la Ley N.° 29470. Acerca del método de la cifra repartidora para las minorías: art. 29° de la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N.° 26859.

Cuadro 2.1

Fuente: Archivo Digital de la Legislación en el Perú - Congreso de la República del Perú.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

Los gobiernos regionales tienen, además, atribuciones para aprobar, modificar o derogar normas que regulen asuntos de interés regional. De acuerdo con el art. 37.º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.º 27867, el Consejo Regional tiene la facultad de emitir ordenanzas regionales y acuerdos tomados en sus sesiones, mientras que la Presidencia Regional puede expedir decretos y resoluciones regionales. La normatividad producida por los órganos antes mencionados no puede invalidar o dejar sin efecto las normas de otro gobierno regional ni de otros ámbitos de gobierno (art. 36.º). Asimismo, en observancia del art. 24.º de la ley orgánica en mención, todo gobierno regional está obligado a realizar como mínimo dos audiencias públicas regionales al año, una en la capital de la región y otra en alguna provincia, donde podrá exponer los logros y avances alcanzados durante su gestión.

Por su lado, las municipalidades constituyen órganos de gobierno local que cuentan con autonomía política, económica y administrativa; asimismo, tienen por finalidad promover el desarrollo sostenido y la economía local en afinidad con los planes nacionales y regionales de desarrollo. Se ocupan de la prestación de los servicios públicos a su cargo, de la seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional, y promueven la participación vecinal en su circunscripción. Se clasifican —según su jurisdicción territorial— en provinciales, distritales y de centros poblados. Existen, además, municipalidades sujetas a un régimen especial, como la Municipalidad Metropolitana de Lima³⁵ y las ubicadas en zonas de frontera.

Cuadro 2.2

Los cargos municipales en la legislación peruana vigente (2002-2009)

Cargo subnacional	Concepto y caracteres básicos	Requisitos para ser candidato o candidata al cargo	Sistema de elección
Alcalde(sa)	Es el/la representante legal de la municipalidad y su máxima autoridad administrativa. Constituye la alcaldía, órgano ejecutivo del gobierno local (provincial o distrital).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser ciudadano(a) en ejercicio, mayor de 18 años de edad. 2. Residir en la provincia o distrito donde se postule cuando menos dos años continuos. 3. Los extranjeros están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, debiendo estar inscritos en el registro correspondiente. 	Sistema de mayoría simple. Se proclama alcade(sa) electo(a) al candidato(a) de la lista que obtenga la más alta votación.
Marco legal	Art. 6.º y 20.º del Título II, Organización de los gobiernos locales de la LOM, Ley N.º 27972.	Art. 6.º y art. 7.º de la LEM, Ley N.º 26864.	Art. 23.º de la LEM, artículo modificado por la Ley N.º 27734.





Cargo subnacional	Concepto y caracteres básicos	Requisitos para ser candidato o candidata al cargo	Sistema de elección
Regidor(a)	Forma parte del concejo municipal. Tiene atribuciones normativas y fiscalizadoras. Propone proyectos de ordenanzas y acuerdos; formula pedidos y mociones; por delegación, desempeña atribuciones políticas del alcalde; fiscaliza la gestión municipal; integra y participa en las comisiones ordinarias y especiales que determine el reglamento interno y reuniones de trabajo establecidas por el concejo municipal; y, mantiene comunicación con organizaciones sociales y vecinos.	Los mismos requisitos que rigen para el cargo de alcalde(sa).	Se aplica la cifra repartidora. Asimismo, se utiliza el método del «Premio a la mayoría», sistema que consiste en otorgarle a la lista ganadora la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal provincial o distrital.
Marco legal	Art. 10° y 11° de la LOM, Ley N.° 27972.	Art. 6° y art. 7° de la LEM, Ley N.° 26864. En el art. 8° de esta ley se establecen los impedimentos para postular.	Artículos 25° y 26° de la LEM Ley N.° 26864.

La Municipalidad Metropolitana de Lima, no forma parte de una región, sin embargo se encuentra regulada por las leyes de descentralización y por el art. 65.° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N.° 27867. Ella ejerce sus competencias dentro del ámbito de la provincia de Lima, y recibe las funciones que son reconocidas a un gobierno regional.³⁶ Las municipalidades que funcionan en las provincias o distritos limítrofes con un país vecino cuentan con las mismas atribuciones de toda municipalidad. Adicionalmente, la ley les otorga la facultad de celebrar convenios y protocolos de integración entre sí y con sus similares nacionales, con asistencia técnica del Consejo Nacional de Descentralización.³⁷ También puede establecer relaciones de cooperación con organismos internacionales, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores.³⁸

La Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N.° 27972, publicada el 27 de mayo de 2003, regula la estructura orgánica de los gobiernos locales. De acuerdo con dicha ley, toda municipalidad está conformada por el concejo municipal, órgano normativo y fiscalizador, y por la alcaldía, que constituye el órgano ejecutivo. Los alcaldes y regidores son elegidos por un período de cuatro años, mas pueden ser reelectos en futuros y continuos procesos. No obstante, quedan afectos al proceso de revocatoria, en aplicación de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.° 26300. Cada municipalidad tiene competencias y funciones —específicas o compartidas— según el ámbito de su jurisdicción y/o el régimen al cual se adscriben.

Cuadro 2.2

Fuente: ONPE; acerca de las elecciones de 1995 y 1998: TUESTA 2001; INFOGOB.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

Cuadro 2.3

Principales competencias y funciones de las municipalidades según jurisdicción en el Perú (2010)

Categoría según jurisdicción	Número	Principales competencias y funciones
Provincial (sede distrito del cercado)	195	<ol style="list-style-type: none"> 1. Planifica el desarrollo local y el ordenamiento territorial en el ámbito provincial. 2. Fomenta la coordinación estratégica de los planes de desarrollo distrital. 3. Promueve, apoya y ejecuta proyectos de inversión y servicios públicos a escala provincial; se suscriben los convenios pertinentes con los distritos. 4. Emite normas técnicas sobre organización del espacio físico y uso del suelo, sobre protección y conservación del ambiente.
Distrital	1.639	<p>Tiene competencias y funciones específicas y compartidas con las municipalidades provinciales, en las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Organización del espacio físico y uso del suelo. 2. Servicios públicos locales. 3. Protección y conservación del medio ambiente. 4. Desarrollo y economía local. 5. Participación vecinal. 6. Servicios sociales locales. 7. Prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas. <p>La ley detalla sus funciones específicas.</p>

En el título XI de la LOM, Ley N.º 27972, se ofrece además una regulación especial para los denominados «municipios en zonas rurales». Es decir, aquellas municipalidades provinciales o distritales cuya población urbana no es mayor al 50% de su población total. Se señala que tienen las mismas competencias y atribuciones de toda municipalidad pero no se encuentran obligadas a adoptar su estructura administrativa básica. En caso de no contar con órganos de control interno, se deberán sujetar a las disposiciones específicas emitidas por la Contraloría General de la República. De manera adicional a las funciones dadas por la ley orgánica, tienen la responsabilidad de promover la gestión sostenible de los recursos naturales.

Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de control, así como por los organismos que tengan atribuciones equivalentes por mandato constitucional o legal. Asimismo, están sujetos a la supervisión descentralizada de la Contraloría General de la República. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta anual de su ejecución, bajo responsabilidad, conforme a ley.

El gobierno regional y local se rige por el sistema representativo y es susceptible de ser revocado o removido por algunos mecanismos de democracia directa regulados por la Constitución Política de 1993 y por la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300 de 1994.

Cuadro 2.3

Fuente: Artículo 73.º sobre las materias de competencia municipal de la LOM, Ley N.º 27972.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN CENTROS POBLADOS

De acuerdo con el art. 128.º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972 publicada el 27 de mayo de 2003, las municipalidades de los centros poblados (rurales) son creadas por la municipalidad provincial que las circunscribe mediante ordenanza municipal. En dicha ordenanza se determina, además, la delimitación territorial, el régimen de organización interior, las funciones delegadas, los recursos asignados y las atribuciones administrativas, económicas y tributarias de las municipalidades de centros poblados.

Sus autoridades —un alcalde y cinco regidores— son elegidas cada cuatro años, y son proclamadas por el alcalde o alcaldesa provincial. El art. 132.º de la LOM establece también que el procedimiento de la elección de sus autoridades queda establecido por una ley especial de la materia. Esta fue denominada «Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados», Ley N.º 28440, publicada el 29 de diciembre de 2004. En ella se norma la regulación de la convocatoria, la formación del comité, el padrón, los procedimientos, el sistema y las garantías electorales. En el art. 5.º de esta ley se establece que la municipalidad provincial puede suscribir convenios de cooperación técnica con la ONPE a fin de que los centros poblados comprendidos en su jurisdicción puedan recibir asistencia técnica en sus procesos electorales.

LA INSTALACIÓN DE MESAS DE SUFRAGIO EN CENTROS POBLADOS DURANTE LAS ERM

Los lazos interinstitucionales entre la ONPE y los centros poblados también se han afianzado a través de la instalación de mesas de sufragio en diversos centros poblados. El objetivo de esta medida es evitar los riesgos y gastos extremos que implica para los electores desplazarse a la capital del distrito el día de las elecciones. De esta manera, el proyecto «Acercando la democracia» desarrollado por la ONPE desde 2005, ha permitido reducir notablemente los índices de ausentismo de los electores de centros poblados. En las Elecciones Municipales y Regionales de 2006, la ONPE instaló 821 mesas de sufragio en 244 centros poblados; mientras que, para los procesos organizados el 3 de octubre de 2010, logró instalar 1.422 mesas en 437 centros poblados del país. Asimismo, ubicó 162 mesas en los centros poblados de las diez regiones convocadas para la Segunda Elección Regional del 5 de diciembre de 2010.



d **Los sistemas electorales subnacionales en el año 2010**

A partir de un análisis comparativo de los sistemas electorales subnacionales de dieciocho países latinoamericanos, el politólogo venezolano José Molina afirma que las elecciones subnacionales —a diferencia de las nacionales o generales— tienden a presentar una menor incidencia sobre la legitimidad y la gobernabilidad del sistema político (2007: 336). Por tal motivo, es posible que los sistemas subnacionales de elección adopten menores exigencias para la legitimidad y favorezcan, a la par, la representatividad en mayor medida que los sistemas electorales nacionales.

En los sistemas subnacionales latinoamericanos se pueden distinguir el Poder Ejecutivo —presidente regional, alcalde o intendente— y el Poder Legislativo —ayuntamiento o concejo—. De acuerdo con su estudio, Molina observa que los períodos para los cargos ejecutivos subnacionales tienden a ser iguales o menores que los existentes en los cargos ejecutivos nacionales. Asimismo, en catorce de los dieciocho países examinados se observa una tendencia a autorizar la reelección subnacional y no la nacional. Además, dicho autor identifica dos orientaciones que predominan en la elección de los puestos ejecutivos subnacionales: la elección por mayoría relativa y el requerimiento de una votación menor a la prevista en la elección de la presidencia de la República (2007: 345-348).

Molina señala que en relación con las elecciones del legislativo subnacional o concejo, la tendencia mayoritaria en cuanto al principio de representación electoral —en trece casos—⁴⁰ es la proporcionalidad.⁴¹ Los otros cinco casos —El Salvador, México, Panamá, Perú y Uruguay— han optado por el principio electoral mayoritario. De estos, cuatro países presentan el sistema de lista cerrada y bloqueada, y el Perú es uno de ellos (2007: 352). Esto significa que toda agrupación que alcance la mayor cantidad de votos obtiene la mayoría automática, vale decir, la mitad más uno de los regidores en el caso peruano.

Las elecciones subnacionales en nuestro país se realizan en todo el ámbito nacional y están regidas por el sistema electoral de distrito múltiple. Este sistema implica que a cada distrito electoral que se define en un determinado proceso de elección subnacional —regional o municipal (local)—, corresponde un número determinado de autoridades regionales o locales.

En el caso de los gobiernos locales, en el Perú se realiza un solo proceso electoral para elegir alcaldes y regidores. Estas elecciones se dan en listas cerradas y bloqueadas.⁴² Según la LEM, Ley N.º 26864,⁴³ en la elección de los concejos municipales provinciales, cada provincia constituye una circunscripción o distrito electoral (195); mientras que en la elección de autoridades de los concejos municipales distritales cada distrito conforma una circunscripción electoral (1.639). Molina identifica la elección del ejecutivo subnacional como

semidirecta en nuestro país, pues quien ocupa el cargo de alcalde o alcaldesa es el primer candidato o candidata de la lista más votada (2007: 346).

En relación con el sistema de elección de los gobiernos regionales en el Perú, observamos que la Ley N.º 29470, publicada el 14 de diciembre de 2009, modificó diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.º 27683, la cual había regulado los comicios de los años 2002 y 2006.⁴⁴ Una de las principales modificaciones hechas a este sistema electoral subnacional fue la división de la elección de presidente y vicepresidente regional, así como la elección de los miembros del Consejo Regional en dos procesos electorales independientes. En la elección de presidentes y vicepresidentes regionales, cada departamento y la provincia del Callao constituyen un distrito electoral, por lo que el número de distritos en este proceso asciende a 25. En el proceso de elección de los consejeros regionales, cada provincia del territorio nacional conforma un distrito electoral.⁴⁵ Además, se contabilizan los distritos de la provincia constitucional del Callao y se exceptúan tanto el distrito del Cercado del Callao y Lima Metropolitana, de ahí que el número de distritos electorales en la elección de consejeros ascienda a 199.⁴⁶

e **Las organizaciones políticas en competencia en las ERM 2010**

En las ERM 2010, la participación de las organizaciones políticas —partidos políticos, alianzas electorales, movimientos regionales y organizaciones políticas locales—, estuvo regulada por la Ley de Partidos Políticos (LPP), Ley N.º 28094, publicada en noviembre de 2003 y sus modificatorias.⁴⁷ En el art. 13.º de esta ley, por ejemplo, se establece la cancelación de la inscripción de los movimientos de alcance regional o departamental si estos no alcanzan el cinco por ciento (5%) de votos válidos emitidos de su circunscripción según el proceso electoral en el que hayan participado.

Además, en el art. 17.º de la LPP se exige, para la constitución de una organización política de alcance regional, departamental o local (provincial y distrital), la relación de adherentes en número no menor al uno por ciento (1%) de los electores que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, dentro de la circunscripción donde desarrolla sus actividades partidarias y en la cual pretende presentar candidatos (véase también el art. 5.º de la LPP). Esta normativa, que ha regido en las ERM 2006 y 2010, supuso una mayor flexibilidad en la inscripción de las organizaciones políticas en comparación con el proceso de las ERM 2002, en el cual se exigía una relación de adherentes no menor al 2,5% del total de electores de acuerdo con la regulación emitida por el JNE antes de la publicación de la LPP en 2003.

Es importante subrayar, igualmente, que en relación con las acciones de democracia interna y control del financiamiento partidario, exigidas a los partidos políticos desde la dación de la LPP (Ley N.º 28094) en 2003 y su modificatoria Ley N.º 29490, publicada en diciembre de 2009, se extiende la aplicación de esas mismas acciones a toda organización política de alcance regional y local. De esta manera, desde el año 2010, la ONPE —cuya participación se presenta expresamente en la LPP— busca ampliar sus recursos humanos y logísticos para el cumplimiento de estas tareas, las mismas que contribuyen al fortalecimiento de la legitimidad y transparencia de las organizaciones políticas en nuestro país.

Gráfico 2.6

Tipo de organizaciones políticas según la Ley de Partidos Políticos

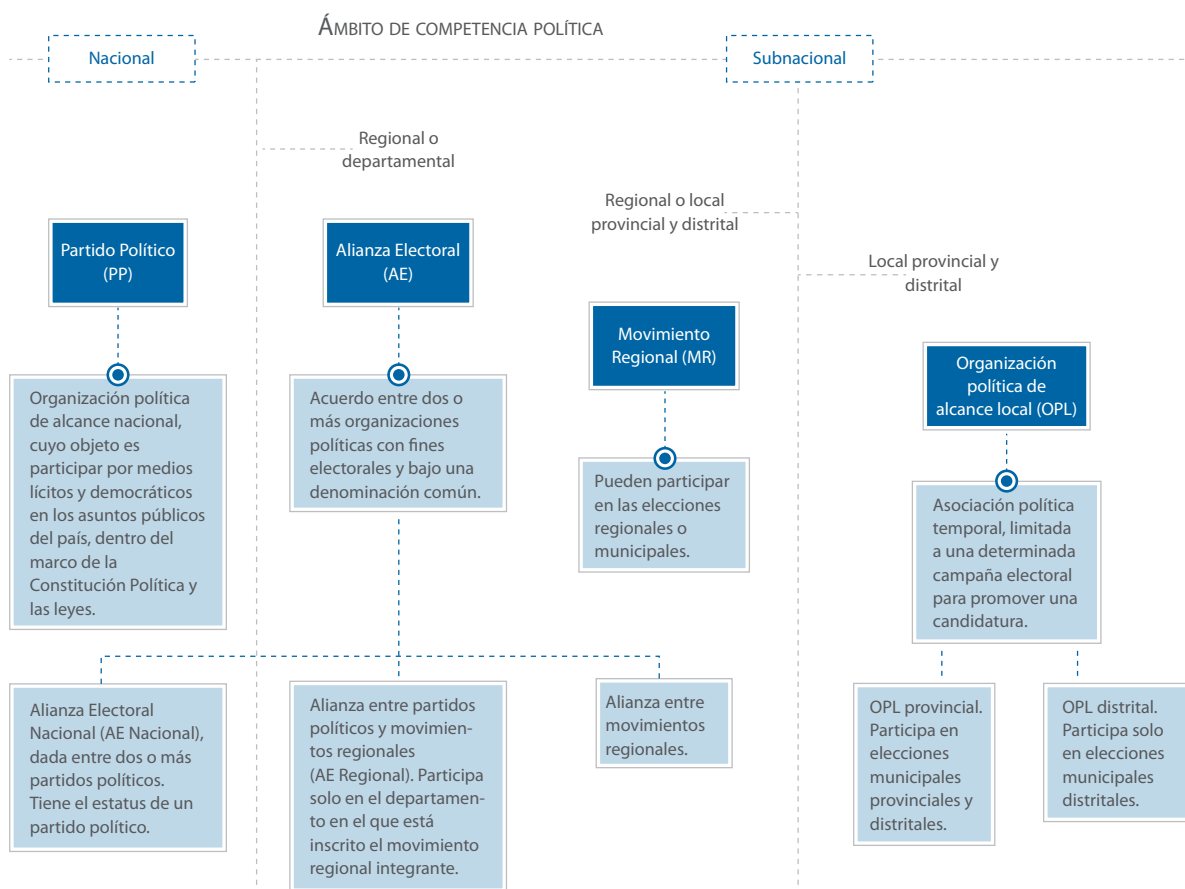


Gráfico 2.6

Fuente: LPP, Ley N.º 28094 y Ley N.º 29490 ONPE (2010a).
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En las elecciones regionales se observa un aumento sostenido del número de organizaciones políticas en competencia. En el proceso de 2002 participaron 50 movimientos regionales, 13 partidos políticos y una alianza electoral nacional; mientras que en 2006, el número de movimientos regionales aumentó a 71, el de partidos políticos a 23 y entraron en competencia además cinco alianzas electorales regionales y una nacional. En el año 2010, los partidos políticos inscritos fueron 22, mientras que el número de movimientos regionales duplicó la cifra de 2006, alcanzando 140 organizaciones en esta categoría. En este último proceso se inscribieron además una alianza electoral nacional y 16 alianzas regionales.

En el caso de las elecciones municipales provinciales observamos que en el proceso de 2002, las organizaciones políticas de alcance provincial tuvieron una presencia importante con un número de 360 respecto a los movimientos regionales (50), los partidos políticos (14) y las alianzas de alcance regional (2). A partir de la publicación de la LPP en 2003, las organizaciones políticas locales disminuyeron considerablemente —101 en 2006 y 42 en 2010— dado que la menor exigencia para la inscripción de organizaciones políticas en competencia subnacional contenida en dicha ley suscitó una mayor propensión a conformar movimientos regionales y a ampliar así el ámbito de competencia política. De ahí que en los procesos 2006 y 2010 se inscribieran 107 y 172 movimientos regionales, respectivamente. En el proceso 2010 compitieron también 22 partidos políticos, una alianza electoral nacional y 16 alianzas electorales de alcance regional.

Número de organizaciones políticas en competencia
en las Elecciones Regionales

Cuadro 2.4

Tipo de organización política	Elecciones Regionales		
	2002	2006	2010
Partido político	13	23	22
Alianza electoral nacional	1	1	1
Alianza electoral regional		5	16
Movimiento regional	50	71	140
Total	64	100	179

El efecto de la aplicación de la LPP se apreció asimismo en las elecciones municipales distritales, donde 336 organizaciones locales de alcance provincial y 1.093 de alcance distrital se inscribieron para el proceso del año 2002; mientras que en 2006 participaron 97 en el ámbito provincial y distrital y 297 solo en el ámbito distrital. En el proceso de 2010, los movimientos regionales

Cuadro 2.4

Fuente: BDOP.
Elaboración: Área
de Información e
Investigación Electoral –
ONPE.

han alcanzado su máximo número con 193 organizaciones inscritas. En esta ocasión entraron en competencia además 23 partidos políticos, una alianza electoral nacional, 16 alianzas electorales regionales, 35 organizaciones políticas de alcance provincial y 278 de alcance distrital.

Cuadro 2.5

Número de organizaciones políticas en competencia en las Elecciones Municipales Provinciales y Distritales (2002-2010)

Tipo de organización política	Elecciones Municipales Provinciales			Elecciones Municipales Distritales		
	2002	2006	2010	2002	2006	2010
PP	14	29	22	14	29	23
AE nacional	2	1	1	2	1	1
AE regional		8	16		8	16
MR	50	107	172	50	112	193
OPL (provincial)	360	101	42	336	97	35
OPL (distrital)				1.093	297	278
Total	426	246	253	1.495	544	546

2.2 Las consultas populares en el Perú

El origen de las consultas populares en nuestro país puede ubicarse en el siglo XIX en el contexto de la cuestión de Tacna y Arica que se produjo al término de la Guerra del Pacífico (1879-1883). Entonces, un plebiscito, estipulado en el art. 3.º del Tratado de Ancón firmado en octubre de 1883, tenía por finalidad consultar a los habitantes de las provincias de Tacna y Arica, si elegían regresar o no al territorio peruano una vez que expirase el plazo de diez años de dominio político y posesión chilena en sus territorios. Si bien, ante la negativa de las autoridades de Chile, dicho plebiscito⁴⁸ no se llevó a cabo y la división geopolítica entre las repúblicas se estableció décadas después por medios diplomáticos con el Tratado de Lima de 1929, esta tentativa de consulta por votación popular constituyó el primer antecedente histórico de la aplicación de la democracia directa en un ámbito subnacional de nuestro país.

En la primera mitad del siglo XX, nuevas coyunturas políticas al interior de la república suscitaron el uso —no regulado— del plebiscito en el ámbito nacional. En este acápite haremos breve mención de los ensayos y experiencias vinculantes en la aplicación de la consulta popular por referéndum hasta la final institucionalización de este y de otros mecanismos de la democracia directa en la Constitución política de 1993. Asimismo, describiremos algunas características del referéndum aplicado en los ámbitos nacional y subnacional, a la luz de la Constitución y de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Cuadro 2.5

Fuente: BDOP.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

a Las consultas populares por iniciativa institucional

Los mecanismos de democracia directa en la modalidad de consulta popular por plebiscito o referéndum se plantearon y/o realizaron en el Perú mayormente por iniciativas promovidas «desde arriba». Ello sobre todo a propuesta del Poder Ejecutivo (en 1913, 1919 y 1939), como consecuencia de la necesidad de apoyo de ciertas prácticas o reformas constitucionales. Así, dichos mecanismos se constituyeron con frecuencia en eficaces recursos de consulta directa a la población con el objeto de legitimar la política de un determinado gobierno. Se trata de prácticas de democracia directa por iniciativa institucional sin previo reconocimiento constitucional o regulación normativa.

Uno de los primeros intentos del Ejecutivo por establecer una consulta popular fue promovido por el gobierno de Guillermo E. Billinghurst, que en el año 1913, planteó la realización de un plebiscito para aprobar o desaprobado catorce reformas de la Constitución de 1860,⁴⁹ entre las cuales se incluía la implementación de la consulta directa a fin de que los ciudadanos puedan dirimir en conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (WIELAND 2008: 275). La consulta no se efectuó debido a la caída del gobierno por el golpe de Estado de Óscar R. Benavides en febrero de 1914. Algunos años después, en 1919, Augusto B. Leguía logra, por medio de un plebiscito, aprobar ciertos criterios que guiarían la reforma de la Constitución de 1860. Su objetivo era, igualmente, reforzar al Poder Ejecutivo frente al Legislativo. El plebiscito se realizó el 25 de agosto de 1919, y fueron aprobadas diecinueve reformas a la Constitución que no incluían la consulta popular.⁵⁰ Así, sobre la base de esta reforma, legitimada por la ciudadanía, la Asamblea Nacional de 1919 elaboró una nueva Constitución Política,⁵¹ promulgada el 18 de enero de 1920.

Dos décadas después, encontrándose vigente la Constitución de 1933, Óscar R. Benavides busca también un mayor reforzamiento del Poder Ejecutivo mediante la aprobación de diversas reformas constitucionales por plebiscito nacional, convocado para el 18 de junio de 1939.⁵² Dichas reformas tampoco incluían la introducción de la consulta popular en la Constitución. La consulta se realizó en la fecha establecida⁵³ y el presidente Benavides recibió el respaldo popular. Según la Ley N.º 8929 de 24 de julio de 1939, la Junta Nacional Plebiscitaria declara que la ciudadanía aprobó con 368.813 votos por el «Sí», contra 51.132 votos por el «No», alcanzando de esta manera el 87,83% de aprobación. En dicha ley quedaron establecidas, asimismo, las reformas constitucionales que tuvieron vigencia entre 1939 y 1945. La Ley N.º 10334, promulgada el 29 de diciembre de 1945, declaró que el plebiscito nacional de 1939 quedaba sin efecto dado que estuvo fuera del régimen constitucional y la Constitución original de 9 de abril de 1933 nuevamente entró en vigencia.

La primera consulta popular subnacional se llevó a cabo dentro del marco del proceso de regionalización de fines de la década de 1980, cuyas bases se encontraban establecidas en la Constitución de 1979. En este contexto, la

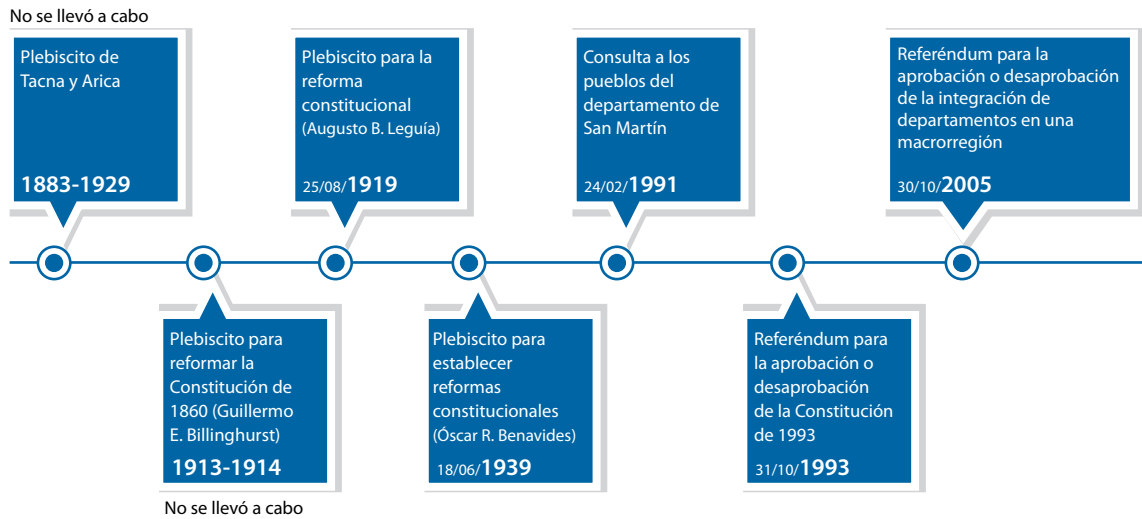
formación de la región San Martín-La Libertad,⁵⁴ propuesta por el Legislativo, suscitó la oposición de un sector de la población del departamento de San Martín que aspiraba más bien a su autonomía. Así, en cumplimiento del art. 260.º de la Constitución de 1979 y las leyes⁵⁵ que establecían el pronunciamiento previo y directo de las poblaciones afectadas por temas de modificación de una determinada demarcación regional, el 24 de febrero de 1991 se realizó la consulta a los pueblos del departamento de San Martín,⁵⁶ a efecto de decidir: a) si continuaban en la región San Martín-La Libertad; b) si optaban por integrar otra región contigua; o c) si preferían constituir una región autónoma. Esta última opción sería la elegida finalmente por la mayoría.

El uso de la consulta por iniciativa institucional, aplicada en todo el ámbito nacional, acontecería dos años más tarde. El 5 de abril de 1992, el entonces presidente Alberto Fujimori disuelve el Congreso de la República constituido por diputados y senadores. Como consecuencia de este golpe de Estado, se estableció el «Congreso Constituyente Democrático» responsable de redactar una carta constitucional, cuya aprobación o desaprobación sería consultada a la población mediante referéndum nacional. Este sería regulado por una ley constitucional según lo estipulaba la décimocuarta disposición final y transitoria de la aún no vigente Constitución de 1993. El 31 de octubre de 1993 se llevó a cabo la consulta. Con un 70,38% de participación y un 29,62% de ausentismo, el proyecto de Constitución fue aprobado por el 52,33% de los votos válidos, es decir por un total de 3.895.763 votos por el «Sí» y 3.548.334 de votos por el «No», de 11.620.820 ciudadanos convocados. Esta Constitución, que entró en vigencia al día siguiente de su aprobación, incluyó finalmente los mecanismos de la democracia directa como derechos constitucionales.

En la historia de la formación de las regiones, como apuntamos anteriormente, se promovieron referendos subnacionales para integrar dieciséis departamentos en cinco regiones propuestas por los presidentes regionales electos en 2002 y aprobadas por el CND. Dichos referendos, establecidos en un proceso denominado «Referéndum para la integración y conformación de regiones 2005», constituyeron las primeras consultas populares por iniciativa institucional, organizadas y ejecutadas por la ONPE. Para este proceso, nuestra institución instaló 28 ODPE e igual número de centros de cómputo para atender a 7.234.321 electores (45,43% de la población electoral en 2005), quienes debían responder a la pregunta: ¿deben unirse para formar una región?, según la región propuesta que les correspondiese. Los ciudadanos convocados a consulta se distribuían en 16 departamentos, 134 provincias y 1.351 distritos, donde se implementaron 40.086 mesas de sufragio en 2.208 locales de votación. Hubo entonces 86,64% de participación (un total de 6.267.649) y 13,36% de ausentismo electoral.⁵⁷

Ensayos y experiencias de consultas populares por plebiscito o referéndum por iniciativa institucional en el Perú, siglos XIX-XXI

Gráfico 2.7



b Las instituciones de la democracia directa en la legislación peruana

Dentro de nuestro marco constitucional vigente, todo ciudadano o ciudadana tiene el derecho de elegir, remover o revocar autoridades; de establecer una demanda de rendición de cuentas, así como de promover una iniciativa legislativa⁵⁸ y de referéndum.⁵⁹ El derecho constitucional de ejercer estos mecanismos de democracia directa se encuentra regulado por la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300, publicada el 3 de mayo de 1994.

Durante el gobierno de Alberto Fujimori esta norma fue modificada por la Ley N.º 26592 del 17 de abril de 1996 y la Ley N.º 26670 del 11 de octubre de 1996, las cuales introducían ciertos límites a la aplicación del referéndum por iniciativa popular o ciudadana⁶⁰ en el contexto de la cuestionada dación de la ley de interpretación auténtica. El texto original sería restituido por la Ley N.º 27520, del 26 de septiembre de 2001, durante la gestión de Alejandro Toledo. Tuvo otras adendas y modificaciones por la Ley N.º 27706 del 25 de abril de 2002, donde se precisó que la competencia de verificación de firmas para el ejercicio de estos derechos políticos recae en el RENIEC, y por la Ley N.º 29313, del 7 de enero de 2009, donde se establecieron varios artículos relacionados al derecho de revocatoria y de rendición de cuentas.

Las instituciones de la democracia directa reguladas en la Ley N.º 26300, en concordancia con la Constitución Política de 1993 y otras leyes complementarias y conexas, se clasifican en derechos de participación y de control. Los derechos de participación son: a) la iniciativa de reforma constitucional;⁶¹

Gráfico 2.7

Fuente: BASADRE 1963, 2005; WIELAND 2008.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

b) la iniciativa en la formación de leyes;⁶² c) el referéndum; y d) la iniciativa en la formación de ordenanzas municipales y regionales.⁶³ Entre los derechos de control se reconocen: a) la revocatoria de autoridades;⁶⁴ b) la remoción de autoridades;⁶⁵ y c) la demanda de rendición de cuentas.⁶⁶

Conforme al art. 32.º de la Constitución de 1993 y al art. 37.º de la Ley N.º 26300, el referéndum es un derecho constitucional de los ciudadanos para pronunciarse en los temas normativos que se les consultan. Es un medio que permite a la ciudadanía expresar su voluntad mediante el sufragio directo, a través de la aprobación o desaprobación de reformas constitucionales, leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, normas regionales y ordenanzas municipales. Así, ante una pregunta, el elector vota marcando «Apruebo» o «Sí», cuando está a favor de la propuesta o «Desapruebo» o «No» si está en contra (art. 28.º de la LOE, Ley N.º 26859).

De acuerdo con la legislación peruana, la consulta popular por referéndum, aplicable en el ámbito nacional, puede ser solicitada por un número de ciudadanos no menor al 10% del electorado nacional ante el JNE, previa verificación de las firmas por el RENIEC. Según el art. 32.º y el art. 206.º de la Constitución Política de 1993, el referéndum procede para la reforma total o parcial de la Constitución. Asimismo, en conformidad con los artículos 39.º y 40.º de la Ley N.º 26300, esta consulta es aplicable para la aprobación o desaprobación de leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales. La desaprobación también alcanza los decretos legislativos y los de urgencia. Es importante anotar que la ley descarta la posibilidad de aplicar esta consulta popular para decidir sobre normas de carácter tributario o presupuestario y/o tratados internacionales en vigor. Asimismo, cualquier propuesta que se encuentre relacionada directa o indirectamente con la supresión o disminución de los derechos fundamentales de las personas queda desestimada de toda consulta (artículos 125.º y 126.º de la LOE, Ley N.º 26859).

En el art. 29.º de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783 de 2002, se estableció la regulación del referéndum subnacional en el proceso de formación de regiones. Este marco sirvió de referencia para la dación de la Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones, Ley N.º 28274 de 2004, modificada posteriormente por la Ley N.º 29379 de 2009, donde se amplían los alcances de la aplicación del referéndum en este proceso y en cualquier materia relativa al proceso de descentralización (del art. 15.º al 17.º). En dicha ley se regula además las iniciativas para la integración de provincias y distritos por medio de consulta directa.

En correspondencia con el art. 115.º de la LOM, Ley N.º 27972, en los ámbitos regionales y locales de gobierno existe la modalidad del referéndum municipal. Este puede ser convocado por el JNE a través de una instancia regional o

local, a pedido del concejo municipal o de los vecinos representados en no menos del 20% del número total de electores de la provincia o del distrito, según corresponda. Para que el proceso sea de carácter vinculante, se requiere como mínimo la participación del 35% del total de electores de la circunscripción electoral consultada. Con este requisito alcanzado, el concejo municipal debe someterse a los resultados del referéndum.

Las instituciones o mecanismos de democracia directa en la legislación peruana vigente

Gráfico 2.8

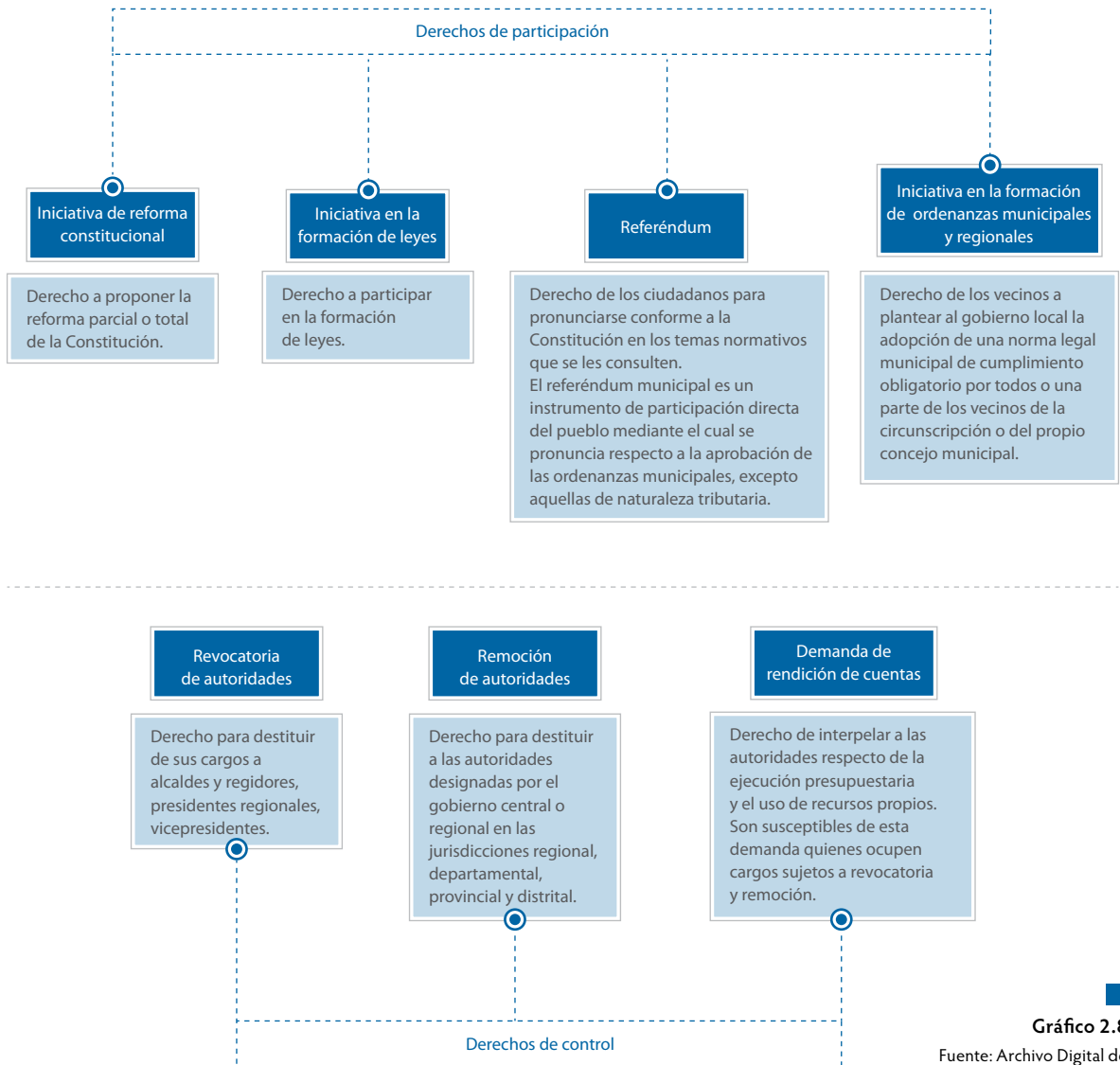


Gráfico 2.8

Fuente: Archivo Digital de la Legislación en el Perú - Congreso de la República del Perú.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

c Las consultas populares por iniciativa ciudadana

Desde la introducción legal de los mecanismos de democracia directa —y de manera expresa del referéndum— en la Constitución Política de 1993, la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300 de 1994 y demás leyes conexas, la ciudadanía puso en práctica el ejercicio formal de estos derechos políticos (BLANCAS 2004; WIELAND 2008). Así, por primera vez dentro de un marco constitucional y legal, dos propuestas ciudadanas de consulta popular por referéndum fueron promovidas en el año de 1996. Los casos a resolver versaban entonces sobre la privatización de la empresa estatal PETROPERÚ y la dación de la ley de interpretación auténtica.⁶⁷

Los promotores de ambos proyectos de consulta encontraron, no obstante, limitaciones legales para concretar experiencias vinculantes (MIRÓ QUESADA 2002: 132). La Ley N.º 26592, de 17 de abril de 1996, había modificado parcialmente la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300, condicionando la viabilidad de todo referéndum a una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso que tenga por lo menos el voto favorable de 48 de sus miembros. Posteriormente, la Ley N.º 26670 de 11 de octubre de 1996,⁶⁸ modificó los artículos 42.º, 44.º y 47.º de la Ley N.º 26300, y eliminó toda posibilidad de promover un referéndum de carácter derogatorio (ABAD 2009: 25).

Fue en el marco de la restitución del texto original de la Ley N.º 26300 por la Ley N.º 27520 de 2001, cuando la ciudadanía finalmente pudo acceder a las vías formales de los mecanismos de democracia directa. En el cuadro 2.6, se observa la relación de kits electorales vendidos entre los años 2002 y 2010 por la ONPE⁶⁹ para someter a consulta popular diversos proyectos de reformas constitucionales y normas legales aplicables en el ámbito nacional. Asimismo apreciamos la relación de los kits electorales vendidos para promover consultas populares por referéndum en el ámbito subnacional, en relación con el proceso de incentivos de conformación de regiones entre los años 2004 y 2005, y otros temas locales presentados en 2009.

Temas de referéndum y número de kits electorales vendidos para consultas populares promovidas en el ámbito subnacional (2002-2010)

Cuadro 2.6

Tipo o tema de referéndum	Texto de referéndum	Fecha de venta del kit electoral
Referéndum en el ámbito nacional	Referéndum para la aprobación del proyecto de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo.	21.02.2002
	La nueva Constitución debe ser hecha por una nueva Asamblea Constituyente (referéndum).	02.03.2003
	Referéndum sobre la improcedencia de la suscripción por parte del Perú del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos de Norteamérica.	22.09.2004
	Referéndum para la Ley que modifica la ley de regalía minera para la educación de calidad, investigación científica y técnica, defensa nacional y seguridad ciudadana.	07.03.2007
	Referéndum que propone la Ley de libre desafiliación auténtica del Sistema Privado de Pensiones y retorno al Sistema Nacional de Pensiones.	13.11.2009
	Referéndum para la aprobación del proyecto de Ley de reforma constitucional: la democracia directa, las revocatorias del presidente y congresistas; la salud, educación, el agua y territorio como derechos humanos, la salvaguardia de los recursos naturales.	27.11.2009
	Referéndum para la aprobación del proyecto de Ley que garantiza el consumo interno de gas natural para los peruanos.	05.10.2010
Referéndum de incentivos de conformación de regiones	Proceso de referéndum sobre anexión de la provincia de Talara al departamento de Tumbes.	08.12.2004
	Ciudadanos de los departamentos de Amazonas y Cajamarca que solicitan referéndum para conformar la región norte juntamente con Tumbes, Piura y Lambayeque.	04.01.2005
	Macrorregión Sur integrada por los departamentos de Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Madre de Dios.	16.03.2005
	La región amazónica integrada por las regiones de Loreto y San Martín.	21.04.2005
	Referéndum para la conformación de la región Madre de Dios, Apurímac y Cusco.	28.04.2005
	Iniciativa para conformación de la región Sur considerando los departamentos de Arequipa, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna.	04.08.2005



Tipo o tema de referéndum	Texto de referéndum	Fecha de venta del kit electoral
Referéndum en ámbitos locales	Por la desaprobación de los acuerdos N.º 117 y 118-2003-MPH/CM y cualquier otra decisión para la entrega en concesión u otra modalidad de gestión privada, de los servicios de agua potable y alcantarillado de la provincia de Huancayo y sus distritos.	19.04.2005
	Sí a la concesión de los servicios de saneamiento en la provincia de Huancayo.	08.10.2005
	Referéndum para la desaprobación de la municipalización de la gestión educativa en el distrito de Pachacamac.	24.03.2009
	Referéndum para la recuperación del centro vacacional Urubamba, recuperación ruta transporte Machu Picchu. Este kit electoral fue anulado por la Resolución de Secretaría General N.º 040-2009-SG/ONPE, de 25 de septiembre de 2009.	15.05.2009
	Referéndum que aprueba el proyecto de ordenanza municipal de consulta vecinal sobre la instalación de la empresa minera MINSUR S. A. del proyecto de Pucamarca, artículo 115.º de la Ley Orgánica de Municipalidades.	09.11.2009
	Referéndum provincial para la aprobación del proyecto de ordenanza municipal de evaluación integral técnico legal, tributaria y gestión de la Municipalidad del Callao y las ratificaciones tributarias de las municipalidades distritales.	04.12.2009

Es importante anotar que se han producido, asimismo, varios ensayos de consulta popular relacionados a la actividad minera en ámbitos locales. Entre los más relevantes tenemos: los casos del distrito de Tambogrande,⁷⁰ en la región Piura en 2002; en los distritos de El Carmen de la Frontera, en la provincia de Huancabamba y de Pacaipampa en la provincia de Ayabaca de la región Piura en 2007; en la provincia de Candarave en la región Tacna en 2008; y finalmente en la provincia de Islay, en la región Arequipa en 2009.

Cuadro 2.6

Fuente: SG - ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

Breves anotaciones históricas sobre el FONAVI

El Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) fue creado por Decreto Ley N.º 22591 de 30 de junio de 1979 durante el gobierno militar presidido por el general Francisco Morales Bermúdez. El fondo tenía por finalidad «satisfacer, en forma progresiva, la necesidad de vivienda de los trabajadores en función de sus ingresos y del grado de desarrollo económico y social del país».⁷¹ El decreto reguló la contribución obligatoria de los trabajadores —cualquiera sea su régimen o estatuto laboral—, de los empleadores, del Estado, de las empresas constructoras y de los proveedores de bienes y servicios que ejecuten o participen en la realización de viviendas por medio del fondo, así como la contribución facultativa de los trabajadores independientes. Tras diversas modificatorias y adecuaciones, el decreto fue derogado por la Ley de extinción de deudas de electrificación y de sustitución de la contribución al FONAVI por el Impuesto Extraordinario de Solidaridad, Ley N.º 26969, dada y publicada el 24 de agosto de 1998 por el gobierno de Alberto Fujimori.

Así, el FONAVI funcionó hasta su liquidación final en 1998. Los trabajadores no beneficiados iniciaron diferentes acciones para la devolución de sus aportes, por lo que presentaron una iniciativa de ley ante el Congreso de la República, publicada el 19 de octubre de 2001 en el Diario Oficial *El Peruano*. Ante la negativa de aprobación de dicho proyecto de ley, la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (ANFPP) solicitó la convocatoria a un referéndum nacional a fin de que la ciudadanía se pronuncie a favor o en contra del proyecto presentado; llegaron a conseguir, así, el 10% de las firmas de los electores en el ámbito nacional, requisito para presentar la petición de referéndum. Mediante Resolución N.º 1215-2006-JNE, el Jurado Nacional de Elecciones declaró improcedente la solicitud de convocatoria a referéndum promovida por la ANFPP debido a la observación que, sobre el caso, concluyera que se trataba de una consulta de naturaleza tributaria, una de las razones por las cuales se desestima la promoción de un referéndum según la Constitución. Ante este suceso, la ANFPP interpuso un recurso extraordinario contra la resolución emitida por el JNE. En una segunda Resolución N.º 1278-2006-JNE, el Jurado ratifica su posición y declara infundado el recurso de la ANFPP. De esta

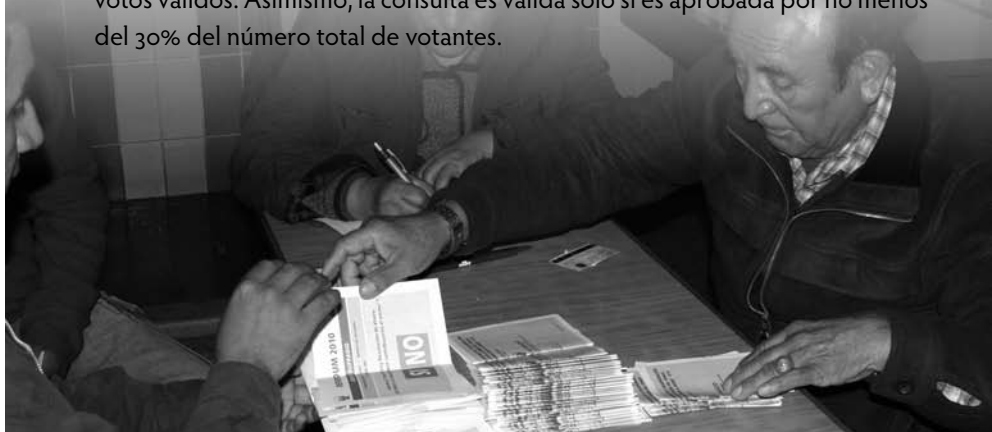


manera, la ANFPF apela ante el Tribunal Constitucional. Esta instancia considera finalmente que los aportes de los trabajadores al FONAVI no cumplen con los principios constitucionales tributarios y, por ende, no pueden considerarse como impuestos. De ahí que sentencia a favor de la propuesta de la ANFPF, por lo que las resoluciones del JNE quedaban sin efecto.

De esta manera se dio inicio al primer proceso de consulta popular por referéndum por iniciativa ciudadana en el ámbito nacional. Este fue convocado por el JNE a través de la Resolución N.º 331-2008-JNE, resolución que incluye, además, los fundamentos de cada uno de los miembros del pleno sobre el tema. En la Resolución N.º 331-A-2008-JNE, precisa la fecha de convocatoria para el día 3 de mayo de 2009. La consulta no se llevó a cabo en dicha fecha dado que el Ministerio de Economía y Finanzas no emitió la partida correspondiente. Así, la consulta fue postergada mediante Resolución N.º 285-2009-JNE. En la Resolución N.º 312-2009-JNE, se establece la nueva fecha de consulta para el 21 de noviembre de 2010, día en el que debían realizarse las elecciones regionales y municipales. Finalmente, mediante la Resolución N.º 088-2010-JNE, el Jurado precisa la fecha por la Ley N.º 29470 que modificó el día de los comicios subnacionales para el 3 de octubre de 2010. Este proceso fue la primera experiencia de carácter vinculante de una consulta popular por referéndum dada por iniciativa ciudadana en el ámbito nacional.

EL SISTEMA ELECTORAL DEL REFERÉNDUM NACIONAL 2010

El ámbito de la consulta popular por referéndum para la aprobación o desaprobarción del «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo» fue de carácter nacional, por ello en este proceso rigió el sistema de distrito único. Dicho sistema implica que todo el territorio nacional constituye una sola circunscripción electoral, incluyendo a los ciudadanos peruanos residentes en el exterior. De acuerdo con el art. 42.º de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300, el resultado determina la entrada en vigencia de las normas aprobadas siempre que hayan obtenido, en sentido favorable, la mitad más uno de los votos válidos. Asimismo, la consulta es válida solo si es aprobada por no menos del 30% del número total de votantes.



Los procesos de
las Elecciones
Regionales y
Municipales y el
Referéndum nacional
2010

3

Mediante Decreto Supremo N.º 019-2010-PCM de 30 de enero de 2010, el Ejecutivo convocó a Elecciones Regionales y Municipales (ERM) para el domingo 3 de octubre de 2010, conforme a la Constitución y las leyes.⁷² Asimismo, en Resolución N.º 088-2010-JNE de 12 de febrero de 2010, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) precisó la nueva fecha de convocatoria a referéndum nacional para la aprobación o desaprobación del texto de la iniciativa legislativa de la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú: «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo», haciéndolo coincidir con la fecha de las elecciones subnacionales.

La información que da cuenta de estos procesos de elección y consulta popular ha sido organizada en cuatro partes en este capítulo. En la primera sección, titulada «Escenarios y actores», hacemos una breve descripción de los ámbitos —regional, local y nacional— donde se llevaron a cabo la primera elección regional de presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales; las elecciones municipales provinciales y distritales; y el referéndum nacional 2010. Asimismo, presentamos las características de los electores, su número, sexo, edad, nivel de instrucción, área de residencia urbana o rural, lengua, etc. Igualmente, incluimos información sobre todas las listas de candidatos y de organizaciones políticas en competencia en los procesos de elección referidos. Con relación a la consulta popular por referéndum, presentamos algunas características de los electores residentes en el exterior.

En la segunda parte, «Organización de los procesos», describimos el despliegue de los recursos humanos de la ONPE, las actividades de capacitación y difusión electoral, de asistencia técnica a organizaciones políticas y de supervisión de fondos partidarios. Además se presentan los principales aspectos

de la ejecución descentralizada de los procesos por las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), así como las condiciones de trabajo de su personal y la distribución del material electoral. En la tercera parte titulada «Características de la jornada electoral» presentamos información sistematizada sobre los locales y mesas de votación, los miembros de mesa y la participación electoral en la fecha central de las ERM y el Referéndum nacional 2010. Finalmente, en la cuarta sección, «Resultados electorales», describimos el proceso de cierre de la contabilización de las actas y la difusión de los resultados.

Fecha de la elección	Procesos de elección y consulta	Ámbito y sistema de la elección	Número de circunscripciones o distritos electorales	Número de cargos y opciones a elegir		Periodicidad de la elección por ley	Total de electores	Total de mesas de votación	
3 de octubre de 2010	Elecciones Regionales	Primera elección de presidentes y vicepresidentes regionales	25	25 presidentes y 25 vicepresidentes regionales		Calendario fijo, cada cuatro años. Art. 4.º de la Ley de elecciones regionales, Ley N.º 27683, modificado por la Ley N.º 29470 de diciembre de 2009. Se establece que se realicen junto a las elecciones municipales el primer domingo del mes de octubre.	12.976.150	68.898	
		Miembros de los consejos regionales	199	256 consejeros distribuidos en las 25 regiones del país					
	Elecciones Municipales	Elecciones municipales provinciales	Subnacional. Sistema de distrito múltiple	195	195 alcaldes provinciales	1.701 regidores provinciales	Calendario fijo, cada cuatro años. Art. 3.º de la Ley de elecciones municipales, Ley N.º 26864. Decreto Supremo N.º 019-2010-PCM que convoca a Elecciones Regionales y Municipales para el 30 de enero de 2010.	18.878,337*	100.353
		Elecciones municipales distritales		1.639	1.639 alcaldes distritales	8.657 regidores distritales			
	Consulta popular por referéndum	Referéndum nacional para la aprobación o desaprobación del «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo»	Nacional. Sistema de distrito único	1	Aprobar o desaprobar el proyecto de ley de la Asociación Nacional de Fonavistas de los Pueblos del Perú (promotores de la iniciativa legislativa y de la consulta popular).		Calendario variable. Después de algunos cambios, la fecha fue fijada finalmente para el domingo 3 de octubre de 2010 en Resolución N.º 088-2010-JNE de 12 de febrero de 2010.	Nacional	
							18.878.314	100.353	
							Peruanos residentes en el extranjero		
							716.963	3.760	
5 de diciembre de 2010	Elecciones Regionales	Segunda elección de presidentes y vicepresidentes regionales	10	10 presidentes y 10 vicepresidentes regionales		Calendario variable. Por ley, se programa a los 30 días calendario siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales en las circunscripciones que lo requieran. La fecha fue establecida en el Decreto Supremo N.º 098-2010-PCM para el día 5 de diciembre de 2010	4.058.821	21.725	

Cuadro 3.1

* Incluye a los 23 electores de origen extranjero residentes en Áncash (4), Cusco (2), Junín (2), Lima (11), Madre de Dios (2), Moquegua (1) y Puno (1) que sí votan en las elecciones municipales.
Fuente: ONPE. Plan General de Elecciones, Resolución Jefatural N.º 080-2010-J/ONPE; ONPE; Resoluciones N.º 292-2010-JNE y N.º 370-2010-JNE; INFOGOB.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

3.1 Escenarios y actores

a Elecciones Regionales 2010

Las elecciones regionales se desarrollan en el ámbito subnacional mediante el sistema de distrito múltiple en todo el territorio de la República. En el año 2010 se estableció por primera vez que la elección del ejecutivo regional y de los consejeros sea separada en dos procesos independientes. Como indicamos en el capítulo anterior, este nuevo sistema implica que —para el caso de la primera elección de presidentes y vicepresidentes regionales— cada uno de los 24 departamentos del país y la provincia constitucional del Callao constituye un ámbito regional de gobierno y, por ende, una circunscripción o distrito electoral. En la elección de miembros de los consejos regionales, por otro lado, el sistema de distrito múltiple considera a cada provincia del país y a los distritos del Callao como una circunscripción electoral, a excepción de Lima Metropolitana. En este breve acápite examinamos los escenarios donde se desarrolló la primera elección de los cargos ejecutivos regionales. Asimismo describiremos algunos aspectos de los electores y las listas presentadas por las organizaciones políticas en el ámbito regional de competencia.

a.1 Escenarios

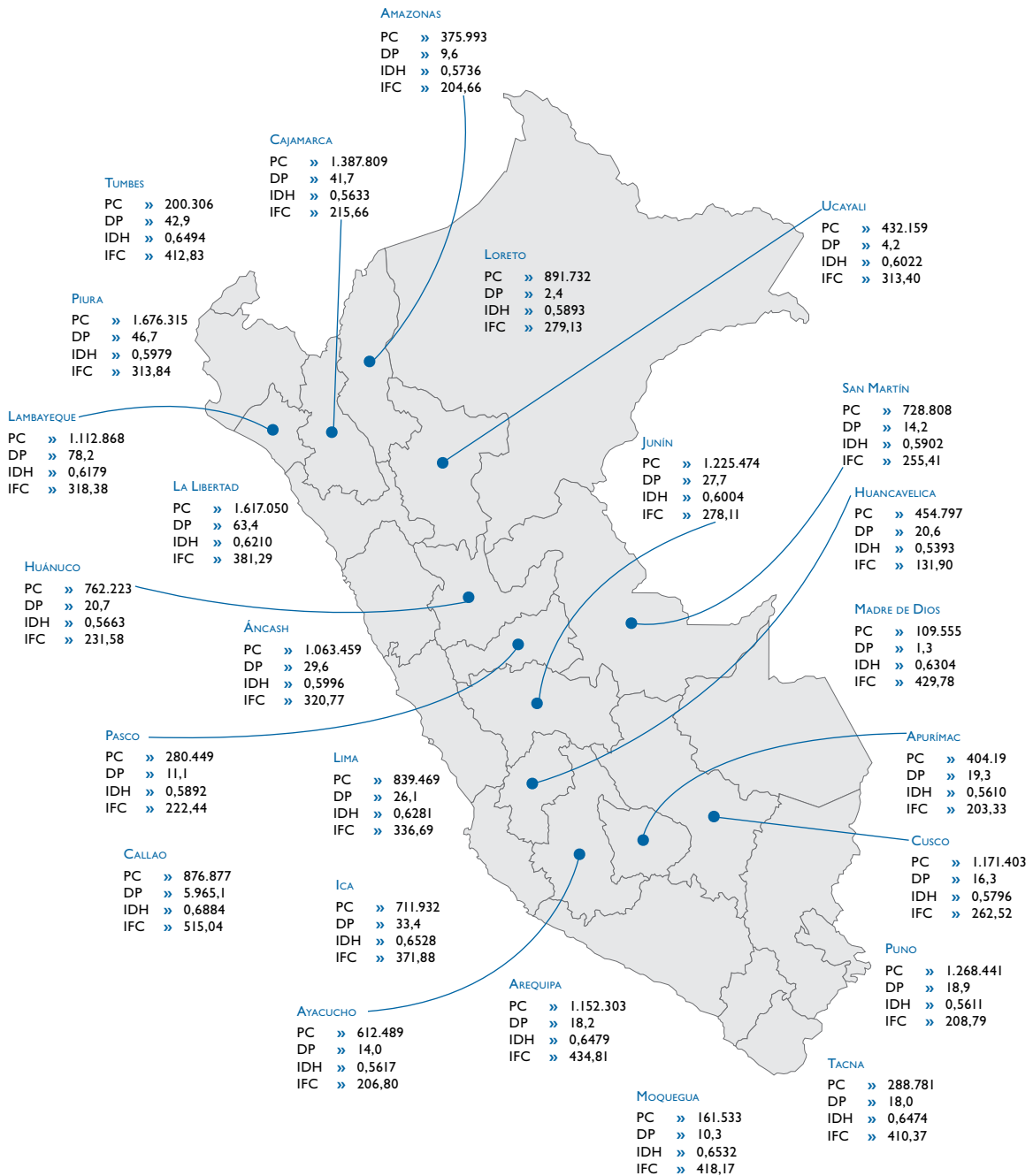
Según los resultados de los Censos Nacionales: XI de Población y VI de Vivienda, ejecutados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI) en octubre de 2007, observamos que los distritos electorales con mayor población corresponden a las regiones Piura (1.676.315) y La Libertad (1.617.050), las cuales sobrepasan el millón y medio de habitantes. Otras regiones con alto número de población censada son Cajamarca (1.387.809), Puno (1.268.441), Junín (1.225.474), Cusco (1.171.403), Arequipa (1.152.303), Lambayeque (1.112.868) y Áncash (1.063.459). Estas regiones presentan, no obstante, densidades demográficas variables, por lo que es posible identificar ciertas diferencias y desigualdades entre ellas. Las regiones con menor población censada son Pasco (280.449), Tumbes (200.306), Moquegua (161.533) y Madre de Dios (109.555).

La región Callao, con una superficie territorial aproximada de 147 km², presenta la más alta densidad poblacional (5.965,1), solo seguida de la región Lambayeque cuya superficie alcanza los 14.231 km² y presenta una densidad de 78,2 habitantes por km². Las regiones de menor densidad poblacional se encuentran en el oriente peruano. La región Ucayali (102.411 km²), Loreto (368.852 km²) y Madre de Dios (85.301 km²) presentan 4,2, 2,4 y 1,3 habitantes por km² respectivamente.

A través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) estimado sobre la base de las estadísticas de los censos nacionales 2007, podemos observar el panorama social y económico de cada una de las 25 regiones que componen el

Mapa 3.1

Índice de Desarrollo Humano por regiones en 2007



Mapa 3.1

Fuente: INEI; INFOGOB; ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

REGIÓN	PC	DP	IDH	IFC
	» Población censada	» Densidad poblacional (hab./km ²)	» Índice de Desarrollo Humano	» Ingreso familiar per cápita (nuevos soles al mes)

territorio nacional y que constituyen los distritos electorales para la elección del ejecutivo regional. Es importante anotar que este índice —propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— se mide mediante diversos indicadores básicos que identifican la calidad de vida de las personas. Entre aquellos encontramos: la esperanza de vida al nacer, el alfabetismo, la escolaridad, el logro educativo y el ingreso familiar per cápita o nivel de vida digno.⁷³

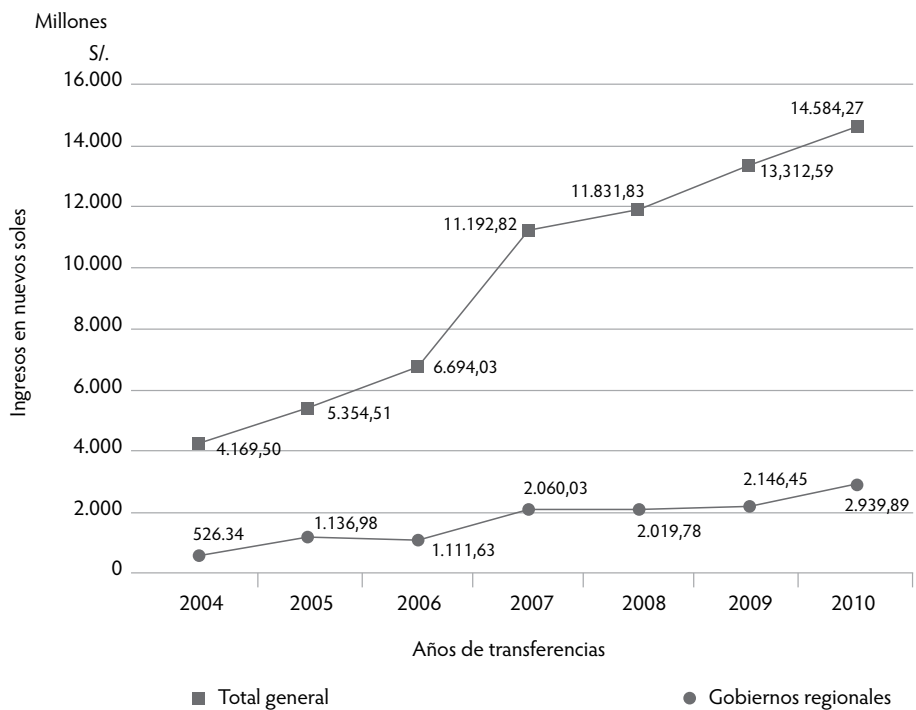
En el *ranking* del IDH, se observa que las regiones Callao (0,6884), Moquegua (0,6532) e Ica (0,6528) lideran los tres primeros lugares de este indicador estadístico social, mientras que las regiones Puno (0,5611), Apurímac (0,5610) y Huancavelica (0,5393) presentan los más bajos puestos en las condiciones de desarrollo humano. Acerca del indicador «esperanza de vida al nacer», observamos que las regiones Callao (77,7 años), Ica (75,9 años) y Tumbes (75,2 años) se encuentran en los primeros lugares. Las regiones Callao (98,43%) e Ica (97,16%) también lideran el *ranking* de alfabetismo. El tercer lugar de este indicador lo ocupa la región Madre de Dios (96,76%). En el promedio de escolaridad, no obstante, los tres primeros lugares son ocupados por las regiones Moquegua (91,05%), Arequipa (90,73%) y Apurímac (89,91%); mientras que en el *ranking* de «logro educativo» siguen liderando las regiones Callao (95,44%) e Ica (94,69%) en los dos primeros puestos. El tercer lugar es ocupado por la región Arequipa (94,16%). En relación con el ingreso per cápita, el Callao (S/. 515,04), Arequipa (S/. 434,81) y Madre de Dios (S/. 429,78) son las regiones con mayores ingresos mensuales en nuevos soles.

Por otro lado, respecto a la «esperanza de vida al nacer», ocupan los tres últimos lugares las regiones de Loreto (70,3 años), Huancavelica (70 años) y Puno (68,6 años). En alfabetismo, estos puestos son ocupados por Ayacucho (82,2%), Huancavelica (79,89%) y Apurímac (78,32%); mientras que en escolaridad, encontramos en los últimos lugares a las regiones de Loreto (79,2%), Amazonas (78,56%) y San Martín (77,67%). Los menores porcentajes de «logro educativo» son alcanzados por Apurímac (82,19%), Huancavelica (82,18%) y Cajamarca (81,78%). Asimismo, los menores promedios de ingresos mensuales en nuevos soles son registrados en Amazonas (S/. 204,66), Apurímac (S/. 203,33) y Huancavelica (S/. 131,90).

Dentro del marco de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783, de 20 de julio de 2002, el proceso de transferencia de recursos y competencias desde el gobierno central a los gobiernos regionales se realiza de manera gradual, integral y neutral. De esta manera, con respecto al ingreso de los gobiernos regionales, la transferencia de recursos fiscales —provenientes del canon, regalías, participaciones, fideicomisos, donaciones, fondos de compensaciones y otros— ha aumentado entre cinco y seis veces desde el año 2004. Dichas transferencias de recursos han configurado nuevos escenarios de oportunidades para la descentralización y la dinamización de la política regional, lo cual parece incidir en los procesos políticos y electorales subnacionales. En el gráfico 3.1 se puede apreciar este aumento de la transferencia de recursos en moneda nacional.

Gráfico 3.1

Transferencia de recursos fiscales a gobiernos regionales en el período 2004-2010

**Gráfico 3.1**

Fuente: MEF – Portal de Transparencia.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

a.2 Actores

En la primera elección de presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales en el año 2010, el número de electores ascendió a 12.976.150 en las 25 regiones del país y sus respectivas provincias. En este proceso se excluyó a los electores de la provincia de Lima Metropolitana —gobierno local con

régimen especial, que si bien recibe facultades y competencias de gobierno regional, no integra ninguna región—, y a los electores de origen extranjero residentes en nuestro país que por ley no pueden participar en la elección de autoridades en el ámbito regional de gobierno. En el cuadro 3.2 observamos el número de electores por sexo y el porcentaje según regiones en estos procesos, así como el número de electores con discapacidad.

Número de electores por sexo y discapacidad en la primera elección regional de 2010

Cuadro 3.2

Regiones	Hombres	Mujeres	Total	Electores (%)	N.º de electores con discapacidad	Electores con discapacidad (%)
Amazonas	121.983	103.870	225.853	1,74	100	0,68
Áncash	365.877	361.024	726.901	5,60	877	5,95
Apurímac	118.136	121.334	239.470	1,85	290	1,97
Arequipa	436.440	442.736	879.176	6,78	1.143	7,75
Ayacucho	176.371	186.614	362.985	2,80	486	3,30
Cajamarca	441.407	433.288	874.695	6,74	766	5,20
Callao	316.084	324.870	640.954	4,94	1.315	8,92
Cusco	386.451	377.220	763.671	5,89	830	5,63
Huancavelica	121.109	127.968	249.077	1,92	204	1,38
Huánuco	221.262	216.125	437.387	3,37	489	3,32
Ica	252.377	257.762	510.139	3,93	628	4,26
Junín	382.844	391.872	774.716	5,97	873	5,92
La Libertad	542.298	556.020	1.098.318	8,46	799	5,42
Lambayeque	374.821	396.864	771.685	5,95	629	4,27
Lima*	308.960	300.372	609.332	4,70	792	5,37
Loreto	284.136	246.973	531.109	4,09	397	2,69
Madre de Dios	39.658	29.899	69.557	0,54	32	0,22
Moquegua	62.224	58.303	120.527	0,93	157	1,06
Pasco	85.918	78.229	164.147	1,26	210	1,42
Piura	549.000	537.489	1.086.489	8,37	1.623	11,01
Puno	384.517	387.559	772.076	5,95	856	5,81
San Martín	248.899	207.456	456.355	3,52	429	2,91
Tacna	108.784	104.514	213.298	1,64	252	1,71
Tumbes	71.351	64.312	135.663	1,05	223	1,51
Ucayali	139.526	123.056	262.582	2,02	342	2,32
Total	6.540.433	6.435.729	12.976.162**	100,00	14.742	100,00

Cuadro 3.2

*Se excluye a los electores de Lima Metropolitana, pues dicha provincia no forma parte de la región Lima.

**Incluye a 12 electores de origen extranjero residentes en Áncash (4), Cusco (2), Junín (2), Madre de Dios (2), Moquegua (1) y Puno (1) que no votan en las elecciones regionales.

Fuente: OGP – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Gráfico 3.2

Electores por rangos de edad en la Primera Elección Regional 2010

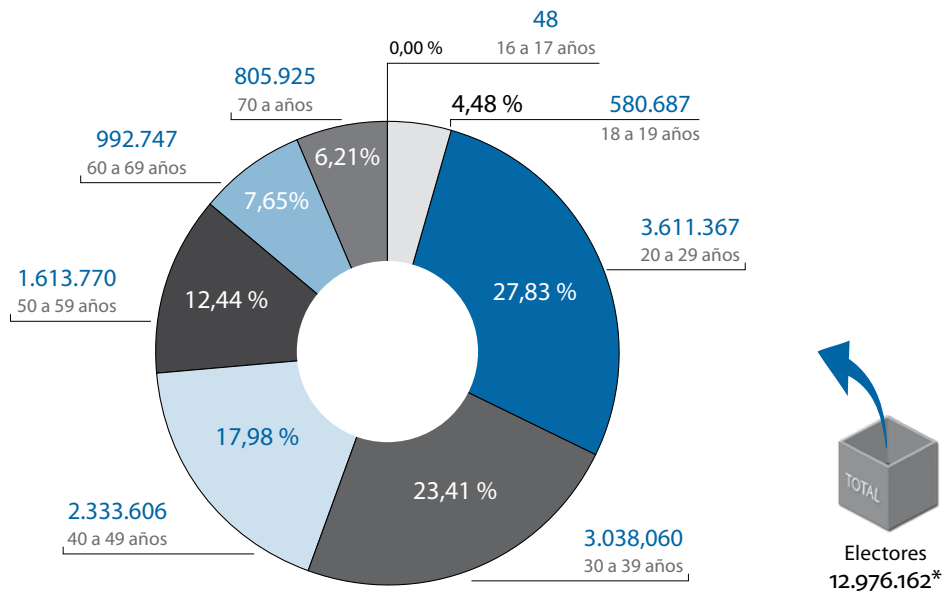
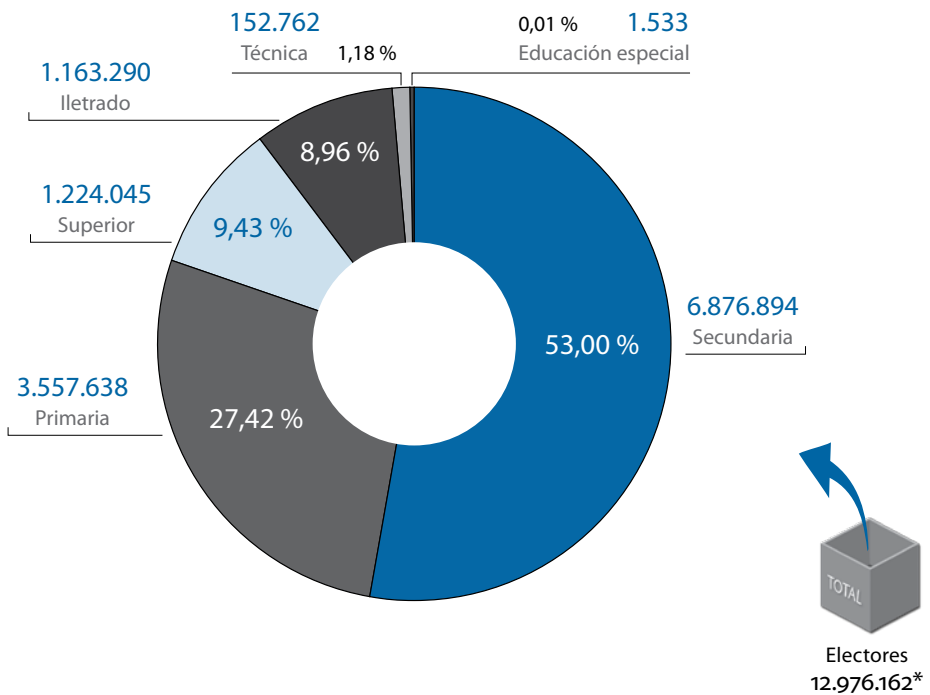


Gráfico 3.3

Nivel de instrucción de electores en la Primera Elección Regional 2010



Gráficos 3.2 y 3.3

*Incluye a 12 electores de origen extranjero residentes en Áncash (4), Cusco (2), Junín (2), Madre de Dios (2), Moquegua (1) y Puno (1) y a los electores emancipados que no votan en las elecciones regionales.
Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Las regiones que concentran los más altos números de electores son La Libertad (8,46%), Piura (8,37%), Arequipa (6,78%), Cajamarca (6,74%), Junín (5,97%), Puno (5,95%), Lambayeque (5,95%), Cusco (5,89%) y Áncash (5,60%). Las dos primeras regiones mencionadas sobrepasan el millón de electores y las restantes exceden cada una los setecientos mil electores. Las regiones con menos electorado son Pasco (1,26%), Tumbes (1,05%), Moquegua (0,93%) y Madre de Dios (0,54%) que en conjunto no superan el 3,78% del total del electorado en las regiones.

En las elecciones regionales de 2010 se registró un total de 14.742 electores⁷⁴ con alguna discapacidad en las 25 regiones del país. En las regiones Piura (11,01%), Callao (8,92%) y Arequipa (7,75%) se encuentran las cifras más altas de electores con discapacidad, mientras que en Madre de Dios (0,22%) y Amazonas (0,68%) se presentan los registros más bajos. Es importante resaltar que, a fin de garantizar el derecho al sufragio y la confidencialidad del voto de las personas con discapacidad, el personal de la ONPE sigue las acciones necesarias comprendidas en las «Disposiciones sobre la atención preferente a ciudadanos con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores durante procesos electorales».⁷⁵ Entre las principales disposiciones se establece el empadronamiento⁷⁶ de los ciudadanos con discapacidad para la atención preferente, la ubicación de mesas de sufragio con fácil acceso en los locales de votación y la exoneración de la formación de colas. Además, la ONPE elabora plantillas de cédulas de sufragio en lenguaje Braille para los electores con discapacidad visual.

En relación con el rango de edad encontramos que el 27,83% de los electores por regiones se ubica entre los 20 y 29 años, mientras que el grupo comprendido entre los 30 y 39 años de edad equivale al 23,41% de los electores. Ambos grupos etarios son relevantes en el padrón electoral porque agrupan al 51,24% de los electores en el país. Los electores entre 40 y 49 años representan el 17,98% y el grupo entre 50 y 59 años, el 12,44%. Solo el 13,86% se encuentra sobre los 60 años de edad. De estos últimos, el 6,21% tiene el voto facultativo según el art. 9.º de la LOE, Ley N.º 26859. Asimismo, en este proceso de elección, 48 menores de edad⁷⁷ tuvieron la facultad de sufragar en cumplimiento del art. 46.º del título V del Código Civil Peruano. En dicho artículo se establece que la incapacidad de ejercicio de derechos civiles de las personas mayores de dieciséis años cesa por matrimonio o por obtener un título oficial que les autorice para ejercer una profesión u oficio.

En cuanto al nivel de instrucción alcanzado se observa que el 53% de los electores en las regiones del país posee estudios secundarios, seguido de un 27,42% de electores con instrucción primaria.⁷⁸ Los niveles de educación superior y técnica alcanzan juntos el 10,61% de los votantes y el 8,96% de electores es iletrado. El número de electores con educación especial representa solo el 0,01% del total del electorado.

a.3 Listas en competencia

En la primera elección regional 2010, las listas en competencia por los cargos ejecutivos de 25 presidentes y 25 vicepresidentes regionales ascendieron a 295. Estas listas pertenecían a 179 organizaciones políticas —entre 22 partidos políticos, una alianza electoral nacional, 16 alianzas electorales regionales y 140 movimientos regionales— que presentaron sus respectivas fórmulas de candidatos a la presidencia y vicepresidencia regional. La mayor cantidad de listas en competencia se presentó en las regiones de Puno (21) y Áncash (19), mientras que los más bajos números de listas se registraron en Ucayali (7) y San Martín (6).

Las organizaciones políticas que compitieron en la elección de presidentes y vicepresidentes regionales presentaron, asimismo, un total de 2.841 candidatos para ocupar los cargos de 256 consejeros regionales en las 25 regiones del país. En cuatro provincias hubo hasta 20 listas en competencia por un cargo de consejero regional, mientras que el más bajo número de listas se presentó en la provincia de Bellavista, región San Martín, donde se registraron solo cuatro listas para ocupar un cargo de consejero. El mayor número de candidatos por provincias se concentró en la región Puno, donde las provincias de Azángaro, El Collao, Puno y San Román tuvieron 20 listas de candidatos en competencia en este proceso.

Gráfico 3.4

Número de listas en competencia por provincia para un cargo de consejero regional

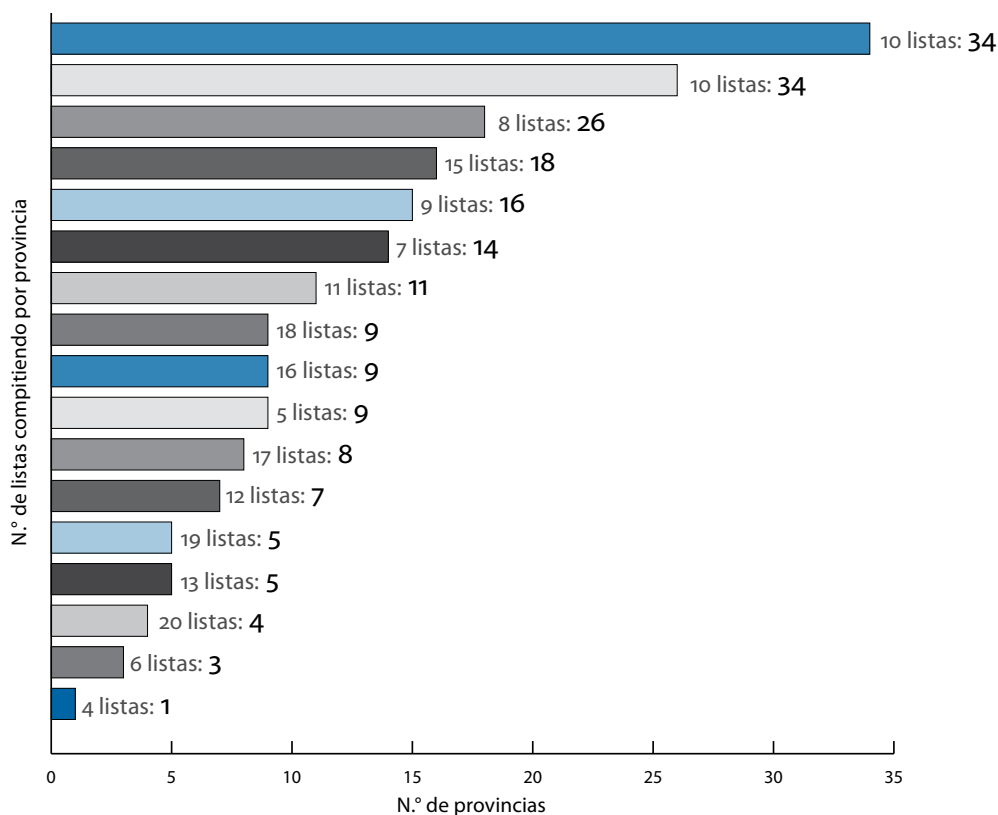
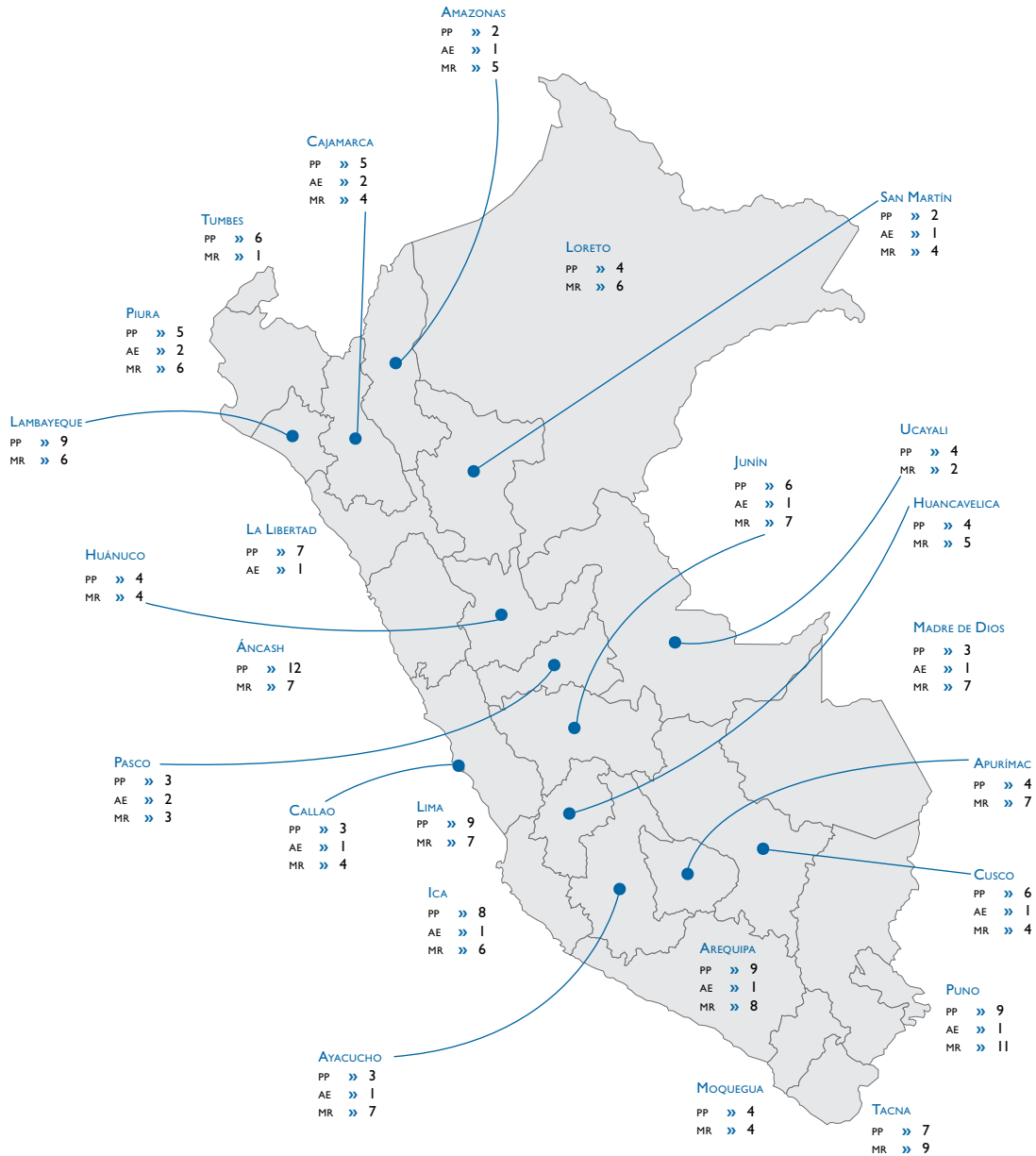


Gráfico 3.4

Fuente: ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Número de listas en competencia según tipo de organización política en la primera elección de presidentes y vicepresidentes regionales 2010

Mapa 3.2



REGIÓN
 PP » Partido Político
 AE » Alianza Electoral
 MR » Movimiento Regional

Mapa 3.2
 Fuente: BDOP – ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

La presentación de listas de candidatos a los consejos regionales se encuentra regulada por el art. 12.º de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.º 27683, modificada por la Ley N.º 29470. Dicho artículo determina la existencia de la cuota de género —no menos de un 30% de hombres o mujeres—, de la cuota joven —no menos de un 20% de jóvenes menores de 29 años de edad— y de la cuota de poblaciones originarias y comunidades nativas —un mínimo de 15% de sus representantes— en las elecciones regionales. Mediante las resoluciones N.º 292-2010-JNE y N.º 370-2010-JNE, el JNE estableció la distribución del porcentaje de las cuotas mencionadas en la elección de consejeros regionales.

b Elecciones Municipales 2010

b.1 Escenarios

En el ámbito local de gobierno, el territorio de la República se organiza en 195 provincias y 1.639 distritos. Así, las municipalidades provinciales y distritales constituyen las 1.834 circunscripciones político-administrativas locales del país. Un aspecto relevante a examinar acerca de los escenarios municipales provinciales es el marco de pobreza en el que se sitúan. Según el gráfico 3.5, 99 de las 195 provincias del país registran más del 50% de su población en situación de pobreza, pero si la condición varía a más del 30% de la población el número de provincias aumenta a 151. Asimismo, de las 195 provincias del país, 61 tienen más del 30% de su población en pobreza extrema y 10 provincias registran más del 50% de su población en dicha categoría.

En el año 2010, algunas provincias de la Amazonía, del Centro y Sur Andino de nuestro país fueron declaradas en Estado de Emergencia⁷⁹ debido a los conflictos generados por las actividades de cultivo y tráfico ilícito de drogas, así como por la permanencia de un sector de Sendero Luminoso que aún mantiene una guerra abierta contra el Estado peruano en esas zonas y al parecer se encuentra ligado al narcotráfico. El Ejecutivo emitió el DS N.º 071-2010-PCM que prorrogaba el régimen de excepción en algunos distritos y provincias de los departamentos de Huánuco, San Martín y Ucayali, desde el 14 de julio hasta el 11 de septiembre de 2010. Asimismo, el DS N.º 087-2010-PCM fue emitido para prorrogar el Estado de Emergencia por sesenta días, contados desde el 6 de septiembre de 2010 hasta el 4 de noviembre de 2010, en algunas provincias de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín.

En este contexto, la ONPE —en cumplimiento del art. 265.º de la LOE, Ley N.º 26859— exonera a los electores de los distritos y las provincias declaradas en Estado de Emergencia del uso de la tinta indeleble, con la finalidad de minimizar los riesgos y de garantizar la libertad e integridad de las personas que ejerzan su derecho y obligación al voto.

N.º de provincias con más de 30% y 50% de su población en situación de pobreza extrema y pobreza

Gráfico 3.5

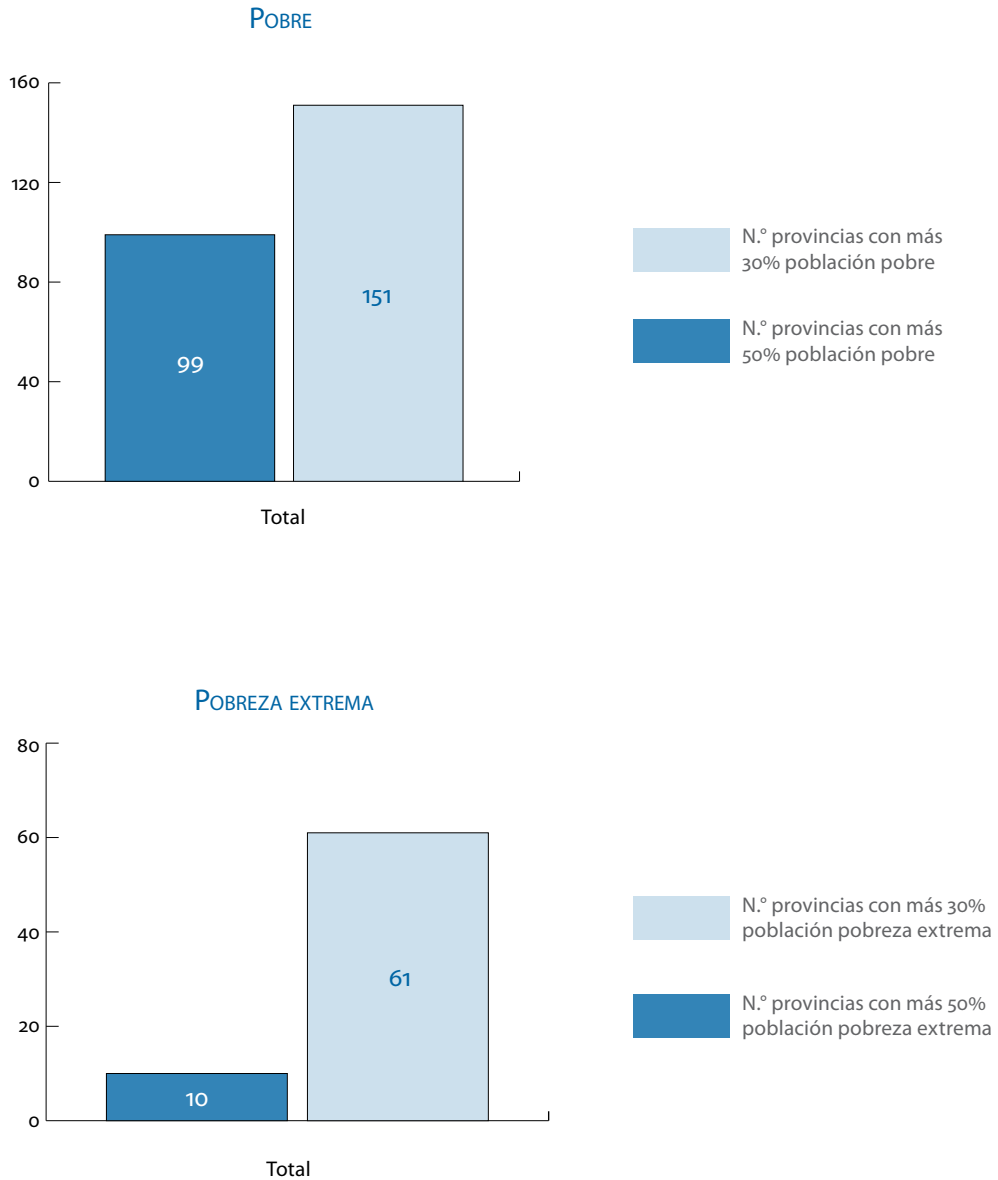


Gráfico 3.5

Fuente: INEI – UNFPA (2010).
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Gráfico 3.6

Provincias y distritos declarados en Estado de Emergencia

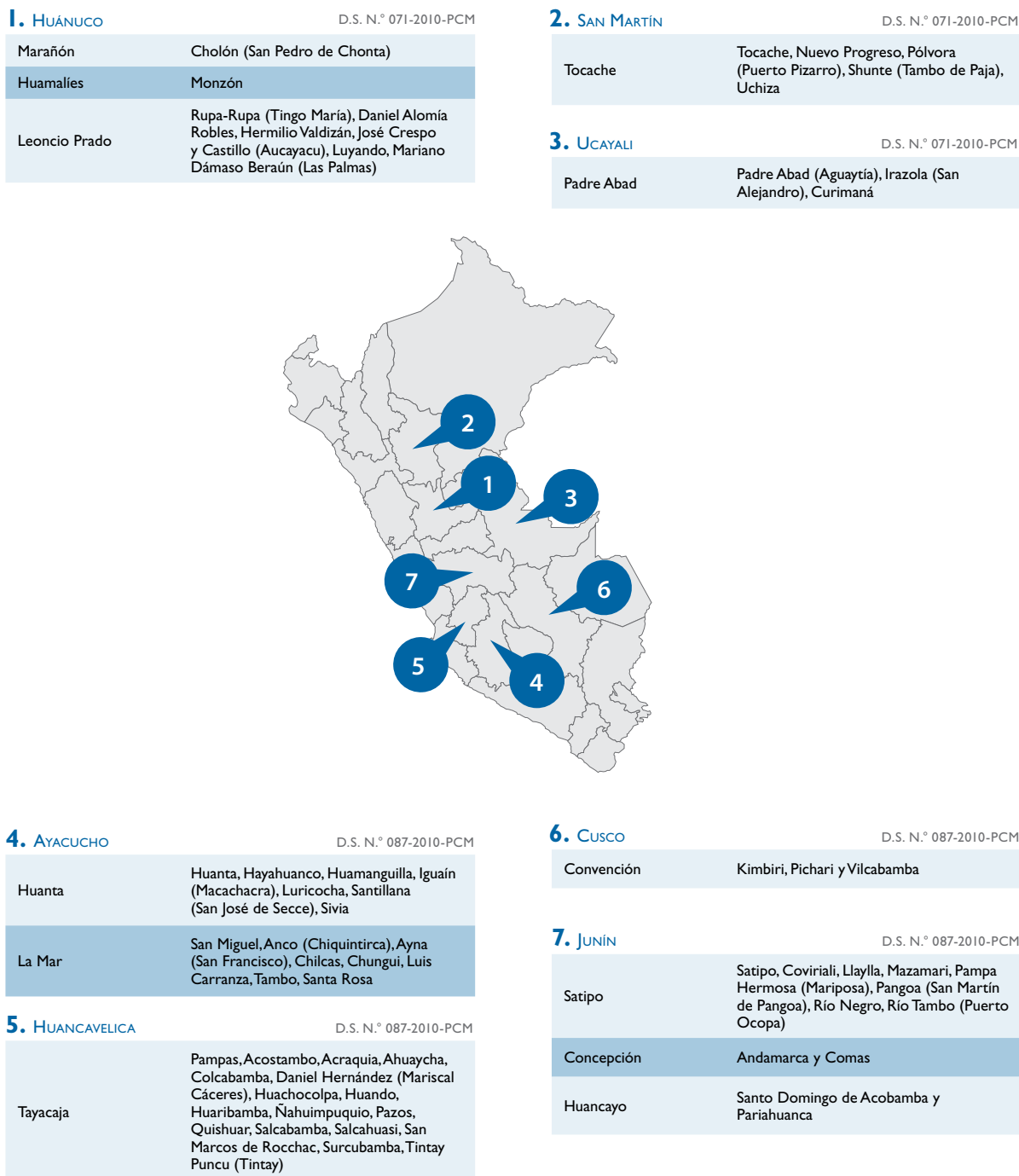


Gráfico 3.6

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

b.2 Actores

En los comicios municipales, el número de electores varía según el ámbito distrital y provincial de la elección de las autoridades locales. En las elecciones municipales distritales, los distritos de los cercados o las capitales de provincia —como pueden ser el Cercado de Lima de la provincia de Lima Metropolitana, o el distrito de Moquegua de la provincia de Mariscal Nieto—, no eligen alcaldes y regidores distritales. Asimismo, en las elecciones municipales provinciales, todos los distritos eligen a sus respectivas autoridades provinciales, lo cual explica la diferencia en el número de electores en estos dos ámbitos. Así, en las últimas elecciones municipales provinciales, el número de electores ascendió a 18.878.337, mientras que en las elecciones municipales distritales se registraron 13.412.653 electores. En el cuadro 3.3 presentamos la distribución de electores en el ámbito distrital y provincial, así como el número y porcentaje de electores con discapacidad.

La incorporación de los distritos capitales en las elecciones municipales provinciales implica un incremento de 5.465.684 electores con respecto a las elecciones municipales distritales. Ello constata que, en buena parte de dichas capitales, residen alrededor de la mitad de los electores de sus respectivas provincias. El factor demográfico de la provincia de Lima Metropolitana agrega además un número significativo en el total de electores residentes en el país. En el caso específico de esta provincia de régimen especial, los distritos de San Juan de Lurigancho (577.178), San Martín de Porres (412.132) y Comas (353.392) concentran el mayor número de electores; mientras que los distritos de Punta Negra (4.396), San Bartolo (4.042) y Santa María del Mar (1.219) registran el menor número de electores de la capital.⁸⁰ En estas elecciones, el número de electores con alguna forma de discapacidad —motora, visual, auditiva, etc.— asciende a 22.773. De esta cifra, 8.031 residen en Lima Metropolitana y representan el 35,27% de la totalidad de estos electores.

Cuadro 3.3

Número de electores en las elecciones municipales en el ámbito provincial y distrital (2010)

Regiones	N.º provincias	Electores en el ámbito provincial		N.º distritos*	Electores en el ámbito distrital		N.º de electores con discapacidad	Porcentaje de electores con discapacidad
		Total	%		Total	%		
Amazonas	7	225.853	1,20	77	153.123	1,14	100	0,44
Áncash	20	726.901	3,85	146	401.505	2,99	877	3,85
Apurímac	7	239.470	1,27	73	164.767	1,23	290	1,27
Arequipa	8	879.176	4,66	101	756.091	5,64	1.143	5,02
Ayacucho	11	362.985	1,92	100	221.828	1,65	486	2,13
Cajamarca	13	874.695	4,63	114	469.749	3,50	766	3,36
Callao	1	640.954	3,40	5	328.077	2,45	1.315	5,77
Cusco	13	763.671	4,05	95	518.044	3,86	830	3,64
Huancavelica	7	249.077	1,32	87	186.856	1,39	204	0,90
Huánuco	11	437.387	2,32	65	276.991	2,07	489	2,15
Ica	5	510.139	2,70	38	281.612	2,10	628	2,76
Junín	9	774.716	4,10	114	527.073	3,93	873	3,83
La Libertad	12	1.098.318	5,82	71	656.221	4,89	799	3,51
Lambayeque	3	771.685	4,09	35	492.048	3,67	629	2,76
Lima Metropolitana**	1	5.902.175	31,26	42	5.608.800	41,82	8.031	35,27
Lima	9	609.332	3,23	119	396.919	2,96	792	3,48
Loreto	7	531.109	2,81	44	305.278	2,28	397	1,74
Madre de Dios	3	69.557	0,37	8	18.727	0,14	32	0,14
Moquegua	3	120.527	0,64	17	37.073	0,28	157	0,69
Pasco	3	164.147	0,87	25	121.002	0,90	210	0,92
Piura	8	1.086.489	5,76	56	575.756	4,29	1.623	7,13
Puno	13	772.076	4,09	96	352.050	2,62	856	3,76
San Martín	10	456.355	2,42	67	262.414	1,96	429	1,88
Tacna	4	213.298	1,13	23	123.252	0,92	252	1,11
Tumbes	3	135.663	0,72	10	53.079	0,40	223	0,98
Ucayali	4	262.582	1,39	11	124.318	0,93	342	1,50
Total	195	18.878.337***	100,00	1.639	13.412.653	100,00	22.773	100,00

Cuadro 3.3

*No incluye los distritos de las capitales de las provincias.

**Lima Metropolitana, provincia con régimen especial, no constituye una región.

*** Incluye a los 23 electores de origen extranjero residentes en Áncash (4), Cusco (2), Junín (2), Lima (11), Madre de Dios (2), Moquegua (1) y Puno (1) que sí votan en las elecciones municipales.

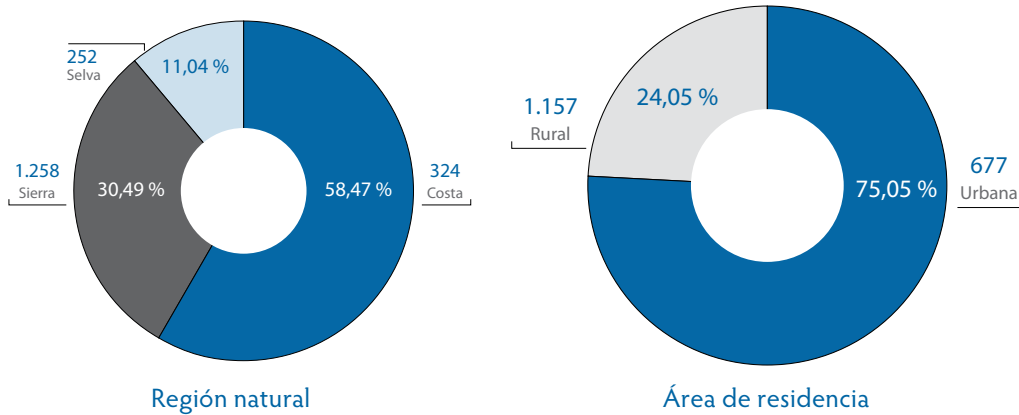
Fuente: OGPP – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Una mirada desde el ámbito de las regiones naturales identifica a la costa como la región natural con más electores, con un 58,47%, seguido de la sierra con un 30,49% y la selva como la región con menos electores del país, con un 11,04% del total. Sin embargo, la costa agrupa 324 municipalidades —entre provinciales y distritales— frente a los 1.258 municipios de la sierra y los 252 municipios de la selva.

Electores según región natural y área de residencia en las Elecciones Municipales Provinciales y Distritales 2010

Gráfico 3.7

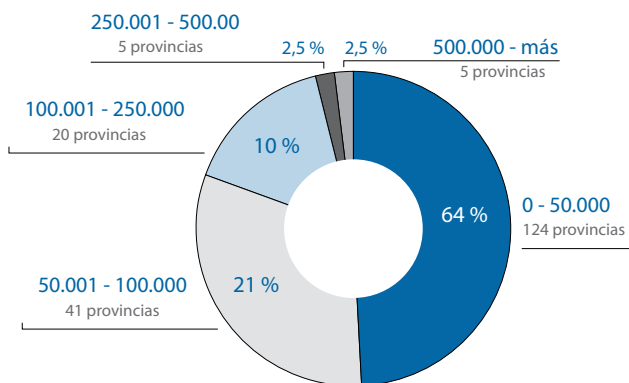


Si observamos a los electores desde su área de residencia, notamos que el 75,95% de ellos reside en zonas urbanas y el 24,05% en el área rural. Además, el porcentaje de electores urbanos está distribuido en 667 distritos, mientras que los electores rurales se encuentran en 1.157 distritos. Esto es entendible dado que las áreas urbanas están mucho más densamente pobladas que las áreas rurales.

Si examinamos la representación política electoral en el ámbito provincial, podemos observar que 165 concejos municipales provinciales concentran menos de cien mil electores cada uno y representan el 84,6% de los municipios provinciales existentes en el país. Así, provincias poco pobladas como Purús en Ucayali que alberga 2.362 electores, Corongo en Áncash que cuenta con 4.780 electores y Tahuamanu en Madre de Dios que tiene 4.904 electores, poseen la misma representación municipal que las provincias de Arequipa (692.783), Callao (640.954), Trujillo (594.468) y Chiclayo (535.171).

Porcentaje de provincias según número de electores en Elecciones Municipales 2010

Gráfico 3.8



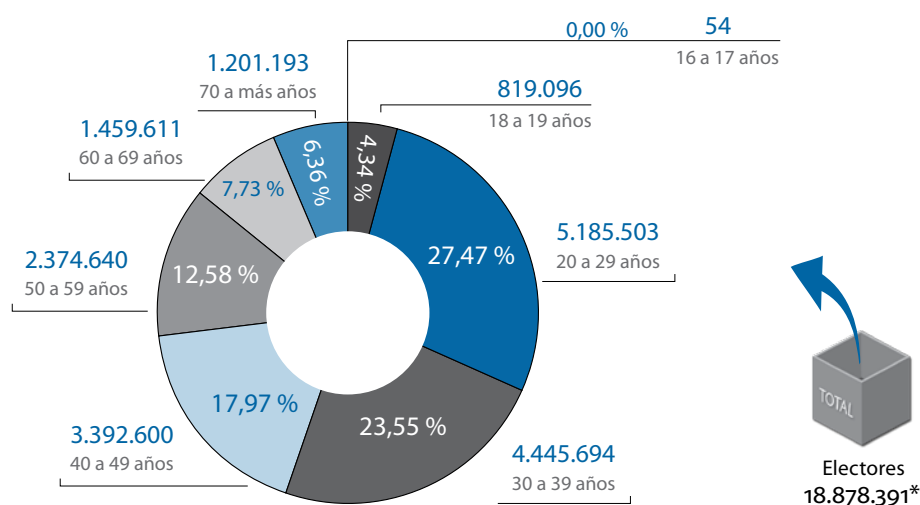
Gráficos 3.7 y 3.8

* Incluye municipios provinciales y distritales.
Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Siguiendo este contexto demográfico, en el ámbito de las Elecciones Municipales 2010 se observa que el predominio de la lengua castellana alcanzó al 82,65% del electorado. La segunda lengua más hablada es el quechua, en sus diversas variedades lingüísticas —huanca, huari, ancashino, cusqueño, chanca, etc.—, con un 14,46% de la población electoral. Asimismo, los hablantes de aimara registran un 2,06% y los de asháninka, un 0,2%. Otras lenguas de la Amazonía representan el 0,52% del electorado, mientras que las lenguas extranjeras alcanzan el 0,11%.

Gráfico 3.9

Electores por rangos de edad en las Elecciones Municipales Provinciales 2010



En las elecciones municipales provinciales, el rango de edad se aproximó a los porcentajes presentados por la población que formaba parte de los electores de la primera elección regional. El grupo etario comprendido entre los 20 y 39 años de edad concentra el mayor número del electorado y representa el 51,02%. En esta elección subnacional se registraron 54 electores menores de 18 años de edad. Los ciudadanos con derecho al voto facultativo representan el 6,36% del electorado.

Asimismo, la distribución de porcentajes de los electores residentes en el país, según el nivel de instrucción, se da en este marco de manera similar a lo que se puede apreciar en el caso de la primera elección regional. Es decir, que el orden de mayor a menor concentración de población por nivel de instrucción se presenta de la misma manera en ambas elecciones subnacionales. Así, por ejemplo, el mayor porcentaje de electores se concentra en el nivel secundario, y alcanza el 57,37% (53% en regiones); el segundo mayor porcentaje es el nivel primario, que suma el 22,59% de los electores (27,42% en regiones); y, el tercero, es conformado por la población con grado de instrucción superior, que alcanza el 11,75% (9,43% en regiones). No obstante, se

Cuadro 3.9

*Incluye a los 54 electores emancipados.

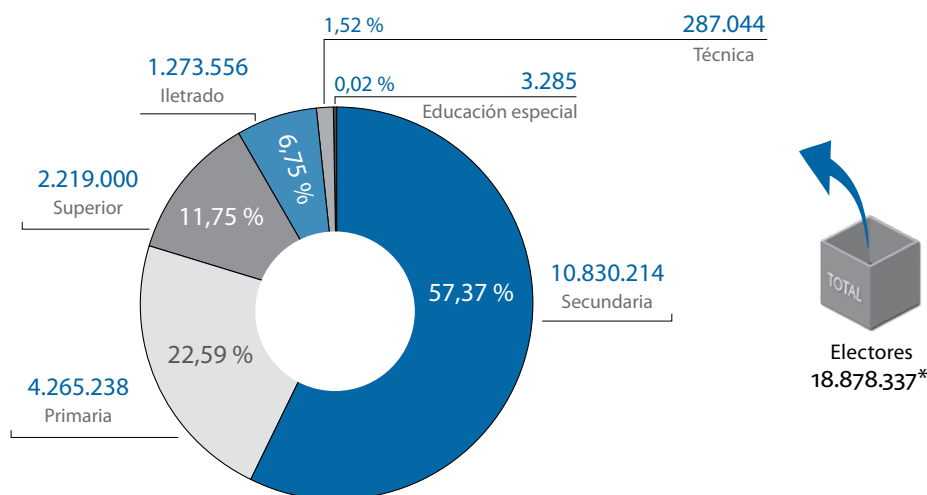
Fuente: OGPP – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

constata que la provincia de Lima Metropolitana, que concentra la mayor población censada en el país, modifica ampliamente el número de electores de nivel superior. Mientras que en el ámbito regional, se identificaron 1.224.045 electores con estudios superiores incompletos o completos, en el provincial suman un total de 2.219.000 ciudadanos, de los cuales 994.955 son residentes de Lima Metropolitana.

Nivel de instrucción de los electores en las Elecciones Municipales Provinciales y Distritales 2010

Gráfico 3.10



Cabe recordar que —a diferencia de los comicios regionales— en las elecciones municipales, los ciudadanos extranjeros mayores de 18 años de edad, residentes en el país por más de dos años continuos previos a estos procesos y registrados en el padrón electoral, están facultados para elegir y ser elegidos en el ámbito local de gobierno a excepción de las municipalidades de frontera conforme lo establece el art. 7.º de la LEM, Ley N.º 26864. Así, en este proceso subnacional se registraron 23 electores de origen extranjero, de los cuales once residen en la provincia de Lima Metropolitana. En las provincias de Santa (región Áncash), Cusco (región Cusco), Chanchamayo (región Junín), Tambopata (región Madre de Dios) habitan, asimismo, dos electores extranjeros en cada una. Los demás electores no nacionales están establecidos en las provincias de Huaylas y Yungay (región Áncash), en la provincia de Ilo (región Moquegua) y en la provincia de Azángaro (región Puno).

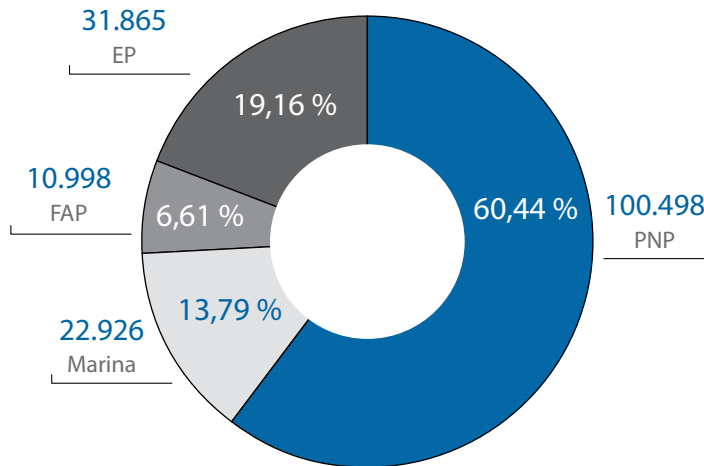
A partir de la reforma del art. 34.º de la Constitución Política de 1993, mediante la Ley N.º 28480, publicada el 30 de marzo de 2005, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional gozan del derecho al sufragio y a la participación ciudadana.⁸¹ Así, desde el año 2006, la ONPE ha establecido las disposiciones necesarias para el voto de estos ciudadanos y busca mejorar, en cada proceso electoral, las condiciones del ejercicio de su derecho.⁸²

Gráfico 3.10

*Incluye a los 54 electores emancipados.
Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Gráfico 3.11

Electores miembros de las FF. AA. y PNP en las Elecciones Municipales Provinciales 2010



b.3 Listas en competencia

En las elecciones municipales provinciales compitieron en total 1.754 listas pertenecientes a 253 organizaciones políticas, entre las cuales se encontraron 22 partidos políticos, una alianza electoral nacional, 16 alianzas electorales regionales, 172 movimientos regionales y 42 organizaciones políticas de alcance provincial. Estas listas se distribuyeron en las 195 provincias de las 25 regiones del país.

En las regiones Áncash y Puno se presentó el mayor número de listas en competencia para las elecciones municipales provinciales: 185 y 155, respectivamente. Les siguieron Lima con 121 listas y Cusco con 119 listas. Ello podría deberse al alto número de municipios provinciales de estas regiones. La mayor cantidad de listas que compitieron en estos comicios municipales provinciales proviene de partidos políticos (846) seguidos de movimientos regionales (764). Las alianzas electorales y las organizaciones locales políticas de alcance provincial presentaron 102 y 42 listas respectivamente.

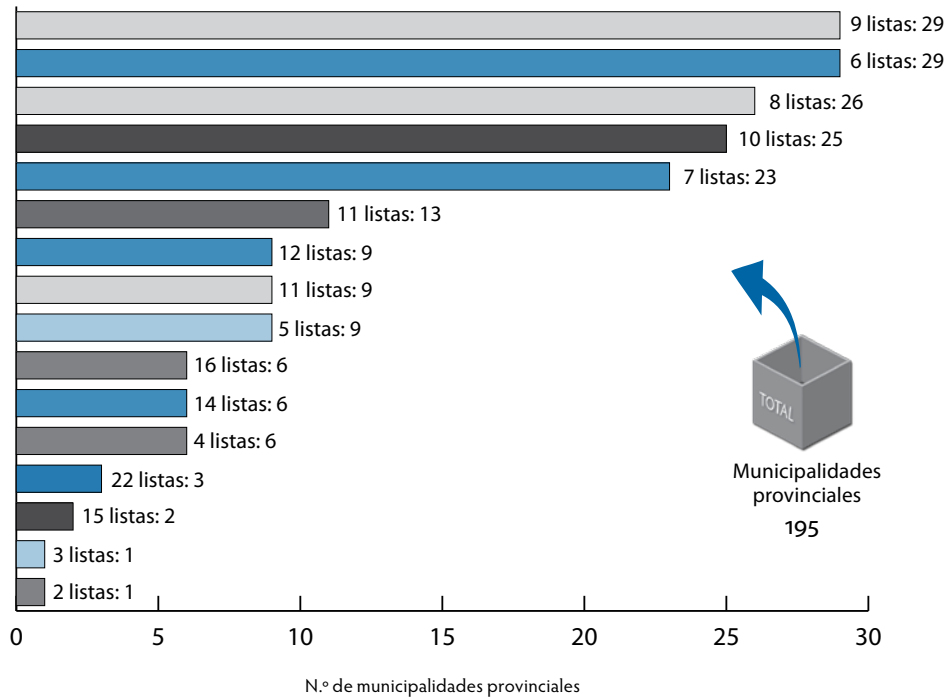
Por otro lado, fueron tres las provincias que albergaron el mayor número de listas para estas elecciones: Arequipa en la región Arequipa, San Román en la región Puno y Santa en la región Áncash, en las cuales llegaron a competir hasta 22 listas en cada una. El menor número de listas se presentó en la provincia Mariscal Ramón Castilla de la región Moquegua, donde solo compitieron dos.

Gráfico 3.11

Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Número de listas que presentaron candidatos por municipalidad provincial (2010)

Gráfico 3.12



En las elecciones municipales distritales compitieron en total 11.420 listas presentadas por 546 organizaciones políticas, de las cuales 23 partidos políticos y 193 movimientos regionales tuvieron mayor presencia, con 5.217 y 5.038 listas respectivamente. Le siguen 16 alianzas electorales regionales que presentaron 687 listas, 35 organizaciones locales provinciales con 180 listas y las organizaciones locales distritales con 278 listas. Solo una alianza electoral nacional presentó listas en el ámbito local en 20 distritos en la región Pasco.

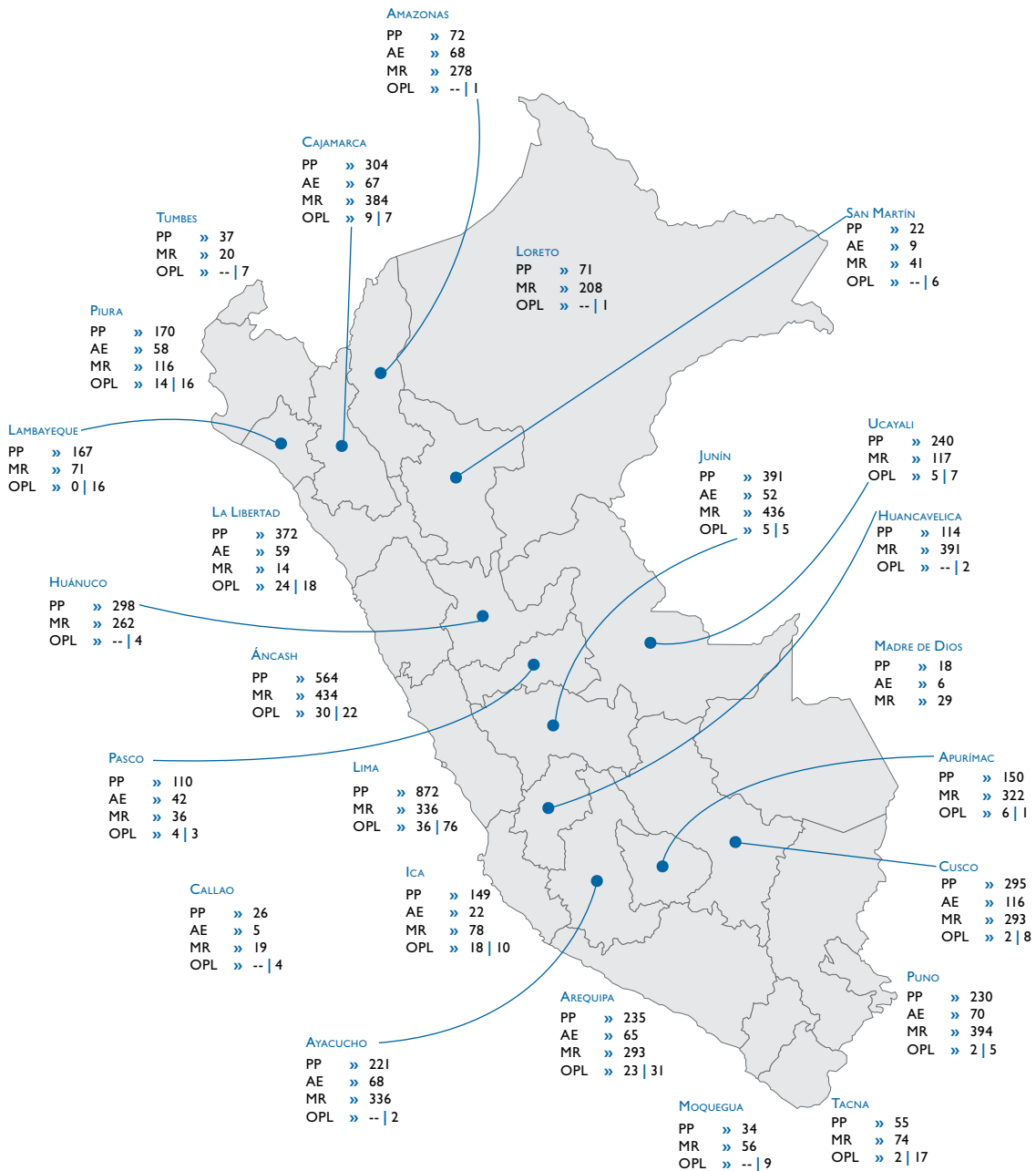
El número de cuotas electorales de género y de jóvenes menores de 29 años de edad que corresponde al número de regidores de cada concejo municipal provincial o distrital, fue establecido por el JNE en la Resolución N.º 254-2010-JNE. En dicha resolución se registró, asimismo, la cuota de comunidades nativas y pueblos originarios a partir del total de regidores que correspondía a cada concejo municipal provincial en cuyo territorio residen.

Gráfico 3.12

Fuente: BDOP-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Mapa 3.3

Número de listas en competencia por regiones según tipo de organización política en Elecciones Municipales Distritales 2010



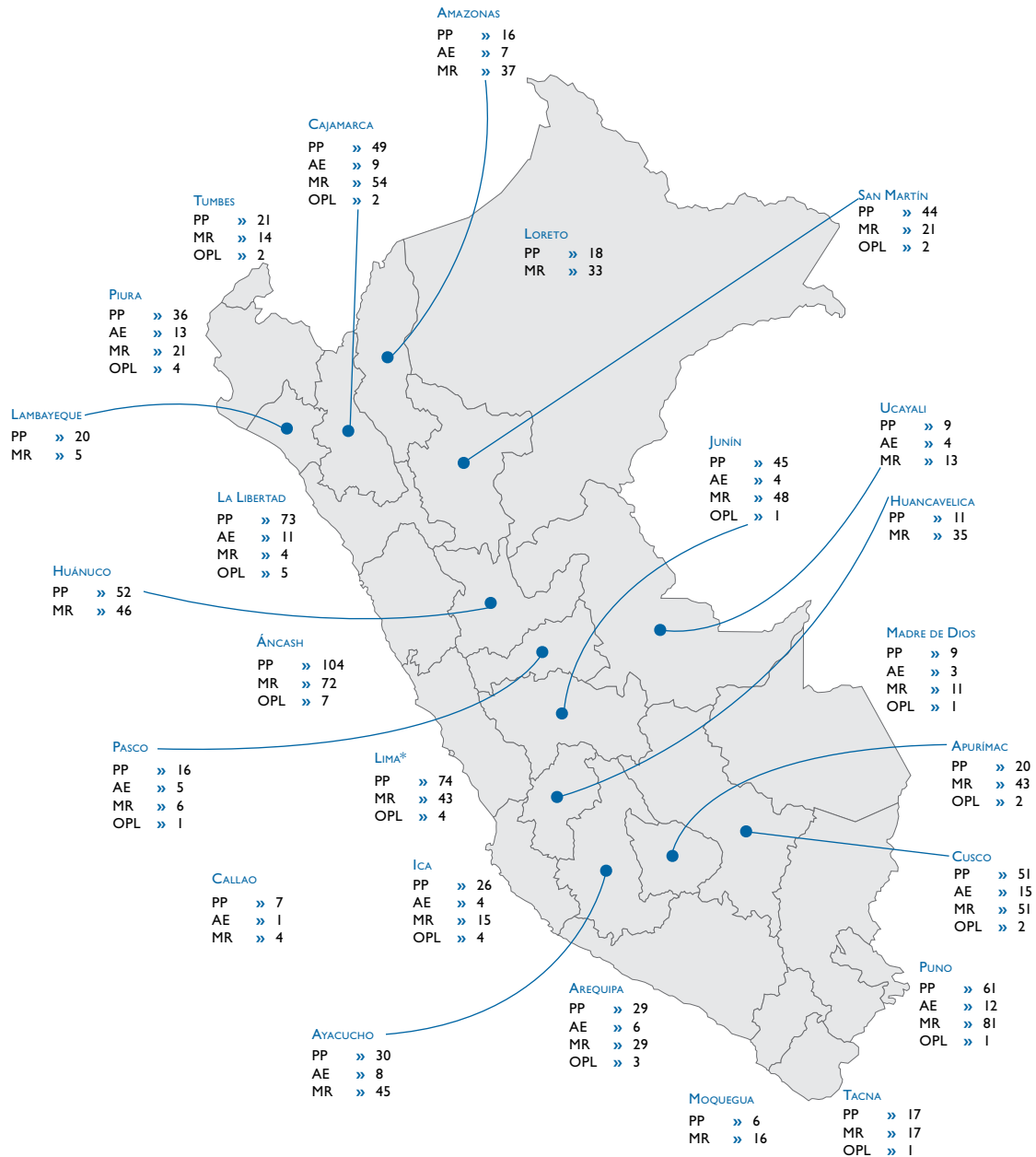
Mapa 3.3

Fuente: BDOP-ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

REGIÓN	
PP	» Partido Político
AE	» Alianza Electoral
MR	» Movimiento Regional
OPL	» OPL Provincial OPL Distrital

Número de listas en competencia en Elecciones Municipales Provinciales 2010

Mapa 3.4



REGIÓN

PP » Partido Político
 AE » Alianza Electoral
 MR » Movimiento Regional
 OPL » Organización política de alcance local

Mapa 3.4
 * Incluye Lima Metropolitana
 Fuente: BDOP-ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

c Referéndum nacional 2010

c.1 Escenarios

La consulta popular por referéndum para la aprobación o desaprobarción del «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo» se desarrolló bajo el sistema de distrito único. Este sistema implica la constitución de un solo distrito electoral que comprende tanto a los electores en el ámbito nacional como a los connacionales residentes en el extranjero.

Dado que en las secciones anteriores describimos los escenarios de los ámbitos regionales y locales que en conjunto conforman el territorio nacional, en este breve acápite examinamos los escenarios donde residen los ciudadanos peruanos en el exterior. Las cifras que registran la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) y el INEI indican que el 67,7% de la población que emigra del Perú se dirige a un país del continente americano y el 28,4% al europeo. Los continentes de menor recepción son Asia, Oceanía y África. Entre los países de destino con mayor preferencia por los inmigrantes peruanos en el continente americano encontramos a Estados Unidos (30,6%), Argentina (14%) y Chile (9,3%); mientras que en el europeo, los países de preferencia son España (13%) e Italia (10,3%). El país asiático que lidera la recepción de peruanos inmigrantes es Japón (3,7%).

c.2 Actores

Según el padrón electoral nacional, los ciudadanos residentes en el país ascendieron a 18.878.314, cifra que representa el 96,34% de los convocados a consulta, mientras que los electores en el extranjero registraron un total de 716.963, que equivale al 3,66% del universo de los consultados. Así, el total de los con-

Cuadro 3.4

Emigración internacional de peruanos por sexo, según continente de destino (1990-2007)

Continente de destino	Absoluto	Porcentaje (%)	Mujeres	Hombres
América	1.299.385	67,0	665,616	633,769
Europa	551.189	28,4	282,349	268,840
Asia	76.700	4,0	39,290	37,410
Oceanía y África	13.543	0,7	6.937	6.605
Total	1.940.817	100,0	994.192	946.625

Cuadro 3.4

Fuente y elaboración:
INEI, OIM & DIGEMIN
2008: 28.

vocados para aprobar o desaprobar el proyecto de ley de la ANFPP fue de 19.595.277 electores. Del total de electores residentes en el extranjero (716.963), el 64,46% reside en el continente americano y el 30,76% en Europa. El resto se encuentra distribuido en Asia, África y Oceanía. La población femenina es mayoritaria en casi todos los casos, excepto en el continente asiático.

Estados Unidos es el país que registra más electores peruanos en el extranjero (32,7%), le siguen España (16,67%), Argentina (13,56%), Italia (10,06%), Chile (7,74%), Japón (4,15%) y Venezuela (3,87%). Los electores con alguna forma de discapacidad, registrados en el exterior, alcanzan un total de 101. La mayor parte de estos ciudadanos se encuentra en el continente americano (65).

Los electores en el extranjero menores de 30 años de edad representan una proporción más baja que el mismo grupo etario de electores nacionales (18,63% frente a 31,81%). En cambio, el electorado ubicado entre los 30 y 60 años de edad agrupa al 71,65 % de los electores residentes en el extranjero, esto es una cifra mayor al 54.1% del electorado nacional. Entre 60 y más años de edad, el porcentaje de electores en el extranjero baja a 9,72%.

El porcentaje de electores en el extranjero sin instrucción, o con un nivel de instrucción primario, es menor que el porcentaje del mismo grupo en el territorio nacional. Así, mientras un 6,75% de los electores residentes en el Perú son iletrados y hasta un 22,59% tiene solo estudios primarios, en el extranjero los electores sin instrucción y con primaria representan 0,21% y

Rango de edad de electores en el extranjero en el Referéndum nacional 2010

Gráfico 3.13

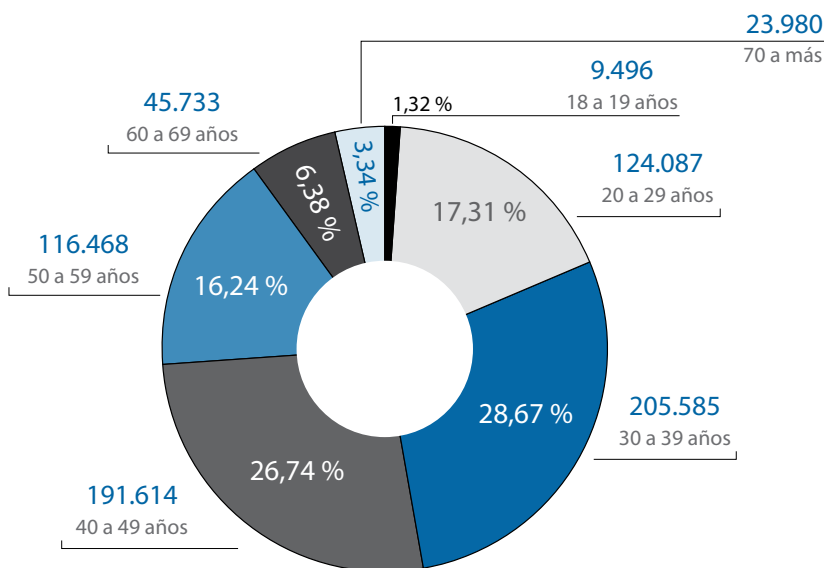


Gráfico 3.13
 Fuente: BDOP-ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

4,49% respectivamente. Los electores con educación secundaria en el extranjero llegan en cambio hasta 65,47% frente al 57,3% de los electores con las mismas características residentes en el país (porcentajes de las elecciones municipales provinciales). Esta misma tendencia se constata en los electores en el extranjero con educación superior, que representan el 27,92% frente al 11,75% de electores residentes en el país.

Gráfico 3.14

Nivel de instrucción de los electores en el extranjero en el Referéndum nacional 2010

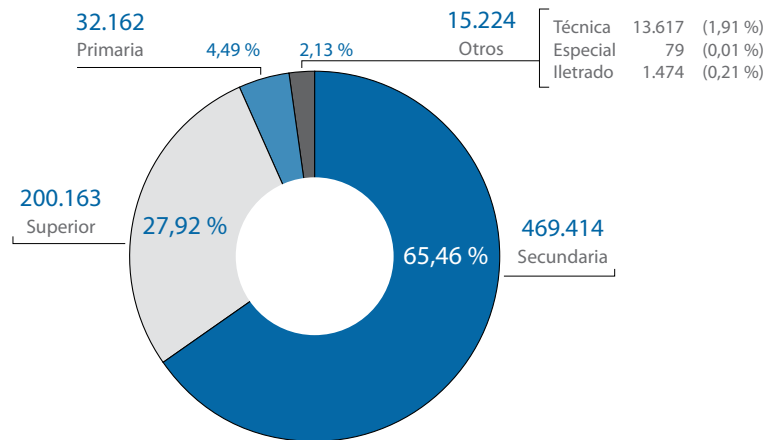
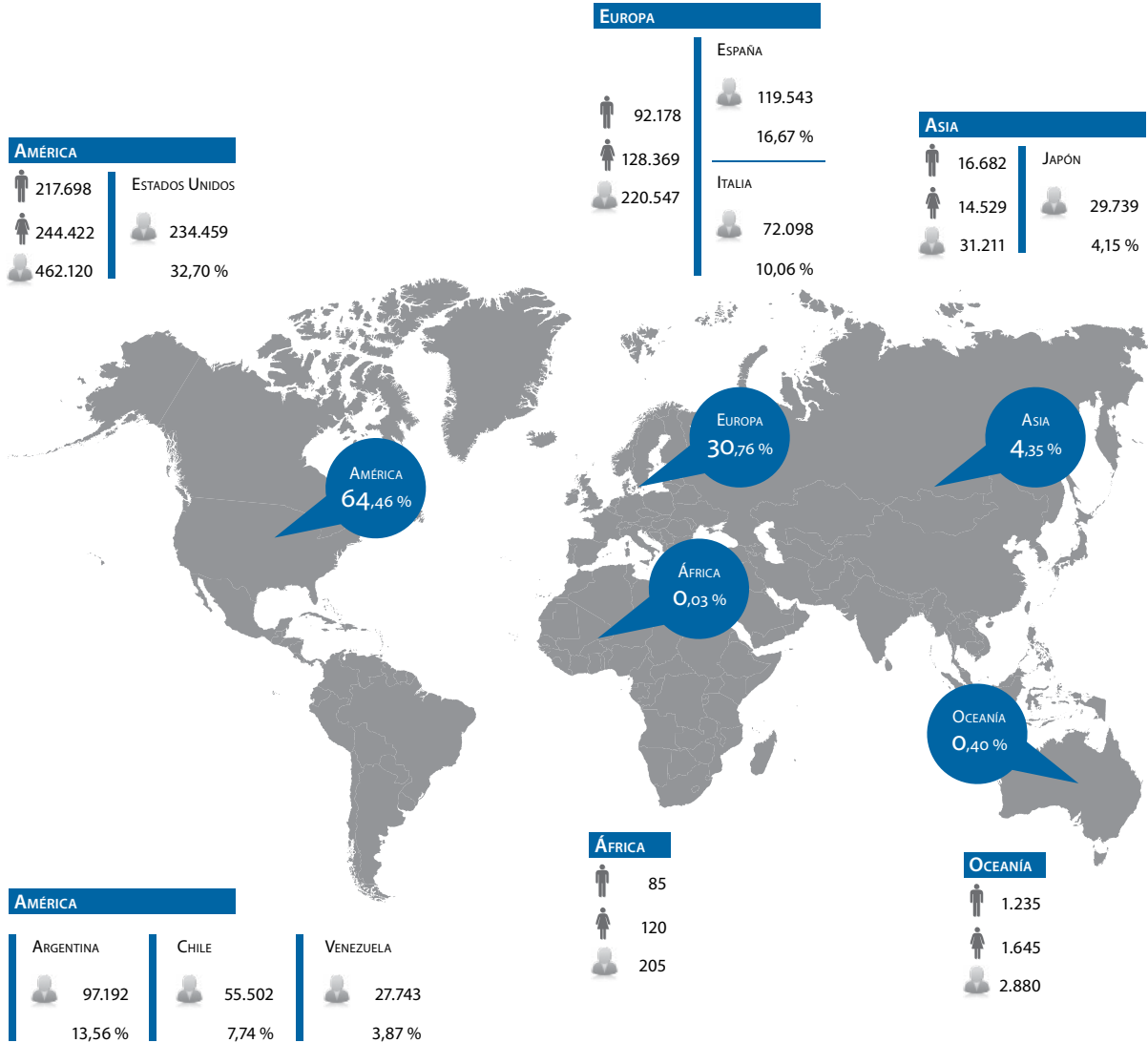


Gráfico 3.14

Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Electores según continente y países con mayor electorado en el Referéndum nacional 2010

Mapa 3.5



N.º de electores con discapacidad: América (65), Europa (35) y Oceanía (1).

CONTINENTE	PAÍSES CON MAYOR ELECTORADO
Hombres	Electores
Mujeres	Porcentaje del total de electores en el extranjero
Total de electores	

Mapa 3.5
 Fuente: OGGP – ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

3.2 Organización de los procesos

La ONPE cuenta con una estructura interna especializada para la organización de procesos transparentes e imparciales que garanticen la voluntad ciudadana. La Ley Orgánica de la ONPE, Ley N.º 26487 y, en especial, su Reglamento de Organización y Funciones 2010,⁸³ regulan y adecuan dicha estructura interna con la finalidad de optimizar los procedimientos de planificación, organización y ejecución de los procesos electorales y de consulta que tiene a cargo por mandato constitucional.

Cuadro 3.5

Unidades orgánicas permanentes de la ONPE (2010)

Naturaleza de la unidad orgánica	Unidad orgánica	Funciones principales
Alta dirección	Jefatura Nacional (JN)	Dirige la organización de los procesos electorales y de consulta. Norma, coordina y desarrolla la organización y funcionamiento de la institución y vela por el cumplimiento de sus objetivos y metas.
	Secretaría General (SG)	Dirige, organiza y supervisa el Sistema Único de Trámite Documentario y el Archivo Central; y coordina las actividades de seguridad durante los procesos electorales y de consulta.
	Oficina General de Control Institucional (OGCI)	Supervisa y evalúa el cumplimiento de las normas administrativas que rigen la actividad económica, financiera, presupuestaria y social de la institución, conforme al Sistema Nacional de Control.
Defensa judicial	Procuraduría Pública (PP)	Defiende los intereses y derechos de nuestra institución ante los organismos jurisdiccionales y administrativos.
Asesoramiento	Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ)	Brinda asesoría y opinión en materia jurídica a todos los órganos de la institución.
	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP)	Coordina y conduce los procesos de planificación, presupuesto, estadística y racionalización. Dirige, orienta y programa la cooperación técnica internacional.
Apoyo	Oficina General de Administración (OGA)	Administra los recursos humanos, logísticos y financieros.
	Oficina General de Comunicaciones e Imagen Institucional (OGC)	Dirige las actividades de comunicación interna y externa; difunde información institucional a la ciudadanía y a los medios de comunicación.
Línea	Gerencia de Gestión Electoral (GGE)	Conduce, supervisa y evalúa las actividades de diseño, impresión, embalaje, despliegue y repliegue del material electoral. Recopila y archiva las actas electorales. Verifica las firmas para la inscripción de partidos políticos, de los candidatos para la elección del CNM, de referéndum y otras que disponga la ley.
	Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE)	Dirige las actividades de información y educación electoral. Responsable de la capacitación al personal ONPE y a los actores electorales en período electoral. Desarrolla estudios y actividades académicas en materia electoral; brinda apoyo y asistencia técnica a organizaciones políticas, instituciones públicas y de la sociedad civil.
	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP)	Realiza la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas. Determina el tiempo de la franja electoral y la asignación correspondiente de los espacios en radio y televisión en período no electoral.
	Gerencia de Sistemas e Informática Electoral (GSIE)	Planifica, organiza, conduce e implementa las políticas y acciones en el campo de los sistemas y tecnologías de la información en la institución y los procesos electorales y de consulta.
	Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR)	Coordina, organiza, supervisa y monitorea el funcionamiento y las actividades de las Oficinas Regionales de Coordinación (ORC) y de las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE).

Cuadro 3.5

Fuente: Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE, Resolución Jefatural N.º 030-2010-J-ONPE y N.º 137-2010-J/ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

La ONPE se conforma de órganos permanentes y temporales. Entre los primeros se encuentran tres instancias de alta dirección, una de defensa judicial, dos de asesoramiento, dos de apoyo y cinco de línea. Los órganos temporales son el Comité de Gerencia de Procesos Electorales y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electores (ODPE), los cuales se conforman solo durante la vigencia de cada proceso. En el cuadro 3.5 presentamos las principales funciones de los órganos permanentes en relación con la organización y ejecución centralizada de los procesos electorales y de consulta.

Es importante resaltar que, de acuerdo con sus funciones, cada unidad orgánica formula un plan relativo a los procesos electorales y de consulta programados en un determinado año fiscal. Así, sobre la base de la planificación orgánica del año 2010, se estableció el «Plan General de las Elecciones Regionales y Municipales, y Referéndum nacional para la aprobación o desaprobarción del “Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo” 2010» aprobado por Resolución Jefatural N.º 080-2010-J/ONPE. En dicho plan se establecieron las estrategias y actividades detalladas a seguir en la ejecución centralizada y descentralizada de los procesos programados para el día 3 de octubre de 2010, así como los objetivos y metas trazadas en el cumplimiento de las funciones institucionales que contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad y la democracia en nuestro país.

En el presente acápite describimos la etapa de la organización de los procesos de elecciones regionales (primera elección), elecciones municipales, provinciales y distritales, y el Referéndum nacional 2010. Para ello se revisará la información producida en la gestión de las unidades orgánicas permanentes y temporales que, en cumplimiento de sus funciones, intervinieron desde las convocatorias de los procesos de elecciones subnacionales y de consulta mencionados.

a **Despliegue de los recursos humanos de la ONPE**

Cada una de las trece unidades orgánicas permanentes de la ONPE tiene a su disposición un número variable de trabajadores de acuerdo con las funciones que desempeña y los procesos electorales que se encuentren en curso. En cada proceso electoral, el número de personal aumenta debido a la mayor concentración de actividades y funciones institucionales a ejecutar en fechas próximas a una determinada jornada electoral. Los trabajadores son contratados bajo las modalidades de Cuadro de Asignación de Personal (CAP), Cuadro de Asignación de Servicios (CAS) y Contrato de Locación de Servicios (CLS). En el cuadro 3.6 observamos el número de personal contratado al 17 de septiembre de 2010.

Cuadro 3.6

Número de personal de la ONPE contratado por unidades orgánicas y tipo de contrato durante las ERM y Referéndum nacional 2010

Unidad orgánica	CAP	CAS Funcionamiento	CAS Proceso*	Locación de servicios*
GGE	5	23		724
GOECOR	10	53		606
GSIE	9	50		333
OGA	25	42	5	120
OGC	8	6		49
OGPP	10	12		15
GIEE	13	19		11
SG	9	10		10
OGCI	5	2		6
GSFP	3	8		3
OGAJ	7	3	2	2
JN	8	2		1
PP	1	3	1	
Total	113	233	8	1.880

Las unidades orgánicas permanentes —entre gerencias y oficinas generales— cuentan con 113 trabajadores por modalidad CAP y 233 por CAS. Durante la realización de las ERM y el Referéndum nacional 2010, período en que funcionaron además los órganos temporales, la ONPE contó con ocho trabajadores adicionales contratados por la modalidad de CAS por procesos y 1.880 contratados por locación de servicios. Ello significa que quintuplicó la cantidad de su personal para tales procesos electorales. Podemos observar, asimismo, que los órganos con mayor incremento de personal son los que tienen responsabilidad directa en la ejecución y cómputo de resultados de los comicios. Entre estos tenemos a tres órganos de línea: la Gerencia de Gestión Electoral (GGE), la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR) y la Gerencia de Sistemas e Informática Electoral (GSIE).

b Capacitación electoral

Durante un determinado período electoral, las actividades de capacitación están a cargo del Área de Capacitación Electoral, mientras que las acciones de educación electoral se desarrollan permanentemente en períodos electorales y no electorales. Ambas áreas pertenecen a la Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE).⁸⁴ Estas actividades son decisivas para el buen desempeño tanto del personal de la ONPE, encargado de organizar y apoyar en la ejecución de los procesos electorales, como de los actores electorales —electores, miembros de mesa, miembros de las FFAA y PNP y

Cuadro 3.6

*CAS Proceso (contratados en primera y segunda elección) y Locación de Servicios al 17/9/2010. Fuente: OGA – ONPE. Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

personeros— que participan en estos procesos. Las sesiones y los talleres de capacitación aplicados en todo el ámbito nacional se organizaron a través de las diferentes ODPE.

Actores electorales capacitados por regiones en ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.7

Regiones	N.º de electores	N.º de electores capacitados	Porcentaje de electores capacitados	N.º de miembros de mesa sorteados	N.º de miembros de mesa capacitados	Porcentaje de miembros de mesa capacitados
Amazonas	225.853	85.839	38,01	6.738	5.176	76,82
Áncash	726.901	221.739	30,50	22.668	14.602	64,42
Apurímac	239.470	121.404	50,70	7.092	5.116	72,14
Arequipa	879.176	303.579	34,53	28.218	20.840	73,85
Ayacucho	362.985	115.953	31,94	10.458	6.751	64,55
Cajamarca	874.695	226.721	25,92	28.218	22.196	78,66
Callao	640.954	25.273	3,94	21.600	11.932	55,24
Cusco	763.671	244.860	32,06	22.794	12.503	54,85
Huancavelica	249.077	89.165	35,80	6.990	6.075	86,91
Huánuco	437.387	139.951	32,00	12.852	9.519	74,07
Ica	510.139	125.984	24,70	17.682	11.670	66,00
Junín	774.716	267.872	34,58	22.914	16.440	71,75
La Libertad	1.098.318	208.889	19,02	36.786	25.516	69,36
Lambayeque	771.685	211.983	27,47	26.838	15.731	58,61
Lima*	6.511.507	810.772	12,45	208.908	97.551	46,70
Loreto	531.109	197.427	37,17	15.870	10.864	68,46
Madre de Dios	69.557	17.637	25,36	2.136	1.616	75,66
Moquegua	120.527	12.100	10,04	3.978	1.549	38,94
Pasco	164.147	47.116	28,70	4.854	3.500	72,11
Piura	1.086.489	191.784	17,65	36.978	19.073	51,58
Puno	772.076	283.624	36,74	24.006	19.738	82,22
San Martín	456.355	107.857	23,63	14.262	9.503	66,63
Tacna	213.298	47.037	22,05	6.942	3.603	51,90
Tumbes	135.663	33.241	24,50	4.608	3.529	76,58
Ucayali	262.582	27.974	10,65	7.728	2.786	36,05
Total	18.878.337	4.165.781	22,07	602.118	357.379	59,35

Cuadro 3.7

* Incluye a los electores de Lima Metropolitana.

Fuente: Área de Capacitación Electoral
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

Las acciones de capacitación de la ONPE llegaron, en el caso de los electores, hasta un 22,07% y en el de los miembros de mesa hasta un 59,35%. El mayor porcentaje de asistencia de electores para su capacitación se registró en la región Apurímac, con un 50,7% de asistencia. El más bajo se presentó en la región Callao con un 3,94% de asistencia de electores. Por otro lado, la cobertura de capacitación de miembros de mesa titulares y suplentes fue más alta en Huancavelica y Puno, con 86,91% y 82,22%, respectivamente, mientras que los índices más bajos se presentaron en Moquegua, con 38,94%, y Ucayali con 36,05%.

El grupo de los electores registró bajos niveles de asistencia a los primeros talleres programados. En el primer período de capacitación que se realizó hasta el 27 de agosto de 2010 se logró instruir a 90.551 electores, mientras que durante el segundo período comprendido entre el 28 de agosto y el 3 de septiembre, fueron capacitados 180.614 electores. En el tercer período, del 4 al 10 de septiembre, acudieron a los talleres 350.836 electores y en el cuarto, del 11 al 17 de septiembre, participaron 581.978. La afluencia de los electores fue incrementándose sustantivamente en las dos últimas semanas previas a la fecha central de los procesos, lo que hizo más extensa y ardua la labor de capacitación de la ONPE. Así entre el 18 y el 24 de septiembre, 1.239.923 electores fueron capacitados, mientras que entre el 25 y el 2 de octubre, se instruyeron a 1.721.879 electores.

Gráfico 3.15

Electores capacitados por períodos para las ERM y Referéndum nacional 2010

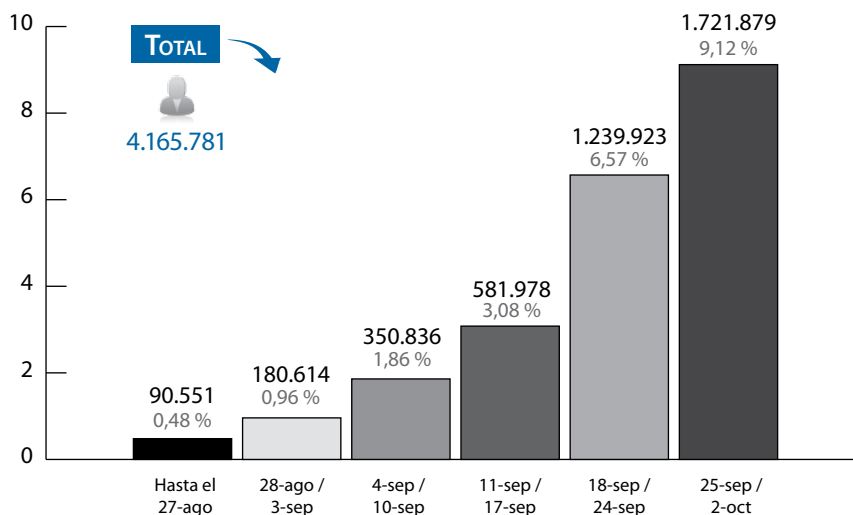


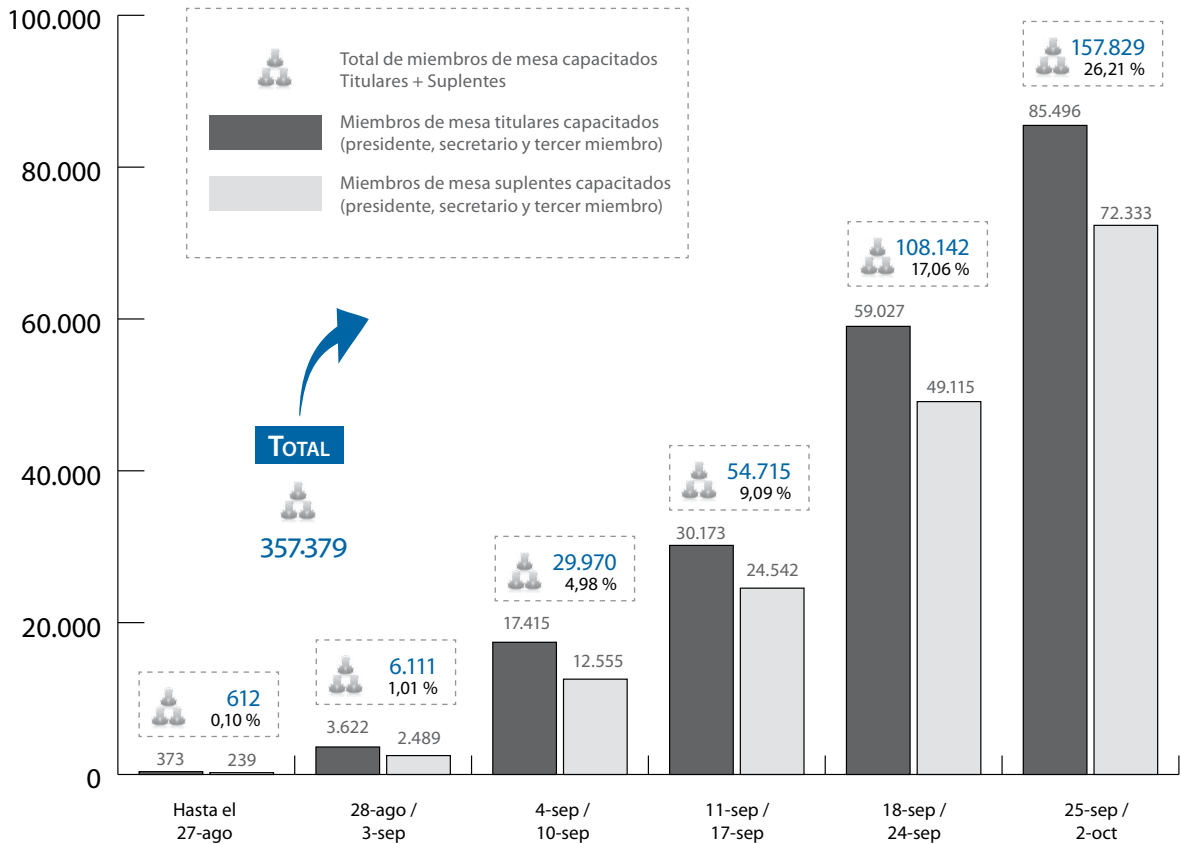
Gráfico 3.15

Fuente: Área de Capacitación Electoral (GIEE) – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En el gráfico 3.16 constatamos que la capacitación para los miembros de mesa se llevó a cabo de la siguiente manera: 70.367 presidentes de mesa, seguidos de 63.916 secretarios, los que ocuparon el cargo de tercer miembro (61.823) y los tres suplentes. Los talleres se organizaron hasta en seis períodos de capacitación previa a los comicios. El mayor número de los miembros de mesa participó durante las últimas jornadas de capacitación.

Miembros de mesa capacitados (por cargo y período de capacitación) para las ERM y Referéndum nacional 2010

Gráfico 3.16



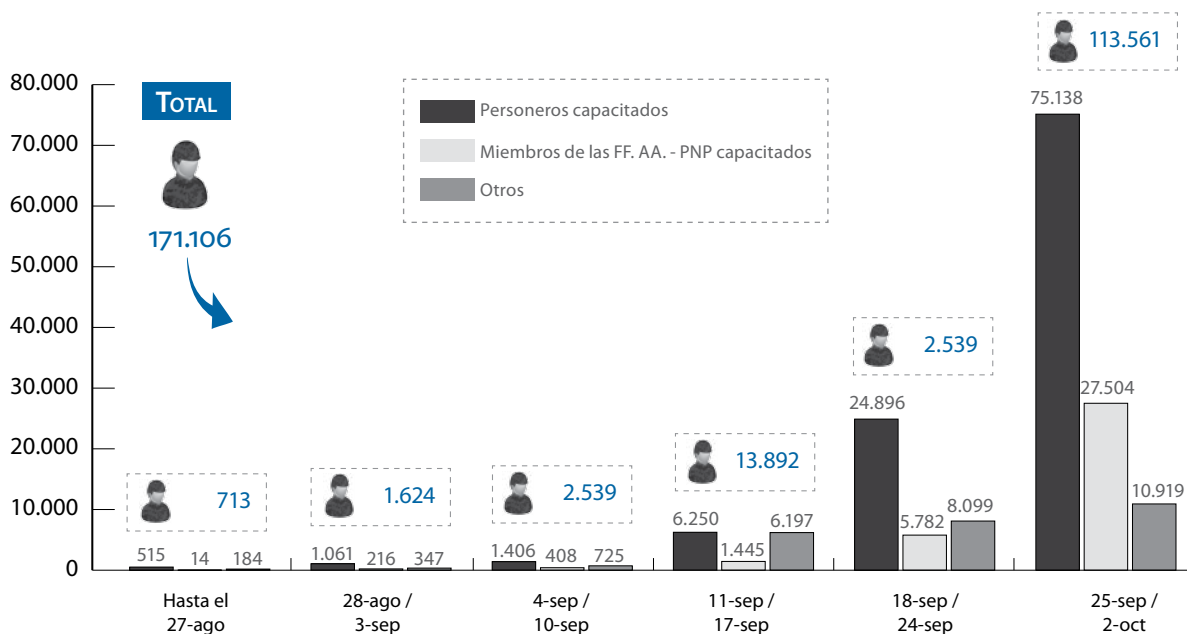
Una situación similar se presentó en la capacitación de personeros, miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y observadores, fiscalizadores, representantes de instituciones públicas y privadas —Ministerio Público, Defensoría del Pueblo y periodistas— que intervinieron en las jornadas de capacitación electoral.

Gráfico 3.16

Fuente: Área de Capacitación Electoral (GIEE) – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Gráfico 3.17

Personeros, miembros de las FF. AA., Policía Nacional y otros actores electorales capacitados por la ONPE en las ERM y Referéndum nacional 2010



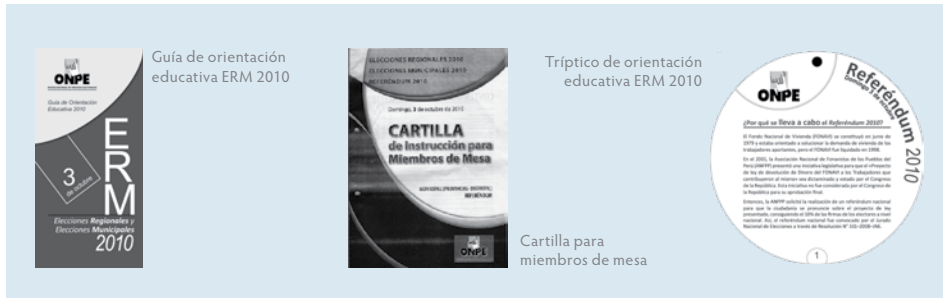
Las acciones de capacitación comprenden, además, la elaboración y producción de diferentes tipos de materiales para su utilización en las ODPE. Para las ERM y Referéndum nacional 2010, aquellos constaban de afiches dirigidos a diversos públicos objetivo: electores con discapacidad, electores que hablan diferentes lenguas, jóvenes participantes en el proceso electoral, etc. Asimismo, los materiales de capacitación versaban sobre diferentes motivos: para enseñar a votar a los electores, informar acerca de las funciones de los miembros de mesa, capacitar a los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, educar la participación de los personeros de las organizaciones políticas en las mesas de sufragio, entre otros temas relacionados con los procesos del 3 de octubre de 2010.

Así, el Área de Capacitación Electoral elaboró materiales según el perfil de los actores electorales y por tipo de proceso electoral. De ahí que se diseñaron cinco tipos de material de capacitación por proceso en curso según el área de residencia de los actores electorales. Se elaboró material para el territorio nacional (tipo 1) que incluía información sobre todos los procesos electorales y de referéndum nacional; para las capitales provinciales del país (tipo 2) que contenían información relativa a las elecciones regionales y municipales de provincia; para la provincia de Lima Metropolitana (tipo 3) que presentaba el proceso electoral municipal provincial y distrital; para el distrito de Cercado de Lima (tipo 4), que brindaba información sobre la

Gráfico 3.17

Fuente: Área de Capacitación Electoral (GIEE) – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

elección municipal provincial; y para los países receptores de peruanos en el extranjero (tipo 5) que presentaba todo lo relativo al Referéndum nacional. Los materiales de tipo 2, 3 y 4 también incluían la información sobre el proceso de consulta popular. Los productos comprendían cartillas de instrucción para los miembros de mesa, los electores y los personeros, así como afiches «¿Cómo votar?», «Los jóvenes tomaremos decisiones muy importantes», «Los siete pasos del elector», «Tareas de los miembros de mesa», y otros temas de interculturalidad e información exclusiva para electores con discapacidad.



Igualmente, se elaboraron cuadernos de trabajo para la capacitación de cada uno de los cargos del personal en las ODPE —jefes, asistentes, coordinadores, supervisores, etc.—, así como historietas de difusión de los procesos (tipo 1 y 2) y rotafolios (tipos 1, 2, 3 y 4) para la capacitación directa del personal y de los miembros de mesa en el campo. De la misma forma, el Área de Educación Electoral elaboró materiales de tipo 1 y 5 que comprendían: una guía de orientación educativa, trípticos y folletos sobre el referéndum nacional. El material producido por la ONPE fue distribuido en el territorio nacional a través de las 91 ODPE que se formaron para los procesos del 3 de octubre de 2010. Una parte del material se entregó al personal de la ONPE para su capacitación y algunos ejemplares fueron reservados para la Biblioteca Nacional del Perú.

Respecto al medio radial, el Área de Capacitación Electoral produjo y distribuyó discos compactos y casetes con microprogramas radiales que enseñaban la importancia de los procesos de la jornada electoral del 3 de octubre de 2010 y de la participación de los actores en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Este material de difusión radial se elaboró en diversas lenguas habladas en el país con la finalidad de reforzar las acciones de capacitación del personal de las ODPE, especialmente en las poblaciones que se encuentran alejadas de los centros de capacitación.

Material de capacitación para actores electorales distribuido en ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.8

Material de capacitación	Total producido por la ONPE
Cartillas de miembros de mesa	845.973
Cartillas de elector	9.645.700
Cartillas de personeros	632.900
Cartilla FF. AA. y PNP	76.000
Afiches miembros de mesa	40.100
Afiches electores	397.700
Afiches cómo votar	397.700
Afiches cómo votar en el referéndum	392.500

Cuadro 3.8
Fuente: Área de Capacitación Electoral (GIEE) – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Otro espacio importante para la capacitación electoral fue Internet. A través de ella se pudo salvar las distancias y el tiempo necesarios para exponer información relevante acerca de la organización y ejecución de las elecciones subnacionales y del referéndum nacional. De esta manera, los materiales usados por los capacitadores en diversas partes del país pudieron ser visualizados desde el portal de la ONPE.

Cuadro 3.9

Número de discos compactos y casetes con microprogramas radiales según lenguas en ERM y Referéndum nacional 2010

	N.º de CD	N.º de casetes
Castellano	1.305	20
Quechua	1.115	292
Aguaruna	176	64
Aimara	154	44
Asháninca	95	58
Shipibo	55	22

	N.º de CD	N.º de casetes
Chanca	461	135
Cusco-Collao	254	58
Áncash	209	30
Huanca	177	55
Huari	14	14

c Difusión electoral

La difusión electoral a través de los medios de comunicación tuvo por finalidad mantener informada a la ciudadanía acerca del desarrollo de los procesos electorales y de consulta, a fin de generar opinión en torno a ellos, de transmitir mensajes que aseguren la calidad del voto y de promover una participación activa de la ciudadanía. Las acciones de difusión estuvieron a cargo de la Oficina General de Comunicaciones e Imagen Institucional (OGC), órgano que dirige la comunicación interna y externa de la ONPE mediante campañas de publicidad. Además, este órgano es responsable de asesorar a las ODPE —a través de la GOECOR que las coordina—, en las funciones de comunicación y difusión de los procesos electorales.

Así, la OGC puso en marcha el «Plan de medios para la campaña publicitaria», aprobado por la Resolución Jefatural N.º 146-2010-J/ONPE de 25 de agosto de 2010, con fines de difusión y motivación al elector para las ERM y el Referéndum nacional. En dicho plan se establecieron las estrategias de la selección de los medios de comunicación, los sustentos técnicos de los medios en los ámbitos nacional y local, así como los montos de inversión concertados. En el cuadro 3.10 se presenta el número de avisos difundidos en las televisoras y radioemisoras nacionales y locales, así como en páginas Web más solicitadas y otros medios de comunicación alternativos.

Cuadro 3.9

Fuente: Área de Capacitación Electoral (GIEE) – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En este marco, y según la cuarta disposición transitoria de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, corresponde a la ONPE distribuir de forma equitativa los espacios gratuitos de publicidad entre las organizaciones políticas participantes en un determinado proceso electoral. Estos espacios son conocidos como «franja electoral» y se difunden a través de los canales de televisión de señal abierta y en las emisoras de radio —públicas y privadas— nacionales y regionales.⁸⁵

Número de avisos desplegados en diferentes medios de comunicación durante las ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.10

Medio empleado	Número de avisos	Porcentaje del presupuesto invertido
Televisión nacional y local	19.809	51,92
Radioemisoras nacionales y locales – Páginas Web	66.011	35,05
Diarios de circulación nacional y local – Páginas Web	155	10,21
Medios alternativos de comunicación	627	2,49
Páginas Web	1.009.000	0,32

La asignación de espacios se encuentra regulada por el «Procedimiento del sorteo para asignar el orden de aparición en la franja electoral de las organizaciones políticas participantes en las Elecciones Regionales 2010» aprobado por la Resolución Jefatural N.º 147-2010-J/ONPE de 26 de agosto de 2010. Este reglamento norma el sorteo descentralizado del orden de emisión de los espacios de las organizaciones políticas —partidos políticos, alianzas electorales y movimientos regionales inscritos— que participan en el proceso de las Elecciones Regionales 2010. De esta manera, la ONPE a través de sus oficinas descentralizadas realizó el sorteo del orden de emisión de las listas participantes en las elecciones regionales el 3 de septiembre de 2010 en las ODPE de las capitales de departamento y en la provincia constitucional del Callao. En el caso del gobierno regional de Lima, el sorteo se realizó en la ODPE de Huaura.

El sorteo público fue realizado ante las autoridades del sistema electoral —presidente del JEE, fiscalizador del JNE, jefe de ODPE y jefe del RENIEC local— y ante los representantes de la Defensoría del Pueblo, de los personeros de las organizaciones políticas, de los medios de comunicación y demás ciudadanos observadores. La franja electoral diaria tuvo una vigencia de quince días, desde el 17 de septiembre hasta el 1 de octubre de 2010 y cada organización política no debía exceder de un minuto el tiempo de su

Cuadro 3.10

Fuente: OGC - ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

emisión. La franja electoral duraría en total diez minutos diarios y fue puesta en el horario de más audiencia en el ámbito regional.

d **Asistencia técnica a organizaciones políticas**

La asistencia técnica y apoyo en materia electoral (ATA) es el servicio de asesoría especializada que ofrece la ONPE —de manera permanente y gratuita— a los comités electorales o a los organizadores de los procesos electorales de las organizaciones políticas, las instituciones públicas y privadas, así como a las organizaciones de la sociedad civil que lo soliciten. La ONPE ofrece asesoría en la planificación de elecciones, la capacitación en procedimientos electorales, y en el diseño de los materiales electorales y/o de capacitación a los actores electorales. La asesoría puede brindarse incluso el mismo día de la jornada electoral, dependiendo de la disponibilidad de recursos y de personal.

Con respecto a la asistencia técnica y apoyo a las organizaciones políticas, desde el 25 de diciembre de 2009, a raíz de la Ley N.º 29490 que modifica la LPP, la ONPE puede apoyar los procesos de elección de candidatos a cargos públicos de los PP y de los movimientos regionales.

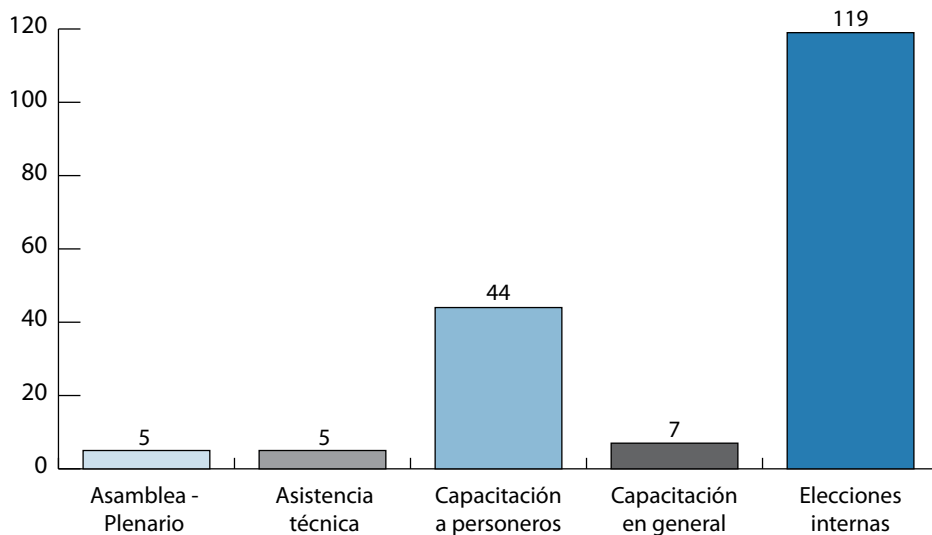
Adicionalmente, la ONPE brinda apoyo en la organización de los procesos electorales, mediante el control de calidad de los padrones, la entrega de implementos, tales como cabinas, ánforas o tampones para huella digital, y de manera excepcional a través de la instalación de soluciones informáticas de votación electrónica. El servicio de asistencia técnica no implica efectuar actividades de supervisión, observación, fiscalización ni de veeduría electoral, y tampoco conlleva a la emisión de opiniones sobre las jornadas electorales en el ámbito público o privado. Tampoco se generan informes sobre el resultado de estos procesos electorales, salvo en el caso de la asesoría dirigida a las organizaciones políticas, de acuerdo con lo dispuesto por el art. 21.º de la LPP, Ley N.º 28094.

En el año 2010, la ONPE realizó 180 servicios de ATA a organizaciones políticas en todo el Perú. De estos, 157 fueron previos al 3 de octubre de 2010, día de las ERM 2010. Los servicios de ATA llevados a cabo para las elecciones internas de las organizaciones políticas fueron los que tuvieron mayor demanda, pues de las 180 ATA realizadas, 119 fueron para esta labor y 102 ejecutadas antes de las ERM 2010. Las ATA realizadas fuera de Lima Metropolitana y Callao fueron exclusivamente dedicadas a elecciones internas con 86 asesorías en total. El segundo servicio que más ofreció la ONPE fue la capacitación a personeros, la cual se realizó en 44 ocasiones, todas ellas en el ámbito de Lima y Callao.

En el cuadro 3.11 observamos que de las 180 asistencias brindadas, 143 fueron solicitadas por los partidos políticos, 35 por los movimientos regionales y, finalmente, solo dos por parte de las organizaciones políticas de alcance

Tipo y número de ATA brindadas a organizaciones políticas 2010

Gráfico 3.18



distrital. La mayoría de los movimientos regionales solicitaron la ATA de la ONPE una sola vez en el año 2010 y estuvo dedicada a sus elecciones internas. Asimismo no se consignaron asistencias a organizaciones políticas de alcance provincial.

En el gráfico 3.19 se registran las asistencias solicitadas por los partidos políticos. Entre ellos, quien destaca es el Partido Aprista Peruano con 24 asistencias recibidas en 2010 y, en segundo lugar, tenemos al Partido Popular Cristiano con 16 asistencias recibidas. El partido Fonavistas del Perú también solicitó con frecuencia los servicios de la ONPE y recibió 12 asistencias.

En conjunto, 19 organizaciones políticas fueron asistidas en la capacitación a sus personeros. Estas capacitaciones implicaron 66 reuniones previas de coordinación en total. Los partidos políticos que más reuniones solicitaron fueron el Partido Democrático Somos Perú y el Partido Aprista Peruano con ocho y siete reuniones, respectivamente. Cabe resaltar que no todas las organizaciones políticas firman un convenio para recibir el servicio de ATA por parte de la ONPE; sin embargo, ello no es impedimento para que puedan

Servicios de ATA brindados según tipo de organización política 2010

Cuadro 3.11

Asistencia brindada	Tipo de organización política			Total
	PP	MR	OPL distrital	
Asamblea / Plenario	5	--	--	5
Asistencia técnica	5	--	--	5
Capacitación a personeros	35	7	2	44
Capacitación en general	7	--	--	7
Elecciones internas	91	28	--	119
Total	143	35	2	180

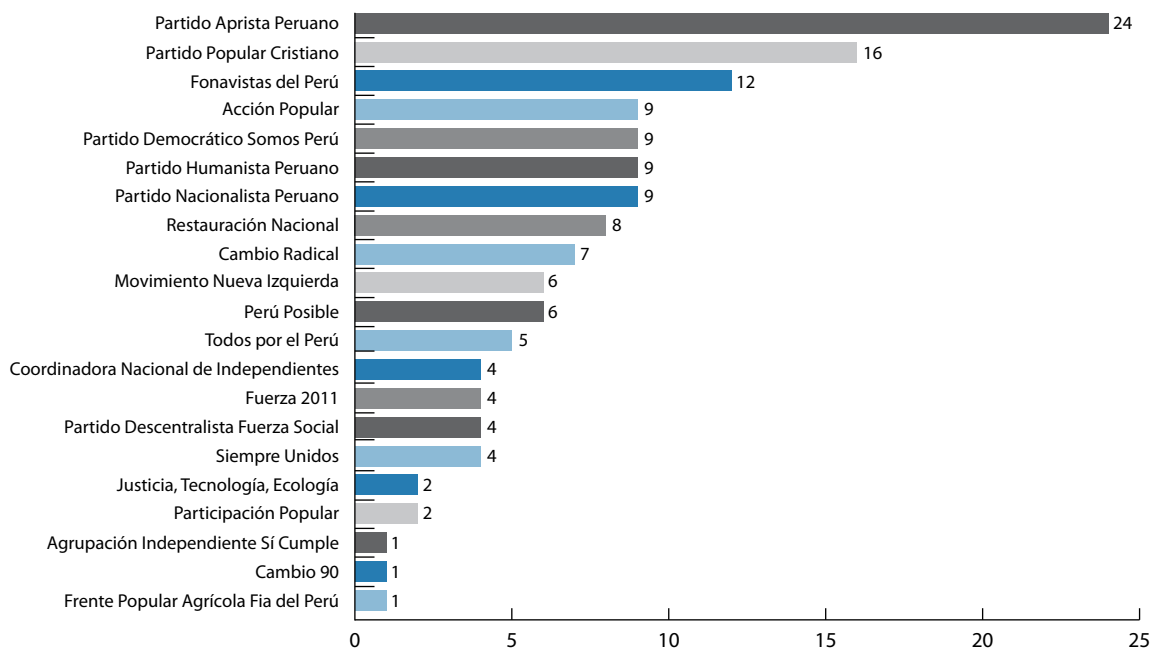
Gráfico 3.18 y Cuadro 3.11

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Gráfico 3.19

Número de ATA brindadas a partidos políticos



recibirla y esto se vislumbra al observar que de las 19 organizaciones políticas que recibieron capacitación a personeros, solo cinco se dieron dentro del marco de un convenio interinstitucional. Entre estas se encuentran el partido Fonavistas del Perú, el Partido Aprista Peruano, el Partido Humanista Peruano, Perú Posible y Todos por el Perú.

e Supervisión de fondos partidarios

En cumplimiento de la LPP, Ley N.º 28094 y el Reglamento de financiamiento y supervisión de fondos partidarios, expedido por Resolución Jefatural N.º 060-2005-J/ONPE,⁸⁶ las organizaciones políticas deben dar cuenta de los ingresos y egresos registrados durante el proceso electoral (desde la convocatoria del proceso hasta la proclamación de los resultados oficiales por el JNE).⁸⁷

Por disposición legal y reglamentaria, los partidos, movimientos y organizaciones locales pueden recibir aportes privados de una misma persona o entidad que no excedan de 60 unidades impositivas tributarias (UIT) en un año de ejercicio presupuestario, siempre y cuando se consideren fuentes lícitas.⁸⁸ Del mismo modo, tanto los candidatos como las organizaciones políticas deben presentar el balance de ingresos y gastos realizado durante la campaña electoral. Los candidatos tienen que informar acerca de sus ingresos y gastos a su respectiva organización política para que esta pueda dar cuenta a la ONPE.⁸⁹

Gráfico 3.19

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Capacitación a personeros de organizaciones políticas
en Lima metropolitana y Callao 2010

Cuadro 3.12

Organización política	N.º de reuniones de coordinación	N.º de capacitaciones
Ángeles de San Borja (OPL distrital)	1	1
Cambio Radical	2	2
Fonavistas del Perú	6	2
Fuerza 2011	1	1
Fuerza Social	2	2
Movimiento Independiente Chimpum Callao	3	2
Movimiento Político Mar Callao	5	5
Participación Popular	1	1
Partido Aprista Peruano	7	6
Partido Democrático Somos Perú	8	6
Partido Humanista Peruano	4	1
Partido Nacionalista Peruano	4	1
Partido Político Cambio 90	3	1
Partido Popular Cristiano	5	4
Perú Posible	3	3
Restauración Nacional	3	2
Siempre Unidos	1	1
Todos por el Perú	6	2
Todos por San Borja (OPL distrital)	1	1
Total	66	44

Durante la campaña electoral de las ERM 2010, se establecieron tres fechas límite para la entrega de cuentas: la primera concerniente al período febrero-junio que debía presentarse hasta el 16 de julio, la segunda que correspondía al período julio-agosto hasta el 20 de septiembre, y una tercera entrega hasta el día 22 de octubre de 2010. En el cuadro 3.13, se puede apreciar que un número reducido de organizaciones y candidatos postulantes a los cargos públicos en las ERM 2010 presentó las rendiciones de cuentas exigidas por ley.

En los reportes presentados por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), se observa que a medida que se acercaba la fecha central de la jornada electoral, la dinámica del proceso electoral suscitó el aumento de los ingresos y gastos empleados por los candidatos y los partidos, movimientos, organizaciones locales y alianzas políticas en las campañas electorales. Estos

Cuadro 3.12

Fuente: Subgerencia de Asistencia Técnica – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

ingresos registrados alcanzaron, en la segunda entrega, hasta 16.674.468,72 nuevos soles tanto para organizaciones políticas y los candidatos, disminuyendo a 3.291.225,42 nuevos soles hacia la tercera entrega. Cabe destacar en este contexto que los aportes para las campañas de los candidatos, en la segunda y tercera entrega, superaron las contribuciones recibidas por las organizaciones políticas. Esta situación llegó a ser más significativa en la tercera etapa, es decir, en los momentos culminantes de la campaña electoral. Los gastos, igualmente, se incrementaron hacia la segunda entrega del proceso electoral, incluso el ritmo de los ingresos para las organizaciones políticas hacia la tercera entrega declinó frente a sus egresos, mientras que los gastos de los candidatos en la tercera etapa se mantuvieron por debajo de sus ingresos.

Cuadro 3.13

Candidatos y organizaciones políticas que presentaron informes de gastos de campaña electoral de las ERM 2010

Número entrega	Fecha límite	Sí entregaron	No entregaron	Total de organizaciones y candidatos
Primera entrega	16/jul	342	13.774	14.116
Segunda entrega	20/sep	519	13.600	14.119
Tercera entrega	22/oct	211	13.908	14.060

El registro de los ingresos totales que manejaron las organizaciones políticas y los candidatos para la campaña electoral de las ERM 2010 ascendió a 26.375.236,84 nuevos soles, en tanto que los egresos llegaron a 18.114.835,58 nuevos soles. Los más altos ingresos por organización política los registró el Partido Popular Cristiano (PPC) en la campaña por la alcaldía provincial de Lima con 1.600.043,80 nuevos soles. El partido político Alianza para el Progreso contabilizó, asimismo, un ingreso importante para la campaña electoral del gobierno regional de Ayacucho, con 735.169,00 nuevos soles, seguido del Movimiento Regional Fuerza Loretana, que registró un ingreso para la campaña del gobierno regional de Loreto de 551.389,50 nuevos soles. En cuanto a las listas en competencia por los municipios provinciales, el movimiento regional «Movimiento Político Hechos y No Palabras» de la provincia de Ambo en Huánuco, ocupó el segundo lugar del *ranking* de ingresos para la campaña electoral del municipio provincial, declarando 329.000,00 nuevos soles.

En relación con los gastos en la campaña electoral, nuevamente el Partido Popular Cristiano encabezó la lista de gastos con 1.445.176,42 nuevos soles por la alcaldía provincial de Lima. En segundo lugar de este *ranking* lo ocupó el partido Alianza para el Progreso, por el gobierno regional de Ayacucho, que registró un gasto de 732.912,53 nuevos soles. Le siguió el movimiento que postuló al gobierno regional de Lima, «Concertación para el Desarrollo Regional de Lima», que registró un gasto de 469.313,20 nuevos soles.

Cuadro 3.13

Fuente: GSFP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Asimismo, el *ranking* de los gastos de campaña por las elecciones municipales provinciales lo lideró el movimiento regional Fuerza Social Progresista, que postuló para la alcaldía provincial de Chiclayo, en Lambayeque, con 274.539,70 nuevos soles. Finalmente, encontramos al Movimiento Independiente Regional Tacna Unida, con un registro de gastos de 237.718,21 nuevos soles gastados en la campaña por la alcaldía provincial de Tacna.

f **Ejecución descentralizada de los procesos: las ODPE**

De acuerdo con el art. 13.º de la LOE,⁹⁰ los procesos electorales y de consulta se efectúan sobre la base de las circunscripciones territoriales definidas por el JNE. Estas circunscripciones consisten en unidades geográficas que delimitan los ámbitos de competencia jurídico-administrativa de las instancias descentralizadas de los órganos electorales: los Jurados Electorales Especiales (JEE) del JNE y las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE) de la ONPE.

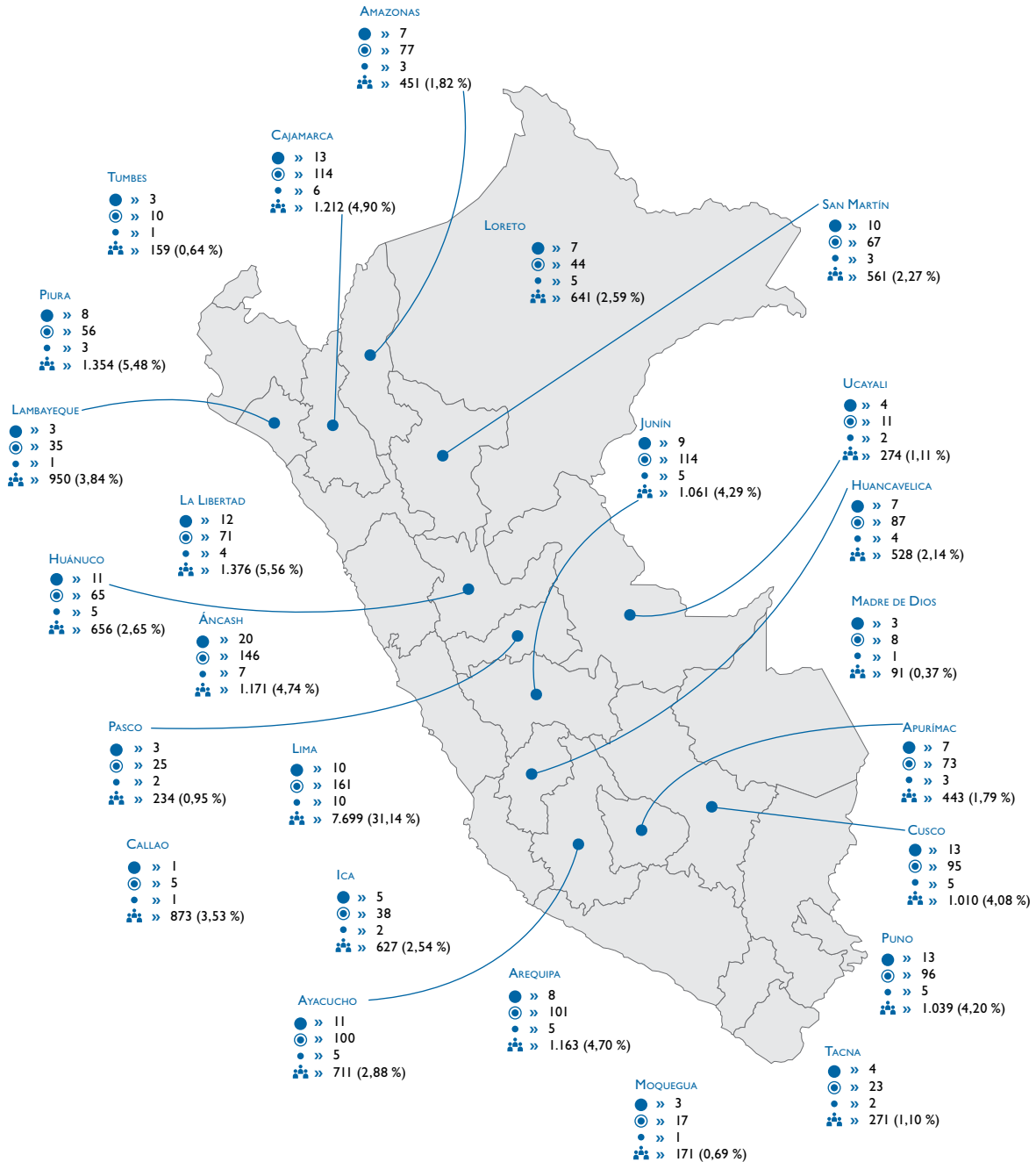
Mediante la Resolución N.º 142-2010-JNE del 4 de marzo de 2010,⁹¹ el JNE estableció la creación de noventa y un (91) circunscripciones administrativo-electorales, en función de la accesibilidad, las vías de comunicación y la racionalidad del gasto del presupuesto asignado para las elecciones subnacionales y el Referéndum nacional 2010. De esta manera, la ONPE estableció las 91 ODPE necesarias para la ejecución descentralizada de los procesos. Los departamentos con mayor número de ODPE fueron Lima (10), Áncash (7) y Cajamarca (6), las cuales presentaron la mayor cantidad de provincias y distritos a su cargo.

Las ODPE cuentan, además, con personal capacitado para ejecutar los procesos electorales y de consulta en las circunscripciones que se les asignan. El mayor número de personal se concentró en el departamento de Lima dado que este incluye la circunscripción electoral de la provincia de Lima Metropolitana, donde se establecieron adicionalmente diez subsedes en apoyo a sus cinco ODPE (Lima centro, Lima norte, Lima oeste, Lima este y Lima sur). Estas ODPE registraron 6.818 personas contratadas (88,55%) del total de empleados en el departamento (7.699). Es importante mencionar que la ODPE Lima centro se ocupó además de administrar el proceso de Referéndum nacional en el que participaron los peruanos residentes en el exterior del país.

Cada ODPE recibe un presupuesto analítico para la ejecución de las actividades relacionadas con los procesos (Resolución Jefatural N.º 135-2010-J/ONPE). A partir de ese presupuesto, ejecutan las acciones de desarrollo de los procesos en concordancia con la normativa electoral vigente y las directivas de la ONPE, bajo la supervisión de la GOECOR. Para estos procesos, las ODPE se instalaron en la primera semana de agosto de 2010. Una de las primeras actividades ejecutadas bajo su responsabilidad consistió en desarrollar los sorteos de asignación de números a las organizaciones políticas locales que participaban en las Elecciones Municipales 2010 y de ubicación —en sus

Mapa 3.6

Número de ODPE y de su personal por departamento según el número de provincias y distritos que administró la ONPE durante las ERM y Referéndum nacional 2010



Mapa 3.6

Fuente: GOECOR – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

REGIÓN

- » N.º de provincias
- ⊙ » N.º de distritos
- » N.º de ODPE
- ⊞ » N.º del personal empleado en las ODPE (porcentaje)

respectivos bloques—⁹² de las organizaciones políticas en las cédulas de sufragio para las Elecciones Regionales y Municipales.⁹³ Asimismo, fueron responsables de realizar los sorteos de los miembros de mesa, de determinar la ubicación de los locales de votación y de distribuir el material electoral para las mesas de sufragio.

A la par, las ODPE se encargaron de informar y capacitar permanentemente acerca de los procesos electorales en curso y de ejecutar las disposiciones de seguridad, orden y protección de las personas durante los comicios. Otra de las responsabilidades fundamentales de las ODPE consistió en la formulación, aprobación y ejecución de las actividades de despliegue y repliegue del material electoral en el marco de los lineamientos de la GGE. Finalmente, estas oficinas descentralizadas se encargaron de brindar información sobre el cómputo de los votos y de difundir los resultados del proceso. En el cuadro 3.14 se presenta la distribución de tipos de cargos y número de personal contratado por las ODPE para la ejecución de los procesos de elección y consulta del 3 de octubre de 2010.

El número más alto de personas contratadas para las ODPE, durante los procesos de las ERM y Referéndum nacional 2010, correspondió a los coordinadores de mesa (14.766). Estos coordinadores son los responsables de brindar asistencia técnica electoral a las mesas de sufragio a su cargo, además de facilitar el trabajo de los miembros de mesa con la entrega y recepción del material electoral. Siguen, en número de personal contratado, los coordinadores de local de votación (4.638), responsables de disponer el acondicionamiento del local y la instalación de mesas. También se encargan de entregar y recibir las ánforas y el material electoral, así como de acopiar las actas electorales cuando el escrutinio ha concluido. Los coordinadores distritales (1.998) constituyen el tercer grupo con más requerimiento de personal en las ODPE y son responsables de la difusión y ejecución del proceso electoral en el distrito donde funciona su ODPE respectiva.

Cuadro 3.14

Tipos de cargos y N.º de personal contratado por las ODPE durante las ERM y Referéndum nacional 2010

Tipos de cargos	Número	Porcentaje
Asistente de operaciones	93	0,38
Asistente del centro de acopio	298	1,21
Asistente documentario (para resoluciones)	188	0,76
Asistente de oficina	117	0,47
Auxiliar administrativo	222	0,90
Auxiliar de operaciones	167	0,68
Auxiliar técnico	222	0,90
Capacitador	338	1,37
Coordinador distrital	1.998	8,08
Coordinador de centro poblado	472	1,91
Coordinador de local	4.638	18,76
Coordinador de mesa	14.766	59,72
Coordinador de prensa	94	0,38
Digitador	837	3,39
Digitalizador	126	0,51
Lotizador	35	0,14
Verificador	115	0,47
Total	24.726	100,00

g Condiciones de trabajo en las ODPE

g.1 Condiciones geográficas

La organización de los procesos de ERM y Referéndum nacional 2010 alcanzó a cubrir mediante las ODPE todos los ámbitos de nuestro territorio nacional, que cuenta 25 regiones, 195 provincias y 1.834 distritos, lo que incluye las capitales de provincias. Asimismo, en el caso del Referéndum nacional el despliegue del material electoral alcanzó a 56 países en el exterior donde residen nuestros connacionales migrantes. El escenario del ámbito nacional supuso una planificación y organización exhaustiva de los recursos humanos y materiales para la realización de los diferentes procesos electorales.

Por un lado, la concentración de los electores en las ciudades facilitó el rápido despliegue y repliegue de recursos humanos y materiales; como, por ejemplo, en las provincias de Lima Metropolitana y el Callao o en las ciudades y centros poblados ubicados en la franja costera donde se encuentra el 58,4% de los electores y en las principales ciudades de la sierra y la selva, que concentraban además las sedes de ODPE. Por otra parte, la dispersión geográfica de los distritos y centros poblados rurales de difícil acceso ofrece desafíos para la organización y ejecución de los procesos.

Cuadro 3.14

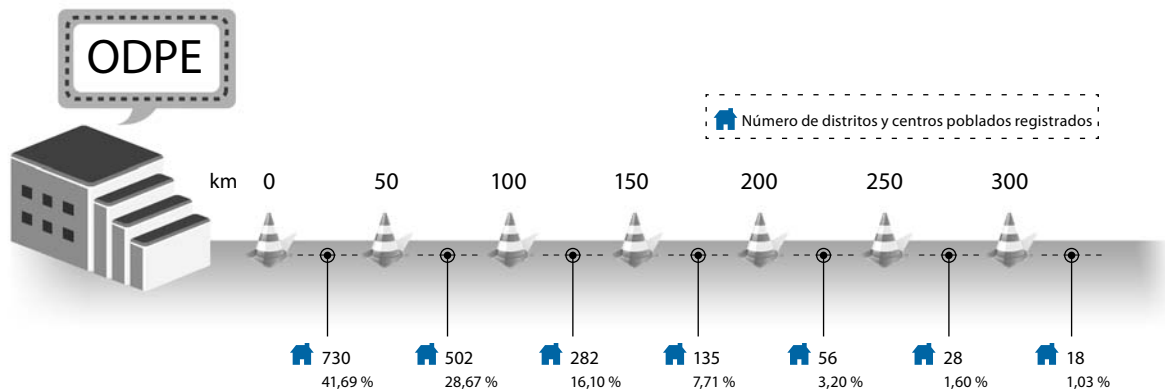
Fuente: GOECOR – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

g.2 Infraestructura vial

De los 1.751 distritos y centros poblados registrados por la ONPE, el 41,69% de ellos se encuentra entre los 0 y 49 km de distancia de la sede de su respectiva ODPE. Un 28,67% se halla entre los 50 y 99 km y un 29,64% se encuentra más allá de los 99 km de distancia. El más lejano de estos distritos es Pebas, ubicado en la provincia de Mariscal Castilla en el departamento de Loreto correspondiente a la ODPE con sede en la ciudad de Ramón Castilla, cuya provincia cuenta con 32.177 electores, 11 locales de votación y 164 mesas de votación. Se llega a la capital provincial tras un recorrido de Iquitos a Caballococha, capital del distrito de Ramón Castilla, en un trayecto de 550 km y dependiendo de los medios de transporte —en 8 horas por vía fluvial (deslizador) y 1 hora en helicóptero; también en 12 horas por lancha más media hora en helicóptero o tres días en barco— se sigue por vía aérea hacia Sandabro y, finalmente, en deslizador por 4 horas y 35 minutos en helicóptero al distrito de Pebas. Le siguen en distancia los distritos de Teniente Manuel Clavero en la provincia de Maynas en Loreto (655 km), Raimondi en la provincia de Atalaya en Ucayali (526 km), Quillo en la provincia de Yungay en Áncash (498 km) y Ocumal en la provincia de Luya en Amazonas (403 km).

N.º de distritos y centros poblados según distancias recorridas desde sus sedes ODPE*

Gráfico 3.20



g.3 Medios de transporte y comunicación

Los medios de transporte más empleados para el despliegue y repliegue de los recursos humanos y materiales de la ONPE son variados y se adaptan al espacio geográfico y a las vías identificadas como las más convenientes para

Gráfico 3.20

* Se consideran las distancias desde las capitales regionales hasta sus respectivas sedes de ODPE.

Fuente: OGPP – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

su transporte y desplazamiento seguro. Así, se ha registrado el uso de ómnibus, automóviles, camionetas, combis, cúster, aviones, avionetas, helicópteros, deslizadores, lanchas, motocarros, botes, barcos, tren y animales de tiro como las acémilas.

La variedad de transportes, la accesibilidad a los centros de votación, especialmente en las áreas y centros poblados rurales más alejados de las sedes de las ODPE, así como las condiciones viales y medioambientales, configuraron los escenarios de desplazamiento. De esta manera, los distritos considerados como los más lejanos del país no se determinan en función del kilometraje recorrido, sino más bien por la duración del viaje. Esta situación implica, además, evaluar los grados de dificultad y riesgo para acceder a los centros de votación. La distribución estratégica de las ODPE en el territorio nacional permite aminorar las dificultades que presentan nuestras condiciones geográficas y medioambientales.

En el cuadro 3.21, establecemos los intervalos de tiempo que el personal de las ODPE utilizó para llegar desde sus respectivas sedes hasta el centro de destino de votación. El 47,91% de los distritos (837 en total) son accesibles desde las ODPE en menos de dos horas, mientras que en el 25,42% de los casos (444 en total) el recorrido dura entre 2h y 3h 59m. En el extremo opuesto, observamos que nueve distritos registrados por las ODPE se encuentran a más de veinticuatro horas de recorrido desde sus sedes.

Gráfico 3.21

Distritos ubicados según horas recorridas desde sus sedes ODPE
(ERM y Referéndum nacional 2010)

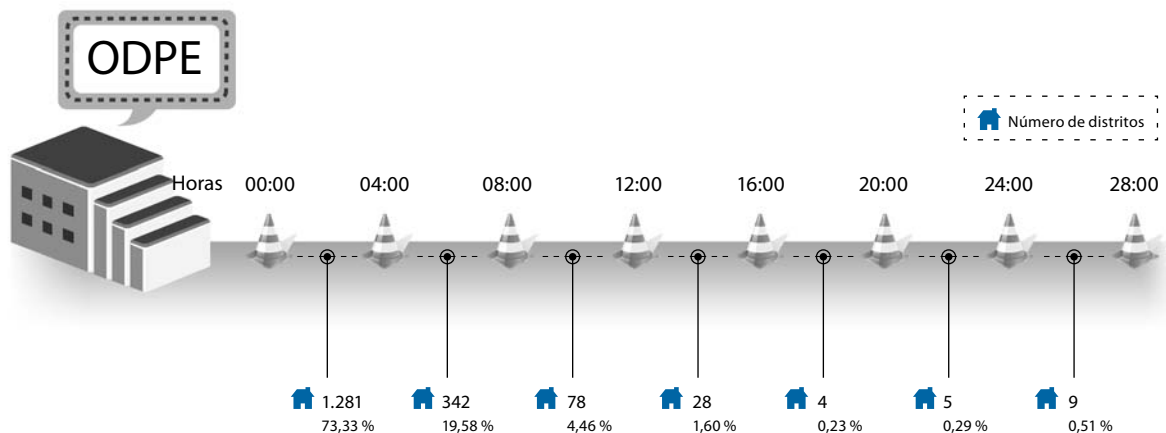


Gráfico 3.21

Fuente: OGPP - ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

Los dos distritos más apartados del país —por requerir más tiempo de viaje— son Providencia (400 km) y Ocumal (403 km) ambas en la provincia de Luya, cuya sede ODPE se encuentra en el distrito de Jazán, en la provincia de Bongará, en la región Amazonas. Este recorrido se hace, en el caso de Providencia, en 26 horas y la distancia a Ocumal se cubre en 26 horas y 29 minutos; ambos solo en camioneta, teniendo como puntos de ruta la ciudad de Pedro Ruiz en Jumbilla, Bagua Grande, Lonya Grande, Camporredondo, Ocalli y finalmente Providencia en un caso y Ocumal en el otro. La vía para llegar a ambos distritos es una carretera asfaltada, que luego pasa a ser afirmada y finalmente termina en trocha.

h **Material electoral**

El material electoral se constituye de ánforas que contienen los kits para la instalación de las mesas de sufragio —cédulas, actas-padrón y hologramas— y para el escrutinio —etiquetas autoadhesivas, formatos de observación o de reclamos—. Adicionalmente a este material, se incluyen útiles electorales como bolígrafos, tinta indeleble, tampón para la impresión de la huella digital y demás implementos necesarios para la jornada electoral.

Holograma para las ERM y Referéndum nacional 2010



El holograma es el autoadhesivo que se coloca en el DNI de los ciudadanos como constancia de que han ejercido el derecho al sufragio. Es una especie valorada que presenta diversas medidas de seguridad que impiden su falsificación. En el holograma de los procesos llevados a cabo el 3 de octubre de 2010 se exhiben en primer plano algunas imágenes del Señor de Sipán y en el fondo se encuentra el Museo Tumbas Reales de Lambayeque.

Cuadro 3.15

Producción y distribución de ánforas y material electoral de sufragio, reserva, capacitación y simulacro según tipo de elección

Ánfora y material electoral según tipo de elección	Sufragio	Reserva	Capacitación	Simulacro
Regional - Provincial Distrital - Referéndum	41.059	4.106	18.722	10.371
Regional - Provincial - Referéndum	27.839	2.784	6.146	6.849
Provincial Distrital - Referéndum	30.178	3.018	4.887	7.397
Provincial - Referéndum	1.277	128	245	383
Referéndum (extranjero)	3.760	376		
Total	104.113	10.412	30.000	25.000

En todo proceso electoral se produce y distribuye, además del material electoral para el sufragio, algunas cantidades extraordinarias destinadas a la reserva. Asimismo se elaboró material para la capacitación y el simulacro electoral. En el cuadro 3.15 observamos el número de ánforas que incluye el material electoral por cada una de estas actividades.

Los modelos de las cédulas de sufragio para las ERM y el Referéndum nacional 2010 fueron aprobados en Resolución N.º 141-2010-J/ONPE de 10 de agosto de 2010. Es importante resaltar que, por primera vez, la cédula para elegir autoridades regionales tuvo dos cuerpos. En el lado izquierdo se presentó la relación de los candidatos para presidentes y vicepresidentes regionales, y en el lado derecho, la de los Consejeros Regionales de una respectiva circunscripción electoral. Además, en estas cédulas se incluyó las fotografías de los candidatos al cargo de presidente regional con sus respectivos símbolos.⁹⁴ Esta cédula tuvo por medidas 21 cm de ancho por 26 cm de largo. Esta última medida podía incrementarse proporcionalmente hasta un máximo de 46 cm, de acuerdo con el número de organizaciones políticas en competencia en determinada circunscripción electoral. En la imagen 3.1 podemos observar el modelo de la cédula para las elecciones regionales.

Por su parte, el tamaño de la cédula para las elecciones municipales provinciales fue de 14,85 cm de ancho y 21 cm de largo, el cual podía extenderse hasta un máximo de 46 cm según sea el caso. En la imagen 3.1 observamos el modelo de esta cédula sobre la base de diez organizaciones políticas imaginarias. En relación con las elecciones municipales distritales, la cédula estuvo dividida en dos cuerpos: uno destinado para la elección de alcaldes y regidores provinciales y otro para la elección de las autoridades distritales respectivas. La cédula tuvo 24 cm de ancho y 21 cm de largo, e igual que en los casos anteriores, podía ser incrementada proporcionalmente hasta 46 cm.

Cuadro 3.15

Fuente y elaboración: GGE - ONPE.

Cédulas de capacitación utilizadas en las ERM 2010

Imagen 3.1

ELECCIONES PARA EL GOBIERNO REGIONAL LA CONSTELACIÓN		ONPE
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE REGIONAL		CONSEJERO REGIONAL PROVINCIA DE LA GALAXIA
MARQUE CON UNA CRUZ + O UN ASPA X DENTRO DEL RECUADRO DEL SÍMBOLO Y/O FOTOGRAFÍA DE SU PREFERENCIA		MARQUE CON UNA CRUZ + O UN ASPA X DENTRO DEL RECUADRO DEL SÍMBOLO DE SU PREFERENCIA
ALIANZA ELECTORAL CIUDADANOS DECIDIDOS Y VALIENTES		ALIANZA ELECTORAL CIUDADANOS DECIDIDOS Y VALIENTES
PARTIDO POLÍTICO PAZ Y AMOR		PARTIDO POLÍTICO PAZ Y AMOR
PARTIDO POLÍTICO SALVEMOS AL PLANETA		PARTIDO POLÍTICO SALVEMOS AL PLANETA
PARTIDO POLÍTICO FELICES POR SIEMPRE		PARTIDO POLÍTICO FELICES POR SIEMPRE
PARTIDO POLÍTICO LOS CAMPEONES		PARTIDO POLÍTICO LOS CAMPEONES
MOVIMIENTO EL FUTURO NOS LLAMA		MOVIMIENTO EL FUTURO NOS LLAMA
MOVIMIENTO AYUDA PARA TODOS		MOVIMIENTO AYUDA PARA TODOS
MOVIMIENTO CONTIGO EN LA DISTANCIA		MOVIMIENTO CONTIGO EN LA DISTANCIA
MOVIMIENTO LA EDUCACIÓN ES PROGRESO		MOVIMIENTO LA EDUCACIÓN ES PROGRESO
MOVIMIENTO SEMBRANDO LA AMISTAD		MOVIMIENTO SEMBRANDO LA AMISTAD

ELECCIONES REGIONALES

ELECCIONES MUNICIPALES 2010 CONCEJO PROVINCIAL DE LA GALAXIA		ONPE
MARQUE CON UNA CRUZ + O UN ASPA X DENTRO DEL RECUADRO DEL SÍMBOLO O NÚMERO DE SU PREFERENCIA		
PARTIDO POLÍTICO AMANECER DE NUEVO		
PARTIDO POLÍTICO PAZ Y AMOR		
PARTIDO POLÍTICO SALVEMOS AL PLANETA		
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL PROVINCIAL JUNTOS EN ARMONÍA		55
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL PROVINCIAL UN MUNDO FELIZ		57
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL PROVINCIAL LUNA NUEVA		59
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL PROVINCIAL EL MUNDIAL ES PASIÓN		61
MOVIMIENTO EL FUTURO NOS LLAMA		
MOVIMIENTO AYUDA PARA TODOS		
MOVIMIENTO SEMBRANDO LA AMISTAD		
UNIVERSO		

ELECCIONES PROVINCIALES

ELECCIONES MUNICIPALES 2010 CONCEJO PROVINCIAL DE LA GALAXIA		ONPE
MARQUE CON UNA CRUZ + O UN ASPA X DENTRO DEL RECUADRO DEL SÍMBOLO O NÚMERO DE SU PREFERENCIA		
PARTIDO POLÍTICO AMANECER DE NUEVO		
PARTIDO POLÍTICO SALVEMOS AL PLANETA		
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL DISTRICTAL EL DEPORTE ES SALUD		56
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL DISTRICTAL EL MEJOR AMIGO		58
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL DISTRICTAL LA VIDA ES BUENA		60
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL PROVINCIAL JUNTOS EN ARMONÍA		55
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL PROVINCIAL UN MUNDO FELIZ		57
ORGANIZACIÓN POLÍTICA LOCAL PROVINCIAL LUNA NUEVA		59
MOVIMIENTO AYUDA PARA TODOS		
MOVIMIENTO SEMBRANDO LA AMISTAD		
UNIVERSO		

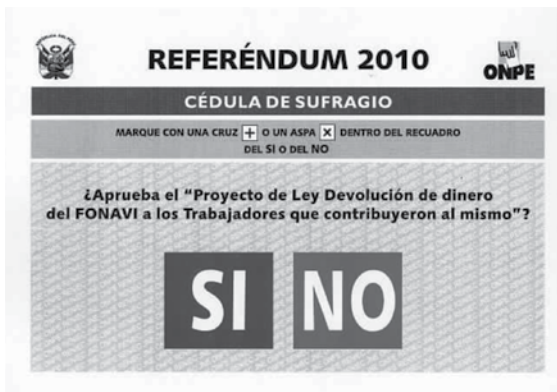
ELECCIONES DISTRICTALES

Imagen 3.1

Fuente: Resolución N.º 141-2010-J/ONPE.

Imagen 3.2

Anverso del modelo de cédula de sufragio para el Referéndum nacional 2010



En el caso del Referéndum nacional 2010, la cédula incluyó la siguiente pregunta al elector: ¿Aprueba el «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo»? Ante esta pregunta, el elector tuvo dos opciones: el «sí» y el «no». En la imagen 3.2 presentamos el modelo para la consulta popular por Referéndum nacional 2010, que tuvo por medidas 14,85 cm de ancho por 21 cm de largo.

El proceso de despliegue del material electoral —a cargo de la Gerencia de Gestión Electoral (GGE)— consiste en la distribución de los kits de material electoral a todos los distritos del territorio nacional.⁹⁵ El material electoral, totalmente lacrado, es trasladado en cajas, dentro de las cuales se encuentran las ánforas con los kits antes mencionados. El traslado del material se realiza con el resguardo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, a las 91 ODPE desde donde se distribuyen a los locales de votación y a las 100.353 mesas de sufragio en el país.

El orden de prioridad de destinos del despliegue del material electoral se define de acuerdo con la distancia temporal y espacial de los locales de votación en el territorio nacional. Así, el 22 de septiembre de 2010, la ONPE dio inicio a la distribución del material electoral con el envío de 4.000 ánforas por vía aérea a las ODPE de Loreto, Madre de Dios, San Martín, Ucayali y Amazonas. Estas regiones concentran la mayor cantidad de distritos y centros poblados rurales ubicados en las zonas más alejadas de las capitales de departamento y/o de difícil acceso geográfico en el país. El 24 de septiembre se realizó, asimismo, el despliegue de material electoral a Puno y Huánuco, mientras que el 25 de septiembre se envió el material a Cusco, Huancavelica y Ayacucho. La distribución terminó el 2 de octubre en Lima Metropolitana y en la provincia constitucional del Callao.⁹⁶

Imagen 3.2

Fuente: Resolución N.º 141-2010-J/ONPE.

3.3 Características de la jornada electoral

a Locales y mesas de votación

Número de locales y mesas de votación instaladas en el territorio nacional para las ERM y Referéndum nacional 2010

Cuadro 3.16

Una de las tareas fundamentales en la organización de los procesos consiste en la definición y programación del número de locales de votación y mesas de sufragio a ser instalados en la fecha central de la jornada electoral. En el caso de las ERM y Referéndum nacional 2010, la ONPE coordinó la inspección y habilitación de 4.447 locales de votación⁹⁷ en el territorio nacional y de 107 en diversas ciudades del extranjero. Las regiones con menos locales de votación instalados fueron Madre de Dios (19) y Tumbes (27), mientras que Lima Metropolitana se constituyó en la circunscripción con el mayor número de locales de votación (693).

Asimismo, la ONPE coordinó la instalación de 100.353 mesas de sufragio en el territorio nacional y de 3.760 en diversas ciudades del extranjero. Por lo general, cada una de estas mesas atiende en promedio entre doscientos y trescientos ciudadanos.⁹⁸ La provincia de Lima Metropolitana contó con el mayor número de mesas de sufragio (31.455),⁹⁹ mientras que la región Piura (6.163) y La Libertad (6.131) ocuparon la segunda y tercera posición en relación con el mayor número de mesas de sufragio instaladas. Las regiones con el menor número de mesas programadas fueron Madre de Dios (356) y Moquegua (663).

b Miembros de mesa

Siguiendo los procedimientos establecidos por la normativa electoral vigente, la ONPE seleccionó, mediante sorteo, a los ciudadanos que debieron conformar las mesas de sufragio programadas para las ERM y Referéndum nacional 2010. Esta tarea se realizó en dos actos: i) en el primer acto, llevado a cabo en la sede central de la ONPE, se seleccionaron a veinticinco ciudadanos

Regiones*	Locales de votación	Mesas de sufragio
Amazonas	142	1.123
Áncash	258	3.778
Apurímac	135	1.182
Arequipa	221	4.703
Ayacucho	198	1.743
Cajamarca	298	4.703
Callao	119	3.600
Cusco	203	3.799
Huancavelica	154	1.165
Huánuco	137	2.142
Ica	108	2.947
Junín	198	3.819
La Libertad	241	6.131
Lambayeque	172	4.473
Lima	198	3.363
Lima Metropolitana	693	31.455
Loreto	168	2.645
Madre de Dios	19	356
Moquegua	41	663
Pasco	46	809
Piura	227	6.163
Puno	198	4.001
San Martín	131	2.377
Tacna	67	1.157
Tumbes	27	768
Ucayali	48	1.288
Total nacional	4.447	100.353

Cuadro 3.16

*Incluimos la provincia de Lima Metropolitana.

Fuente: OGPP – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

con mayor grado de instrucción de cada una de las mesas de sufragio;¹⁰⁰ ii) en el segundo acto, ejecutado el 19 de agosto de 2010 en las 91 ODPE, se seleccionaron a los seis miembros de cada mesa de sufragio —tres titulares y tres suplentes— entre los veinticinco ciudadanos seleccionados en el primer acto.

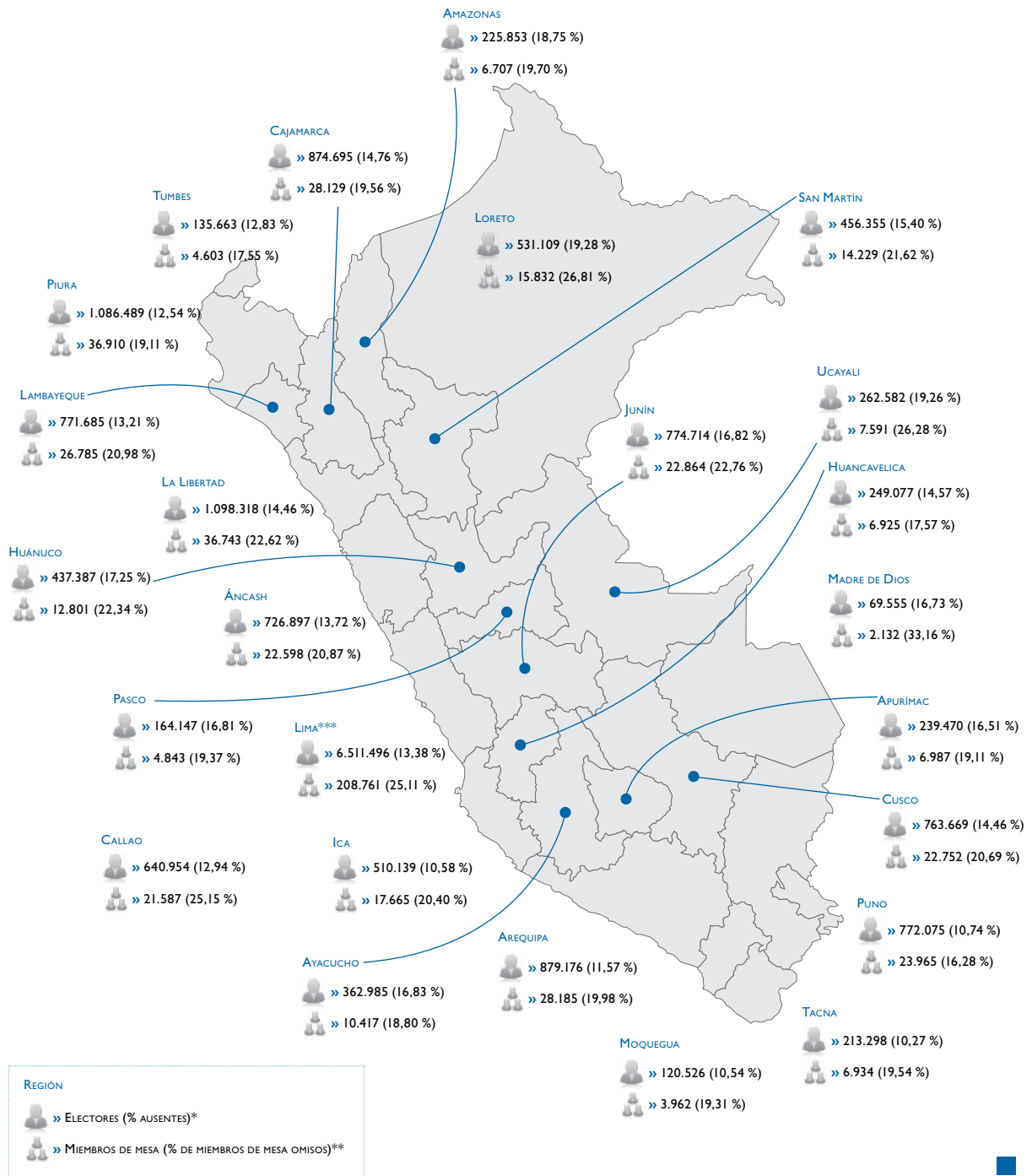
De acuerdo con lo dispuesto en el art. 57.º de la LOE, Ley N.º 26859, no fueron considerados en el primer acto ni los candidatos ni personeros de las organizaciones políticas en competencia, tampoco los funcionarios y empleados de los organismos electorales, las autoridades políticas ni los miembros de los concejos municipales, los dirigentes de las organizaciones y alianzas políticas inscritas en el JNE, los integrantes de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional, ni los electores ausentes temporalmente de la República, entre otros. Asimismo, por directiva de la Resolución Jefatural N.º 070-2010-J/ONPE,¹⁰¹ fueron excluidos del sorteo todos los ciudadanos que han desempeñado el cargo de miembro de mesa en calidad de titular o suplente, en dos o más procesos electorales a partir del año 2004.¹⁰²

Luego de publicadas las listas de los miembros de mesa sorteados, los órganos competentes del sistema electoral —los JEE y las ODPE— recibieron y procesaron las respectivas excusas o tachas correspondientes. El resultado de ambos procesos excluyó a 1.242 ciudadanos que habían sido seleccionados. Las regiones que tuvieron el mayor número de ciudadanos excluidos fueron Ucayali (137) y Apurímac (105). El número de miembros de mesa excluidos de la región Lima y de la provincia de Lima Metropolitana sumó un total de 147 ciudadanos.

El porcentaje de miembros de mesa que no asumió su responsabilidad el día de las elecciones fue considerablemente alto en las ciudades del extranjero (74,97%) y significativo en las diferentes circunscripciones del territorio nacional (22,41%). Aquí, las tres regiones que presentaron los mayores porcentajes de omisión al cargo de miembro de mesa fueron Madre de Dios (33,16%), Loreto (26,81%) y Ucayali (26,28%). A su vez, las regiones con los menores porcentajes de miembros de mesa omisos fueron: Puno (16,28%), Tumbes (17,55%) y Huancavelica (17,57%).

Electores y miembros de mesa en las ERM y Referéndum nacional 2010

Mapa 3.7



Mapa 3.7

* Incluye a los 23 electores de origen extranjero residentes en Áncash (4), Cusco (2), Junín (2), Lima (11), Madre de Dios (2), Moquegua (1) y Puno (1) que sí votan en las elecciones municipales.

**El cálculo de los omisos se ha realizado sobre el total de miembros de mesa sorteados (sin considerar los excluidos) por regiones/continentes.

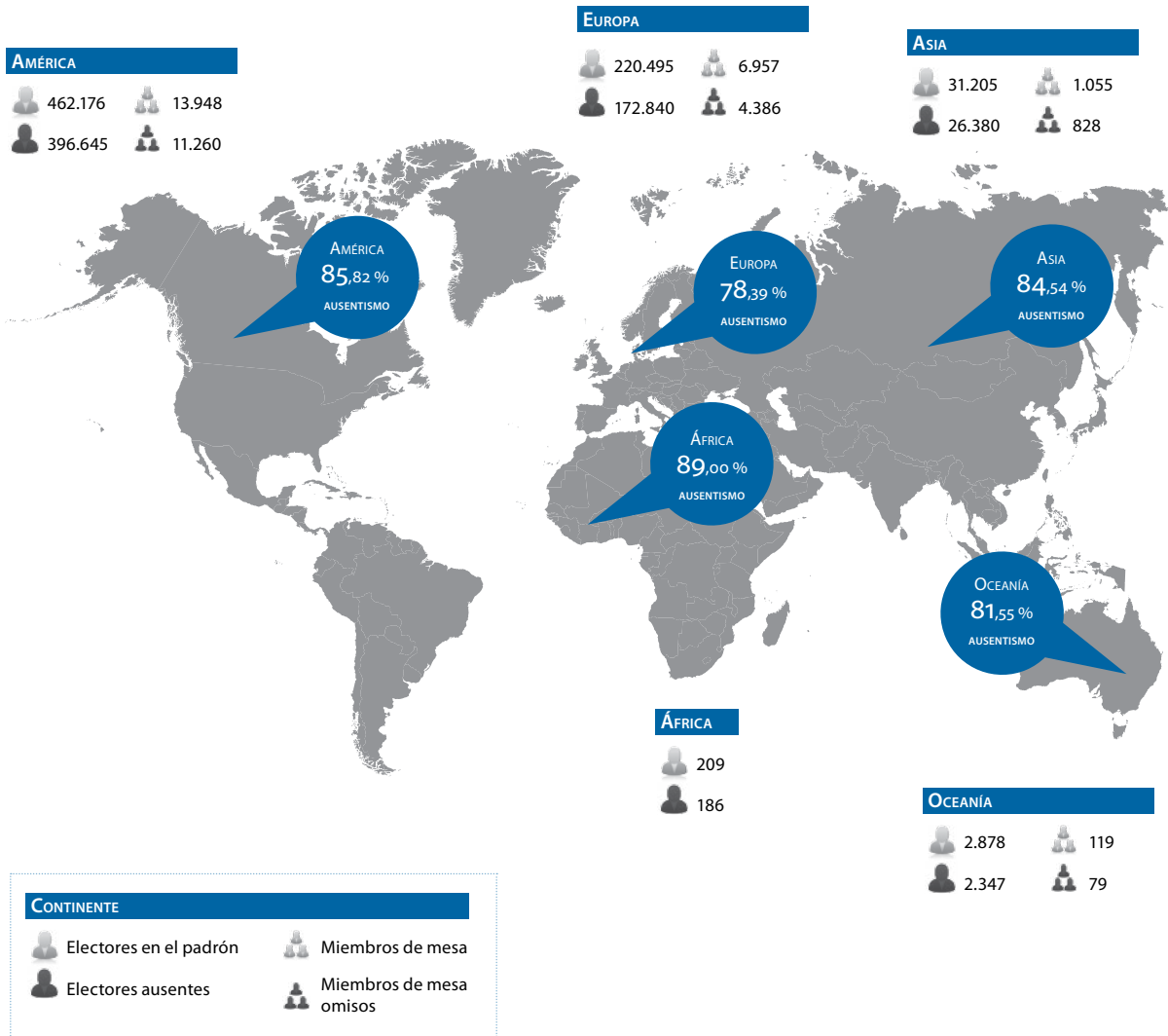
*** Incluye la provincia de Lima Metropolitana.

Fuente: GSIE – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Mapa 3.8

Electores y miembros de mesa en el Referéndum nacional 2010



c Participación electoral

A fin de determinar el porcentaje de participación electoral en la jornada del 3 de octubre de 2010, tomamos como referencia el proceso del Referéndum nacional 2010. Con exclusión de los veintitrés (23) electores extranjeros que participaron en las elecciones municipales, esta consulta popular convocó la totalidad de ciudadanas y ciudadanos peruanos en el territorio nacional (18.878.314) y en el exterior (716.963), alcanzando una suma total de 19.595.277. De dicho número, participaron 16.249.753 en la República, mientras que solo 118.565 se presentaron en las mesas instaladas en el exterior. Ello significó una participación del 86,08% en el Perú y del 16,54% en el extranjero. Es impor-

Mapa 3.8

Fuente: GSIE – ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

tante anotar que en este proceso de consulta, a diferencia de los ciudadanos presentes en el territorio nacional, los connacionales residentes fuera del país no son sancionados con la multa a la omisión de sufragio (art. 4.º de la Ley N.º 28859). Los miembros de mesa sorteados en el exterior, no obstante, sí están obligados a instalar las mesas de sufragio.

3.4 Resultados electorales

De acuerdo con el art. 182.º de la Constitución Política de 1993, la ONPE debe brindar a la ciudadanía información permanente sobre el cómputo de resultados desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. El procedimiento que sigue nuestra institución para entregar y difundir progresivamente los resultados electorales es complejo. Una vez realizados el escrutinio y el llenado de las actas electorales por los miembros de mesa, el personal designado por las ODPE se encarga de trasladar dichas actas a los respectivos centros de cómputo para su contabilización. En estos centros de cómputo, previa verificación y control, se contabilizan los resultados contenidos en cada una de las actas electorales no observadas. Los avances de este conteo son enviados al mismo tiempo a los tres servidores nacionales ubicados en la sede institucional de la ONPE, los cuales se encuentran conectados a través de una red virtual privada «VPN» protegida por programas de detectores de intrusos o «IDS».¹⁰³

Estos procedimientos se siguieron en la jornada electoral del domingo 3 de octubre de 2010, lo cual permitió brindar los primeros avances de resultados a las pocas horas de concluida la votación. La difusión se hizo sobre la base de actas electorales identificadas como normales, es decir aquellas que, al ingresar a los centros de cómputo, no presentaron ningún tipo de error u observación. Así, con ocasión de las ERM y Referéndum nacional 2010, la ONPE, en sus reportes parciales de resultados electorales, incluyó dos porcentajes según el estado de las actas electorales que podían ser: *i)* actas procesadas, aquellas que ingresaron a los centros de cómputo y pasaron por la digitación y verificación correspondiente; y *ii)* actas observadas, las que no pudieron pasar por digitación debido a una impugnación u observación y que fueron enviadas a los JEE para su resolución.

A las 22 horas y 57 minutos del domingo 3 de octubre, la ONPE publicó oficialmente los primeros avances de los resultados electorales, los cuales correspondieron a la provincia de Lima Metropolitana, y a las regiones de Arequipa, La Libertad, Amazonas, Áncash, Apurímac, Ayacucho y Cajamarca. En Lima, los avances de resultados fueron entregados al 12,8% del total de actas; mientras que en las regiones antes mencionadas los primeros resultados comprendieron entre el 1,96% y el 10,15% del total de actas de dichas circunscripciones.

El lunes 4 de octubre, la ONPE difundió nuevos avances de resultados electorales. Para la provincia de Lima hubo varios anuncios: a las 07:02 h, 11:25 h, 17:00 h y 20:08 h. En el último avance, los resultados fueron producto del procesamiento del 72,83% del total de actas electorales. Igualmente, ese mismo día se pudo conocer los resultados de la elección de presidentes y vicepresidentes regionales con un avance del 54,2% y del Referéndum nacional al 54,7% del total de las actas. El día 9 de octubre, ocho regiones del país tuvieron resultados al 100% del total de actas electorales. Los resultados de las demás regiones, provincias y distritos, así como de la consulta popular por referéndum, fueron dándose a conocer en los días siguientes, a través de la página Web de la ONPE.

En total se procesaron 68.898 actas en la primera elección de presidentes y vicepresidentes regionales, igual número de actas en la elección de los consejeros regionales; un total de 100.352 actas en la elección de los concejos provinciales; 71.237 actas en la elección de los concejos distritales; y, 104.113 actas en el Referéndum nacional.

Cuadro 3.17

Entrega de los primeros resultados oficiales de las ERM y Referéndum nacional 2010 a la prensa

Proceso	Fecha	Hora	Porcentaje de avance
Elecciones Regionales y Municipales	03/10/2010	22:57 h	Provincia de Lima: 12,80%
			Región Arequipa: 7,48%
			Región La Libertad: 9,46%
			Región Amazonas: 1,96%
			Región Áncash: 3,78%
			Región Apurímac: 10,15%
			Región Ayacucho: 4,42%
	Región Cajamarca: 5,55%		
	04/10/2010	07:02 h	Provincia de Lima: 58,04%
		11:25 h	Provincia de Lima: 65,19%
17:00 h		Provincia de Lima: 68,86%	
19:55 h		Presidentes y vicepresidentes de los consejos regionales: 54,20%	
20:08 h		Provincia de Lima: 72,83%	
09/10/2010	Diferentes horas	Regionales: Apurímac, Arequipa, Junín, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna y Tumbes: 100,00%	
Referéndum nacional	04/10/2010	17:00 h	54,70%

Cuadro 3.17

Fuente y elaboración:
OGC – ONPE.

El procesamiento de las actas electorales

Dentro de cada centro de cómputo de la ONPE, el proceso se desarrolla de la manera siguiente:

- » El encargado de cómputo recibe, de parte del jefe de la ODPE y bajo cargo, las actas electorales en un sobre plomo.
- » Inmediatamente entrega a un lotizador, quien ingresa el registro de las actas. Así, el software asigna de forma aleatoria a un digitador y a un verificador un lote de aproximadamente 20 actas.
- » El digitador recibe el lote y realiza la primera digitación que consiste en transcribir los resultados de cada acta.
- » Al culminar esta labor entrega el lote digitado al asistente de cómputo, quien a su vez hace entrega de este material al verificador.
- » El verificador digita el lote por segunda vez y clasifica las actas en bandejas, según indica el sistema en:
 - a. Actas normales, aquellas que no tienen errores; es decir, en las que coinciden la primera y la segunda digitación. Estas se colocan en las bandejas verdes para ser digitalizadas o escaneadas; luego son enviadas a los servidores para mostrarse en la Web de la ONPE.
 - b. Actas por corregir, aquellas en las que no coinciden las dos digitaciones, por lo que se colocan en una bandeja amarilla para volver a ser lotizadas, por segunda vez, digitadas y verificadas. Luego de ser subsanado el error pasan a la bandeja verde, de lo contrario son declaradas como observadas.
 - c. Actas observadas, que surgen por cuatro situaciones: 1) por contener votos impugnados; 2) por tener error material; 3) por solicitud de nulidad de parte de un personero; o 4) por presentar ilegibilidad u otras observaciones. Todas estas se lotizan para su envío al JEE correspondiente, el cual determina si las observaciones son válidas.
- » Tras ser resueltas por el JEE, las actas observadas regresan al centro de cómputo de la ODPE. Hay dos tipos de resolución: como acta normal o acta anulada.
- » Las actas declaradas «normales» por los JEE se digitalizan y pasan al sistema. Se sigue este procedimiento:
 - a. El JEE, mediante un oficio, envía al jefe de la ODPE las actas con las resoluciones correspondientes.
 - b. El jefe de la ODPE entrega estos documentos al encargado de cómputo descentralizado para ingresar la información, procediendo ambos a transcribir las resoluciones emitidas por los JEE.
 - c. Se procesan los datos y resultados consignados en las actas electorales.
- » Las actas anuladas entran al sistema como tales y los votos que figuran en ellas no se consideran para el cómputo general.

Gráfico 3.22

Flujo de actas en el centro de cómputo

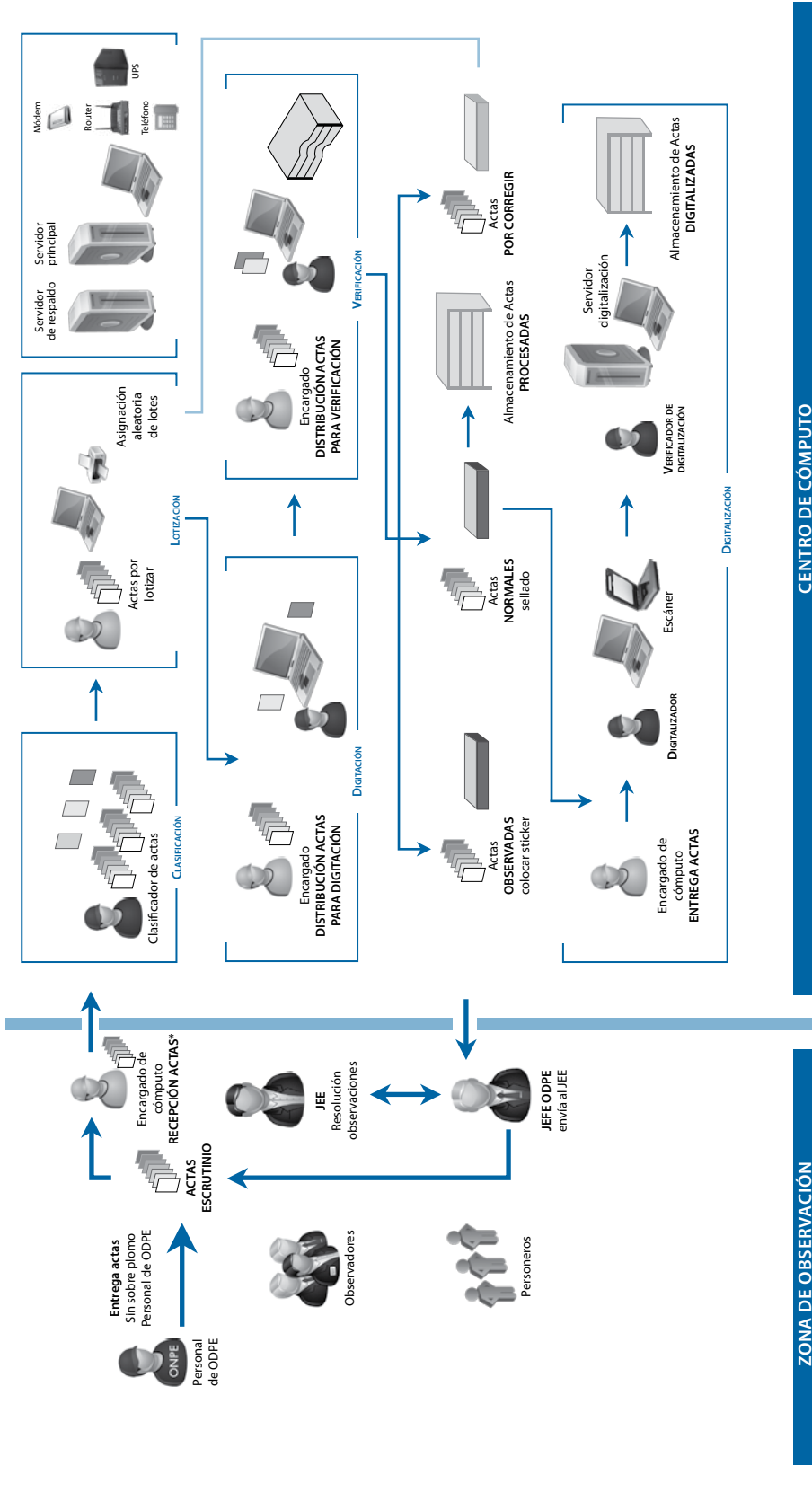


Gráfico 3.22

* Para actas observadas: actas de escrutinio y resolución.
Fuente: ONPE. Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

a Elección de presidentes y vicepresidentes regionales

Los resultados electorales finales correspondientes a la elección de los presidentes y vicepresidentes regionales registraron quince fórmulas de candidatos que obtuvieron más del 30% de votos válidos en sus respectivas regiones. En el mapa 3.9 se detallan las organizaciones políticas que alcanzaron el porcentaje exigido por ley para que sus candidatos sean proclamados electos en primera elección. Entre las organizaciones políticas se pueden identificar nueve (9) movimientos regionales, cuatro (4) alianzas electorales y dos (2) partidos políticos. Los más altos porcentajes de votos válidos se obtuvieron en las regiones Callao (49,75%), Piura (46,49%) y San Martín (43,7%). Para el período 2011-2014, quince hombres ejecutarán los cargos de presidentes regionales; mientras que 14 hombres y una mujer —en la región La Libertad— ocuparán la vicepresidencia.

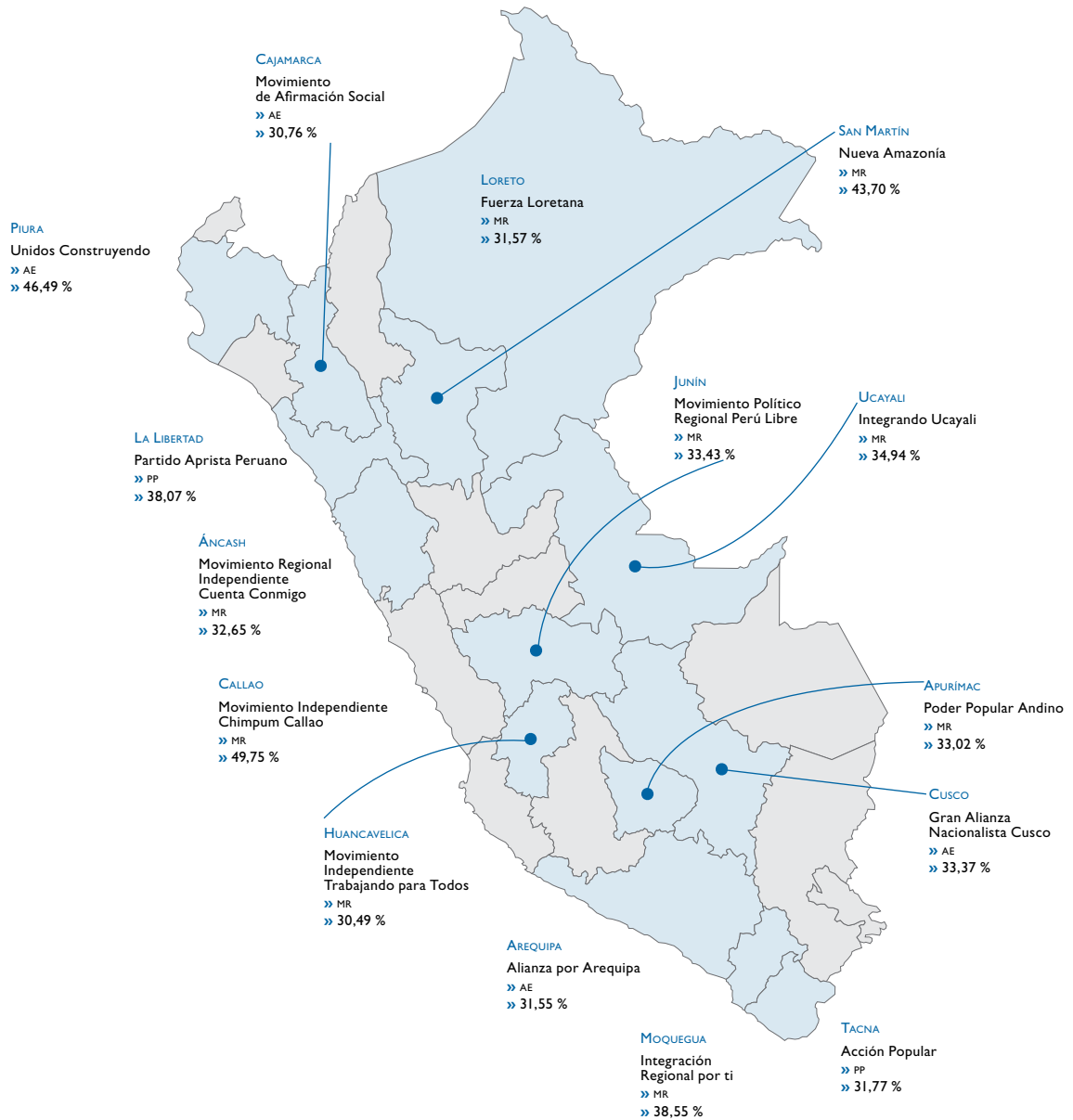
En las diez regiones restantes ninguna de las fórmulas de candidatos alcanzó el 30% de los votos válidos. Estas diez regiones constituyen los escenarios de la Segunda Elección Regional realizada el 5 de diciembre de 2010, la cual se detalla en el capítulo 4 del presente reporte. Entre las listas que disputaron una segunda elección hubo doce (12) movimientos regionales, seis (6) partidos políticos y dos (2) alianzas electorales.

b Elección de consejeros regionales

Los 256 cargos de consejeros regionales fueron ocupados en su mayoría por candidatos presentados por movimientos regionales (154) que representan el 60,16% del total. En número siguen los partidos políticos que alcanzaron 67 puestos y finalmente las alianzas electorales regionales que lograron ocupar 35 de estos cargos, cifras que representan el 26,17% y 13,67% respectivamente. Asimismo, el 28,13% de estos cargos subnacionales fueron ocupados por mujeres (72 en total) y el 71,88% por hombres (184 en total).

Mapa 3.9

Resultados de las elecciones de presidentes y vicepresidentes regionales
(Regiones con un ganador definitivo)



Mapa 3.9

Fuente: Portal de la ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Consejeros regionales electos por tipo de organización política y sexo 2010

Cuadro 3.18

Regiones	PP	AE regional	MR	Mujeres electas	Hombres electos	Total consejeros
Amazonas	--	3	6	4	5	9
Áncash	9	--	11	4	16	20
Apurímac		--	7	3	4	7
Arequipa	1	3	4	3	5	8
Ayacucho	4	--	9	3	10	13
Cajamarca	1	11	4	3	13	16
Callao		1	6	3	4	7
Cusco	5	4	7	4	12	16
Huancavelica	--	--	7	2	5	7
Huánuco	5	--	8	2	11	13
Ica	2	--	7	4	5	9
Junín	3	--	8	4	7	11
La Libertad	11	1	--	4	8	12
Lambayeque	7	--	--	2	5	7
Lima	--	--	9	3	6	9
Loreto	--	--	9	--	9	9
Madre de Dios	3	1	5	2	7	9
Moquegua	--	--	9	4	5	9
Pasco	4	3	2	1	8	9
Piura		7	1	3	5	8
Puno	2	1	10	4	9	13
San Martín	4	--	8	5	7	12
Tacna	4	--	3	2	5	7
Tumbes	2	--	5	1	6	7
Ucayali	--	--	9	2	7	9
Total	67	35	154	72	184	256

Cuadro 3.18

Fuente: OGPP – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

c Elecciones municipales provinciales y distritales

Los resultados finales de las elecciones de alcaldes y regidores de los concejos provinciales dieron como ganadores en 112 municipios a listas pertenecientes a movimientos regionales; en 64 municipios, a listas que representaron a algún partido político; en 13 municipios, a listas conformadas como alianzas electorales; y en 6, a listas que compitieron por alguna organización política de origen provincial. Las regiones que tienen más presencia de partidos políticos son Áncash y La Libertad, cada una con diez (10) municipios provinciales. En cambio, Apurímac, Huancavelica, Loreto y Ucayali tienen autoridades municipales que compitieron representando a algún movimiento regional. La procedencia del resto de las municipalidades se distribuye entre movimientos regionales, partidos políticos, alianzas electorales y movimientos locales provinciales. Este último tipo de organización política solo tuvo presencia en Áncash (1), Arequipa (1), Cajamarca (2), Piura (1) y Tumbes (1). Los resultados de las elecciones de los alcaldes y regidores de los municipios distritales también mostraron las mismas tendencias. Las listas que representaron a algún movimiento regional consiguieron la mayor cantidad de autoridades ediles distritales, en tanto que los partidos políticos alcanzaron una ínfima representación.

En el cuadro 3.19 podemos observar el número de autoridades electas a las alcaldías según sexo en el ámbito provincial y distrital. Del total de 195 cargos ediles provinciales, solo 9 mujeres alcanzaron la alcaldía, lo cual representa el 4,6%, mientras que los hombres ocuparon los 186 cargos restantes, cifra que representa el 95,4%. Asimismo, en el ámbito distrital, las mujeres alcanzaron 60 plazas (3,7%), mientras que los hombres ocuparon 1.545 (96,3%). Es importante anotar que las elecciones municipales fueron anuladas en 34 circunscripciones distritales según Resolución N.º 5001-2010-JNE de 23 de diciembre de 2010, por lo que 34 autoridades serán elegidas en elecciones complementarias del 3 de julio de 2011. Del mismo modo, apreciamos el número de regidoras y regidores en el ámbito provincial y distrital. De las 1.701 regidurías provinciales, 406 mujeres fueron electas regidoras (23,9%), mientras que 1.295 hombres alcanzaron el cargo de regidor (76,1%). En el ámbito de las regidurías distritales, 2.377 mujeres y 6.110 hombres fueron electos en los comicios del 3 de octubre de 2010. Igualmente, a raíz de la nulidad de las elecciones de 34 municipalidades distritales, 170 regidurías serán elegidas en complementarias.

Número de listas por tipo de organización política ganadora y número de alcaldes y regidores por sexo electos en las Elecciones Municipales Provinciales y Distritales 2010

Cuadro 3.19

Regiones	Listas por tipo de organización política				Alcaldías provinciales			Regidurías provinciales			Alcaldías distritales			Regidurías distritales		
	PP	AE	MR	OPL provincial	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Amazonas	--	2	5	--	--	7	7	12	43	55	3	74	77	103	284	387
Áncash	10	--	9	1	--	20	20	34	106	140	2	133	135	196	489	685
Apurímac	--	--	7	--	--	7	7	11	44	55	1	72	73	94	271	365
Arequipa	2	--	5	1	--	8	8	17	49	66	5	96	101	180	365	545
Ayacucho	2	--	9	--	--	11	11	17	62	79	4	96	100	132	370	502
Cajamarca	6	2	3	2	--	13	13	28	93	121	1	109	110	142	410	552
Callao	--	--	1	--	--	1	1	3	12	15	--	5	5	13	28	41
Cusco	3	2	8	--	1	12	13	27	88	115	1	94	95	125	366	491
Huancavelica	--	--	7	--	--	7	7	11	46	57	6	80	86	107	327	434
Huánuco	4	--	7	--	1	10	11	17	72	89	3	59	62	81	235	316
Ica	1	--	4	--	--	5	5	12	37	49	2	35	37	63	132	195
Junín	4	1	4	--	--	9	9	24	63	87	3	111	114	181	417	598
La Libertad	10	2		--	--	12	12	29	81	110	3	67	70	103	279	382
Lambayeque	2	--	1	--	--	3	3	12	23	35	1	32	33	50	135	185
Lima	3	--	7	--	3	7	10	30	84	114	13	143	156	309	681	990
Loreto	--	--	7	--	--	7	7	18	49	67	2	42	44	68	166	234
Madre de Dios	2	--	1	--	--	3	3	5	14	19	1	7	8	11	29	40
Moquegua	1	--	2	--	--	3	3	5	18	23	1	16	17	26	59	85
Pasco	2	1	--	--	--	3	3	5	22	27	2	23	25	35	92	127
Piura	1	3	3	1	1	7	8	17	73	90	3	53	56	82	224	306
Puno	3	--	10	--	--	13	13	26	93	119	1	93	94	115	357	472
San Martín	6	--	4	--	2	8	10	21	65	86	1	64	65	93	236	329
Tacna	1	--	3	--	--	4	4	11	15	26	1	22	23	36	87	123
Tumbes	1	--	1	1	1	2	3	6	17	23	--	10	10	17	33	50
Ucayali	--	--	4	--	--	4	4	8	26	34	--	9	9	15	38	53
Total	64	13	112	6	9	186	195	406	1.295	1.701	60	1.545	1.605	2.377	6.110	8.487

Cuadro 3.19

Fuente: GSIE – ONPE; Dirección de Registros, Estadística y Desarrollo Tecnológico - JNE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral, GIEE - ONPE

Tratamiento de actas observadas

En relación con la difusión de los avances de los resultados podemos constatar que lo acontecido en Lima Metropolitana responde a un caso excepcional en la historia de las elecciones municipales provinciales de nuestro país. En el proceso de 2010, al elevado número de actas observadas se sumó el hecho de que la diferencia entre el primer y el segundo lugar de preferencia electoral consistió finalmente en 0,84%, lo cual no facilitaba la declaración del ganador.

Contabilización histórica de las actas de Lima Metropolitana
en las Elecciones Municipales Provinciales (2002-2010)

Año	Número de actas	Diferencia % entre primer y segundo lugar	Número de actas observadas	Tiempo del cierre de conteo
2002	30.758	10%	3.433	32 días
2006	29.175	33%	2.249	26 días
2010	31.455	Menos de 1%	8.385	32 días

Fuente: *Reporte Electoral*, año 9, N.º 64, nov. 2010, p. 6.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

El 12 de noviembre de 2010, la Jefatura Nacional emitió la Resolución Jefatural N.º 186-2010-J/ONPE que aprobó el «Reglamento para el tratamiento de las actas electorales para el cómputo de resultados» en vista del alto número de actas observadas durante los procesos del 3 de octubre de 2010. El objeto principal de esta norma fue reglamentar los procedimientos por los cuales se debía observar un acta en los procesos electorales organizados por la ONPE. En el art. 6.º de esta resolución se definen ocho causales de observación de actas según se presenten las siguientes características en ellas: *i)* error material, con inconsistencias en los datos numéricos consignados; *ii)* votos impugnados, *iii)* ilegibilidad; *iv)* incompleta, no consigna el total de ciudadanos que votaron, *v)* inclusión de solicitud de nulidad de mesa; *vi)* sin datos, no se registran votos; *vii)* sin firmas, no consigna la firma de los miembros de mesa en cada una de las tres actas de una mesa; *viii)* extraviada, la que no llega a la ODPE y es declarada como tal por el jefe responsable.

Así, por ejemplo, se eliminó la observación de un acta por la falta de la huella digital de los miembros de mesa. La emisión de estas causales no precisaba, sin embargo, cómo proceder si en cualquiera de las actas —de instalación, sufragio o escrutinio— había por lo menos en una de ellas, nombres, firmas o número de DNI de los tres miembros de mesa y en las otras dos actas no, aunque estuviesen los datos y firmas de alguno o de dos de los miembros de mesa. Para subsanar esta ambigüedad, la ONPE emitió la Resolución Jefatural N.º 195-2010-J/ONPE de 22 de noviembre de 2010, donde reformó el art. 6.º y estableció no considerar como acta observada a aquella que por lo menos tuviese en una de las actas, los datos, firmas y números de DNI de los tres miembros de mesa y las otras dos actas solo los datos y firmas de dos de sus miembros. Esta fórmula permitiría acelerar el cómputo de las actas en el proceso de la segunda elección para presidentes y vicepresidentes regionales.

d Referéndum nacional 2010

El cómputo de resultados del Referéndum nacional 2010 dio como propuesta ganadora a la opción «Sí» con un 66,47% de aprobación que representa un total de 9.115.867 votos válidos. De estos, 9.019.407 se dieron en el territorio nacional (98,94%) y 96.460 en el extranjero (1,06%). La opción «No» alcanzó el 33,53% de los votos válidamente emitidos que en total sumaron 4.597.659; de los cuales, 4.585.191 se presentaron en el país (99,72%) y 12.468 en el exterior (0,28%).

Cuadro 3.20

Resultados de Referéndum nacional 2010 en el territorio nacional y en el extranjero

	Votos	%
Sí	9.115.867	66,47
No	4.597.659	33,53
Votos válidos	13.713.526	83,78
Votos blancos	1.741.088	10,69
Votos nulos	9.13.704	5,58
Votos emitidos	16.368.318	
Electores en el padrón	19.595.277	

Si bien podemos constatar que la aprobación del proyecto de ley de devolución de dinero del FONAVI obtuvo la mayoría absoluta en términos generales en el país —, no obstante hubo regiones donde el «Sí» perdió, como en Amazonas. En las regiones Cusco, Huancavelica y Huánuco la aprobación alcanzó cifras por encima del 50% de los votos válidos o de la mayoría del tercio de electores inscritos. En el extranjero el «Sí» también se impuso con una vasta mayoría pero con bajas asistencias del electorado.

Cuadro 3.20

Fuente: Portal de la ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Resultados del Referéndum nacional 2010 por regiones y continentes

Cuadro 3.21

Regiones / Continentes	Sí		No		Total votos válidos	Porcentaje de asistencia del electorado
	Votos válidos	Porcentaje	Votos válidos	Porcentaje		
Amazonas	61.831	45,22	74.914	54,78	136.745	81,25
Áncash	350.295	71,17	141.841	28,83	492.136	86,27
Apurímac	72.932	53,74	62.775	46,26	135.707	83,49
Arequipa	439.913	61,80	271.979	38,21	711.892	88,43
Ayacucho	122.630	54,90	100.732	45,10	223.362	83,17
Cajamarca	268.711	55,65	214.184	44,35	482.895	85,24
Callao	404.459	79,21	106.132	20,79	510.591	87,06
Cusco	255.242	48,02	276.300	51,98	531.542	85,54
Huancavelica	69.026	47,47	76.394	52,53	145.420	85,43
Huánuco	123.963	45,93	145.912	54,07	269.875	82,75
Ica	313.089	76,47	96.363	23,54	409.452	89,42
Junín	308.956	56,37	239.183	43,64	548.139	83,18
La Libertad	526.910	69,95	226.343	30,05	753.253	85,53
Lambayeque	353.716	64,80	192.132	35,20	545.848	86,79
Lima*	3.756.501	73,82	1.332.054	26,18	5.088.555	86,62
Loreto	274.092	83,43	54.435	16,57	328.527	80,73
Madre de Dios	33.025	66,38	16.726	33,62	49.751	83,27
Moquegua	68.122	70,30	28.787	29,71	96.909	89,46
Pasco	58.686	53,13	51.772	46,87	110.458	83,19
Piura	503.510	67,13	246.572	32,87	750.082	87,46
Puno	205.298	36,34	359.563	63,66	564.861	89,26
San Martín	164.888	61,80	101.936	38,20	266.824	84,6
Tacna	103.377	59,23	71.157	40,77	174.534	89,73
Tumbes	56.841	54,57	47.325	45,43	104.166	87,17
Ucayali	123.394	71,30	49.680	28,70	173.074	80,74
Total nacional	9.019.407	66,30	4.585.191	33,70	13.604.598	86,08
África	19	82,61	4	17,39	23	11
América	53.392	89,35	6.367	10,65	59.759	14,18
Asia	3.343	80,26	822	19,74	4.165	15,46
Europa	39.245	88,28	5.212	11,72	44.457	21,61
Oceanía	461	87,98	63	12,02	524	18,45
Total extranjero	96.460	88,55	12.468	11,45	108.928	16,54
Total	9.115.867	66,47	4.597.659	33,53	13.713.526	83,53

Cuadro 3.21

Fuente: Portal de la ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

*Incluye la provincia de Lima Metropolitana

PROYECTO DE REGLAMENTO DE VOTO ELECTRÓNICO

Pocos días después de los procesos electorales del 3 de octubre de 2010, la doctora Magdalena Chú, Jefa de la ONPE, invocó al presidente del Congreso de la República la necesidad de poner en agenda del pleno y de someter a votación la ley de aprobación de aplicación de la votación electrónica en nuestro país. Así, a raíz del debate suscitado por las limitaciones de los procedimientos de la votación tradicional, el Legislativo aprobó con 63 votos a favor, cero en contra y 21 abstenciones, la Ley que autoriza a la ONPE a emitir las normas reglamentarias para la implementación gradual y progresiva del voto electrónico, Ley N.º 29603, el 14 de octubre de 2010. En dicha norma se estableció, además, un plazo de 60 días calendario para que la ONPE presente el reglamento que dicte las normas de votación electrónica respectiva.

De esta manera, nuestra institución que ya venía elaborando el proyecto de reglamento de votación electrónica presencial y no presencial, desde agosto de 2005,¹⁰⁴ enriquecido además por las experiencias vinculantes y no vinculantes de votación electrónica realizadas en diversos procesos de democracia interna de partidos políticos y organizaciones de instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil, presentó oportunamente el reglamento mediante Resolución Jefatural N.º 211-2010-J/ONPE.

PROPUESTAS Y MEDIDAS CORRECTIVAS

Con la finalidad de optimizar los procesos electorales futuros, en especial el de las elecciones generales a realizarse en 2011, la ONPE propuso una serie de medidas correctivas y recomendaciones para modificar leyes, reglamentos y procedimientos de materia electoral. Entre las más importantes podemos señalar:¹⁰⁵

- » La modificación de los artículos 109.º del capítulo 3 «De los candidatos a presidente» y 115.º del capítulo 4 «De los candidatos a congresistas» del Título IV «De la Convocatoria» de la LOE, Ley N.º 26859, acerca de la necesidad de coincidir el plazo de inscripción de los candidatos. Actualmente se exige un plazo de 90 días para los presidenciales y 60 días para los candidatos al Congreso, lo cual dificulta la oportuna elaboración de las cédulas de sufragio; tarea que debe esperar, además, el tiempo estimado por ley para la verificación de las tachas por el JNE.

- » La coordinación y emisión de un nuevo reglamento para el tratamiento de actas observadas, según la LOE, la cual no regula la inclusión de la huella digital.
- » La convocatoria temprana de personal para las ODPE con la finalidad de asegurar una mayor capacitación (art. 49.º de la LOE) y el mejoramiento de los procedimientos para la contratación de los coordinadores de local de votación para garantizar un óptimo desempeño en la jornada electoral.
- » La solicitud al Presidente de la República para proporcionar un día libre a los miembros de mesa al día siguiente de la jornada electoral a fin de brindarles mayores facilidades para su participación.
- » Exonerar del sorteo de miembros de mesa a ciudadanos mayores de 70 años de edad.
- » La reducción a cuatro del número obligatorio de actas que deben elaborar los miembros de mesa al término de la jornada electoral.
- » La dación de una ley que elimine el uso de la tinta indeleble dado que el RENIEC ha descartado la posibilidad de que una persona tenga más de una identidad.



El proceso de
Elecciones
Regionales 2010,
segunda elección

4

Días antes del cierre de contabilización de actas de las Elecciones Regionales 2010, se confirmó que en diez circunscripciones del país ninguna fórmula de candidatos a presidentes y vicepresidentes regionales había alcanzado el 30% de los votos válidos que exige la ley para ser electa en primera elección. De esta manera, en cumplimiento del art. 5.º de la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.º 27683, modificado por la Ley N.º 29470, el Ejecutivo convocó por Decreto Supremo N.º 098-2010-PCM de 10 de noviembre de 2010, a una segunda elección en el proceso de elecciones regionales para el domingo 5 de diciembre de 2010. En estos comicios participaron solo las fórmulas que obtuvieron las dos más altas votaciones en la primera elección y fueron proclamadas electas aquellas que alcanzaron la mayoría simple de votos válidos.

4.1 Escenarios y actores

a Escenarios

Las diez circunscripciones electorales que participaron en la segunda elección de presidentes y vicepresidentes regionales fueron Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Ica, Lambayeque, Lima, Madre de Dios, Pasco, Puno y Tumbes. Las regiones más pobladas de esta relación son Lambayeque con 1.112.868 pobladores censados en 2007 y Puno con 1.268.441; mientras que, entre las menos pobladas, encontramos a las regiones Tumbes (200.306) y Madre de Dios (109.555).

Si examinamos las regiones de esta segunda elección a través de los escenarios naturales, observamos que Tumbes constituye la única región de la

costa, dado que sus 13 distritos se distribuyen entre la costa urbana (10) y la costa rural (3). Asimismo, Madre de Dios se define como la única región de la Selva, con dos (2) distritos urbanos y nueve (9) rurales. Las demás regiones comprenden escenarios naturales y áreas de residencia diversas que eventualmente podrían definir la presencia de poblaciones social y culturalmente más heterogéneas en estos espacios geográficos.

Las regiones con mayor concentración de escenarios costeros urbanos son Ica con 37 distritos y Lambayeque con 36. La región Lima también cuenta con un número importante de distritos costeros (31), sin embargo, su mayor espacio geográfico se encuentra en la sierra, con 64 distritos urbanos y 33 distritos rurales. La región Ayacucho, con una población censada de 612.489, presenta el mayor número de distritos urbanos (31) y rurales (77) de la sierra. No obstante, Puno, región cuyo número de habitantes supera en más del 50% al que registra Ayacucho, cuenta con un escenario similar con 11 distritos urbanos y 97 rurales de la sierra.

Las regiones que muestran una distribución entre las áreas urbanas y rurales de la sierra y la selva son Amazonas, Huánuco y Pasco. De estas regiones, Huánuco tiene la mayor población censada con 762.223 habitantes distribuidos entre 7 distritos urbanos y 58 distritos rurales de la sierra, y entre dos (2) distritos urbanos y nueve (9) rurales de la selva.

Cuadro 4.1

Total de distritos por regiones naturales y áreas de residencia de las diez regiones de la Segunda Elección Regional 2010

N.º	Regiones	Costa		Sierra		Selva		Total de distritos de la región*
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
1	Amazonas	--	--	16	34	10	24	84
2	Ayacucho	--	--	31	77	--	3	111
3	Huánuco	--	--	7	58	2	9	76
4	Ica	23	14	--	6	--	--	43
5	Lambayeque	25	11	--	2	--	--	38
6	Lima	23	8	64	33	--	--	128
7	Madre de Dios	--	--	--	--	2	9	11
8	Pasco	--	--	14	8	1	5	28
9	Puno	--	--	11	97	--	1	109
10	Tumbes	10	3	--	--	--	--	13

Cuadro 4.1

* Incluidas las capitales de las provincias.

Fuente: OGPP – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

b Actores

El número de electores en la Segunda Elección Regional 2010 alcanzó un total de 4.058.821 ciudadanos. De esta cifra, un 50,9% representa a los hombres y el 49,9% a las mujeres. Las regiones que cuentan con mayor electorado son Puno (772.075) y Lambayeque (771.685), mientras que las regiones que presentan un menor número de electores son Tumbes (135.663) y Madre de Dios (69.555).

El porcentaje de electores con alguna discapacidad en las diez regiones que participaron en la segunda elección regional fue de 30,15% con respecto a la cifra total de electores con discapacidad del país. Las cifras más altas de electores con discapacidad en el país se concentraron en Puno y Lima, con 19,26% y 17,82% respectivamente. El registro más bajo de estos electores lo ocupó Madre de Dios, con 0,72%.

En este proceso, el electorado estuvo concentrado en proporciones relativamente semejantes entre la costa (46,46%) y la sierra (44,05%); mientras que la selva representó solo un 9,48% de los electores. Asimismo, se constata en esta Segunda Elección Regional 2010, que el 63,53% del electorado reside principalmente en áreas urbanas, mientras que el 36,47% habita en áreas rurales.

Electores según región natural y área de residencia en la Segunda Elección Regional 2010

Gráfico 4.1

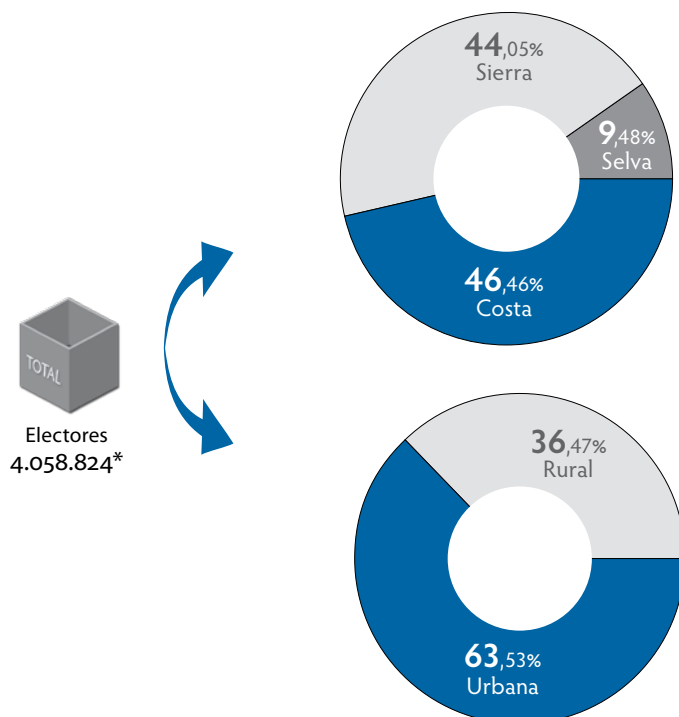


Gráfico 4.1

* Incluye a los electores extranjeros residentes en Madre de Dios (2) y Puno (1) que no votan en las elecciones regionales.

Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Otro rasgo característico de la población electoral en estas diez regiones es el predominio de la lengua castellana (71,48%). No obstante, el quechua (20,95%) gana mayor presencia en relación con la primera elección de presidentes y vicepresidentes regionales. La lengua aimara y la asháninka representan el 6,47% y el 0,13% respectivamente. El porcentaje de otras lenguas de la Amazonía alcanza el 0,96%.

Al igual que en la primera elección regional, en las diez regiones objeto de esta segunda elección, el número de electores de la Policía Nacional (15.232) fue mayoritario frente al de las instituciones de las Fuerzas Armadas (Ejército, 6.208; Marina de Guerra, 1294; y Fuerza Aérea, 988). Sin embargo, los miembros del Ejército Peruano incrementaron su participación de 19,16% en la primera elección, a 26,17% en la segunda elección. Asimismo, los electores miembros de la Marina de Guerra disminuyeron de 13,79% a 5,45% y los electores miembros de la Fuerza Aérea decrecieron en su participación de 6,61% a 4,16%.

Respecto a la distribución de los electores por rango de edad, observamos que la mayor concentración se mantuvo entre los electores de 20 y 29 años que representan el 27,66% del total de electores. El segundo grupo etario de importancia por su número es el que comprende a los electores de 30 y 39 años, que alcanzan el 23,15%. Por otra parte, en este proceso, solo se registraron 19 electores menores de 18 años de edad y 269.973 electores mayores de 70 que tienen derecho al voto facultativo.

Igualmente, se mantuvieron los porcentajes de distribución de la población en los niveles de instrucción con respecto a la primera elección regional, en especial en los niveles primario y secundario.

Gráfico 4.2

Electores según rangos de edad en la Segunda Elección Regional 2010*

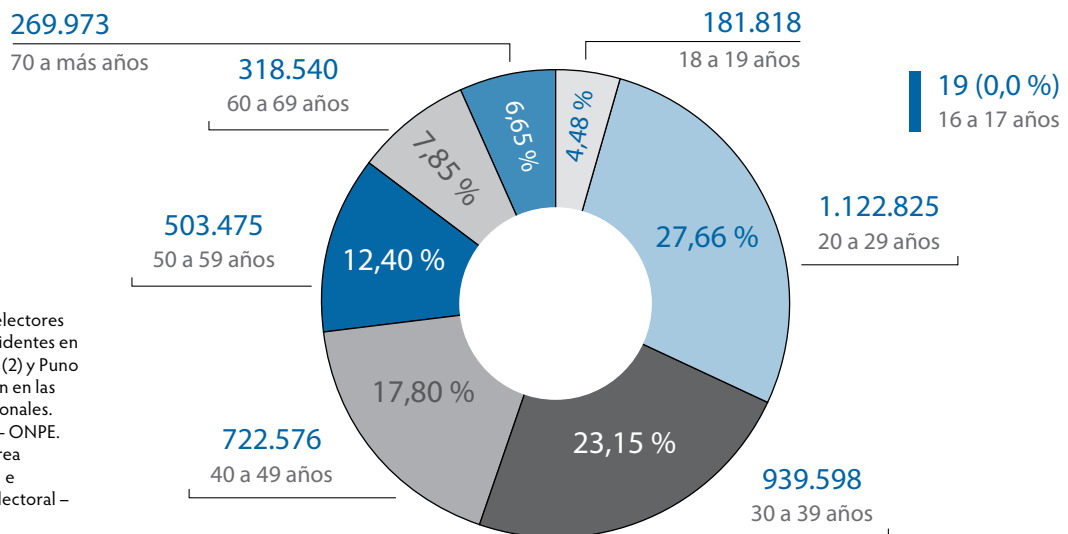


Gráfico 4.2

* Incluye a los electores extranjeros residentes en Madre de Dios (2) y Puno (1) que no votan en las elecciones regionales.
Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Nivel de instrucción de los electores en la Segunda Elección Regional 2010*

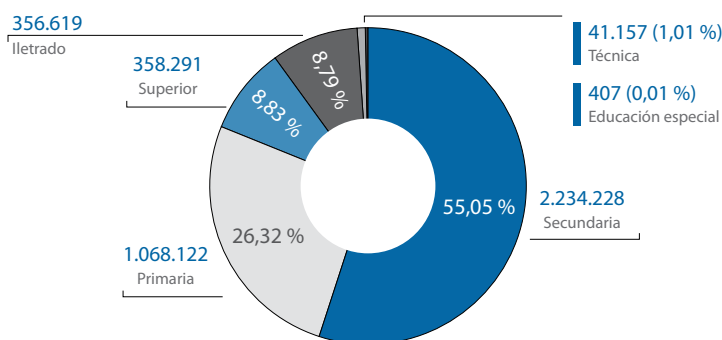


Gráfico 4.3

c Listas en competencia

El cómputo oficial de los resultados de la primera elección de presidentes y vicepresidentes regionales estableció que las veinte fórmulas de candidatos presentadas por las organizaciones políticas que observamos en el cuadro 4.2 participarían en la Segunda Elección Regional 2010.

Lista de organizaciones políticas que pasaron a Segunda Elección de presidentes y vicepresidentes regionales 2010

Cuadro 4.2

Regiones	Organizaciones políticas	Tipo de organización política	Porcentaje (%) de votos válidos obtenidos en primera elección
Amazonas	Alianza Regional Juntos por Amazonas	AE	27,82
	Movimiento Independiente Surge Amazonas	MR	18,55
Ayacucho	Movimiento Independiente Regional todos con Ayacucho	MR	29,73
	Alianza para el Progreso	PP	26,06
Huánuco	Partido Democrático Somos Perú	PP	29,29
	Movimiento Político Hechos y No Palabras	MR	25,64
Ica	Frente Regional Progresista Iqueño	MR	21,14
	Fuerza 2011	PP	20,88
Lambayeque	Alianza para el Progreso	PP	28,68
	Partido Aprista Peruano	PP	19,12
Lima	Concertación para el Desarrollo Regional – Lima	MR	23,79
	Patria Joven	MR	12,69
Madre de Dios	Bloque Popular Madre de Dios	MR	23,36
	Movimiento Independiente Amor por Madre de Dios	MR	20,22
Pasco	Partido Democrático Somos Perú	PP	29,31
	Alianza Regional Todos por Pasco	AE	28,85
Puno	Reforma Regional Andina Integración, Participación Económica y Social Puno	MR	23,34
	Proyecto Político Aquí	MR	15,20
Tumbes	Movimiento Independiente Regional Faena	MR	18,52
	Luchemos por Tumbes	MR	16,06

Gráfico 4.3

* Incluye a los electores extranjeros residentes en Madre de Dios (2) y Puno (1) que no votan en las elecciones regionales.
Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Cuadro 4.2

AE: Alianza Electoral; PP: Partido Político; MR: Movimiento Regional.
Fuente: Portal de la ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

En las regiones de Lima, Madre de Dios, Puno y Tumbes, la contienda electoral se produjo exclusivamente entre movimientos regionales. En Ayacucho e Ica, la competencia se estableció entre un movimiento regional y un partido político. Se puede apreciar, asimismo, una presencia importante de las alianzas electorales regionales —que tienen la categoría de movimiento regional— en Amazonas y Pasco. Los partidos políticos, por su parte, tuvieron una participación importante en Lambayeque, donde las dos fórmulas de candidatos provenían de organizaciones políticas de alcance nacional; mientras que en las regiones de Huánuco y Pasco, al menos una fórmula procedía de un partido político.

Este escenario de competencia política nos permite constatar que, desde la apertura del proceso de descentralización —en especial, desde el proceso de regionalización iniciado en el año 2002—, se registra una fuerte presencia de los movimientos regionales. En muchos casos, estos han disputado con los partidos políticos nacionales en las elecciones regionales, y los ámbitos regionales de gobierno comienzan a ser dirigidos por ellos.

4.2 Organización del proceso

A fin de planificar y organizar las estrategias, actividades y metas institucionales que guiaron la ejecución de la segunda elección, la OGPP elaboró el «Plan general de la segunda elección en el proceso de elecciones regionales de presidentes y vicepresidentes 2010», el cual fue aprobado en la Resolución Jefatural 192-2010-J/ONPE. En este plan se ratifican los esfuerzos institucionales por ejecutar procesos transparentes y confiables que reflejen la libre voluntad de la ciudadanía.

En la presente sección presentamos las etapas de organización, ejecución y difusión de resultados del proceso de la Segunda Elección Regional realizada el 5 de diciembre de 2010 en diez regiones del país, a través de las actividades de los principales órganos permanentes y temporales de la institución que intervinieron en su ejecución.

a Despliegue de los recursos humanos de la ONPE

Las personas contratadas temporalmente por la ONPE en el proceso de la primera elección, en su mayoría, continuaron aportando sus conocimientos y experiencias adquiridas. El personal contratado por las modalidades de CAS por funcionamiento y por proceso se mantuvo, mientras que la cifra de empleados por locación de servicios se redujo de 1.880 a 1.169 (véase cuadro 4.3). Las principales unidades orgánicas, por número de personal que interviene en la ejecución del proceso, siguieron siendo la Gerencia de Gestión Electoral (GGE), Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR) y Gerencia de Sistemas e Informática Electoral (GSIE).

Tasa de crecimiento de empleados por locación de servicios

Cuadro 4.3

Unidad orgánica	Locación de servicios primera elección	Locación de servicios segunda elección	Tasa de crecimiento %
GGE	724	550	-24,03
GOECOR	606	255	-57,92
GSIE	333	174	-47,75
OGA	120	116	-3,33
OGC	49	22	-55,10
OGPP	15	15	0,00
GIEE	11	13	18,18
SG	10	9	-10,00
OGCI	6	6	0,00
GSFP	3	4	33,33
OGAJ	2	2	0,00
JN	1	2	100,00
PP	--	1	--
Total	1.880	1.169	

b Capacitación electoral

En la Segunda Elección Regional 2010, la capacitación del personal de la ONPE se realizó a través de un taller centralizado y dos descentralizados. El taller centralizado de capacitación estuvo dirigido a treinta asistentes técnicos electorales. Los dos talleres descentralizados tuvieron por objeto capacitar alrededor de 5.094 personas contratadas en las 21 ODPE instaladas para este proceso. Se realizaron reuniones tanto para los jefes de ODPE, asistentes administrativos y encargados de cómputo —21 en cada caso—, así como para cada grupo de los coordinadores de distritos (644), de centros poblados (158), de local (1.181), de mesa (2.954) y capacitadores (94). Además, se efectuaron talleres para el nuevo personal incorporado como coordinadores de mesa.

Los talleres dirigidos a los actores electorales —entre electores, miembros de mesa, personeros, etc.— se realizaron entre las semanas del 20 al 26 de noviembre y del 27 de noviembre al 4 de diciembre en 895 locales en las diez regiones. En este período se alcanzó capacitar al 35,63% de los electores. Las regiones Amazonas, Ayacucho, Pasco y Tumbes alcanzaron este porcentaje, mientras que en algunos casos lo sobrepasaron. Otras regiones como Lambayeque y Madre de Dios quedaron, no obstante, por debajo del promedio.

En relación con los miembros de mesa, se llegó a capacitar al 63,78% del total. La región Puno alcanzó el mayor porcentaje de miembros de mesa capacitados (77,86%) y la región Lambayeque tuvo menos miembros de mesa capacitados al alcanzar solo un 49,37% de su total.

Cuadro 4.3

Fuente: OGA – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Cuadro 4.4

Actores electorales capacitados por regiones en la Segunda Elección Regional 2010

Región	Electores	Electores capacitados	Porcentaje de electores capacitados	Miembros de mesa sorteados	Miembros de mesa capacitados	Porcentaje de electores capacitados
Amazonas	225.853	92.367	40,90	6.738	4.894	72,63
Ayacucho	362.985	15.262	43,05	10.458	7.660	73,25
Huánuco	437.387	152.740	34,92	12.852	6.929	53,91
Ica	510.139	194.053	38,04	17.682	9.744	55,11
Lambayeque	771.685	185.442	24,03	26.838	13.250	49,37
Lima	609.332	214.074	35,13	20.178	14.500	71,86
Madre de Dios	69.555	21.853	31,42	2.135	1.566	73,31
Pasco	164.147	77.312	47,10	4.854	3.108	64,03
Puno	772.075	292.188	37,84	24.006	18.690	77,86
Tumbes	135.663	59.771	44,06	4.608	2.797	60,70
Total	4.058.821	1.446.062	35,63	130.349	83.138	63,78

A fin de apoyar la labor de capacitación, tanto del personal de las ODPE como de los principales actores electorales —electores y miembros de mesa—, se distribuyeron un total de 5.537 cuadernos de trabajo para orientar las actividades de los trabajadores de las ODPE, 2.029.412 cartillas para los electores y 141.771 cartillas para los miembros de mesa.

Así también, se puso a disposición material de instrucción y difusión electoral en la Web institucional de la ONPE, entre los que figuraban afiches, volantes y dípticos informativos además de las cartillas de electores y de miembros de mesa y nuevos videos informativos acerca del proceso de la Segunda Elección Regional.

Cuadro 4.5

Electores capacitados por períodos en Segunda Elección Regional 2010

Período de capacitación	Electores capacitados	Porcentaje (%) total
Del 20 al 26 de noviembre de 2010	436.529	10,76
Del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 2010	1.009.533	24,87
Total de electores capacitados	1.446.062	35,63

Cuadros 4.4 y 4.5

Fuente: Área de Capacitación Electoral – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

La capacitación tanto de los electores y los miembros de mesa como de los personeros, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y de observadores electorales, se realizó en un período de quince días. El primer período de capacitación se desarrolló entre el 20 y el 26 de noviembre, y el segundo período entre el 27 de noviembre y el 4 de diciembre. La asistencia y participación de estos actores electorales, como en el proceso de primera elección, se produjo principalmente en las últimas jornadas formativas.

La capacitación de dos semanas abarcó varias estrategias desarrolladas en talleres y reuniones grupales y personalizadas. En el caso de los miembros de mesa, durante la primera semana el porcentaje de asistencia alcanzó el 25,16%, pero ascendió en la siguiente semana a 38%. Al final del período de capacitación, se cubrió el 63,7%. A pesar de las limitaciones, algunas localidades demostraron tener buena voluntad para la asistencia a las jornadas de capacitación, como es el caso de las ODPE de Huaral y Cangallo, donde los récord de asistencia llegaron a alcanzar el 83% y 80%, respectivamente, superando incluso las metas establecidas por la ONPE.

Miembros de mesa capacitados por cargo y por período de capacitación en Segunda Elección Regional 2010

Cuadro 4.6

Período de capacitación	Presidente	Secretario	Tercer Miembro	Suplentes			Total	Porcentaje (%) de avance
				Primer	Segundo	Tercer		
Del 20 al 26 de noviembre de 2010	6.045	5.590	5.613	5.197	5.041	5.307	32.793	25,16
Del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 2010	8.829	8.779	8.594	8.068	8.063	8.012	50.345	38,62
Total de miembros capacitados	14.874	14.369	14.207	13.265	13.104	13.319	83.138	63,78

En relación con otros actores electorales, se puede apreciar la misma tendencia de participación de último momento. En el primer período de capacitación participaron 751 personeros mientras que en el segundo se presentaron 6.631. En el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, 152 participaron en el primer período y 9.619 en el segundo. Asimismo en la categoría de otros actores —como comunicadores y observadores—, observamos que solo 48 personas se presentaron durante la primera semana y 660 en la segunda.

Personeros, miembros de las FF. AA., PNP y otros actores electorales capacitados por períodos en Segunda Elección Regional 2010

Cuadro 4.7

Período de capacitación	Personeros	FF. AA. – PNP	Otros
Del 20 al 26 de noviembre de 2010	751	152	48
Del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 2010	6.631	9.619	660
Total de actores electorales capacitados	7.382	9.771	708

Cuadros 4.6 y 4.7

Fuente: Área de Capacitación Electoral – ONPE.

Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

c **Difusión electoral**

La difusión del proceso electoral de la ONPE estuvo a cargo de la Oficina General de Comunicaciones (OGC), órgano de apoyo que elaboró y ejecutó el «Plan de medios de la campaña publicitaria con fines de difusión y motivación al elector para la Segunda Elección Regional 2010», aprobado con la Resolución Jefatural N.º 194-2010-J/ONPE, el 19 de noviembre. De esta manera, la ONPE desplegó avisos en diferentes medios de comunicación para que la ciudadanía estuviera frecuentemente informada acerca de la continuidad del proceso de la segunda elección regional. Los principales medios escogidos para esta ocasión fueron la televisión en los ámbitos nacional y local con un total de 5.784 avisos transmitidos; las radio emisoras nacionales y locales con 57.848 avisos y los diarios de circulación nacional y local, incluyendo la página Web del diario *El Comercio*, con 113 avisos publicados.

El aspecto informativo-motivador de los avisos buscó orientar a los electores acerca de cómo votar correctamente en la cédula de sufragio y dónde encontrar información adicional sobre el proceso electoral en curso. A los miembros de mesa, además, se les brindó consejos útiles para su desenvolvimiento durante la jornada electoral. Con la finalidad de obtener una mejor difusión de la información, se procuró que esta se registrara también en lenguaje de señas para sordomudos y que los avisos radiales se transmitieran en quechua y aimara, en especial en las regiones Ayacucho y Puno.

En relación con la franja electoral que el Estado ofrece a las listas participantes en elecciones regionales, la GOECOR coordinó el sorteo respectivo el 19 de noviembre, en diez sedes de ODPE ubicadas preferentemente en las capitales de las regiones que participaron en el proceso. El sorteo se realizó en presencia de representantes de las autoridades de los organismos electorales —JNE, RENIEC, ONPE—, así como de representantes de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Defensoría del Pueblo, Ministerio Público, autoridades locales, personeros, prensa y público en general.

d **Supervisión de fondos partidarios**

En relación con la rendición de cuentas que las listas en competencia deben presentar a la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), se registró que solo cuatro de ellas —de un total de veinte— cumplieron con rendir sus respectivos informes de ingresos y gastos durante la campaña electoral, según normativa. Estas correspondieron a tres movimientos regionales y una alianza electoral regional. En la región Amazonas hicieron la rendición de cuentas ambas organizaciones políticas: Alianza Regional Juntos por Amazonas y el Movimiento Independiente surge Amazonas. En Ica presentó el informe respectivo solo el Frente Regional Progresista Iqueño, mientras que en la capital del país lo hizo Concertación para el Desarrollo Regional Lima.

Según los informes de la GSFP, los ingresos de estas listas ascendieron a 141.900 nuevos soles y sus egresos registrados a 35.052.37 nuevos soles.¹⁰⁶

e **Ejecución descentralizada del proceso: las ODPE**

Con la finalidad de optimizar la ejecución descentralizada del proceso, la OGPP propuso la conformación de 21 ODPE, para lo que consideró los criterios de continuidad espacial, contigüidad y accesibilidad en las diez regiones. Esta disposición quedó establecida en la Resolución Jefatural N.º 188-2010-J/ONPE, la cual dispuso además la contratación y nueva reasignación del personal que haya mostrado alta capacidad y buen desempeño en sus labores en el proceso anterior.

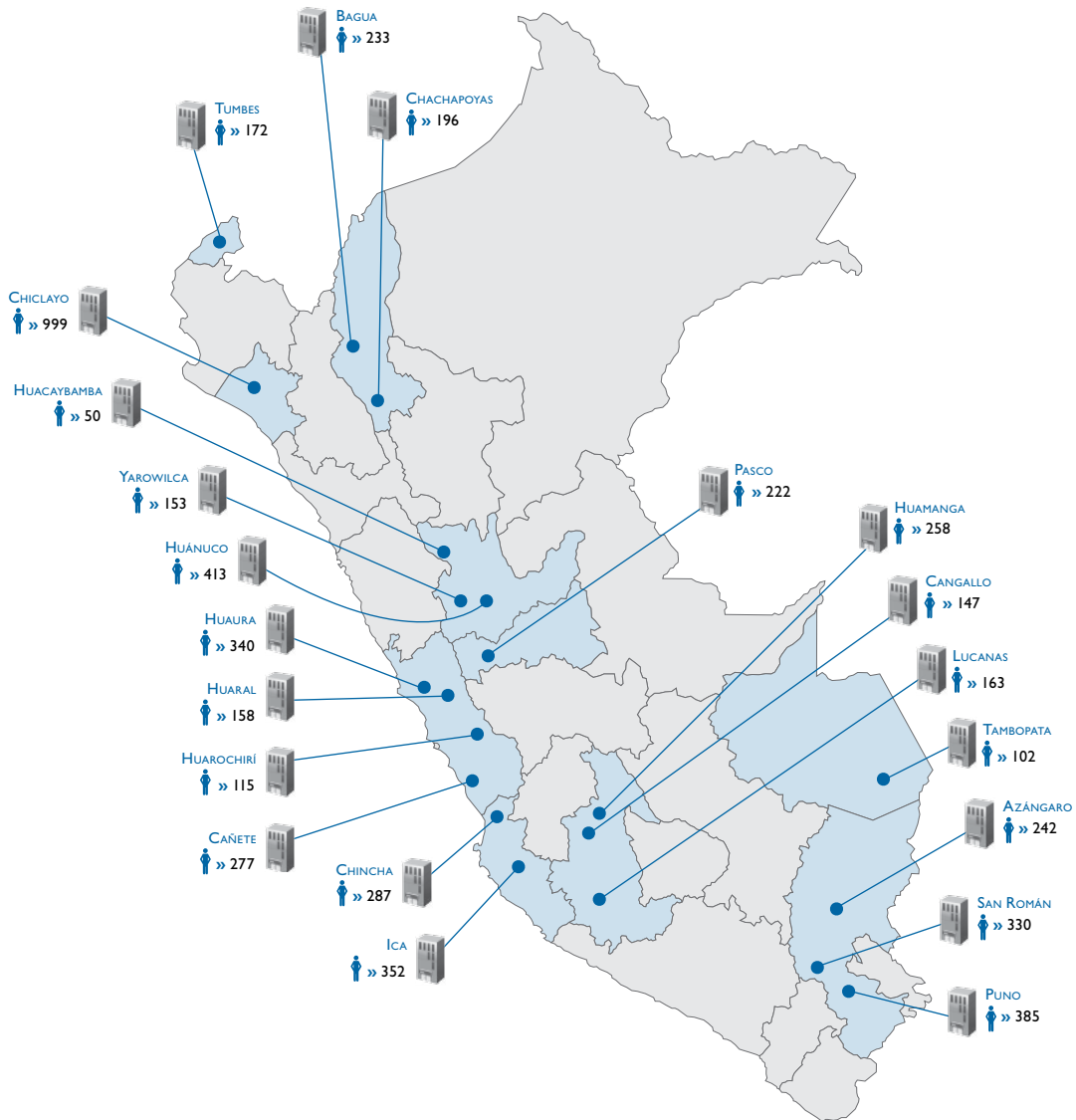
En la ejecución de los procesos de ERM y Referéndum nacional 2010 funcionaron 30 ODPE en las diez regiones de esta segunda elección. Las tres ODPE de Amazonas se fusionaron en dos y las cinco ODPE de Ayacucho en tres. A la par, las cinco ODPE de Huánuco y Puno se redujeron a tres ODPE cada una, mientras que en la región Lima, el número de ODPE se disminuyó de cinco a cuatro. Las regiones restantes mantuvieron el mismo número de sedes de ODPE. En este escenario, las regiones que contaron con el mayor número de sedes de ODPE fueron Ayacucho, Huánuco, Lima y Puno; los que tuvieron menor número de ODPE fueron Amazonas, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Pasco y Tumbes.

En cuanto a los colaboradores contratados por las ODPE, la GOECOR se encargó de reasignar al personal que consideró más eficiente en la continuación de sus labores para esta segunda elección. En el mapa 4.1 se observa que el mayor porcentaje del personal empleado por las ODPE correspondió a la ODPE Chiclayo (17,89%) en la región Lambayeque, una de las regiones más pobladas del grupo y la novena región más poblada del país. Las siguientes fueron la ODPE de Huánuco (7,4%) y la de Puno (6,89%) en las regiones del mismo nombre. La ODPE con menos personal empleado fue la de Huacaybamba, en la región Huánuco, con 50 empleados.

El personal contratado estaba especializado en las labores propias de un proceso electoral, como el recientemente concluido en octubre de 2010; ello favoreció un rápido y más eficiente desempeño de sus labores. En estas circunstancias, el mayor número de personal contratado correspondió al rubro de coordinadores de mesa, quienes llegaron a representar al 55,8% del total, seguidos por los coordinadores de local con 22% y los coordinadores distritales con 11,6% del total del personal. Esta tendencia de contratación coincide con el proceso de la primera elección de presidentes y vicepresidentes regionales 2010.

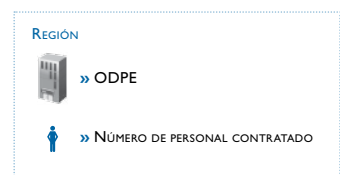
Mapa 4.1

Número de personal contratado en las ODPE para la Segunda Elección Regional 2010



Mapa 4.1

Fuente: GOECOR– ONPE.
 Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

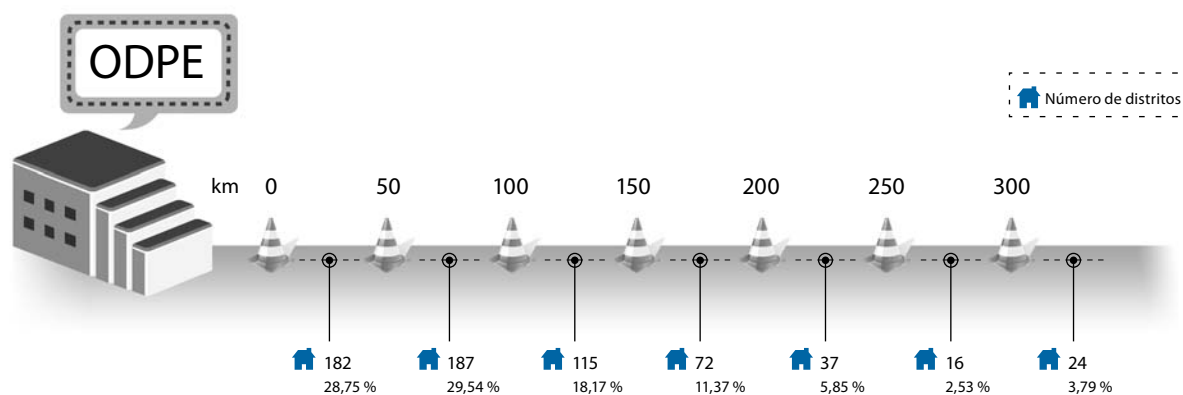


f Condiciones de trabajo en las ODPE

En la relación de 633 distritos registrados por la ONPE, en este proceso, se observa que las mayores distancias entre los distritos y sus respectivas sedes de ODPE se encuentran en la región Amazonas, como son los casos de los distritos de Providencia y Ocumal que examinamos en la descripción de los procesos correspondientes al 3 de octubre de 2010. Una situación similar se registró en los distritos de San Buenaventura y Cholón de la provincia de Maraón, en la región Huánuco, que se encuentran a 725 km y 710 km respectivamente de su sede ODPE más cercana (Huacaybamba) y cuyo acceso solo es posible en camionetas de doble tracción en carreteras que suelen estar en buenas condiciones. Estos viajes pueden durar entre 20 y 23 horas.

Distritos ubicados según distancias recorridas desde sus sedes ODPE en la Segunda Elección Regional 2010

Gráfico 4.4



En las regiones Amazonas y Madre de Dios, algunas rutas empleadas son preferentemente vías fluviales, en otros casos pueden ser lacustres como en la región Puno. De los 633 distritos que la ONPE estableció en el cuadro de rutas para las 21 ODPE, registró que 182 de ellos (28,75%) se encontraban a menos de 50 km de distancia de sus sedes ODPE; 187 (29,54%) se ubicaban entre 50 km y 100 km de distancia y 115 (18,17%) estaban entre 100 km y 149 km de distancia. Solo 72 distritos (11,37%) estaban entre 150 km y 199 km, y otros 77 (12,16%) a más de 200 km de distancia. Las ODPE pudieron acercarse de este modo a todos los distritos y centros poblados que participaban en la Segunda Elección Regional 2010.

Asimismo, era imprescindible contar con un registro de los tiempos que tomaba hacer los recorridos entre los distritos y las ODPE. En este aspecto, el factor distancia se relativizó frente a las dificultades del viaje y de las condiciones del transporte que hicieron más rápidos y fluidos los viajes. Distritos como El Cenepa en la provincia de Condorcanqui de la región Amazonas se

Gráfico 4.4

Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

ubica a 440 km de su sede en la ODPE Bagua, sin embargo, el tiempo de recorrido podía ser superior a cualquier otro distrito. Para acceder a él, se necesitaban 35 horas de viaje, sea por vía terrestre en camioneta o vía fluvial en deslizador y camino a pie; mientras que para llegar al distrito de Ocumal en la misma región a 773 km de distancia de su respectiva ODPE, tomaba un total de 32 horas de viaje entre camioneta y acémila. Los distritos de San Pedro de Larcay y Huacaña en la provincia de Sucre de la región Ayacucho tienen distancias relativamente cercanas a su ODPE en Cangallo (166 y 140 km respectivamente), pero tomaba hasta 16 horas de viaje en camioneta y combi entre carreteras afirmadas y trochas carrozables. En un contexto similar, distritos como Ayna o Luis Carranza de la provincia de La Mar en la región Ayacucho tenían distancias respecto a su ODPE en Huamanga de 160 y 150 km respectivamente; no obstante, el tiempo empleado era solo de ocho horas.¹⁰⁷

En el gráfico 4.5 observamos la relación de distritos registrados por intervalos de horas de viaje. Así, encontramos que el tiempo de recorrido para acceder a 379 distritos (59,59%) desde sus respectivas ODPE era menos de 4 horas; 186 distritos (29,25%) eran accesibles después de viajar entre 4h y 8h; para llegar a 39 distritos (6,13%) tomaba entre 8h y 12h. Finalmente, para acceder a 18 distritos (2,83%) era necesario emplear entre 12h y 16h y los últimos distritos (2,2%) podían tomar entre 16h y 36h.¹⁰⁸

Gráfico 4.5

Distritos ubicados según horas recorridas desde sus sedes ODPE en la Segunda Elección Regional 2010

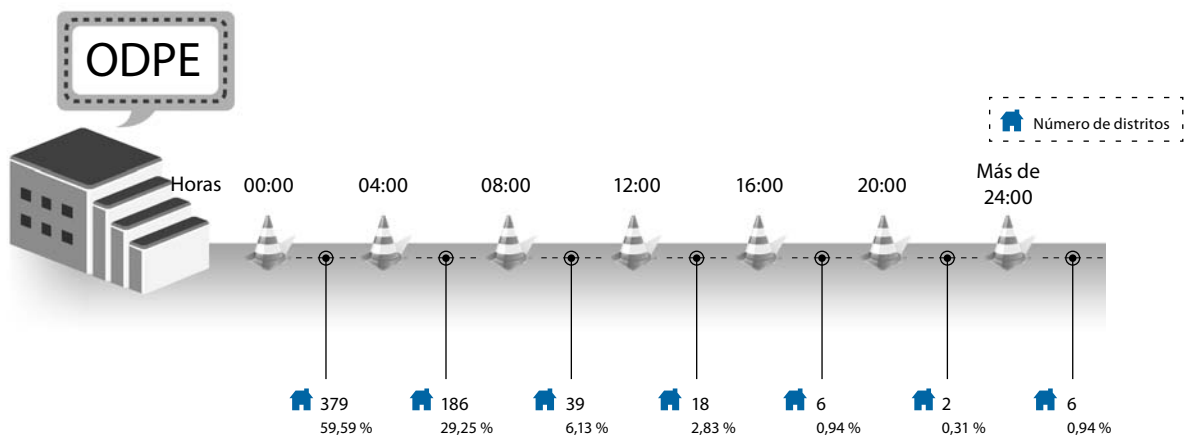


Gráfico 4.5

Fuente: OGPP- ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral - ONPE.

g Material electoral

El número de ánforas, que corresponde al número de mesas de sufragio, ascendió a 21.725 para la Segunda Elección Regional 2010. Asimismo, la cantidad de cédulas, que guarda relación con el número de electores, se contabilizó en 4.058.821. A estas cantidades, la ONPE agregó un 10% de material de reserva de ánforas para su uso en caso de contingencias: en total, 2.127 ánforas.

Igualmente, se produjeron y distribuyeron 6.518 ánforas de capacitación y 10.863 ánforas para el simulacro del proceso electoral. Aquellos materiales se encontraban totalmente embolsados y dispuestos para su traslado en cajas junto a las ánforas de sufragio que sumaron en total 21.725 y a las destinadas a reserva (2.127). En las ánforas se encuentran los kits para las etapas de instalación, sufragio y escrutinio —cédulas de sufragio, actas-padrón, hologramas, etiquetas autoadhesivas, el formato de observación o reclamos, etc.—, así como una caja de útiles —bolígrafos, tinta indeleble y el tampón para la huella digital— para su uso durante la jornada electoral.

La cédula para la Segunda Elección Regional 2010 presentó el símbolo y la imagen de los candidatos a presidentes regionales de las dos listas en competencia que obtuvieron las más altas votaciones en la primera elección. De acuerdo con el anexo 10 de la Resolución Jefatural N.º 141-2010-J/ONPE, la cédula tuvo por medidas 14,85 cm de ancho por 21 cm de largo y siguió el diseño presentado en la imagen 4.1.

Anverso del modelo de cédula de capacitación utilizado en la Segunda Elección Regional 2010

Imagen 4.1



La cantidad de ejemplares producidos de cédulas de sufragio se ajustó al número de electores. De manera adicional, se produjo una reserva de 2,6% para contingencias (108.350 cédulas), lo que sumó finalmente un total de 4.167.171 cédulas de sufragio.

Imagen 4.1

Fuente: Resolución N.º 141-2010-J/ONPE.

Cuadro 4.8

Número de cédulas de sufragio para la Segunda Elección Regional 2010

N.º	Regiones	Cédulas	Reserva	Total de cédulas
1	Amazonas	225.853	8.200	234.053
2	Ayacucho	362.985	12.100	375.085
3	Huánuco	437.387	10.300	447.687
4	Ica	510.139	13.100	523.239
5	Lambayeque	771.685	19.900	791.585
6	Lima	609.332	18.400	627.732
7	Madre de Dios	69.555	1.700	71.255
8	Pasco	164.147	4.050	168.197
9	Puno	772.075	17.350	789.425
10	Tumbes	135.663	3.250	138.913
Total		4.058.821	108.350	4.167.171

El despliegue del material electoral se realizó entre el 26 y el 30 de noviembre, en 14 rutas que incorporaron a las 21 ODPE como puntos de referencia en la distribución de los materiales electorales procedentes de Lima.¹⁰⁹ En este sentido, las estimaciones de distancias entre distritos y ODPE, al igual que las horas de viaje entre ellos, sirvieron para organizar de una manera más eficaz las rutas y horarios que debían emplearse en el despliegue y repliegue del material electoral. El tiempo acumulado estimado de transporte de los materiales fue de 260 horas de viaje y 30 horas de entrega de material o de transbordo. Desde el punto de vista del tiempo acumulado de las catorce (14) rutas diseñadas por la ONPE, ello significó 290 horas de viaje.

La ruta 1 se registró como la ruta temporal más extensa que tuvo que sortear la ONPE para acceder a Puerto Maldonado, sede de la ODPE de Tambopata en Madre de Dios, capital de la región Madre de Dios. Este recorrido tuvo como punto de partida el tramo entre Lima y Puquio (12 horas de viaje), luego de Puquio a Cusco (13 horas), de Cusco a Quincemil (11 horas de viaje) y de Quincemil a Puerto Maldonado (12 horas de viaje), lo que sumó en total 49 horas de viaje realizadas en cuatro días. El tiempo más corto para el despliegue del material, por otro lado, se encontró en la ruta número 12 que cubre el itinerario de Lima a San Vicente de Cañete, sede de la ODPE de Cañete, la cual se cumplió en cuatro horas de viaje incluido el tiempo de entrega del material.

El repliegue del material electoral de las diferentes ODPE a los almacenes de la ONPE en la ciudad de Lima se produjo entre los días 16 y 17 de diciembre por tierra y el día 18 de diciembre por vía aérea en el caso de la ODPE de Tambopata en Puerto Maldonado. Se planificaron quince (15) rutas de repliegue y se emplearon 223 horas acumuladas de viaje —sin contar el viaje aéreo

Cuadro 4.8

Fuente: GGE – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

de Tambopata a Lima— para recibir los materiales electorales en los almacenes de la ONPE. La ruta que acumuló más horas de viaje fue la número 2 que correspondió a la realizada por las ODPE de Tumbes, Chachapoyas y Bagua, la cual llegó a sumar hasta 38 horas de viaje. En esta relación siguen las rutas 5 y 6 que requirieron 28 horas de viaje cada una. Ambas rutas incorporaban a las ODPE de Puno, Azángaro y San Román. Las rutas más cortas de repliegue fueron las correspondientes a las ODPE de Cañete y Huarochirí (13 y 14 respectivamente) que emplearon cuatro horas de viaje hacia Lima cada una.

4.3 Características de la jornada electoral

a Locales y mesas de votación

Para la jornada electoral, la ONPE dispuso el establecimiento de 21.725 mesas de sufragio en 1.245 locales de votación en las diez regiones convocadas para la Segunda Elección Regional 2010. La mayoría de las mesas fueron instaladas en las regiones de Lambayeque (4.473) y Puno (4.001), mientras que en Madre de Dios se emplazaron solo 356 mesas de sufragio. El mayor número de locales estuvo en Ayacucho, Lima y Puno, cada uno con 198 centros de votación. La menor cantidad de puntos de votación se registró en Tumbes (27) y Madre de Dios (19).

Con la finalidad de facilitar el ejercicio del sufragio de los electores de centros poblados alejados de sus capitales distritales, designados como centros de votación, la ONPE instaló 162 mesas en centros poblados en este proceso de elección. El mayor número de mesas en centros poblados rurales se ubicó en las regiones Ayacucho (53) y Amazonas (40).

Locales y mesas de votación en la Segunda Elección Regional 2010

Cuadro 4.9

Regiones	Locales de votación	Mesas de sufragio	Mesas en centros poblados
Amazonas	142	1.123	40
Ayacucho	198	1.743	53
Huánuco	137	2.142	24
Ica	108	2.947	2
Lambayeque	172	4.473	9
Lima provincias	198	3.363	17
Madre de Dios	19	356	1
Pasco	46	809	9
Puno	198	4.001	7
Tumbes	27	768	0
Total	1.245	21.725	162

Cuadro 4.9

Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

b Miembros de mesa

El papel de los miembros de mesa siempre es central en toda jornada electoral. Luego de los períodos de capacitación de la primera y segunda elección, la simplificación de normas que redujeron las causales de observación de actas así como la reducción del número de candidatos en esta segunda elección regional, se llevó adelante un proceso que arrojaría resultados rápidos y con menor cantidad de actas observadas.

Cuadro 4.10

Miembros de mesa según sexo en la Segunda Elección Regional 2010

Regiones	Hombres	Mujeres	Total
Amazonas	4.004	2.734	6.738
Ayacucho	6.268	4.190	10.458
Huánuco	7.440	5.412	12.852
Ica	9.046	8.636	17.682
Lambayeque	13.994	12.844	26.838
Lima	10.437	9.741	20.178
Madre de Dios	1.266	869	2.135
Pasco	2.678	2.176	4.854
Puno	14.885	9.121	24.006
Tumbes	2.494	2.114	4.608
Total	72.512	57.837	130.349

Los miembros de mesa para esta segunda elección regional fueron los mismos que estuvieron en la primera elección regional 2010. Solo se retiró a un residente extranjero que era miembro suplente de mesa en Madre de Dios y que no le correspondía votar en esta segunda elección, dado que únicamente le correspondía el sufragio en el ámbito local. La cifra de miembros de mesa llegó a 130.349 ciudadanos. El mayor número de ellos se concentró en Lambayeque (26.838) y Puno (24.006) y la menor cantidad de miembros de mesa estuvo en Madre de Dios (2.135).

En esta Segunda Elección Regional 2010, la mayoría de los miembros de mesa fueron hombres: 72.512 frente a 57.837 mujeres. Cerca de la mitad de los miembros de mesa tenían estudios secundarios completos (64.590), luego se encuentran aquellos con estudios superiores (51.210). Ambos niveles de instrucción de los miembros de mesa tienen presencia mayoritaria, representando el 49% y 39% del total, respectivamente. Los ciudadanos con secundaria completa que asumieron los cargos de presidente, secretario, segundo suplente y tercer miembro suplente son la mayoría de los seleccionados. Los miembros de mesa con estudios superiores completos tenían en cambio mayoría para los puestos de tercer miembro y primer suplente.

En este contexto, quienes tuvieron la responsabilidad de conducir el proceso en las mesas electorales fueron ciudadanos con estudios secundarios y/o superiores, cuyas edades se concentraban entre los 20 y 49 años, grupo que representa el 75,2% de los miembros de mesa.

En cuanto a la participación de los miembros de mesa, se registró una asistencia del 75,5% de los titulares y del 67,9% de los suplentes en la jornada

Cuadro 4.10

Fuente: OGPP – ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

electoral. El ausentismo en promedio para los miembros de mesa titulares fue de 24,47%, mientras que para los suplentes fue de 32,1%.

No se reportaron incidentes, excepto en el centro poblado de Oroncoy, de la provincia de La Mar, en la región Ayacucho, donde no se instalaron dos mesas de sufragio y no se llevaron a cabo las elecciones por problemas climáticos.

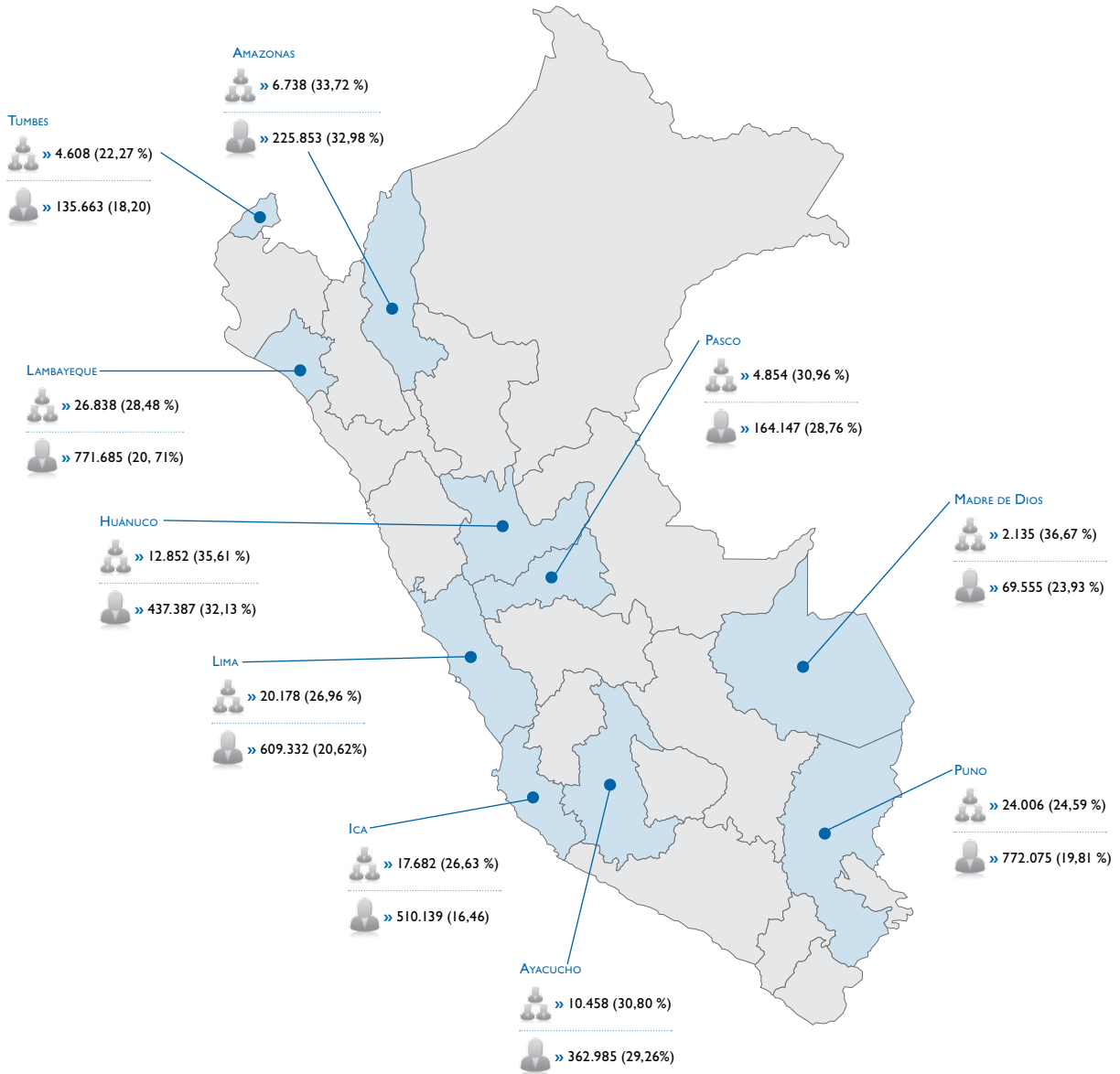
c Participación electoral

En cuanto a los índices de participación del electorado, observamos que en la Segunda Elección Regional 2010 se produjo una asistencia menor que en las ERM y Referéndum nacional 2010. El promedio general de asistencia del electorado en el primer proceso fue de 85,86%, mientras que en la segunda elección la participación disminuyó a 77,03%, por lo que el porcentaje de ausentes se incrementó de 14,14% a 22,97%.

El incremento del ausentismo podría atribuirse al hecho de que es la primera vez que se aplicó una segunda elección en el proceso de los comicios regionales. Así, en esta última elección, dicho índice alcanzó el nivel más alto de ausentismo presentado en las elecciones regionales. Las regiones con más altos porcentajes de ausentismo fueron Amazonas (32,98%), Huánuco (32,13%), Ayacucho (29,26%) y Pasco (28,76%). Entre las regiones con menos ausentismo figuran Ica (16,46%) y Tumbes (18,2%).

Mapa 4.2

Miembros de mesa y electores en la Segunda Elección Regional 2010



Mapa 4.2

Fuente: GSIE – ONPE.
Portal de la ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

REGIÓN

- » MIEMBROS DE MESA SORTEADOS (% OMISOS)
- » ELECTORES (% AUSENTISMO)

4.4 Resultados electorales

Los primeros avances de resultados fueron dados a conocer a las pocas horas de concluida la jornada electoral del 5 de diciembre de 2010. Esta primera comunicación de los resultados se hizo pública al 46% de las actas electorales procesadas y correspondió a las diez regiones participantes en la segunda elección regional. El 6 de diciembre, tres regiones —Ica, Lambayeque y Tumbes— contabilizaban resultados al 100% de las actas electorales y seis (6) regiones —Amazonas, Ayacucho, Madre de Dios, Pasco, Puno y Lima— registraban resultados al 90%. Huánuco, por motivos climáticos, registraba resultados con solo un 75% de actas electorales procesadas.

Entrega de primeros resultados oficiales en la Segunda Elección Regional 2010

Cuadro 4.11

Proceso	Fecha	Regiones	Porcentaje (%) avance de actas procesadas
Elecciones Regionales 2010, Segunda Elección	05/12/10	Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Pasco, Puno, Tumbes y Lima	46,03
	06/12/10	Ica, Lambayeque y Tumbes	100,00
		Amazonas, Ayacucho, Madre de Dios, Pasco, Puno y Lima	90,00
	07/12/10	Huánuco	75,00
		Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Madre de Dios, Pasco, Puno y Lima	99,90
08/12/10	Amazonas, Ayacucho, Huánuco, Madre de Dios, Pasco, Puno y Lima	100,00	

El 7 de diciembre, siete regiones registraban los resultados al 99,9% del total de sus actas electorales. El 8 de diciembre la ONPE dio los resultados al 100%, para lo que se contabilizaron 21.725 actas electorales, número que coincide con el de las mesas de sufragio.

Cuadro 4.11

Fuente: ONPE – OGC.
Notas de prensa. Portal de la ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Cuadro 4.12

Porcentaje de listas que obtuvieron más alta votación en la Segunda Elección Regional 2010

Regiones	Organización política	Porcentaje (%) votos válidos	Total votos válidos	Porcentaje (%) votos emitidos	Total votos emitidos
Amazonas	Alianza Regional Juntos por Amazonas	53,58	141.990	50,27	151.365
Ayacucho	Alianza para el Progreso	55,29	233.240	50,22	256.793
Huánuco	Partido Democrático Somos Perú	50,48	275.892	46,92	296.859
Ica	Frente Regional Progresista Iqueño	50,59	398.658	47,33	426.187
Lambayeque	Alianza para el Progreso	71,08	562.135	65,30	611.907
Lima	Patria Joven	53,09	451.960	49,61	483.688
Madre de Dios	Bloque Popular Madre de Dios	54,69	49.638	51,31	52.909
Pasco	Alianza Regional Todos por Pasco	59,15	110.032	54,76	108.264
Puno	Proyecto Político Aquí	52,79	542.930	46,29	619.124
Tumbes	Luchemos por Tumbes	52,45	100.129	47,32	110.974

Cuadro 4.12

Fuente: Portal de la ONPE.
Elaboración: Área de Información e Investigación Electoral – ONPE.

Notas

R

- 1 Artículos 3.º, 43.º y 45.º de la Constitución Política del Perú de 1993.
- 2 Numeral 17 del art. 2.º de la Constitución Política del Perú de 1993.
- 3 La Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N.º 26300 fue publicada el 3 de mayo de 1994.
- 4 Véase Altman (2005: 206-208) quien resume las percepciones de algunos especialistas acerca de las ventajas y desventajas de los mecanismos de democracia directa.
- 5 Samuel Huntington ha descrito tres olas democratizadoras: la primera que cubriría de 1828 a 1936, la segunda que se extiende entre 1943 y 1964 y la tercera iniciada en 1974 (HUNTINGTON 1994).
- 6 Siguiendo a Giovanni Sartori, la democracia prescriptiva se encuentra en el ámbito del «deber ser»; vale decir, en el marco de la normatividad y de los ideales. Este aspecto del «deber ser» tiene como función principal contrastar y equilibrar lo real e impulsar lo real hacia una mejoría (2003: 79).
- 7 Artículo 32.º de la Constitución Política del Perú de 1993 y art. 37.º de la Ley N.º 26300.
- 8 Siguiendo a los constitucionalistas, Biscaretti di Ruffia y García-Pelayo, Blancas sostiene que tanto el plebiscito como el referéndum consisten en votaciones populares desprovistas de carácter electivo, pero se diferencian en el contenido de la votación: el primero está relacionado con la toma de decisiones políticas y el segundo con el establecimiento de normas jurídicas (2004: 195).

- 9 Considerado un carácter común de las democracias jóvenes, está referida a la concentración del poder en el cargo del Presidente, sin control horizontal (NOHLEN & SCHULTZE 2006: 341).
- 10 El concepto y la institución del «cabildo abierto», no obstante, se mantienen hasta nuestros días. En el art. 119.º de la actual LOM de 2003, por ejemplo, se reconoce al cabildo abierto como una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo sobre un asunto específico. La convocatoria del cabildo se regula mediante ordenanza del Concejo Provincial o Distrital, de ser el caso.
- 11 Lo cual se puede observar en el marco normativo de las municipalidades durante el siglo XIX. Además de las leyes orgánicas de municipalidades (1828, 1834, 1853, 1856, 1861, 1873, 1883, 1892, 1904) y de las leyes reglamentarias o disposiciones sobre elecciones municipales (1825, 1832, 1859, 1875, 1879), otras leyes, decretos y resoluciones dan fe de los ensayos de renovación y continuidad de estas instituciones locales. Aquí algunas de ellas: Decreto mediante el que se restablecen las municipalidades en toda la República, de 30 de enero de 1827; Ley transitoria de municipalidades, 2 de enero de 1857; Resolución legislativa que suspende las elecciones municipales hasta promulgación de la nueva ley orgánica de municipalidades, de 24 de noviembre de 1860; Resolución legislativa que dispone que las municipalidades sean renovadas con regidores elegidos por los colegios de provincia aprobados por el Congreso, de 28 de septiembre de 1864; Decreto que establece la vigencia de la ley orgánica de municipalidades de 1861, de 30 de noviembre de 1865; Decreto que dispone que los colegios electorales de provincia y distrito procedan a elegir el número de municipales propietarios y suplentes según ley, de 3 de marzo de 1868; Resolución legislativa que señala fecha de elecciones para la renovación de los concejos municipales, de 21 de diciembre de 1878; Ley que establece procedimiento para la renovación de los concejos municipales del departamento de Lima, de 4 de febrero de 1879; Decreto que convoca a elecciones municipales, de 20 de octubre de 1888; Decreto que convoca a elecciones parlamentarias y municipales, de 1 de diciembre de 1891; Decreto que establece nueva fecha para elecciones municipales en las provincias de la República por los carnavales, de 5 de febrero de 1897; Ley que dispone que las municipalidades se renueven de acuerdo con el art. 15.º de su ley orgánica, de 16 de septiembre de 1898.
- 12 Véanse las leyes del período, tales como: la Ley N.º 5080 sobre municipalidades provisionales, de 30 de marzo de 1925; la Ley N.º 5644, que autoriza el nombramiento de municipalidades provisionales, de 4 de febrero de 1927; y la Ley N.º 6327, que autoriza al Poder Ejecutivo para designar municipalidades provisionales, de 9 de noviembre de 1928.

- 13 La LEM de 5 de diciembre de 1946 fue dada en el marco de la Constitución Política de 1933, durante el gobierno de José Luis Bustamante (1945-1948). Las labores del Registro Electoral Municipal que exigía dicha ley se realizaron en algunas capitales de provincias; sin embargo, el proceso de elección popular no se concretó. Bustamante fue derrocado por Manuel A. Odría el 29 de octubre de 1948.
- 14 Véase el art. 86.º de la Constitución Política de 1933 y art. 3.º de la LEM de 1946, Ley N.º 10733.
- 15 Véase la Ley N.º 12391, sustituyendo los artículos 84.º, 86.º y 88.º de la Constitución del Estado (1933), para conceder la ciudadanía a la mujer, promulgada el 7 de septiembre de 1955. Esta norma fue posteriormente declarada no vigente por la Ley que inicia el Proceso de consolidación del espectro normativo peruano, Ley N.º 29477.
- 16 La Constitución Política de 1979 desestimó la restricción del derecho de sufragio de los analfabetos contenida en el art. 86.º de la Constitución Política de 1933.
- 17 Véanse las conclusiones 12 y 37 de las Conclusiones Generales del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, de 28 de agosto de 2003.
- 18 El Decreto Ley N.º 25558 también suspende el proceso de las elecciones regionales.
- 19 Artículos 177.º y 182.º del Capítulo XIII «Del Sistema Electoral» de la Constitución Política de 1993. Véanse también artículos 1.º y 2.º acerca de la competencia y función esencial de la ONPE, del Título I «Disposiciones generales» de la LOONPE, Ley N.º 26487.
- 20 Cuotas, asimismo, aplicables en la elección de consejeros de gobiernos regionales.
- 21 Véase la obra de Pedro Planas (1998), quien analiza históricamente (1821-1998) cada una de estas instituciones, así como el problema y reto de la descentralización en el Perú republicano.
- 22 Una bibliografía básica acerca de estas reflexiones, entre otros destacados trabajos de políticos y académicos, es el ensayo «Regionalismo y centralismo» que forma parte del clásico texto de José Carlos Mariátegui (2007 [1928]), y los libros *La realidad peruana* de Víctor Andrés Belaúnde (1991 [1931]) y *El descentralismo* de Emilio Romero (1987[1932]). Además es interesante revisar el examen histórico del problema del centralismo en el Perú presentado en el Plan Nacional de Regionalización de la Ley N.º 23878 de 1984.

- 23 Véase también la novena disposición transitoria del Título VII de la Constitución Política de 1979, donde se define el plazo de tres años para que el Ejecutivo presente al Legislativo el proyecto de Plan de Nacional de Regionalización, para que este último se pronuncie sobre su aprobación o rechazo.
- 24 Acerca de las características del sistema electoral regional de 1989-1990, véase el estudio de ONPE (2002).
- 25 En abril de 1989, por ejemplo, se aprobaron las leyes orgánicas de algunas regiones, en especial de aquellas que no presentaban problemas en su conformación territorial. Entre ellas pueden ser revisadas: la Ley Orgánica de la Región Andrés Bello Cáceres, Ley N.º 25020; la Ley Orgánica de la Región Chavín, Ley N.º 25021; la Ley Orgánica de la Región Arequipa N.º 25022; Ley Orgánica de la Región Moquegua-Tacna-Puno, Ley N.º 25023. Asimismo, la Ley de Financiamiento de los Gobiernos Regionales, Ley N.º 25193, publicada el 31 de enero de 1990, establecía los criterios, fuentes y usos de los gobiernos regionales en el marco de la Constitución de 1979.
- 26 Entre mayo y julio de 1992, el entonces presidente de la República, Alberto Fujimori, en nombre de «El Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional», decreta nombramientos de carácter «provisional» de los presidentes regionales. Véanse los decretos-ley siguientes: Región Inca (DL N.º 25481); Región Nor-Oriental del Marañón (DL N.º 25482); Región Grau (DL N.º 25483); Región Mariátegui (DL N.º 25484); Región Ucayali (DL N.º 25485); Región Arequipa (DL N.º 25486); Región Libertadores Wari (DL N.º 25504); y otro nombramiento en la Región Inca (DL N.º N.º 25600). Posteriormente, las funciones de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) quedan establecidas en la segunda disposición transitoria del Decreto Ley N.º 26109 que declara en proceso de reorganización y reestructuración administrativa a los Gobiernos Regionales y a las Corporaciones Departamentales de Desarrollo de Lima y del Callao, publicada el 29 de diciembre de 1992.
- 27 Algunas críticas sobre la reforma constitucional de 2002 y las leyes que de ella se desprenden para la formación de regiones y elecciones regionales pueden encontrarse en Remy (2010: 1-6).
- 28 La Ley N.º 27867 fue dada el 8 de noviembre, promulgada el 16 de noviembre y finalmente publicada el 18 de noviembre de 2002.
- 29 En ese orden, los referendos fueron convocados por: 1) Resolución N.º 137-2005-JNE (esta resolución considera a Lima provincias como departamento); 2) Resolución N.º 138-2005-JNE; 3) Resolución N.º 139-2005-JNE; 4) Resolución N.º 140-2005-JNE; y 5) Resolución N.º 141-2005-JNE.

- 30 Ley de Reforma Constitucional, del capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización, publicada el 7 de marzo de 2002.
- 31 Artículo 189.º de la Constitución Política de 1993.
- 32 Este concepto fue retomado del art. 259.º de la Constitución Política de 1979.
- 33 La competencia para definir las circunscripciones electorales se establece en el art. 32.º de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. En dicho artículo se establece, además, que la ONPE puede solicitar modificaciones en las circunscripciones y sus sedes por razones técnicas.
- 34 Artículo modificado por la Ley N.º 29053, publicada el 26 de junio de 2007. Se modifica la conformación del Consejo Regional: el Presidente Regional deja de presidirlo y solo asistirá cuando lo considere necesario o a invitación del propio Consejo, con derecho a voto.
- 35 Véanse el art. 198.º de la Constitución Política de 1993; el art. 33.º del Capítulo III «Regímenes Especiales» de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783; del art. 65.º al 69.º de la Ley orgánica de gobiernos regionales, Ley N.º 27867 publicada el 8 de noviembre de 2002; y del art. 151.º al art. 166.º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972.
- 36 Por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, La Municipalidad Metropolitana de Lima asume las competencias y funciones que se reconocen a un gobierno regional. Por la LOM, tiene competencia sobre las siguientes materias: 1. Planificación, desarrollo urbano y vivienda; 2. Promoción del desarrollo económico social; 3. Abastecimiento de bienes y servicios básicos; 4. Industria, comercio y turismo; 5. Población y salud; 6. Saneamiento ambiental; 7. Transportes y comunicaciones; 8. Seguridad ciudadana.
- 37 Decreto Supremo N.º 007-2007-PCM, aprueba la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND) con la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante.
- 38 Véase del art. 136.º al 138.º de la LOM, Ley N.º 27972. La Ley precisa además, que las municipalidades ubicadas en las fronteras participan de la distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo de Fronteras, no obstante, la Ley del Fondo de Desarrollo de Fronteras aún no ha sido promulgada. Por otro lado, puede ser aplicable, en algunos casos, la Resolución Legislativa N.º 26253, que aprueba el «Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes», publicada el 2 de diciembre de 1993. Véase el art. 32.º del Convenio.

- 39 Véanse también los artículos. 189.º y 194.º de la Constitución Política de 1993, el Título X, «Las municipalidades de centro poblado y las fronteras» de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N.º 27972; la Ley que establece el plazo para la adecuación de las municipalidades de centros poblados a la Ley N.º 27972, Ley N.º 28458, publicada el 9 de enero de 2005.
- 40 Son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (MOLINA 2007: 354-355).
- 41 Es importante señalar que en la mayoría de los países estudiados por Molina existe una mayor proporcionalidad en el ámbito local que en el nacional. En este último, las circunscripciones electorales son pequeñas por lo que fomentan las mayorías absolutas. El caso peruano no se inscribiría en esta tendencia mayoritaria ya que a escala nacional se tiene una mayor proporcionalidad que en el ámbito local (2007: 353). Molina concluye que es posible suponer que la profundización de la democracia y la descentralización tengan como consecuencia el aumento de la autonomía de los gobiernos subnacionales, lo que supondrá una mayor diferenciación entre los sistemas electorales subnacionales y generales (2007: 370).
- 42 Esta precisión es importante ya que en países como Chile la elección de un alcalde es independiente de los votos obtenidos por la lista de sus regidores (BENSA 2002b: 101). De los dieciocho países latinoamericanos estudiados por Molina (2007: 348), catorce eligen de forma directa a la autoridad ejecutiva municipal.
- 43 Modificada por la Ley N.º 27734 de 28 de mayo de 2002 y por la Ley N.º 28633 de 3 de diciembre de 2005.
- 44 La ley se aplicó nuevamente en las elecciones regionales de 2006 debido a que en el referéndum para la integración y conformación de regiones no se constituyó ninguna región.
- 45 Artículo 8.º de la Ley N.º 29470.
- 46 De acuerdo con el art. 6.º de la Ley N.º 29470, el JNE es el órgano responsable de establecer el número de miembros de cada consejo regional (integrado por un mínimo de 7 y un máximo de 25 consejeros), para lo que asigna uno a cada provincia y distribuye los demás en relación con un criterio de población electoral.
- 47 La LPP fue publicada el 1 de noviembre de 2003 y modificada por la Ley que establece normas que regirán para las Elecciones Generales de 2006, Ley N.º 28581; Ley que establece la barrera electoral, Ley N.º

28617 de 29 de octubre de 2005; Ley que modifica la LPP, incorporando la declaración jurada como mecanismo de transparencia en información para los electores, Ley N.º 28624 de 18 de noviembre de 2005; Ley que modifica la LPP para la entrega y publicación del plan de gobierno, Ley N.º 28711 de 18 de abril de 2006; Ley que modifica los artículos 5.º y 24.º de la LPP, Ley N.º 28845 de 26 de julio de 2006; Ley que modifica el artículo 18.º de la LPP, respecto de la afiliación y desafiliación de organizaciones políticas, Ley N.º 29387 de 5 de julio de 2009; y por la Ley que modifica la LPP, Ley N.º 29490 de 25 de diciembre de 2009.

- 48 Véanse las leyes dadas durante el segundo gobierno de Augusto B. Leguía: la Ley N.º 5153 promulgada el 21 de julio de 1925, acerca de las licencias para los peruanos que concurran al plebiscito; la Resolución Legislativa N.º 5691 promulgada el 9 de febrero de 1927 que autorizaba la habilitación de la cuenta «Gastos del Plebiscito»; y la Ley N.º 6789, promulgada el 6 de marzo de 1930, mediante la que se autorizaban las deudas pendientes del pago originadas por la gestión del plebiscito de Tacna y Arica.
- 49 Proyecto de decreto donde establecen las catorce reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo (BASADRE 2005:101).
- 50 En la Ley N.º 4000, de 2 de octubre de 1919, queda registrado el decreto del plebiscito que aprobó la reforma constitucional (BASADRE 1963: 3949).
- 51 En la Asamblea Nacional de 1919 se propuso que la Constitución Política sea sometida a la consideración del pueblo, pero no fue aceptada (WIELAND 2009: 275).
- 52 A fin de decidir sobre diversas reformas constitucionales, señalando el procedimiento a que debe sujetarse y creando los organismos encargados de su ejecución, el plebiscito nacional fue convocado para el 18 de junio de 1939 en la Ley N.º 8875, promulgada el 18 de abril de 1939.
- 53 Véanse la Ley N.º 8891, promulgada el 11 de mayo de 1939, que abre un crédito extraordinario por S/. 60.000,00 para atender a los gastos del plebiscito nacional, y la Ley N.º 8902, promulgada el 12 de junio de 1939, ampliando con la suma de S/. 40.000,00 más el crédito extraordinario mandado abrir por Ley N.º 8891.
- 54 Ley orgánica de creación de la Región de San Martín-La Libertad, Ley N.º 24986.
- 55 Véase la Ley N.º 24872, que regula el procedimiento para el pronunciamiento de la población a que se refiere el art. 260.º (modificaciones a la demarcación regional contenidas en las leyes orgánicas de creación de regiones) de la Constitución Política de 1979, publicada el 29 de junio de 1988.

- 56 Ley N.º 25294, que autoriza la consulta a los pueblos del departamento de San Martín, publicada el 1 de enero de 1991. Según el art. 2.º de esta ley, el Presidente de la República es el responsable de convocar la consulta.
- 57 Véase ONPE (2006).
- 58 La iniciativa popular para la reforma constitucional ya había sido introducida en el art. 306.º de la Constitución de 1979, para lo cual se exigía la participación de cincuenta mil ciudadanos, cuyas firmas debían ser comprobadas por el JNE (BLANCAS 2004: 194).
- 59 Numeral 17 del art. 2.º y art. 31.º de la Constitución Política de 1993.
- 60 Se establecía, por ejemplo, que todo referéndum requiere una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso y solo podría ser sometida a consulta siempre que haya contado con el voto favorable de no menos de dos quintos del número legal de los miembros del Congreso.
- 61 Regulada por los artículos 17.º, 18.º y 19.º de la Ley N.º 26300.
- 62 Artículo 11.º al art. 16.º de la Ley N.º 26300.
- 63 Véase art. 114.º de la LOM, Ley N.º 27972.
- 64 Del artículo 20.º al art. 26.º, y el art. 29.º de la Ley N.º 26300; del art. 26.º al art. 28.º de la LOE, Ley N.º 26859; y el art. 10.º de la Ley de Elecciones Regionales, Ley. N.º 27683.
- 65 Artículos 27.º, 28.º y 30.º de la Ley N.º 26300.
- 66 Del art. 31.º al art. 36.º de la Ley N.º 26300. Modificatoria Ley N.º 29313.
- 67 Ante el proyecto de venta de PETROPERÚ, la Federación Nacional de Trabajadores Petroleros, Energía y afines del Perú (FENPETROL) y algunos sectores de oposición iniciaron el proceso de recolección de firmas para llevar a consulta la aprobación o desaprobación dicho proyecto. Asimismo, se iniciaba una propuesta ciudadana de referéndum para derogar la «Ley de interpretación auténtica» —Ley N.º 26657, publicada el 23 de agosto de 1996, que interpretaba el artículo 112.º de la Constitución referido a la reelección presidencial— aprobada por el Congreso de la República. Esta ley interpretaba que el primer gobierno de Alberto Fujimori, iniciado en 1990, se encontraba fuera de la vigencia del marco constitucional de 1993, por lo que el entonces Presidente de la República estaba facultado para postular a un inmediato segundo período presidencial.
- 68 Ley N.º 26670, «Ratifican al referéndum como derecho de los ciudadanos y modifican artículos de la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos».

- 69 La ONPE ofrece el servicio de venta de kits electorales a través de su Secretaría General.
- 70 Durante el gobierno de Fujimori se buscó aplicar la legislación minera y/o la ley de servidumbre minera en Tambogrande. En el gobierno de Paniagua se establecieron mesas de diálogo donde participaron actores del conflicto socioambiental: el Frente de Defensa de Tambogrande, el Ministerio de Energía y Minas, la empresa minera canadiense Manhattan y la Iglesia católica. La Defensoría del Pueblo durante el gobierno de Toledo sigue la política de diálogo (ÁVILA 2002: 36). El referéndum se realizó el 2 de junio de 2002. La población desaprueba la instalación de la minera canadiense con un 98%.
- 71 Artículo 1.º del Decreto Ley N.º 22591, «Crean en el Banco de la Vivienda del Perú, el Fondo Nacional de Vivienda».
- 72 Numeral 5 del art. 118.º de la Constitución Política de 1993; art. 4.º de la Ley N.º 27683, modificado por el art. 2.º de la Ley N.º 29470.
- 73 El indicador «Esperanza de vida al nacer» se estima a partir de las tasas de mortalidad infantil, de población y servicios de vivienda del INEI. El «logro educativo» es el resultado de la suma de la tasa de alfabetismo y de la asistencia a la educación básica. El alfabetismo es la estimación de las personas de 15 o más años que saben leer y escribir. El nivel de vida digno que puede obtener una persona en su comunidad se mide a través del ingreso familiar per cápita mensual (PNUD2009: 146-147).
- 74 El total de electores con discapacidad en el país asciende a 22.773. De esta cifra 8.031 residen en Lima Metropolitana y no participan en el proceso de elección de gobiernos regionales.
- 75 Instrucciones y disposiciones operativas aprobadas en Resolución Jefatural N.º 224-2006-J/ONPE, dadas en cumplimiento de la Ley que establece facilidades para la emisión de votos de las personas con discapacidad, Ley N.º 29478, publicada el 18 de diciembre de 2009. Esta ley modificó los artículos 65.º, 203.º y 263.º de la LOE, Ley N.º 26859.
- 76 A fin de ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos con discapacidad, la ONPE dispuso de un empadronamiento en línea entre el 15 de julio y el 5 de septiembre de 2010. Nota de prensa «ONPE inicia empadronamiento de electores con discapacidad para las Elecciones Regionales y Municipales-Referéndum 2010» del 15 de julio de 2010.
- 77 De las 48 personas menores de edad registradas, 47 son mujeres. Un solo varón se registra en la región Cajamarca. Adicionalmente, figuran seis mujeres menores de edad que residen y sufragan en Lima Metropolitana, quienes no participan en las elecciones regionales.

- 78 Los datos incorporan electores que tienen educación primaria y secundaria completa e incompleta.
- 79 En concordancia con el numeral 1 del art. 137.º del capítulo VII titulado «Régimen de excepción» de la Constitución Política de 1993, el presidente de la República —con acuerdo del Consejo de Ministros y dando cuenta al Congreso o a su Comisión Permanente—, tiene la facultad de decretar en Estado de Emergencia, por plazo determinado, todo el territorio nacional o parte de él, en caso de perturbación de la paz o del orden interno. Este estado no puede exceder los sesenta días, por lo que al término del plazo se requiere una prórroga mediante nuevo decreto.
- 80 Nota de prensa «San Juan de Lurigancho y San Martín de Porres son los distritos con mayor número de electores en Lima Metropolitana», del 6 de septiembre de 2010.
- 81 La Ley N.º 28480 establece, además, que los miembros de las FF. AA. y de la Policía Nacional no pueden postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias o manifestaciones, ni realizar actos de proselitismo, mientras no hayan pasado a retiro, según la ley.
- 82 «Disposiciones para el voto de los ciudadanos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú», Resolución Jefatural N.º 036-2006-J/ONPE, publicada el 8 de febrero de 2006.
- 83 El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la ONPE fue actualizado por las Resoluciones Jefaturales N.º 030-2010-J/ONPE de 19 de febrero de 2010 y N.º 137-2010-J/ONPE de 3 de agosto de 2010.
- 84 Por Resolución Jefatural N.º 137-2010-J/ONPE del 3 de agosto de 2010 el Área de Capacitación Electoral que pertenecía a la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR) pasó a depender de la Gerencia de Información y Educación Electoral.
- 85 El «Reglamento de Franja Electoral Regional» fue aprobado en la Resolución N.º 1716-2010-JNE de 26 de agosto de 2010. En el art. 9.º de dicho reglamento se establecen las disposiciones que debe seguir la ONPE para realizar el sorteo del orden de aparición de los espacios publicitarios en la Franja Electoral.
- 86 Desde su aprobación, el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios ha adquirido diversas modificaciones, generadas por la necesidad de adecuarlo a los nuevos marcos legales y de optimizar sus procedimientos de verificación y control. Así, ha sido modificado por las Resoluciones Jefaturales N.º 333-2005-J/ONPE, N.º 032-2006-J/ONPE, N.º 050-2006-J/ONPE, N.º 084-2006-J/ONPE, N.º 077-2009-J/ONPE, N.º 186-2009-J/ONPE.

- 87 No incorporamos aquí la rendición de cuentas que entregan las organizaciones políticas semestralmente, tanto en período electoral como no electoral.
- 88 De acuerdo con el art. 31.º de Ley N.º 28094, se consideran fuentes de financiamiento prohibido aquellas que proceden de entidades de derecho público o empresas de propiedad estatal o con participación estatal, de confesiones religiosas de cualquier denominación, de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando están destinados a la formación, capacitación e investigación.
- 89 Véase el capítulo 2 «De los gastos durante la campaña electoral» del Título III del Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios en Resolución Jefatural N.º 060-2005-J/ONPE.
- 90 Véanse, asimismo, el art. 32.º de la Ley Orgánica del JNE, Ley N.º 26486; el art. 24.º de la Ley Orgánica de la ONPE, Ley N.º 26487; y el art. 72.º del Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE (2010a).
- 91 Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 6 de marzo de 2010.
- 92 Es importante anotar que las organizaciones políticas están agrupadas en bloques en las cédulas de sufragio. Dichos bloques fueron previamente definidos por el resultado del sorteo realizado el 22 de junio de 2010, conforme al «Procedimiento para el sorteo de ubicación de bloques de las organizaciones políticas en las cédulas de sufragio de las Elecciones Regionales y Municipales» aprobado mediante Resolución Jefatural N.º 118-2010-J/ONPE.
- 93 Notas de prensa «ONPE habilitará 91 ODPE para las Elecciones Regionales, Elecciones Municipales y el Referéndum 2010» del 27 de julio de 2010 y «ONPE sortea ubicación de partidos políticos en las cédulas de sufragio para comicios del 3 de octubre» del 10 de agosto de 2010.
- 94 Nota de prensa «ONPE sortea ubicación de partidos políticos en las cédulas de sufragio para comicios del 3 de octubre», del 10 de agosto de 2010.
- 95 El despliegue del material electoral a los locales de votación ubicados en diversas ciudades en el extranjero se realizó mediante el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 96 Notas de prensa «ONPE inicia el despliegue de material electoral», del 22 de septiembre de 2010 y «ONPE prosigue el despliegue del material electoral en todo el país», del 25 de septiembre de 2010.
- 97 Según el art. 65.º de la LOE, Ley N.º 26859, los locales de votación son designados por las ODPE en el orden siguiente: Escuelas, Municipali-

- dades, Juzgados y edificios públicos no destinados al servicio de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional o de las autoridades políticas.
- 98 No obstante, según el art. 54.º de la LOE, Ley N.º 26859, si en un distrito se registran menos de doscientos ciudadanos, se instala de todos modos una mesa de sufragio.
- 99 En Lima Metropolitana, los locales con más alto número de mesas y, por ende, más electores fueron algunas universidades de la capital. Entre ellas: la Universidad Ricardo Palma en el distrito de Santiago de Surco que tuvo 344 mesas de sufragio y 60.933 electores; la Universidad Nacional Agraria La Molina en el distrito de La Molina, 250 mesas y 42.345 electores; la Universidad de Lima en el distrito de Santiago de Surco, 203 mesas y 37.224 electores; la Universidad San Martín de Porres en el distrito de Santa Anita, 190 mesas y 33.572 electores; y la Universidad Nacional de Ingeniería en el distrito del Rímac, 188 mesas de sufragio y 46.515 electores. Nota de prensa «Universidades serán los mayores locales de votación en la capital», del 20 de septiembre de 2010.
- 100 El procedimiento de selección y sorteo responde a lo dispuesto por el art. 55.º de la LOE, Ley N.º 26859.
- 101 Disposiciones sobre el procedimiento de designación de miembros de mesa para las Elecciones Regionales, Municipales y Referéndum FONAVI 2010, Resolución N.º 070-2010-J/ONPE.
- 102 Cabe indicar que la ONPE también excluyó del sorteo a los electores de 75 mesas de sufragio de las 3.760 establecidas en el exterior, por presentar las características y alcances señalados en los artículos 231.º y 234.º de la LOE, Ley N.º 26859. Nota de prensa «ONPE selecciona a ciudadanos-candidatos para sorteo de miembros de mesa en el exterior», del 18 de agosto de 2010.
- 103 El software registra, en forma automática, la identificación del lotizador, digitador y del verificador de cada acta procesada. Otro nivel de verificación es el que realizan los técnicos en informática, en los centros de cómputo de las diferentes ODPE, quienes comparan cada acta digitalizada con la información proporcionada por los digitadores y verificadores. Simultáneamente, en los centros de cómputo se realiza el registro de omisos, para lo cual se coteja los controles de asistencia al sufragio.
- 104 Ley que establece las normas que regirán para las Elecciones Generales del año 2006, Ley N.º 28581 cuya primera disposición complementaria autoriza a la ONPE dar inicio a «la implementación progresiva y gradual del voto electrónico a través de medios electrónicos e informáticos o

de cualquier otra modalidad tecnológica que garantice la seguridad, la confidencialidad de la votación, la identificación del elector, la integridad de los resultados y la transparencia en el proceso electoral».

- 105 Exposición de la Dra. Magdalena Chú ante la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, el día 2 de noviembre de 2010. Véase ONPE (2010c: 2).
- 106 El movimiento regional «Concertación para el Desarrollo Regional – Lima» no registra ingresos y las organizaciones políticas «Alianza Regional juntos por Amazonas» y «Frente Regional Progresista Iqueño» no muestran egresos en sus respectivos informes.
- 107 Las diferencias son notables: Ayna y Luis Carranza pueden conectarse vía terrestre (combi y camioneta) en una carretera afirmada y asfaltada que es considerada por la ONPE como «regular a buena», mientras que San Pedro de Larcay o Huacaña difícilmente tienen una carretera y cuentan en su lugar con una vía afirmada y una trocha carrozable, que es considerada por el cuadro de rutas de la ONPE como «mal camino». Igualmente sucede en el distrito El Cenepa, donde solo se puede llegar con camionetas doble tracción, deslizador y a camino a pie, por rutas asfaltadas, afirmados y de trocha carrozable.
- 108 Los tres distritos más lejanos de sus ODPE fueron El Cenepa, Ocumal y Providencia en la región Amazonas. El resto de los distritos podía tomar entre 10 y 26 horas de travesía. De ellos 13 distritos se demoraban entre 12 y 14 horas para llegar a sus ODPE.
- 109 La primera fase correspondió al desplazamiento de los materiales desde la ciudad de Lima hacia las sedes de las ODPE. La segunda fase, al desplazamiento desde los locales más alejados de las ODPE hacia los más cercanos. En el caso de Lima, el desplazamiento se realizó hacia los distritos de las provincias de la región Lima.

Información
consultada

R

Fuentes

Información normativa

Legislación municipal, siglos XIX-XX.

Constitución Política del Perú de 1979.

Constitución Política del Perú de 1993.

Ley N.º 14669, Ley de Elecciones Municipales, 1963.

Ley N.º 23853, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), 1984.

Ley N.º 23878, Plan Nacional de Regionalización, 1984.

Ley N.º 25077, Ley de Elección de Representantes Regionales, 1989.

Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (LEM), 1997.

Ley N.º 24650, Ley de Bases de Regionalización, 1987.

Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Control y Participación Ciudadanos, 1994.

Ley N.º 27680, Reforma constitucional de 1993 sobre descentralización, 2002.

Ley N.º 27683, Ley de Convocatoria de elecciones regionales, 2002.

Ley N.º 27783, Ley de Bases de Descentralización, 2002.

Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, 2002.

Ley N.º 27734, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 26864 de Elecciones Municipales, 2002.

Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) 2003.

Ley N.º 28607, Ley de reforma de los artículos 91.º, 191.º y 194.º de la Constitución Política del Perú de 1993, 2005.

Ley N.º 28869, Ley que promueve la participación de la juventud en las listas de regidores provinciales y municipales, 2006.

Ley N.º 29470, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N.º 27683, Ley de Elecciones Regionales, 2009.

Decreto Supremo N.º 071-88-PCM, Texto único de la Ley de Bases de la Regionalización, 1988.

Decreto Supremo N.º 098-2010- PCM.

Resolución Jefatural N.º 186-2010-J/ONPE, Reglamento para el Tratamiento de las Actas Electorales para el Cómputo de Resultados.

Resolución Jefatural N.º 192-2010-J/ONPE.

Resolución Jefatural N.º 194-2010-J/ONPE.

Resolución Jefatural N.º 195-2010-J/ONPE.

Información institucional

GOBIERNO REGIONAL DE LIMA

s/f Plan de desarrollo regional concertado 2008–2021. Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial. Oficina de Planeamiento.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Memorándum N.º 1003-2010-GGE/ONPE, Solicitud de Información para la sistematización de las ERM 2010.

Memorándum N.º 1019-2010-GGE/ONPE, Solicitud de Información para la Segunda Elección Regional 2010.

Memorándum N.º 198-2010-OGPP/ONPE, información de la Segunda Elección del Proceso Electoral de Elecciones Regionales 2010.

Memorándum N.º 2300-2010-GOECOR/ONPE, Información de las ODPE, Elecciones regionales 2010, Segunda Elección.

Memorándum N.º 1986-2010-OGA/ONPE, Solicita Información de personal - ERM Segunda Vuelta.

Memorándum Circular N.º 047-2010-OGPP/ONPE, Mesas de sufragio y electores hábiles de las ERM 2010.

Memorándum Circular N.º 126 2010-GOECOR/ONPE-ERM-REF, Sorteo de Asignación del orden de aparición de las organizaciones políticas de la franja electoral regional – ERM Segunda Vuelta.

Informe N.º 133-2010-JARRPPII-OGC/ONPE, Ref.: Memorándum N.º 487-2010-SGIEE-GIEE/ONPE.

ONPE-GOECOR. Sub Gerencia de Operaciones Electorales Desconcentradas, Sorteo de franja electoral, ODPE que realizaron el sorteo. Fecha de actualización 16/12/2010.

ONPE-GIEE. Área de Capacitación Electoral, Reporte de Capacitación Electoral del 20 de noviembre al 4 de diciembre de 2010.

ONPE-GPDE (ahora OGPP). Memoria institucional 2006, abril de 2007.

ONPE-GPDE (ahora OGPP). Memoria institucional 2005, marzo de 2006.

Bibliografía

ABAD, Samuel

2009 «Participación ciudadana: avances y retos pendientes». *Elecciones*. Lima, volumen 8, número.º 9, pp.11-38.

AGUILAR, Roisida

2002 «El sufragio de la mujer: Debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932». *Elecciones*. Lima, año 1, número 1, noviembre, pp. 123-164.

ALTMAN, David

2005 «Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?» *Política y Gobierno*. México D.F., volumen XII, número 2, pp. 203-232. Consulta: 11 de febrero de 2011. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XII_N2_2005/02altman.pdf>.

ÁVILA, Rocío

2002 «Tambogrande: Conflicto socioambiental y participación ciudadana». *Páginas*. Lima, volumen. 27, número 174, pp. 34-41.

BASADRE, Jorge

1963 *Historia de la República del Perú*, Quinta edición aumentada y corregida, Tomo VIII. Lima: Ediciones Historia.

2005 *Historia de la República del Perú. [1822-1933]*. Tomo 13. Lima: El Comercio.

BELAÚNDE, Víctor Andrés

1991 [1931] *La realidad nacional*. Lima: Horizonte.

BENSA, Jessica

2002a *Elecciones regionales en el Perú: una comparación entre 1989-1990 y el 2002*. Serie: Documentos de Trabajo. Lima: ONPE, Centro de Investigación Electoral.

2002a «El sistema electoral subnacional en Perú y Chile entre 1980 y 2002». *Elecciones*. Lima, año 1, número 1, pp. 81-119.

BLANCAS, Carlos

2004 «El referéndum en la constitución peruana». *Elecciones*. Lima, año 3, número 3, pp. 193-221.

BOBBIO, Norberto

2008 *El futuro de la democracia*. México, D. F.: FCE.

BOREA ODRÍA, Alberto

2000 «Democracia». En IIDH 2000: 346-370.

CHIARAMONTE, Juan Carlos

2003 «Modificaciones del pacto imperial». En Annino, Antonio & François-Xavier Guerra (coords.). *Inventando la nación, Iberoamérica, siglo XIX*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 85-113.

CHIARAMONTI, Gabriella

2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: Fondo Editorial UNMSM, Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, ONPE.

2009 «La redefinición de los actores y de la geografía política en el Perú a finales del siglo XIX». *Historia*. Santiago de Chile, volumen 2, número 42, pp. 329- 370.

Congreso de la República del Perú

2008 *Mensajes presidenciales y otros documentos para la historia política del Perú*. [Multimedia]. Lima: Congreso de la República del Perú.

CONTRERAS, Carlos

2002 *El centralismo peruano en su perspectiva histórica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Consulta: 30 de marzo de 2011. < <http://www.iep.org.pe/textos/DDT/ddt127.pdf>>.

CVR-Comisión de la Verdad y Reconciliación

2003 *Informe final*, 9 tomos. Lima: CVR.

DAHL, Robert

2008 *La igualdad política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

HUNTINGTON, Samuel

1994 *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

IIDH-Instituto Interamericano de Derechos Humanos

2000 *Diccionario electoral*. Segunda edición. San José: IIDH.

INEI-Instituto Nacional de Estadística e Informática

2007 *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. [Multimedia]. Lima: INEI. Consulta: 28 de marzo de 2011. <<http://proyectos.inei.gob.pe/Censos2007/>>.

INEI, OIM & DIGEMIN

2008 *Perú: Estadística de la migración internacional de los peruanos, 1990-2007*. Lima: INEI, OIM & DIGEMIN. Consulta: 29 de marzo de 2011. <http://www.oimlima.org.pe/docs/estadisticas_migraciones1990-2007.pdf>.

LEMPÉRIÈRE, Annick

2004 *Entre Dieu et le Roi, la République. Mexico, XVIe-XIXe siècles*. París: Les Belles-Lettres.

LÖSCHE, Peter

2006 «Democracia directa». En Nohlen & Schultze 2006: 343-344.

MARIÁTEGUI, José Carlos

2007 [1928] *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.

MIRÓ QUESADA RADA, Francisco

2002 «La democracia directa en el Perú: aspectos constitucionales y procesales del Referéndum durante el régimen dictatorial de Alberto Fujimori». En García Belaúnde, Domingo (coord.). *Constitucionalismo y derechos humanos: ponencias peruanas al VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México DF., 12-15 de febrero del 2002*. Lima: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 131-149.

MOLINA, José

2007 «Sistemas electorales subnacionales». En Nohlen, Dieter; Daniel Zovatto; Jesús Orozco & José Thompson (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 334-370.

MORELLI, Federica

2004 *Territoire ou nation ? Equateur, 1765-1830*. París: L'Harmattan.

NOHLEN, Dieter

2006 «Democracia representativa». En Nohlen & Schultze 2006: 351.

NOHLEN, Dieter, Rainer-Olaf SCHULTZE et ál.

2006 *Diccionario de ciencia política: teorías, métodos, conceptos.*, 2 volúmenes. México D. F.: Porrúa, El Colegio de Veracruz.

ONPE-Oficina Nacional de Procesos Electorales

2002 *Elecciones regionales en el Perú: una comparación entre 1989-1990 y el 2002.* Lima: ONPE.

2003 *Elecciones Regionales y Municipales 2002 y Municipales Complementarias 2003. Informe de resultados.* Lima: ONPE.

2004 *Los procesos electorales entre 1989-1995: problemas y lecciones.* Lima: ONPE.

2005 *Los procesos electorales en el Perú: 1978 - 1986: problemas y lecciones.* Lima: ONPE.

2006 *Perú: Referéndum para la integración y conformación de regiones 2005: informe de resultados.* Lima: ONPE.

2007 *Elecciones Regionales y Municipales 2006. Informe de resultados.* Lima: ONPE.

2010a *Compendio electoral peruano.* Lima: ONPE.

2010b *Reporte Electoral N.º 62, año 9, N.º 62, septiembre.* Lima: ONPE.

2010c *Reporte Electoral N.º 63, año 9, N.º 63, noviembre.* Lima: ONPE.

PLANAS, Pedro

1998 *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998).* Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Perú)

2006 *Informe sobre el Desarrollo Humano. Perú 2006. Por una descentralización con ciudadanía.* Lima: PNUD.

2007 *Cifras para la descentralización. Versión temática.* Lima: PNUD.

2009 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Aproximación al Índice de Desarrollo Humano.* Lima: PNUD. Consulta: 5 de abril de 2011. <<http://www.pnud.org.pe/data/publicacion/idh2009vol2-09anexos.pdf>>. Informe completo en: <<http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=156>>.

REMY, María Isabel

2010 «¿Son representativos los gobiernos regionales?» Argumentos, Lima año 4, número 1. Consulta: 3 de abril de 2011. <http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=971>.

ROMERO, Emilio

1987 *El descentralismo.* Lima: Tarea Educativa.

RUPIRE, Johnattan

2008 *Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa*. Centre for Research on Direct Democracy. Consulta: 18 de enero de 2011. <http://www.c2d.ch/files/C2D_WP23.pdf>.

SARTORI, Giovanni

2003 *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Taurus.

SCHULTZE, Rainer-Olaf

2006 «Democracia». En Nohlen & Schultze 2006: 335-338.

THIBAUT, Bernhard

1998 «Instituciones de Democracia Directa». En: Nohlen, Dieter; Sonia Picado & Daniel Zovatto (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH-UHICP-TEPJF-IFE-FCE.

TUESTA, Fernando

2001 *Perú político en cifras: 1821-2001*. Tercera edición. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

WELP, Yanina

2008 «La Participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina». *Íconos*. Quito, número 31, pp. 117-130. Consulta: 30 de marzo de 2011. <<http://www.flacso.org.ec/docs/i31welp.pdf>>.

2009 «La democracia insuficiente». En Welp, Yanina & Uwe Serdült (coords.). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 17-44.

2010 «El referendo en América Latina. Diseños institucionales equilibrios de poder». *Nueva Sociedad*. Caracas, número 228, pp. 26-42. Consulta: 30 de marzo de 2011. <http://www.nuso.org/upload/articulos/3704_1.pdf>.

WIELAND, Hubert

2009 «Referéndum: concepto general y regulación legal en el Perú». *Derecho PUCP*. Lima, número 61, pp. 273-304.

ZILLA, Claudia

2006 «Gobernabilidad y participación». En Nohlen 2006: 650-653.

ZOVATTO, Daniel

2005 «La participación electoral en la región andina». En Kristen Sample & Daniel Zovatto (editores). *Democracia en la región andina. Los telones de fondo*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 185-212.

- 2009 «Las instituciones de la democracia directa a escala nacional en América Latina. Balance comparado. 1978-2009». *Elecciones*. Lima, volumen 8, número 9, pp. 189-235.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña
tareagrafica@tareagrafica.com
www.tareagrafica.com
T. 332-3229 | F. 424-1582
Lima - Perú

