

## SISTEMA ELECTORAL Y REPRESENTACION POLITICA EN EL PERU ACTUAL (\*)

Domingo García Belaunde

### 1. *Consideraciones preliminares*

Coincidiendo con otros movimientos políticos del continente, el Perú volvió a la vida democrática en 1980, en elecciones generales que dieron el triunfo al partido Acción Popular, encabezado por su fundador y líder el arquitecto Fernando Belaunde Terry, que retornaba al poder luego de haber sido derrocado en 1968 por una junta militar. Luego de doce años de un interesante y controvertido proceso militar, el país discurría, por sus cauces institucionales, enmarcados dentro de una nueva Constitución sancionada expresamente por una Asamblea Constituyente que sesionó en el período 1978-1979, y que entró plenamente en vigor en 1980.

Las principales características de la nueva norma constitucional, pueden resumirse, en lo concerniente a lo que es punto de nuestro interés, en los siguientes aspectos:

- a) Establece un Poder Ejecutivo fuerte, con amplias facultades de gobierno,
- b) Confirma el principio de las dos Cámaras, la de senadores y la de Diputados. Se introducen diferencias entre ambas, siendo la

---

(\*) El presente texto es la ponencia presentada al simposio internacional "Sistema electoral y representación política-países andinos", organizado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana y la Fundación Ebert, en colaboración con el Centro de Estudios Constitucionales y la Cátedra de Teoría del Estado de la UNED, y que se llevó a cabo en Segovia, del 25 al 27 de noviembre de 1986. Por razones de tiempo, no se pudo considerarse comentario alguno acerca de las elecciones municipales realizadas en noviembre de 1986.

Este artículo fue publicado incompleto en DERECHO número 41, razón por la que lo reproducimos íntegramente ahora.

segunda eminentemente política (tiene en exclusiva y a su cargo el control político del Ejecutivo y puede censurar a los Ministros de Estado) y la primera tiene también algunas prerrogativas exclusivas (aprobar los nombramientos de los altos dignatarios diplomáticos en el exterior, etc.) y representará, además, a las Regiones, cuando éstas se constituyan (en la actualidad, y como fruto de una larga evolución política, el país se halla dividido, de acuerdo al modelo francés que le sirviera de inspiración, en departamentos; éstos a su vez en provincias, y luego finalmente en distritos y poblados menores).

- c) Establece los Gobiernos Locales, dirigidos por Concejos Municipales a lo largo de todo el país, y con amplias facultades,
- d) Consagra como órgano máximo en materia electoral al Jurado Nacional de Elecciones, de carácter no sólo administrativo sino jurisdiccional,
- e) Crea el Tribunal de Garantías Constitucionales, con limitadas competencias para resolver en casación acciones de Habeas Corpus y Amparo, así como Acciones de Inconstitucionalidad,
- f) El período de gobierno es fijado en cinco años; los parlamentarios pueden ser reelegidos indefinidamente. El Presidente de la República no puede ser reelegido inmediatamente.

En cuanto a la participación política, está consagrada únicamente a nivel de elecciones para la conformación de los órganos de gobierno y los municipales (y las regiones en el futuro). Los primeros (ejecutivo y legislativo) se renuevan cada cinco años, los segundos, cada tres. No existen otras formas de participación popular, no obstante que algunos grupos plantearon en la Asamblea Constituyente, aun cuando sin éxito, introducir otras formas de participación política.

En lo formal, conviene señalar que esta participación, canalizada a través del sufragio, tiene las siguientes características:

- a) Es secreto y obligatorio, desde los 18 a los 70 años; con posterioridad a esa edad, es facultativo,
- b) El voto está generalizado, incluyendo a los analfabetos y a los no residentes;
- c) Aparte de algunas inhabilitaciones producto de procesos judiciales, sólo existe la inhabilitación especial para los miembros

de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, mientras estén en servicio.

En relación con lo dispuesto en la anterior Constitución de 1933, conviene señalar que en aquella Carta:

- a) El voto era obligatorio a partir de los 21 años y hasta los 60,
- b) Estaban excluidos del sufragio los analfabetos, los no residentes, las mujeres y los miembros del clero,
- c) Contenía idéntico precepto sobre el no voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales.

De una simple revisión de la nueva normatividad electoral, se desprende claramente que ha habido un ensanchamiento del sufragio, y en tal sentido ha sido ampliada la base de la participación política a través de las elecciones. A esto se añade el hecho, como lo desarrollaremos más adelante, de una pureza electoral que se ha ido afianzando en los últimos años, no obstante la interrupción de doce años de gobierno militar (1968-1980) en donde incluso la convocatoria a una Asamblea Constituyente fue fiel reflejo de la voluntad ciudadana.

Adelantemos que esta pureza tiene sus antecedentes en reformas sustanciales hechas en el sistema jurídico electoral en 1931, con sucesivos afinamientos y perfeccionamientos, tales como la introducción, en 1963, de la cédula única, la cifra repartidora (sistema D'Hont) y el escrutinio en mesa. De estas tres reformas, nos extenderemos ahora sólo sobre la cédula única, dejando para más adelante las otras dos, porque ellas están más unidas a los apartados que desarrollaremos a continuación.

La cédula única implantada recién en las elecciones de 1963, como ya dijimos, consiste en que en una sola cédula (documento), figuran todas las listas con los candidatos existentes en la respectiva circunscripción donde vota cada elector. Así, a través de los órganos electorales, se preparan estas cédulas con los nombres, números o símbolos de cada uno de los candidatos debidamente registrados (sean partidos, candidatos independientes, agrupaciones no partidarias o alianzas de partidos), las que son impresas por el órgano oficial y distribuido por éste para que llegue a todas las me-

sas de sufragio esparcidas por todo el territorio. De esta suerte, al momento del sufragio el elector recibe una sólo cédula que contiene todas las listas de candidatos, y solo él en la intimidad de la cámara secreta, procederá a decidir su voto dentro de la gama existente. Antes de 1963 el cuadro era distinto: cada candidato (partido, alianzas, etc.) imprimía su propio voto, lo entregaba al órgano electoral y éste a su vez lo distribuía en la respectiva circunscripción electoral. La experiencia de tal sistema demostró grandes vicios. Muchas veces por las dificultades propias del territorio, las cédulas se perdían; a destino llegaban las de un partido y no las de otro o vice-versa; o simplemente eran sustraídas o destruidas, presentándose así casos de numerosos candidatos o listas cuyos votos jamás llegaron a las respectivas mesas de sufragio, propiciándose de esta manera un fraude al elector, conciente o inconcientemente (más lo primero que lo segundo). Al establecerse la cédula única, estas prácticas viciosas desaparecieron.

## 2. *Sobre lo que pasó antes y la realidad actual*

En un estudio que es clásico, el eminente constitucionalista Manuel Vicente Villarán, escribía lo siguiente:

“Cuando el Perú se hizo independiente, jamás había ensayado el sistema de elegir funcionarios por el voto del pueblo. Creada la República, nos iniciamos penosamente en el difícil arte del sufragio. . . el aprendizaje ha sido lento y los progresos alcanzados mediocres. Reinan todavía costumbres deplorables, vicios inveterados “(Cf. *Costumbres electorales*, en “*Mercurio Peruano*”, número 1, julio de 1918, página 11).

En fecha más reciente, el eminente historiador Jorge Basadre, al hacer un balance de lo ocurrido hasta 1931 (época en que termina su análisis), hace la siguiente síntesis:

“Cabe en general, afirmar que, a lo largo del siglo XIX y durante el siglo XX, la República Peruana tuvo prácticas electorales malas, y que la opinión pública no se expresó en los comicios por cauces limpios, salvo en 1872 y cuando ratificó voluntariamente situa-

ciones ya creadas de hecho" (Cf. *Historia de la República del Perú*. Séptima edición, Editorial Universitaria, Lima 1983, tomo X, página 152).

Como hemos adelantado, en 1931 se constituyó en forma una nueva estructura electoral, consagrada constitucionalmente con la Carta sancionada dos años después en 1933, y que en lo sustancial perdura hasta ahora. Por eso la totalidad de los conocedores, analistas y estudiosos de nuestros procesos electorales están de acuerdo en que la historia electoral peruana tiene su punto de partida en 1931, no sólo porque a partir de esa época se cuenta con instrumentos, organismos y registros válidos y en gran parte confiables, sino porque la normatividad de esa época, no obstante sus posteriores refinamientos y ampliaciones, perdura hasta la actualidad, como en detalle veremos después.

No empece lo señalado anteriormente, conviene aclarar que no todas las elecciones realizadas desde 1931 han sido impecables. De acuerdo a una interpretación generalmente aceptada, las elecciones realizadas en ese año de 1931 son intachables, no empece la presencia de determinadas irregularidades que no empañan los resultados generales y que son propias de la época. Sin embargo, tras dicho evento, vino un largo período de impurezas electorales. Así, a las elecciones de 1931, sucedieron las de 1936, que fueron anuladas y las de 1939, que fueron dirigidas por el gobierno saliente. La de 1945 tuvo claros ribetes de legalidad, y es la primera que se realiza en forma inobjetable desde 1931; pero el régimen surgido de esa coyuntura es derrocado tres años después, y continúa la lista de irregularidades. Así se suceden las elecciones de 1950, y las de 1956, que también tiene detractores, y posteriormente las de 1962, que dieron motivo a un golpe de estado, por una Junta Militar, que convocó a elecciones al año siguiente. Si bien del análisis que hemos efectuado en otro lugar (Cf. *Una democracia en transición*, las elecciones peruanas de 1986, CAPEL, San José 1986) llegamos a la conclusión sobre la relativa validez de las justas electorales de 1956, y nuestro convencimiento que las de 1962 fueron impecables, hay que anotar que estas últimas, si bien las discusiones en torno a ellas han cesado, fueron cuestionadas en su oportunidad, y dieron motivo nada menos que a un golpe de Estado, bajo el pretexto, precisamente, de fraude electoral. Por eso es que

con nuestras discrepancias en cuanto a estas dos elecciones (sobre todo las de 1962, que consideramos válidas), es que haremos algunas reflexiones tan sólo a partir de las elecciones de 1963, ya que desde entonces nadie ha cuestionado los procesos electorales ni sus resultados electorales desde 1963, inclusive:

- 1) elecciones de 1963
- 2) elecciones de 1963 (municipales)
- 3) elecciones de 1966 (municipales)
- 4) elecciones de 1978 (para Asamblea Constituyente)
- 5) elecciones de 1980
- 6) elecciones de 1980 (municipales)
- 7) elecciones de 1983 (municipales)
- 8) elecciones de 1985

Todos estos procesos electorales (nacionales y locales) se han realizado desde 1963, en total de ocho, y en forma sucesiva, salvo la larga interrupción originada por el gobierno militar (1968-1980) que sólo toleró una convocatoria pública para la integración de la Asamblea Constituyente. Y todos estos procesos, sin excepción alguna, no han sido discutidos ni impugnados ni cuestionados ni en su totalidad ni en sus detalles. Es cierto que, como en todo, ha habido algunas discrepancias individuales, focalizadas a nivel de tachas de candidatos o circunscripciones restringidas, pero nadie, ni menos aún los partidos políticos, la opinión pública o las entidades representativas calificadas (como pudieran ser las organizaciones sindicales, las fuerzas de la producción o los gremios profesionales) han cuestionado o puesto en duda estos procesos ni sus resultados.

La conclusión que se desprende de los datos así expuestos, es concluyente: desde 1963 vive el país con una estructura y normatividad electoral que garantizan la libre expresión ciudadana, por lo que bien podemos afirmar que desde esa fecha, se vive dentro de una verdad electoral.

### 3. *Antecedentes y estructura de la legislación electoral*

Hemos señalado que la historia electoral peruana empieza en realidad en 1931. En esta época, se dio una transformación con respecto a todo lo anterior, estructurándose un sistema electoral,

que en sustancia ha persistido hasta la fecha, aun cuando con algunos intervalos en donde la práctica electoral no se ciñó a los objetivos de la legislación vigente.

Siguiendo el esquema dado por el historiador Jorge Basadre (Cf. *Elecciones y Centralismo en el Perú*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima 1980), haremos una reseña sucinta de la forma como se plasmó la legislación electoral en 1931.

En 1930, cayó el régimen de Leguía, que había estado en el poder durante once años, reeligiéndose sucesivamente desde 1919. A su caída, como era de esperarse, se pensó en hacer grandes cambios; entre ellos lo concerniente al aparato electoral, que había demostrado ser una práctica viciosa durante esos años.

Así, el gobierno provisional de la época, una junta de gobierno presidida por David Samanez Ocampo, firmó una resolución mediante la cual designó una comisión *ad honorem*, para que formulase un proyecto de ley sobre las siguientes bases: a) Poder Electoral autónomo, b) representación de las minorías, c) voto secreto y obligatorio, y d) organización científica de los registros electorales. Miembros de esa comisión fueron intelectuales jóvenes, que más tarde habrían de tener destacada actuación en diversos campos de la política y de la cultura: Luis E. Valcárcel, José Antonio Encinas, Luis Alberto Sánchez, Jorge Basadre, César Antonio Ugarte, Alberto Arca Parró, Federico More, Carlos Manuel Cox y Carlos Enrique Telaya, este último en calidad de Secretario de dicha Comisión. Fruto de sus labores, fue un proyecto que con algunas variantes, pasó a ser decreto ley promulgado poco tiempo después.

Un paso muy importante, fue la tecnificación del Registro Electoral, del que se carecía de antecedentes. Tuvo a su cargo esa tarea Alberto Arca Parró, quien trabajó con máquinas tabuladoras muy avanzadas para la época, y que contribuyó a poner en marcha un Registro Electoral verdaderamente técnico.

Importante reforma fue la creación del Jurado Nacional de Elecciones, como órgano máximo electoral, presidido por el fiscal más antiguo de la Corte Suprema de la República e integrado por

un delegado de cada una de las cuatro universidades nacionales y cuatro delegados de los jurados departamentales escogidos por sorteo. Tal Jurado tuvo amplias facultades y resultó innovador, pues a diferencia de lo ocurrido en épocas anteriores, no existió participación alguna de los poderes del Estado; es decir, carecieron de intervención los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el Poder Judicial sólo lo hizo a través de su fiscal más antiguo.

En cuanto al voto este se estableció como obligatorio y secreto a partir de los 21 años. No prosperó la idea, defendida por algunos sectores en el Congreso Constituyente de 1931, de otorgar el voto a los menores de 18 años y a las mujeres. Se prohibió también, contrariando una antigua tradición republicana, el voto del clero.

Un última reforma importante fue la representación de las minorías, que quedó consagrada desde entonces.

#### 4. *De los órganos electorales*

Los lineamientos expuestos con anterioridad y sancionados en 1931, fueron recogidos en términos generales por la Constitución de 1933, y reiterados en la vigente Carta Política de 1979. Veamos cuáles son sus características básicas:

- Jurado Nacional de Elecciones: El artículo 286 de la Constitución vigente, señala que este Jurado tiene a su cargo los procesos electorales, y que le compete conocer las materias relativas al ejercicio del sufragio, la validez o nulidad de las elecciones, la proclamación de los elegidos, la expedición de las credenciales, los procedimientos electorales y los demás que señala la ley.
- El artículo 287 indica que el Jurado Nacional de Elecciones tiene su sede en la ciudad de Lima, capital de la República, y está constituido por siete (7) miembros que son:
  - a) Uno elegido por la Corte Suprema de Justicia, entre sus magistrados jubilados o suplentes, quien preside el Jurado,
  - b) Uno elegido por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú,
  - c) Uno elegido por el Colegio de Abogados de Lima (el cole-

- gio profesional más antiguo y el que agrupa a la mayor parte de letrados del país),
- d) Uno elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades nacionales, y
  - e) Tres elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales del Norte, del Centro y Sur de la República, de acuerdo a ley (estos jurados sólo operan para este fin específico).

La norma agrega que al momento de designarse a los miembros titulares, se procede a nominar a los suplentes de cada uno de ellos. Podrá apreciarse como de un total de siete miembros, es abogado obligatoriamente tan sólo el Presidente, aun cuando la práctica ha hecho que los designados por la Federación Nacional de Colegios de Abogados, por el Colegio de Abogados y por los Decanos de las Facultades de Derecho, sean abogados y designados entre sus miembros, lo cual da una representación marcada a los profesionales del derecho, y se permite además la integración del jurado con ciudadanos de cualquier otra profesión, arte u oficio. El único requisito es tener un mínimo de 35 años (el mismo que para ser Senador, art. 288). y tienen las mismas preeminencias que los magistrados de la Corte Suprema. El cargo, adicionalmente, es incompatible con cualquier otra función pública, no prohibiéndose en consecuencia cualquier actividad en el mundo profesional o mercantil. Adicionalmente (art. 288, *in fine*) se agrega que no pueden ser miembros del Jurado Nacional de Elecciones, los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñen puestos directivos en los partidos políticos, alianzas o coaliciones o que los han desempeñado con carácter de dirigentes nacionales, en los seis años anteriores a la fecha de la elección (el plazo está puesto con esa precisión, pues se quiere independizar la vida política activa del cargo de miembro del Jurado, y teniendo en cuenta que el período presidencial y el legislativo, es de cinco años).

El artículo 289 consagra la verdadera naturaleza jurídica del Jurado Nacional de Elecciones, al señalar que éste es autónomo, y que aprecia los hechos con criterio de conciencia y resuelve conforme a derecho. Contra sus decisiones finales no cabe recurso alguno.

El Decreto Ley 14250, y más recientemente la Ley 24069 han precisado con mayor rigor, que frente a las resoluciones finales del Jurado Nacional de Elecciones, no cabe ninguna acción judicial. Si bien esto último podría ser discutible (sobre todo si con ello se enerva la eventual interposición de una acción de amparo) lo cierto es que así lo ha confirmado la jurisprudencia de los últimos años, y esto lo refuerza como *órgano constitucional*, al mismo nivel que los poderes clásicos del Estado como son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con la presencia del Jurado Nacional de Elecciones (que la anterior Constitución denominó acertadamente como Poder Electoral), se demuestra no sólo la insuficiencia del esquema triádico (que ha estallado en mil pedazos frente a la presencia de nuevos órganos constitucionales) sino que estamos ante un órgano que no depende de nadie sino de sí mismo, y que tiene la misma prestancia, jerarquía y prerrogativas que los demás poderes, dentro del ámbito del Estado.

El artículo 290 precisa que el Jurado Nacional de Elecciones declara la nulidad del proceso electoral en los siguientes casos:

- Cuando los sufragios emitidos, en sus dos terceras partes son nulos o en blanco,
- Cuando se anulan los procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representan el tercio de la votación nacional válida.

No hace falta extendernos sobre los alcances de esta norma, que por sí sola se explica. Las mismas o similares prescripciones existen en ordenamientos anteriores, pero nunca se han llevado a la práctica.

Cabe advertir, que norma similar se encuentra consagrada en el artículo 292, pero sólo en cuanto a la facultad del Jurado Nacional de Elecciones de declarar la nulidad de las elecciones en una determinada circunscripción electoral, lo que ha sucedido con relativa frecuencia en los últimos años, y que como puede apreciarse, no afecta los resultados ni el proceso electoral general.

El Decreto Ley 14250, que sigue vigente con diversas enmiendas, establece en su artículo 9, cuáles son los órganos electorales.

Ellos son:

- Un Jurado Nacional de Elecciones, con sede en la capital de la República,
- Un Jurado Departamental de Elecciones en la capital de cada Departamento y en la Provincia Constitucional del Callao (25 en total, que representan la división política del país); y,
- Mesas de Sufragio, en cada capital de Distrito.

El artículo 12 señala que los Jurados Electorales (se refiere a todos ellos), deliberarán en secreto, pero emitirán sus votos públicamente. A sus deliberaciones podrán concurrir sus miembros. . . Las decisiones que tomen los Jurados se harán por mayoría de votos, teniendo el Presidente doble voto en caso de empate.

No podrá el mismo Jurado Nacional de Elecciones reconsiderar, revisar o modificar sus fallos. Sus resoluciones serán cumplidas por las autoridades a quienes se dirija, bajo responsabilidad de éstas.

En cuanto a su duración, señala el artículo 14 que sus miembros, con excepción de su Presidente, cesarán en sus funciones al instalarse el Congreso en Legislatura Ordinaria, salvo el caso de que inmediatamente después estén programados elecciones complementarias.

El artículo 20 (Decreto Ley 14250) indica que son atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones:

i) ejercer la supervigilancia sobre el Registro Electoral del Perú y sobre todos los órganos electorales, ii) resolver las reclamaciones que se presenten sobre la constitución y funcionamiento de los Jurados Departamentales de Elecciones, iii) pronunciarse sobre la inscripción de los partidos políticos, Agrupaciones Independientes, de las Alianzas y de los candidatos a la Presidencia, a las Vice-Presidencias y Senadurías (la de los Diputados depende de los respectivos Jurados Departamentales), iv) recibir y admitir las credenciales de los personeros de los partidos políticos, alianzas, y de los candidatos acreditados ante el propio Jurado Nacional de Elecciones, v) redactar los formularios que requiere el acto de la elección

y acordar la adquisición del material electoral que se empleará en las Mesas de Sufragios, vi) resolver las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra las Resoluciones de los Jurados Departamentales de Elecciones, en lo que sea procedente, vii) conocer de la elección para Presidente, para Vice-Presidentes y Senadores de la República, realizando el cómputo nacional, proclamar a los elegidos y otorgarles sus respectivas credenciales, viii) resolver los recursos de nulidad de las elecciones, en los casos contemplados por la ley, ix) resolver las tachas que se formulen respecto de sus propios miembros, x) absolver las consultas que los Jurados Departamentales de Elecciones y la Dirección General del Registro Electoral, le formulen sobre la aplicación de las leyes electorales y dictar las disposiciones necesarias para su mejor ejecución, xi) formular y aprobar su presupuesto y el de todos los organismos electorales para su inclusión en el Presupuesto General de la República, y administrar los fondos que se le asignen, xii) dictar los reglamentos necesarios para su funcionamiento y el de las oficinas de su Secretaría General, xiii) nombrar al Secretario General del Jurado, y a propuesta de éste, a su personal de funcionarios y empleados, y removerlos de la misma forma, xiv) solicitar al Poder Ejecutivo la adopción de las medidas que juzgue necesarias para la mejor aplicación de las leyes electorales, xv) denunciar ante las autoridades competentes los delitos que las autoridades políticas o los funcionarios electorales cometiesen por infracción de las leyes electorales, xvi) revisar, aprobar o desaprobar y controlar los gastos que efectúen los Jurados Departamentales de Elecciones, de acuerdo a sus respectivos presupuestos, xvii) formular los modelos de cédula única para el sufragio y ordenar su impresión y distribución, XVIII) divulgar por todos los medios de publicidad que juzgue necesarios, los fines, procedimientos y formas del acto de la elección, y, xix) ejercer las atribuciones establecidas por la legislación electoral y acordar lo conveniente para la mejor aplicación de sus disposiciones.

Los Jurados Departamentales de Elecciones tienen a su cargo la ejecución y control del proceso electoral en sus respectivos Departamentos, y están constituidos por cinco miembros:

i) Uno elegido en Sala Plena, por la Corte Superior del respectivo Distrito Judicial, entre los magistrados jubilados o suplen-

tes de la misma Corte, quien presidirá el Jurado,

ii) Cuatro designados por sorteo, por el Jurado Nacional de Elecciones, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- En la primera quincena del mes de diciembre del año anterior en que se realicen las elecciones, cada Corte Superior de Justicia, en sesión de Sala Plena, formulará una lista de 15 ciudadanos que residan en la capital del Departamento, no menores de 25 años y hábiles para votar;
- Esta lista será publicada, a fin de que pueda eventualmente ser tachada, si es que algunos de los elegidos incurre en los impedimentos de ley (por ejemplo, ser dirigente de un Partido, etc.);
- Con posterioridad, la Corte Superior transcribirá dichos 15 nombres al Jurado Nacional de Elecciones, en donde por sorteo serán elegidos los 4 miembros titulares y los 4 suplentes.

Dicho Jurado Departamental durará en funciones tan sólo hasta que se efectúe la proclamación de representantes a Congreso y se les expida sus credenciales (art. 28).

Los Jurados Departamentales están concebidos para cubrir todo el territorio del país y tienen funciones equivalentes, en sus respectivas jurisdicciones, al Jurado Nacional de Elecciones, aun cuando algunas le son privativas, como es el caso de la proclamación de Diputados, que siendo representantes de las provincias, su votación, escrutinio, cómputo y proclamación se realiza en los organismos departamentales, a diferencia de los Senadores, que como son elegidos por la totalidad del país, dependen del Jurado Nacional de Elecciones.

Como materia igualmente específica, los Jurados Departamentales deben ocuparse de todo lo que signifique instalación y puesta en marcha de las Mesas de Sufragio en sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, y de manera especial realizar el cómputo departamental a base de las Actas de las Mesas de Sufragio, asignar a cada lista de candidatos a diputados el número de representaciones que le corresponda por aplicación de la cifra repartidora siguiéndose el orden de cada lista y observándose los votos preferenciales, proclamar a los Diputados elegidos y otorgarles sus credenciales (inci-

so 9, artículo 32). Igualmente deben formular el acta del cómputo departamental para remitirla al Jurado Nacional de Elecciones.

El último órgano electoral es la Mesa de Sufragio, que existe en los distritos (la unidad más pequeña en la organización política del Estado) en número proporcional a la cantidad de electores. Por regla general, toda población pertenece a un distrito, y estos son varios cuando se trata de ciudades medianamente pobladas (en Lima, existen actualmente 41 distritos).

Las mesas de Sufragio representan a los inscritos en el Libro de Inscripción respectivo en número no mayor de 200.

Cada una está compuesta por tres miembros titulares sorteados por el Jurado Departamental en acto público entre los 25 electores de mayor instrucción que contenga la Lista correspondiente a la Mesa de Sufragios (art. 35).

Como es de advertirse, existe una participación que se acentúa, de abajo arriba, conforme descendemos en la organización electoral. En el caso de las Mesas de Sufragio, que es donde se vota y en donde se realiza el escrutinio en mesa, son en la actualidad, más de 40,000 Mesas en todo el país, integradas por ciudadanos escogidos al azar entre los electores inscritos en los respectivos Libros.

Es bueno señalar por último, que la estructura descrita es la existente para las elecciones nacionales, o sea, para renovar la totalidad de los poderes públicos, que difiere en algo cuando se trata de elecciones municipales, en donde se contempla, por los alcances mismos de la elección edil, la existencia de Jurados Provinciales.

## 5. *Representación política y participación*

Hemos visto en los apartados anteriores el proceso de desarrollo histórico de nuestra legislación electoral, de la cual se desprende no sólo que se ha ensanchado el campo de participación a nivel de los textos, sino que se ha avanzado en el nivel de representatividad.

Para poder comprobarlo, veamos cuál ha sido el número de electores (o sea, ciudadanos hábiles para sufragar), desde 1931 a la fecha. Así tenemos que el

6.83% de la población, son electores en 1931  
9.09% de la población, son electores en 1939  
10.66% de la población, son electores en 1945  
9.74% de la población, son electores en 1950  
17.50% de la población, son electores en 1956  
20.91% de la población, son electores en 1962  
18.90% de la población, son electores en 1963  
19.28% de la población, son electores en 1966  
28.50% de la población, son electores en 1978  
34.79% de la población, son electores en 1980  
45.06% de la población, son electores en 1985

Si bien con altas y bajas, las cifras nos muestran que ha habido una creciente participación y en consecuencia una mayor representatividad en los resultados electores, atribuible no sólo a las medidas legales (como por ejemplo, la concesión del voto de los analfabetos y a los mayores de 18 años) sino también a la modernización del país, a la mayor incorporación de sectores marginales a la vida política, al crecimiento de los centros urbanos, a la mayor difusión cultural hecha realidad por los medios de comunicación masiva, a la renovación del Registro Electoral en 1984, etc. Todo esto está acompañado, sin lugar a dudas, por los efectos del gobierno militar (1968-1980), que si bien muy cuestionado en sus reformas, lo cierto es que creó una conciencia política en los grandes sectores marginados (en especial el campesinado y en la masa asalariada). Esto se comprueba con el alto índice de población electoral que registra el año de 1985, con lo cual se constata que prácticamente ahí están ya incluidos todos los que son hábiles para votar, dándole así una verdadera representatividad a los elegidos. Esto se refuerza si tenemos presente las cifras siguientes que corresponde a las elecciones generales de 1985:

— Ausentismo: 8.85%

(mayoritariamente en la zona de Selva)

- Votos nulos: 7.32%
- Votos blancos: 6.54%

Lo anterior demuestra que en las elecciones de 1985, sobre un universo de 100, tan solo el 8.85% estuvo ajeno al evento electoral, y los nulos y blancos alcanzaron el 13.86%, lo cual comprueba que la no participación en términos reales, es prácticamente nula.

En lo referente a la acción desatada por el terrorismo a partir de mayo de 1980, por el Partido Comunista del Perú —Sendero Luminoso—, más conocido con este último nombre, en nada afecta el nivel de participación y representatividad que las cifras confirman, ya que no sólo constituyen una minoría ínfima a nivel de país, como lo es todo grupo terrorista, sino que además su intento de boicotear las elecciones fracasó no sólo por la labor de vigilancia del gobierno, sino sobre todo por el alto grado de participación ciudadana, que se manifestó incluso en las zonas más deprimidas. Se trata en consecuencia de grupos contestarios, que no han tenido ningún eco en el resto de la población, como los hechos lo han demostrado.

En cuanto a los partidos políticos modernos, ellos tienen su nacimiento en 1931, época crucial para entender lo que vendrá después. Ese año participan dos fuerzas nuevas: el Partido Aprista Peruano (PAP) y el Partido Comunista del Perú (PCP), éste último en forma no oficial, y que si bien fueron fundados formalmente en 1930, sus orígenes se remontan algo más atrás, y aparecen vinculados a dos grandes figuras. El Apra, con Víctor Raúl Haya de la Torre, y el Partido Comunista, con José Carlos Mariátegui. La presencia de ambos partidos representa la inserción del marxismo en la política peruana, pero mientras el Apra lo es de manera *sui generis* muy cercano a lo que después sería la social-democracia, el segundo lo es dentro de los moldes estalinianos imperantes entonces. De ambos, el que ha tenido una mayor gravitación y actuación políticas, es sin lugar a dudas el Apra, no sólo por ser un partido compacto, desde un punto de vista ideológico y organizacional, sino porque adicionalmente tuvo un amplio cuadro de intelectuales y técnicos de vasta influencia y además participó, directa e indirectamente, en las labores de gobierno en varias oportu-

tunidades. Por otro lado, el Partido Comunista ha tenido escasa influencia ideológica y política, pero de él se han desprendido múltiples grupos que a partir de los años sesenta, empiezan a tener una mayor gravitación.

Es importante destacar también que luego de la irrupción de estos partidos, largamente perseguidos durante años, la renovación del espectro electoral, tendrá que esperar a las elecciones de 1956, en la cual aparecen el partido Acción Popular, que llevará a su líder Fernando Belaunde Terry, dos veces a la Presidencia (de ideología nacionalista y populista), la Democracia Cristiana, liderada por Héctor Cornejo Chávez, de escasísima influencia política, pero con cuadros de gran calidad (y que hoy, se encuentra colaborando con el partido Aprista en el gobierno) y el Movimiento Social Progresista, agrupación marxista, influenciado por ciertos humanismos existencialistas de la década del sesenta, y que tuvo su líder en Alberto Ruiz-Eldredge (partido que más tarde se disolvió, pero que apoyó y asesoró al gobierno militar encabezado por el General Velasco Alvarado).

Cuando estos partidos aparecieron en escena (1956) fueron calificados como comunistas o radicales (no obstante que entre ellos había gruesas diferencias) tan sólo por reclamar algunos cambios fundamentales, como era la reforma agraria. Todos ellos, salvo la Democracia Cristiana, tienen en el fondo sus raíces en los movimientos ideológicos que dieron nacimiento al Apra, y al comunismo en la década del 30, aun cuando matizados por razones de tiempo y lugar. Contribuyeron además a renovar el espectro electoral, toda vez que el Apra en esa época (1956) había adoptado una posición muy conservadora, y además no habían desaparecido del todo los viejos partidos de cuadros y de caudillos militares (caso del General Odría, que fue Presidente en el período 1948-1956, y que pudo serlo nuevamente en 1962, si un golpe de Estado no se lo impide) y que duraron hasta bien avanzada la década del setenta.

Es a raíz de la convocatoria a una Asamblea Constituyente en 1978, cuando puede apreciarse una mayor representatividad política —aun cuando enunciada tímidamente años antes— y que marcará la *praxis* política de estos años.

En los últimos tiempos, los fenómenos más interesantes son el Apra y las fuerzas de Izquierda (la unión de todos los partidos marxistas en todas sus gamas).

El Apra perdió a su líder Haya de la Torre, con su muerte, acaecida en agosto de 1979, y luego de sucesivos acomodados y crisis internas, salió fortalecida con la figura de Alan García Pérez, que alcanzó la Presidencia de la República en 1985, con pleno respaldo partidario en las Cámaras. La constante electoral del Apra ha sido la siguiente: en 1931, el 35% de los votos; en 1962 el 32%; en 1963, el 34%; en 1978, el 35%; en 1980 el 27.40% y en 1985, el 45.74%. Es decir, con variantes el Apra ha mantenido el tercio de electorado que le ha sido fiel, y que en el caso de las elecciones recientes, ha sobrepasado largamente lo previsto. Pero los analistas entienden que el triunfo del Apra en 1985 no se ha debido a una total apristización del electorado, sino a la decisión final de un voto flotante, que encontró en el Apra la carta menos temida del abanico. En efecto, los grupos de Izquierda asustaban a un sector de la población; el partido de gobierno (Acción Popular) y su exaliado (el Partido Popular Cristiano), se encontraban desgastados por un gobierno de crisis, de donde se desprendería que el Apra se prestaba como la opción más aconsejable. Si a eso se añade el sobresaliente carisma de su líder, quien además se esmeró en borrar la imagen sectaria que el Apra representó durante años, se explica fácilmente el triunfo aprista (cabe pensar por otro lado, que si Haya no llegó nunca a la Presidencia, no obstante que fue candidato oficial hasta en tres oportunidades, es porque no tuvo poder de irradiación más allá de su propio partido, y porque además ahuyentó a mucha gente con sus poses y frases dogmáticas y excluyentes). En lo ideológico, el Apra representa hoy en día, no obstante cierta retórica, un populismo nacionalista muy acentuado, que ha sabido captar sagazmente las necesidades populares.

En cuanto a los movimientos de izquierda (o sea, todos los que de una u otra forma se reclaman del marxismo, no solo soviético, sino titoísta, troskysta, albanés, chino, etc.) hicieron su reaparición formal en 1962, a través de tres partidos que en total alcanzaron sólo el 3.57% del voto válido. Recién en 1978 conquistan el 29.45% del voto válido, y desde entonces tienen gravitación electoral. Los porcentajes recientes son los siguientes:

a) *A nivel nacional*

1978 . . . . .	29.45%	(de los votos válidos)
1980 . . . . .	18.06%	
1983 . . . . .	28.84%	(elecciones municipales)
1985 . . . . .	24.68%	

b) *A nivel Lima (ciudad capital)*

1983 . . . . .	36.63%	(elecciones municipales)
1985 . . . . .	23.87%	(votos válidos)

Si bien los partidos de izquierda han bajado su votación, no deja de ser significativo que oscilen entre un cuarto y un tercio de la votación. A ello ha contribuido además otro hecho: y es que desde 1981, todos los partidos de izquierda se unieron entre sí formando la llamada Izquierda Unida, que no obstante sus problemas internos, han logrado mantenerse unidos desde entonces, bajo la conducción de Alfonso Barrantes Lingán, actual Alcalde de Lima (1983-1986), y de extraordinarias condiciones políticas. Con todo y no obstante esta unidad, todos los partidos de izquierda conservan su autonomía y continúan diversificándose.

6. *A manera de conclusión*

Aun cuando sólo provisionalmente, podemos aventurar conclusiones en dos sentidos: en cuanto a la normatividad, y en cuanto a la participación y representatividad políticas.

En cuanto a lo legal, debemos destacar que en la actualidad el país tiene una legalidad electoral bastante compleja, pero estructurada de manera tal que garantiza la verdad en el sufragio. Como hemos visto, desde 1963 nadie ha cuestionado los procesos y los resultados electorales, lo cual es un magnífico índice que el sistema funciona y cuenta con un gran nivel de aceptación. Esto se debe sin lugar a dudas, a garantías puestas al sistema, a fin de evitar la larga experiencia de fraudes electorales que caracterizaron un pasado no muy remoto. Demuestra además una mayor madurez y cultura cívicas, sobre todo a partir de 1956, y más en concreto

en las elecciones de 1978 para la conformación de la Asamblea Constituyente.

Por otro lado, recordar que todo lo concerniente al proceso y al registro de electores, está a cargo de un organismo, como es el Jurado Nacional de Elecciones, que tiene no sólo competencias administrativas sino jurisdiccionales, ya que contra sus decisiones no cabe recurso alguno ante ningún órgano estatal, motivo por el cual podemos concluir que se trata en realidad en un poder u órgano del Estado, con tanta prestancia y autonomía como los demás poderes clásicos.

Finalmente, dejar constancia que si bien el aparato normativo tiene seguridad y objetividad en sus prescripciones, lo que ha permitido a su vez su óptimo funcionamiento, éste es en la actualidad el único canal de participación existente, pues en la Constituyente se rechazaron otras formas participatorias tales como la iniciativa popular, el referéndum o el plebiscito.

En lo referente a la participación política, es indudable que el fenómeno más interesante de los últimos años es la alta votación alcanzada por los grupos marxistas, agrupados desde 1981 en la llamada Izquierda Unida, que guardan entre sí diversos matices (algunos de sus miembros incluso, si bien socialistas, no aceptan el marxismo). Esta participación ha oscilado entre el 25% y el 30% que representa, por lo demás, la inserción de los sectores radicales dentro del aparato del Estado.

En cuanto a las tendencias del voto, las últimas elecciones darían a entender que existe una clara tendencia hacia posiciones populistas de centro (Apra) y de Izquierda (ambas aprox. el 75%); lo que implicaría un rechazo o eventual defunción del voto conservador. Creemos que esta apreciación inicial puede llevarnos a un error. Pensamos que no puede desprenderse un análisis determinante sólo a base de las últimas cifras, sino hay que hacerlo teniendo a la vista resultados anteriores. Nuestra opinión es la siguiente:

- a) Existen en el electorado peruano, sectores contestarios y radicales, que han encontrado su expresión actual en Izquierda Unida. Ella no creemos que exceda del 30%;

- b) Existe un voto conservador, que no ha tenido forma de expresarse en las actuales circunstancias, por falta de un candidato adecuado y de una mejor coyuntura. Este debe oscilar en el 25%;
- c) Finalmente, hay un elector centrista o moderado, que quiere cambios, pero con tranquilidad. Este podría rondar el 30%;
- d) Un 15% restante, más o menos, se define a última hora y es el voto indeciso, o voto flotante.

Si analizamos esta hipótesis en las elecciones de 1980 y 1985, tenemos lo siguiente:

1980 — Belaunde obtiene el 45%, reuniendo:

- Parte del voto conservador,
- Mayoría del voto centrista,
- Restos del voto de izquierda,

1985 — Alan Garcia reúne:

- El 25% fielmente aprista, como lo demostró las elecciones de 1980;
- Mayoría del voto centrista,
- Parte del voto de izquierda,
- El voto indeciso,

Izquierda Unida en 1985 reúne tan sólo el 24.68%; significa que perdió aproximadamente el 5%, que benefició al Apra. Los demás partidos descendieron microscópicamente y en algunos sus anteriores electores engrosaron las filas del Apra.

En la actualidad, el espectro político está cubierto mayoritariamente por el Apra e Izquierda Unida. Cuánto tiempo pueda durar esta tendencia es algo difícil de precisar, pero ello dependerá en gran parte, del éxito o del fracaso del actual gobierno aprista.

Lima, octubre de 1986