

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 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

(*) 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 considerar comentario alguno acerca de las elecciones municipales realizadas en noviembre de 1986.

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 periodo 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, aún 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 las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, mientras estén de 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 mesas de sufragio esparcidas por todo el territorio. De esta suerte, al momento del sufragio el elector recibe una sola 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 exis-

tente. Antes de 1963 el cuadro era distinto: cada candidato (partido, alianzas, etc.) imprimía su propio voto, la 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 los 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, consciente o inconscientemente (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 situaciones 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 concedores, analistas y estudiosos de nuestros procesos electorales están de acuerdo en que la historia electoral peruana tiene su punto de partida en 1931, no solo porque a partir de esa época se cuenta con instrumentos, organismos y registros válidos y en gran parte confiable, sino porque la normatividad de esa época, no obstante sus posteriores refinamientos y ampliaciones, perdura hasta la actualidad, como en detalle veremos después.

No empecé 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 empecé 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 solo a partir de las elecciones de 1963, ya que desde entonces nadie ha cuestionado los procesos electorales ni sus resultados. En consecuencia, podemos fijar el siguiente cuadro de los procesos 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 aun 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) ha 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 estructuras de la legislación electoral*

Hemos señalado que la historia electoral peruana empieza en realidad en 1931. En esta época, se dió 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, reemplazándose 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 formularse 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. Valcarcel, 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.

Una 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 reiteradas en la vigente Carta Política de 1979. Veamos cuales 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 colegio 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 solo 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 preminencias 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, no 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 periodo presidencial y 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 consciencia 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 Ejecutivos, 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, cuales 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 fallas. 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 programadas 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 contem-

plados 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:

1) Uno elegido en Sala Plena, por la Corte Superior del respectivo Distrito Judicial, entre los magistrados jubilados o suplentes de la misma Corte, quien presidirá el Jurado,

2) 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 Departa-

mento, 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 (inciso 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 Inscripciones 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:

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 35o/o de los votos; en 1962 el 32o/o; en 1963, el 34o/o; en 1978, el 35o/o; en 1980 el 27.40o/o y en 1985, el 45.74o/o. 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 desprendía 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 marxista, no solo soviéticos, sino titoísta, troskysta, albanés, chinos, etc.) hicieron su reaparición formal en 1962, a través de tres partidos que en total alcanzaron sólo el 3.57o/o del voto válido. Recién en 1978 conquistaron el 29.45o/o del voto válido, y desde entonces tienen gravitación electoral. Los porcentajes recientes son los siguientes:

a) *A nivel nacional*

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

b) *A nivel Lima (ciudad capital)*

1983	36.63o/o (elecciones municipales)
1985	23.87o/o (votos válidos)

Si bien los partidos de izquierda han bajado su votación, no deja de ser significativo que oscilen 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 si 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 solo provisionalmente podemos aventurar conclusiones en dos sentidos: en cuanto a la normatividad, y en cuanto a la participación y representatividad política.

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 caracterizan 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 de 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 25o/o y el 30o/o 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 75o/o); 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) Existe en el electorado peruano, sectores contestarios y radicales, que han encontrado su expresión actual en Izquierda Unida. Ella no creemos que exceda del 30o/o.
- 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 25o/o:

- c) Finalmente, hay un elector centrista o moderado, que quiere cambios, pero con tranquilidad. Este podría rondar el 30o/o;
- d) Un 15o/o 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 45o/o, reuniendo:

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

1985 – Alan García reúne:

- El 25o/o 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 24.68o/o; significa que perdió aproximadamente el 5o/o, 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