

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II**



**TESIS DOCTORAL**

**Instituciones electorales y democracia:**

**estudio del caso peruano**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Angélica María Grande Montalvo**

Directores

Esther del Campo García  
César Díaz-Carrera

**Madrid, 2015**

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DE LA ADMINISTRACIÓN II  
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS**



**TESIS DOCTORAL**

**INSTITUCIONES ELECTORALES Y DEMOCRACIA:  
ESTUDIO DEL CASO PERUANO**

**Presentada por:**

**ANGÉLICA MARÍA GRANDE MONTALVO**

**Directores:**

**ESTHER DEL CAMPO GARCÍA**

**CÉSAR DÍAZ-CARRERA**

**Madrid, Abril de 2015**

*“Los hombres pasan, pero las instituciones quedan; nada se puede hacer sin las personas, pero nada subsiste sin instituciones”.*

*Jean Monnet, principal impulsor de la integración europea*

*A mis padres Efraín y Alicia  
y hermanos Tanilú, Wessmark, Juan Pablo, Viviane y Lidia*

## **AGRADECIMIENTOS**

Mi mayor agradecimiento a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), institución que en el marco de las relaciones culturales y científicas entre España y Perú, decidió respaldar la realización de la presente investigación, concediéndome la «Beca MAEC-AECID» del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para ciudadanos extranjeros durante tres cursos académicos (desde octubre de 2010 a septiembre de 2013).

A mis Directores, Esther del Campo García y César Díaz-Carrera, por acompañarme y animarme a culminar la investigación.

Al Colegio de la Frontera Norte de México por acogerme en una breve, pero importante estancia de investigación (desde Noviembre de 2012 a Enero de 2013).

A Marcial Rubio Correa, querido Profesor y Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú, por acercarme al mundo de la investigación al encomendarme encontrar la fuente de una calobiótica social que no obnoxia de frangirse senescentemente.

**INSTITUCIONES ELECTORALES Y DEMOCRACIA:  
ESTUDIO DEL CASO PERUANO**

**CONTENIDO**

<b>AGRADECIMIENTOS</b>	3
<b>CONTENIDO</b>	4
<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>DELIMITACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN</b>	15
1.1. Identificación del tema de estudio y justificación	15
A) Descripción de la institución electoral como fenómeno institucional y político	16
B) Instituciones electorales como tema de estudio de la Ciencia Política	19
C) Justificación de la investigación	20
1.2. Estado de la cuestión	22
A) Clasificación de las investigaciones según alcance y tipo de estudios	22
B) Identificación de perspectivas de estudio. Las instituciones electorales en estudios jurídicos, administrativos, históricos y políticos	25
C) Las teorías de democracia que amparan los estudios previos	29
D) Avances empíricos y teóricos sobre el aspecto político y democrático de las instituciones electorales	32
E) Avances en lo metodológico	71
F) Estado de los estudios referidos sólo al caso peruano	72
1.3. Objetivos generales y específicos de la presente investigación	73
1.4. El Planteamiento del objeto de estudio y pregunta de investigación	74
A) El objeto de estudio	74
B) El problema en la realidad	75
C) El problema analítico	77
D) La pregunta de investigación	78

1.5. Hipótesis, variables y resultados esperados	78
--	----

## **CAPÍTULO II**

<b>MARCO TEÓRICO</b>	81
----------------------	----

2.1. Enfoques y teorías de democracia útiles para el estudio de países latinoamericanos	83
A) La atipicidad de los países latinoamericanos frente a las teorías procedimentales de la democracia	86
B) Democracia no sólo como procedimiento de acceso al gobierno	90
C) Existencia y expansión efectiva de la ciudadanía como componente y fin de la democracia	92
D) El Estado como atributo de la democracia en razón de la ciudadanía	95
E) Los componentes ciudadanía y Estado en las principales mediciones empíricas de la democracia	100
2.2. Instituciones Electorales: de un esquema conceptual procedimental a un esquema conceptual más democrático	102
A) El sentido de las instituciones electorales en un esquema conceptual de democracia procedimental	103
B) El sentido de las instituciones electorales en un esquema conceptual de democracia amplia	104
2.3. Razones para transitar de la teoría clásica de la gobernabilidad electoral y la teoría de la gobernanza electoral a una teoría del gobierno electoral	107
A) Recapitulando los presupuestos de la teoría clásica de la gobernabilidad electoral expuestos por Frabrice Lehoucq	109
B) Omisiones y presupuestos de la gobernanza electoral de Mozzafar y Schedler	110
C) Elementos para una teoría del gobierno electoral útil para el contexto latinoamericano	111

## **CAPÍTULO III**

<b>ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL, MÉTODO Y ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN</b>	123
---	-----

3.1. Enfoque Neoinstitucional. Su aplicación en el estudio de las instituciones electorales	124
A) Teorías institucionales que inciden en el estudio de las instituciones electorales	126

B) Implicancia de las fortalezas y debilidades del neoinstitucionalismo en el estudio de las instituciones electorales	129
C) Sobre el objeto de análisis institucional ¿Reglas de juego o actores que despliegan patrones de conducta repetidas?	133
D) La centralidad de las reglas. Su carácter formal e informal	137
3.2. Metodología. Estudio de caso	138
3.3. Estrategia de la investigación descriptiva	140
A) Unidad de análisis y unidades de observación	140
B) Especificaciones sobre el estudio observacional aplicado	140
C) Definiciones operacionales	143
D) Fuentes de información	148
E) Limitaciones de la investigación	149

## **CAPÍTULO IV**

<b>ETAPA EMPÍRICA DESCRIPTIVA DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES PERUANAS EN INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS</b>	<b>150</b>
4.1. Panorama del proceso de evolución de las instituciones electorales en Perú	152
4.2. Antecedentes. Las instituciones electorales peruanas antes de la transición de 1979. Perspectiva histórica	153
A) Autoridades electorales locales e inicio de proceso de centralización (1827-1896)	154
B) Emergencia de una autoridad electoral nacional y formalmente aislada del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo (1896-1930)	165
C) Afirmación de una autoridad electoral centralizada y autónoma (1931-1968)	172
4.3. Las instituciones electorales peruanas en el periodo de amplia pluralidad de partidos e inicio del sufragio universal. Jurado Nacional de Elecciones (1979-1992)	178
A) Atributos (democráticos) de la dimensión estructural (1979-1992)	181
B) Funciones o poderes electorales concentrados (1979-1992)	189
C) La realidad sistémica del modelo institucional concentrado (1979-1992)	197
4.4. Las instituciones electorales peruanas en el periodo de quiebre del sistema de partidos políticos y amplio dominio del Poder Ejecutivo (1993-2000)	201
A) Atributos de la dimensión estructural. Sistema tripartito de organismos electorales (1993-2000)	206
B) Mayor amplitud de poderes o funciones electorales (1993-2000)	217

C) La realidad sistémica de un modelo institucional con separación de organismos y funciones electorales (1993-2000)	229
4.5. Las instituciones electorales en el periodo de grave crisis de representación y a la vez de efectiva inclusión y participación política (2001- 2014)	234
A) Características de la dimensión estructural. Funcionalidad del diseño tripartito los organismos electorales (2001-2014)	239
B) Características de la dimensión funcional. Efectivo ejercicio de la amplitud de poderes electorales (2001-2014)	248
C) Atributos democráticos de la realidad sistémica del gobierno electoral (2001-2014)	258

## **CAPÍTULO V**

<b>RESULTADOS DE LA OBSERVACIÓN Y ANÁLISIS</b>	266
5.1. Matriz de datos resultantes y referentes	268
5.2. Panorama del proceso de transformación de las instituciones electorales de Perú	274
A) Proceso de transformación en la dimensión estructural. Protección de la competencia electoral mediante el refuerzo de la autonomía	277
B) Transformación en la dimensión funcional. Configuración de un ámbito de gobierno electoral centrado en la inclusión y expansión de la ciudadanía política y la inclusión plena de partidos y agrupaciones políticas	282
C) Transformación en la dimensión sistémica. Rol protagónico de las instituciones electorales en el desarrollo del sistema político	288

## **CAPÍTULO VI**

<b>INSTITUCIONES ELECTORALES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO</b>	295
6.1. Panorama del diseño de las instituciones electorales en Latinoamérica	298
6.2. Las instituciones electorales en Colombia: Subsistencia de vínculos con partidos políticos en el poder	300
6.3. Las instituciones electorales en México: Subsistencia de vínculos con partidos en el poder	303
6.4. Las instituciones electorales en Costa Rica: Los vínculos subsistentes con el Poder Judicial	308
6.5. Contrastes relevantes para la comprensión del caso peruano	311

<b>CONCLUSIONES</b>	313
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	339
<b>ANEXO: LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS Y ESQUEMAS</b>	355

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación se inserta en la dinámica académica latinoamericana que, desde la década de los noventa, muestra un creciente interés por el estudio de las instituciones electorales. Son varios los motivos que sustentan dicho interés pero destacan dos; el primero, tiene que ver con la relevancia que han adquirido las instituciones electorales dentro del marco general de las instituciones políticas en varios países de la región y, el segundo motivo, es la inquietud por comprender el rol de las instituciones electorales en la paradoja que se vive en la región, en la que se conjugan experiencias electorales ininterrumpidas desde las transiciones de fines de los setenta y a la vez gran descontento con los resultados de la democracia electoral.

El interés académico por las instituciones electorales se manifiesta en la existencia de numerosos estudios jurídicos y administrativos pero también políticos, aunque estos últimos, en menor grado. Desde la perspectiva jurídica y administrativa se les denomina bajo términos tales como “administraciones electorales”, “organizaciones electorales”, “órganos supremos electorales”. Cuando se quiere trascender dichos sentidos, se utilizan términos tales como “gobernanza electoral” y “governabilidad electoral”. Las diversas perspectivas de estudio y las diversas denominaciones reflejan que estamos ante un fenómeno institucional de naturaleza compleja, porque es a la vez jurídico, administrativo y político-democrático. A fin de distinguir la perspectiva y lógica

politológica que sustenta el presente estudio, aludiremos al fenómeno bajo el término “institución electoral”.

Los numerosos estudios administrativos y jurídicos (e históricos) de las instituciones electorales tienen una peculiaridad que ha llamado nuestra atención: la constante mención de temas institucionales que desentonan con la lógica administrativa (orientada por principios de eficiencia y eficacia) o jurídica (guiada por los principios del Estado de Derecho) en las que aparecen inmersos. Desentonan porque son temas de relevancia política. El más reconocido y destacado es el fenómeno institucional latinoamericano de aislamiento del quehacer electoral de los tradicionales poderes del Estado y la consecuente configuración de instituciones electorales autónomas. También destacan las referencias al origen y legitimidad de la máxima autoridad electoral y sus resultados democráticos.

No obstante lo anterior, los estudios previos no presentan aún una delimitación clara de la realidad política/democrática de las instituciones electorales que debe ser objeto de estudio de la Ciencia Política, pero la relevancia de los temas que se van proponiendo, ha llevado a diversos autores a demandar expresamente que la Ciencia Política se avoque a su estudio. Adicionalmente, la propia existencia empírica de las instituciones electorales autónomas, su origen y cambio (supeditados a un amplio consenso de los actores políticos) confirma que en diversos países latinoamericanos se perfila como una realidad política-democrática que demanda ser teorizada desde la Ciencia Política.

Una explicación de los escasos estudios politológicos es, posiblemente, la aparente contradicción entre los presupuestos de la lógica política y los presupuestos analítico-jurídicos y administrativos con que frecuentemente se abordan las instituciones electorales. Estos últimos abordan un fenómeno institucional apolítico y neutral en sus actuaciones y decisiones, en tanto árbitro garante de procesos electorales limpios, justos y transparentes. Es, en efecto, una contradicción aparente, porque se trata de una

realidad institucional que opera en los hechos en tres planos diferentes, en el plano jurídico, en el plano administrativo y en el plano político-democrático.

En el plano político-democrático, el fenómeno de las instituciones electorales aparece (en varios países) perfilando un definido ámbito de poder e influencia, un ámbito de gobierno (electoral), aislado de los tradicionales poderes públicos, y a cargo de una función reservada al Estado, la función electoral. En definitiva, se trata pues de una realidad institucional que amerita analizarse bajo la misma lógica con que se abordan otras instituciones máximas de gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) puesto que, como ellas, también participa de la realización democrática de un país.

En esta última línea temática, se inserta la presente investigación, la cual pretende abordar las instituciones electorales bajo la lógica democrática (y no bajo la lógica administrativa o jurídica) y contribuir así al conocimiento ya existente sobre el tema a partir del análisis del caso peruano.

El interés particular por las instituciones electorales de Perú, se debe a la escasa investigación politológica pues, igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica, en Perú también prevalecen estudios de los aspectos jurídicos, históricos o sobre la gestión electoral. En ese sentido se propone una perspectiva de análisis centrada en la dimensión democrática del fenómeno abordado. Se busca contribuir así al debate académico que hasta la fecha se ha enriquecido sólo con el análisis constitucional, formal y procedimental, bajo las premisas teóricas del Estado de Derecho y/o la eficacia y eficiencia de la gestión electoral, las cuales son muy relevantes, pero no excluyentes de la lógica democrática.

La diferencia entre la perspectiva de análisis que impera y la que se propone, supone profundizar en la distinción de la realidad política-democrática, jurídica y administrativa de las instituciones electorales que, como indicamos, coexisten y operan a la vez. Ello implica reconocer que los problemas fácticos son también de naturaleza política-democrática y no únicamente de naturaleza jurídica, legal o constitucional, relativos al

problema del fraude electoral, ni sólo referidos a las formas y límites del poder estatal electoral que se agotan o resuelven con los acuerdos constituyentes, ni sólo problemas de gestión de calidad de los procesos electorales.

Conforme a lo anterior, la presente investigación, presupone que las instituciones electorales son claves en el desarrollo de procesos electorales limpios, justos y competitivos, pero también participan de la realización de otros aspectos esenciales de la democracia y en sus respectivos problemas fácticos.

Dada la incipiente aplicación de la perspectiva política-democrática en el estudio de las instituciones electorales, el objetivo de la presente investigación es la descripción, análisis y teorización de las características que configuran instituciones electorales democráticas y del proceso que implica llegar a dicha realidad institucional, ello a partir del estudio del caso peruano. No obstante ser un estudio descriptivo, se guía por una hipótesis construida a partir de la pregunta que motiva la presente investigación: ¿Existe un efectivo proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas en instituciones democráticas?

En consonancia con el objetivo planteado, la metodología que se sigue es el estudio de caso de las instituciones electorales de Perú en un horizonte temporal de 35 años (1979 al 2014). El diseño cualitativo descriptivo abarca la identificación, definición, contraste de ocurrencia (existencia) y valoración de los cambios que han operado en el tiempo, de las variables que informan el carácter democrático de las instituciones electorales peruanas. El ritmo analítico descriptivo es bidireccional, es un estudio diacrónico que observa la existencia y evolución de las variables cualitativas a lo largo del tiempo, y es a la vez, un estudio sincrónico que observa la existencia y concurrencia de las características estudiadas en cada uno de los tres subperiodos de tiempo en que se ha dividido la indagación.

Para cumplir los objetivos señalados, el presente trabajo se ha estructurado en seis capítulos.

En el primer capítulo se establecen los referentes generales fácticos y teóricos de la investigación; esto último, mediante la presentación sistemática de los aportes relevantes de estudios previos sobre las instituciones electorales latinoamericanas y peruanas, los cuales consideramos indispensables tener en cuenta como punto de partida de la presente investigación.

En el segundo capítulo se construye el marco teórico que guía el presente estudio de caso. Su extensión, en capítulo aparte, se justifica por la dispersión conceptual en los estudios previos, que además, son mayoritariamente jurídicos o administrativos. Es necesario, por tanto, precisar definiciones y conceptos del aspecto político y democrático del fenómeno institucional que es objeto de estudio. Así mismo, obedece a la necesidad de relacionar adecuadamente los conceptos y proposiciones que demanda el análisis.

En el tercer capítulo se precisan elementos teóricos básicos relativos al enfoque, método y estrategia de la presente investigación. Las precisiones relativas al enfoque se deben al carácter debatible de la literatura neoinstitucional en cuanto a sus principales conceptos aplicables en la Ciencia Política, en general, y en el estudio de las instituciones electorales, en concreto. Dichas precisiones son necesarias para lograr mayor claridad en la definición de variables y la operacionalización de las mismas.

En el cuarto capítulo se desarrolla la fase empírico-descriptiva del proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas en instituciones democráticas. Se trata de contrastar la ocurrencia (existencia) de las características que revelan la realidad o el aspecto democrático, en cada uno de los periodos analizados; todo ello a la luz del marco teórico y buscando así corroborar si ha operado el proceso de transformación institucional al que alude la hipótesis de trabajo.

En el capítulo quinto se sintetizan e interpretan las observaciones aplicadas en los tres periodos de tiempo que abarca el estudio (1979 a 1992), (1993 a 2000) y (2001 a 2014). Así, en base a la matriz de datos resultante, se desarrolla un análisis sintético de las características variables y las respectivas categorías o valores asociados a cada una de ellas. En base a dicho análisis, se absuelve la pregunta de investigación y verifica la hipótesis que orienta el presente estudio.

En el capítulo sexto se refuerza la comprensión de la caracterización y transformación de las instituciones electorales peruanas mediante el contraste con instituciones electorales afines del contexto internacional latinoamericano (México, Colombia y Costa Rica).

## **CAPÍTULO I**

### **DELIMITACIÓN GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN**

Empezaremos la presente investigación sentando sus bases fácticas y teóricas mediante la identificación y justificación del tema de estudio (1.1), el desarrollo del estado de la cuestión (1.2), la definición de los objetivos que se pretenden alcanzar (1.3), el planteamiento del objeto de estudio (1.4) y la formulación de la hipótesis de trabajo (1.5). El presente capítulo espera persuadir sobre la importancia de abordar las instituciones electorales, en general, y las instituciones electorales peruanas, en concreto, como objeto de estudio de la Ciencia Política.

#### **1.1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE ESTUDIO Y JUSTIFICACIÓN**

Las instituciones electorales son fenómenos institucionales de naturaleza compleja y debido a ello son objeto de estudio de diversas disciplinas tales como la Ciencia Jurídica, la Ciencia de la Administración y la Ciencia Política.<sup>1</sup> Ante tal diversidad de perspectivas, y dada la tendencia a la concurrencia confusa de dichas lógicas en un mismo estudio, proponemos clarificar dicho panorama describiendo la dimensión político-democrática de las instituciones electorales y obtener así los primeros referentes para justificar su relevancia como tema de interés para la Ciencia Política.

---

<sup>1</sup> Como fenómeno administrativo, responde en principio a la lógica de la eficacia y eficiencia en el logro de los resultados electorales, es decir, con el máximo aprovechamiento de los recursos materiales y humanos disponibles. Como fenómeno jurídico, responde a la lógica del Estado de Derecho y ambos, deberían vincularse aunque sea de manera mediata a la lógica democrática pero no siempre ocurre.

## **A) Descripción de la institución electoral como fenómeno institucional y político**

El fenómeno que abordamos es una institución de la democracia. O'Donnell (1994) señala que todas las instituciones de la democracia son instituciones políticas en tanto que poseen una relación reconocible y directa con los principales aspectos de la política. En dicha línea podemos afirmar que las instituciones electorales poseen una relación reconocible y directa con varios aspectos esenciales de la vida política, de los cuales dos de los más relevantes son: los procesos de conformación de gobiernos de representantes electos y los procesos de participación política distintos a la representación, tales como las consultas populares, referéndums, revocatorias y otros.

Apenas están dejando de ser percibidas sólo como instituciones jurídicas y administrativas necesarias para instrumentar procesos electorales y están siendo concebidas también como instituciones de la democracia por lo que en sí mismas representan y no sólo por su asociación con la organización de las elecciones (Brenes, 2011; Lomelí, 2006). Ello indica que se transita hacia un nuevo sentido o significación. Ante tal evidencia surge la siguiente pregunta ¿Qué elementos de hecho están justificando este nuevo sentido?

El sentido político-democrático de las instituciones electorales se manifiesta en el hecho de configurar un ámbito de gobierno estatal aislado de los tradicionales poderes públicos y adquirir –en virtud de dicho aislamiento- la posición de máxima autoridad electoral de un país. Es el gobierno de la conformación de la representación y también es el gobierno de la participación política distinta a la representación. En ambos casos, son instituciones organizadoras de los procesos electivos y consultivos, facilitadoras y garantes del ejercicio de los derechos políticos y, en algunos casos, llegan a participar en la propia articulación de la ciudadanía política, es decir, de la habilitación del ciudadano como agente. (O'Donnell, 2010).

Lo antes indicado nos lleva a sostener que el sentido político-democrático de las instituciones electorales también se manifiesta en el carácter de las actividades que tienen a cargo y que justifican su existencia. Todas ellas son la materialización de poderes de gobierno que configuran una función que está reservada al Estado: la función electoral. Dependiendo de cada contexto, el contenido de la función electoral puede abarcar poderes de orden cuasi legislativo, administrativo y jurisdiccional y poderes de articulación efectiva de la ciudadanía política.

En el diseño y rediseño de las instituciones electorales encontramos otro indicio de su naturaleza política-democrática, pues ello sólo es posible en base a un amplio consenso de los principales actores políticos, incluidos los representantes de las propias instituciones electorales. Es pues un ámbito máximo de gobierno estatal que si bien no tiene legitimidad de origen (sustentada en el sufragio popular) sí tiene una legitimidad derivada del carácter plural de los actores que intervienen en su origen y cambio.

Las instituciones electorales aparecen generalmente formalizadas constitucional y legalmente, dotadas así de una fuerza política de contornos delimitados y perdurables en el tiempo. Pero son más que realidades formales. Implican un conjunto de reglas y prácticas formales e informales, que se caracterizan por ser estables en el tiempo y por viabilizar la orientación política democrática de un país. Entonces, aunque suele aprehendérselos como realidades formales, también se les puede aprehender como realidades dinámicas que revelan diversos tipos de relaciones de poder dentro de un sistema político.

Aunque analíticamente se aborde a las instituciones electorales como fenómenos aislados, en realidad es una institución que “se presenta formando cuadros institucionales” (Verdú, 1959: 33), es decir, relacionándose con otras instituciones políticas, sociales, económicas, etc. Esto es así porque las instituciones electorales son

parte de la estructura de poder del Estado y, por tanto, forman parte del entramado institucional estatal.

Lo anterior nos lleva a agregar que las instituciones electorales también aparecen como realidad estatal orgánica, jurídica y políticamente personificadas, es decir, aparecen desenvolviéndose como actores que, valga la redundancia, actúan e interactúan con otros actores políticos, pertenecientes y no pertenecientes al ámbito estatal, para materializar los fines democráticos que se les ha encomendado.

Algunos autores consideran que las interacciones en las que participan las instituciones electorales constituyen la mejor expresión de su realidad política-democrática. Esta visión se inspira en un paradigma del poder que, superando la lógica del Estado como único generador de resultados de gobierno, propone que los resultados políticos surgen de la interacción necesaria del Estado con otros actores políticos. Este grupo de autores prefieren hablar de Gobernanza Electoral (Duharte, 2013; Picado, 2009; Mozzafar y Schedler, 2003a).

Cuando las instituciones electorales aparecen como actores políticos, se tiende a enfocar, principalmente, su comportamiento de lucha o negociación frente a otros actores estatales y no estatales por adquirir, ampliar, mantener o no perder ámbitos de poder de decisión vinculados a la función electoral. Tales otros actores políticos también buscan ser (parcial o totalmente) los realizadores o configuradores de los poderes electorales.<sup>2</sup> En cambio, cuando no se personifica a las instituciones electorales y se alude directamente a las reglas, prácticas, normas, valores que las configuran, se destaca la fuerza del poder estatal real y permanente que ellas ostentan.

---

<sup>2</sup> Esto se nota en casi todos los escenarios parlamentarios latinoamericanos, en los que suele ser común la existencia de iniciativas legislativas orientadas a ampliar o recortar o modificar el alcance del poder estatal electoral.

En definitiva, son realidades institucionales sin las cuales no se pueden explicar múltiples resultados democráticos pero, además, desde una concepción de democracia amplia, por sí mismas son expresión de la realización democrática de un país.

## **B) Las instituciones electorales como tema de estudio en Ciencia Política**

La teorización del aspecto político-democrático de las instituciones electorales (que hemos bosquejado en el apartado anterior) empezó a desarrollarse en el marco de estudios interdisciplinarios, desde inicios de los noventa y en adelante. En periodos anteriores prevaleció sólo el interés por el aspecto jurídico y administrativo de las instituciones electorales, interés que persiste hasta la actualidad y que discurre casi de manera paralela a la historia electoral de los países.<sup>3</sup>

Recién, en la primera década del presente siglo, aparecen estudios sobre la realidad político-democrática de las instituciones electorales totalmente independizadas de las perspectivas interdisciplinarias. Un momento decisivo para la autonomía temática a la que nos referimos, fue el estudio del español López Pintor (2000), quien propuso una clasificación “política” de las administraciones electorales del mundo, al ordenarlas según la vinculación del Ejecutivo en la organización de procesos electorales. El resultado de dicha clasificación demostró la preponderancia del modelo de administraciones electorales independientes, es decir, de comisiones electorales independientes a cargo de todas las competencias sobre las elecciones, en particular en América Latina.

Fabrice Lehoucq es otro referente importante en el proceso de teorización del aspecto político-democrático de las instituciones electorales, puesto que ha expresado

---

<sup>3</sup> La historia electoral de los países de la región y de sus respectivas autoridades electorales data de inicios de la vida republicana. Los estudios de orden jurídico-constitucional (relativos a la distribución de poderes electorales entre el Legislativo y el Ejecutivo) han imperado hasta fines de los años ochenta. Luego del periodo de transiciones a la democracia, surgió el interés por la dimensión administrativa de las instituciones electorales, a fin de profundizar en el conocimiento de las formas de lograr elecciones limpias, justas y transparentes.

abiertamente que “la creación de las Comisiones Electorales tuvo profundas implicancias para la democratización latinoamericana” (Lehoucq, 2003b: 131), pero que este innovador hecho político pasa desapercibido “porque algunas de las más importantes teorías de democratización evitan discutir cuestiones institucionales” (Lehoucq, 2003b:131).

Junto a ellos, actualmente es posible identificar un conjunto numeroso de autores que, gracias a sus aportes, han definido una línea de investigación propia de la Ciencia Política, en la que se inserta la presente investigación. Bajo esta línea de investigación, el estudio de las instituciones electorales constituye una forma de estudiar el proceso de democratización que experimenta la sociedad en que dicha institución se desenvuelve (Lomelí Meillon, 2006).

### **C) Justificación de la investigación**

A nivel teórico, la presente investigación espera contribuir al mayor conocimiento de los aspectos básicos de la realidad político-democrática de las instituciones electorales puesto que, como ya indicamos, a pesar de los numerosos estudios realizados bajo la lógica política, existen vacíos teóricos que se explican, entre otras razones, en el aún prevalente interés por la realidad jurídica y administrativa de las instituciones electorales. Así, a partir del estudio del caso peruano, se pretende incidir en la construcción teórica y empírica del sentido democrático de las instituciones electorales, ya que si bien es un estudio de carácter descriptivo, presta especial atención a la teorización de los atributos que configuran la realidad democrática de las instituciones electorales.

Consideramos que la aplicación de la lógica democrática en el estudio de las instituciones electorales peruanas supone una propuesta de análisis teórico empírico innovador, pues deja atrás la tendencia a utilizar referentes teóricos de democracias que

evaden las cuestiones institucionales, y por el contrario, la presente investigación apela a teorías de democracia que sí abarcan las cuestiones institucionales.

También es un estudio innovador debido al interés mayor que expresa por la fenomenología institucional en sí misma, a diferencia de la mayoría de estudios existentes que prefieren abordar las instituciones electorales como variables independientes o dependientes. Consideramos que es valioso y útil contribuir al mayor conocimiento del fenómeno institucional en sí mismo, a fin de facilitar futuras investigaciones que involucren a las instituciones electorales como variables explicativas.

A nivel empírico, la presente investigación espera contribuir a la mayor comprensión del estado actual de las instituciones electorales del Perú, de su sentido político-democrático, el cual no deriva sólo de su vínculo con las elecciones. La constatación empírica del sentido político-democrático de las instituciones electorales, permitirá a diversos actores políticos valorar la trascendencia del actual diseño institucional, de su proceso de transformación en instituciones democráticas y del proceso de democratización que debido a ellas experimenta la sociedad peruana.

La presente investigación también espera ser útil a futuras investigaciones comparadas, puesto que ofrecemos una caracterización sólida de las instituciones electorales peruanas, la cual ponemos a consideración de futuros estudios comparados, a fin de evitar la exclusión u omisión de atributos institucionales esenciales.

Finalmente, es importante destacar la relevancia de las precisiones que proponemos entorno al enfoque neoinstitucional, paso previo indispensable en toda investigación que tenga como objeto de estudio un fenómeno institucional. Tales precisiones tienen implicancia directa en el diseño descriptivo y la operativización de las variables institucionales analizadas. El diseño descriptivo destaca no sólo porque se centra en la

fenomenología institucional, sino también porque busca referencias empíricas más allá de la realidad jurídica formal.

## **1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

Consideramos indispensable establecer con claridad el punto de partida de la presente investigación, toda vez que existen múltiples perspectivas y conceptos implicados en el estudio de las instituciones electorales. Para lograr dicho objetivo, la construcción del estado de la cuestión sigue el siguiente recorrido analítico:

- ✓ Clasificación de investigaciones previas según alcance y tipo de estudios.
- ✓ Identificación de perspectivas de estudio.
- ✓ Descripción crítica de los aportes según los componentes básicos de las investigaciones previas: los supuestos teóricos de democracia en los que se amparan, los avances empíricos (identificación de las características institucionales que revelan el sentido político-democrático de las instituciones electorales), los avances metodológicos y los avances teóricos.
- ✓ Descripción crítica de los estudios exclusivamente referidos a las instituciones electorales peruanas.

### **A) Clasificación de las investigaciones según alcance y tipo de estudios**

Los estudios previos pueden clasificarse en dos grandes grupos según el número de países sujetos a observación (alcance): Destaca el grupo de estudios de caso y el grupo de estudios comparados.<sup>4</sup> ¿Por qué interesa esta clasificación inicial? Porque permite precisar el universo de investigaciones útiles para el desarrollo del estado de la cuestión. Justamente, al identificar ambos grupos, se decidió que los estudios comparados serían la base de análisis principal, puesto que la perspectiva regional latinoamericana que

---

<sup>4</sup> El término “estudios comparados” no alude a investigaciones desarrolladas en base al método comparativo. Se refiere a todo tipo de contrastes entre instituciones electorales de diversos países.

exponen sobre el tema, incluye, generalmente, la observación de las instituciones electorales peruanas. Se decidió también que los estudios de caso serían, además, fuente primordial para el desarrollo del capítulo sexto, dedicado a reforzar la comprensión de las instituciones electorales peruanas en base al contraste con experiencias del contexto internacional (identidad por contraste).

Cabe precisar que según el alcance, los estudios pueden abarcar las instituciones electorales de las democracias del mundo,<sup>5</sup> las instituciones electorales de América Latina<sup>6</sup> o las instituciones electorales de países concretos.<sup>7</sup> Los estudios comparados, proponen tendencias sin profundizar mucho en el fenómeno institucional electoral; en cambio, los estudios de caso, sí tienden a ser más exhaustivos en la identificación y explicación de las características que perfilan la existencia de una institución electoral.

Por otro lado, en el grupo de investigaciones comparadas, encontramos hasta tres tipos de estudios que se distinguen por la forma de abordar las instituciones electorales: como variable independiente, dependiente o como objeto en sí. ¿Qué motiva esta distinción adicional? Identificar estudios que revelen un interés directo y exclusivo en la realidad institucional y que en ese sentido coincidan con el propósito de la presente investigación orientada a profundizar en la fenomenología institucional en sí misma antes que en su vinculación con otras variables políticas, sociales, etc.

No obstante lo anterior, en vez de descartar los estudios que abordan las instituciones electorales como variables dependientes o independientes, se decidió incluirlas también

---

<sup>5</sup>Ver López Pintor (2000)

<sup>6</sup> Ver Penco (2013), Duharte (2013), Martínez (2012), Zovatto (2012), Barrientos del Monte (2010), IDEA (2006), Picado (2006), Jaramillo (2007), etc.

<sup>7</sup> Ver estudios de las instituciones electorales de España (Pastor, 2011; Pascua, 2007; Martínez 2001, etc.). Estudios de las instituciones electorales de México (Mirón, 2011; Díaz, 2011; Lomelí, 2006; Hernández, 2004). Estudios de las instituciones electorales de Costa Rica (Brenes, 2011b y Picado, 2009). Estudios de las instituciones electorales de Colombia (Mayorga, 2013; Revelo y García, 2010; Jaramillo, 2008) y estudios de las instituciones electorales de Perú (Boyer, 2011; Tuesta, 2009, Mendoza, 2007; Albán, 2006; Donayre, 2006; Salcedo, 2004; Paniagua 1996; Basadre 1980 y 1977, etc.).

en la exposición del estado de la cuestión, puesto que desarrollan una concepción de institución electoral (aunque brevemente justificadas) como paso previo a su vinculación o relación con otras variables. Dichas nociones y caracterizaciones del fenómeno institucional, presentes en los dos tipos de estudios mencionados, se consideran valiosas y necesarias de tener en cuenta como punto de partida.

Los estudios que abordan las instituciones electorales como objeto de estudio en sí, muestran como principal producto analítico, la identificación y descripción de ciertas características que definen el aspecto político-democrático de la institución electoral estudiada. Tales avances son referentes esenciales para la presente investigación, la cual pretende verificar la ocurrencia de un proceso de transformación institucional, pero dicho propósito presupone claridad en torno a la entidad institucional que experimenta el cambio.

En cuanto a los estudios que analizan las instituciones electorales como variable independiente, estos buscan demostrar que aquéllas (o alguno de sus atributos) ejercen algún grado de influencia sobre otros fenómenos políticos. La independencia, los modelos de administración electoral y el desempeño de la institución electoral son las variables independientes más frecuentemente consideradas. Los fenómenos políticos asociados a la influencia de las variables independientes son: el nivel de credibilidad en las elecciones y en los resultados electorales, la participación política, la calidad de la democracia, la legitimidad de los gobiernos democráticos, la calidad de los procesos electorales.

Así mismo, los estudios que abordan las instituciones electorales como variable dependiente, buscan probar que determinadas situaciones, relaciones o procesos (por ejemplo, los procesos simbólicos y discursivos) impactan en las instituciones electorales, en particular en el diseño institucional electoral (Díaz, 2011; Ackerman, 2007).

Hugo Picado (2009) señala que las instituciones electorales pueden ser analizadas como objeto de estudio en sí mismas o como variable independiente. En realidad todos los estudios relativos a las instituciones electorales que hemos revisado calzan dentro de uno de los tres grupos antes mencionados.

## **B) Identificación de perspectivas de estudio. Las instituciones electorales en estudios jurídicos, administrativos históricos y políticos**

La ordenación de los estudios previos expuesta en el apartado anterior comprende investigaciones interdisciplinarias, jurídicas, administrativas, históricas y políticas. Es indicativa de la naturaleza compleja de las instituciones electorales.<sup>8</sup>

La consideración de las diversas disciplinas implicadas en el estudio de las instituciones electorales, no sólo implica una distinción útil por constituir un filtro adicional que permite aproximarnos al conjunto de análisis políticos recaídos sobre las instituciones electorales, sino que tiene un valor adicional. Por un lado, permite identificar elaboraciones analíticas sobre el carácter político-democrático de las instituciones electorales dentro de los estudios no políticos y, por otro lado, permite distinguir que, algunos aportes de otras disciplinas (algunos), son insumos relevantes para el análisis político del fenómeno institucional objeto de la presente investigación.

Respecto de lo indicado en la última parte del párrafo anterior, cabe precisar que, la lógica política-democrática encuentra en lo jurídico, administrativo o histórico, parte de su base fáctica. Así por ejemplo, lo jurídico tiende a ser considerado como evidencia empírica en el análisis democrático de las instituciones electorales (reglas formales).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En 1999, Rober A. Peters, al analizar el impacto de las administraciones electorales en las transiciones democráticas, intuyó la naturaleza compleja de las instituciones electorales, ya que mencionó la necesidad de distinguir o separar los desafíos técnicos (jurídicos y administrativos) y políticos y desarrollar estrategias para hacer frente a cada una de ellas.

<sup>9</sup> Lo jurídico electoral proporciona el mapa de las reglas formales (legales) que encarnan recursos de poder. Las reglas formales (legales o no legales) conforman la realidad política de las instituciones electorales. Adicionalmente, la doctrina y jurisprudencia que derivan de la actividad interpretativa de las

Lo propio se dice de las categorías administrativas, por ejemplo, del rendimiento o desempeño institucional.<sup>10</sup> A su turno, el análisis histórico gira en torno a evidencias que se forman en el tiempo, las cuales pueden tener la virtualidad de respaldar y explicar la fuerza política de las instituciones electorales, su pérdida, su disminución, etc.

Algunos ejemplos del análisis político-democrático de las instituciones electorales en estudios interdisciplinarios son: Molina y Hernández (1998) al postular que a menor carácter partidista de los organismos electorales, mayor garantía de honestidad y credibilidad de las elecciones; Harris (1999) al indicar que en la construcción de administraciones electorales se requiere considerar su ubicación dentro de la estructura gubernamental (ejecutivo) o fuera de ella; Pastor (1999) al postular la necesidad de separar los desafíos técnicos (jurídico-administrativos) y políticos y desarrollar estrategias para hacer frente a ambas; Rivas (1999) al sostener que las instituciones que tienen a su cargo la organización y resolución de controversias electorales también desempeñan un papel protagónico como actores políticos; desde la perspectiva jurídica Fix Zamudio (1999), Orozco (1999) y Urruty (1999) refieren el carácter político tradicional (parlamentario) de la autoridad electoral organizadora y calificadora de las elecciones y el progresivo traslado de dicha función a órganos no políticos del Estado u órganos mixtos capaces de la vigilancia jurídica del proceso electoral; Elklit y Reynolds (2001) también sostienen la importancia de incluir en el análisis de las administraciones electorales el nivel de independencia de los organismos electorales de las fuerzas políticas; López-Pintor (2000) presenta el panorama mundial del problema de la

---

normas jurídicas, en particular las normas constitucionales, dejan ver el sentido y los valores políticos de las reglas formales. O'Donnell (2001a) señala "Debemos tener en cuenta que la ley, en su contenido y aplicación, es en buena parte (como lo es el Estado del que forma parte) una condensación dinámica de relaciones de poder, más allá de una simple técnica racionalizada de ordenación de las relaciones sociales". Esta idea permite comprender por qué la dimensión política democrática de las instituciones electorales tiene base empírica en la realidad jurídica formal.

<sup>10</sup> Desde la perspectiva de la gestión (o administración), las instituciones electorales son procedimientos administrativos orientados por la lógica de la eficacia y la eficiencia. Deben orientarse también por los valores y fines políticos que los inspiran y preceden. Barrientos (2011) postula que "el desempeño y la confianza son dimensiones de las instituciones" y con ello nos proporciona un argumento para considerar la realidad administrativa como fuente empírica para el análisis político-democrático de las instituciones electorales.

ubicación de la administración electoral en la estructura del Estado, destaca la prevalencia del modelo independiente del Poder Ejecutivo y reconoce que la administración electoral es un orden político e institucional y es también una cuestión de gestión y procedimientos; Cárdenas (2000) señala la peculiaridad histórica de los organismos electorales latinoamericanos que ha dado lugar a una discusión política materializada en temas tales como la separación de los organismos electorales del Ejecutivo, o del Legislativo, su configuración como cuarto poder del estado, su independencia o autonomía del poder político y su actual configuración como organismos autónomos constitucionales que trascienden la tradicional lógica de división de poderes.

En el año 2003 (publicación inicial en el año 2002) destaca la divulgación de dos artículos que abordan enteramente el aspecto político-democrático de las instituciones electorales: “The comparative study of the electoral governance” (Shaheen Mozaffar y Andreas Schedler, 2003a) y “¿Can the parties police themselves? Electoral governance and democratization” (Lehoucq, 2003a). Aunque son estudios que enmarcan el análisis de las instituciones electorales en una concepción procedimental de democracia (y se guían por la lógica del aseguramiento de las elecciones en contextos de transición democrática), ambos autores dejan de lado el término administración electoral y utilizan el término “Governance electoral” para denotar una realidad distinta: la realidad política-democrática de las instituciones electorales.

Mozaffar y Schedler (2003b) señalan que la gobernanza electoral consiste en un conjunto de actividades relacionadas que abarca la elaboración de reglas de juego electorales, la aplicación de dichas reglas de juego y resolución de controversias electorales. Sostienen que el ámbito de elaboración de normas tiene que ver con las negociaciones que demanda el diseño de las reglas de juego básicas e incluso tiene que ver con un nivel previo que define a nivel constitucional quienes tienen la autoridad para establecer las normas de la gobernanza electoral (reglas del meta juego). En cuanto a la aplicación o implementación de normas, afirman que lejos están de ser meras

rutinas administrativas que indican los términos de la administración electoral u organización electoral dado que demandan reconciliar tres imperativos categóricos: la eficiencia administrativa, la neutralidad política y la rendición de cuentas.

Por su parte, Lehoucq (2003b), postula lo inadecuado que resulta actualmente la utilización de la teoría clásica de gobernabilidad electoral, basada en la teoría de división de poderes, dado que estaba pensada para un tiempo en que los partidos políticos casi no existían. Sostiene que la teoría clásica era útil en una época en que se garantizaban resultados electorales aceptables al dividir la gobernabilidad electoral entre el Ejecutivo y el Legislativo, bajo el presupuesto de la existencia de un gobierno dividido, es decir, la existencia de dos partidos diferentes a cargo del control del Legislativo y del Ejecutivo. Bajo tal premisa se suponía la existencia de representantes partidarios motivados a maximizar los intereses del poder del Estado en el que actuaban y dar lugar así a una efectiva vigilancia mutua. Señala el autor que, en el mundo actual, de competencia partidaria, en el que los partidos buscan el máximo control del poder del Estado, deja de ser útil la teoría clásica de la gobernabilidad electoral, pues genera incentivos enormes para permanecer en el poder, incluso apelando al fraude, originándose así una fuente de permanente inestabilidad política. El autor reconoce que la forma de superar este impase en América Latina ha sido a través de la creación de comisiones electorales independientes, que han permitido aislar la función electoral de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

En tiempos recientes, diversos autores siguen aportando claras y expresas referencias al aspecto político-democrático de las instituciones electorales. Así por ejemplo, Rafael Roncagliolo (2009) señala que la autoridad electoral participa del desarrollo del sistema político y por ende debe asumir la responsabilidad de elaboración de políticas públicas para mejorar la gobernanza democrática y la calidad de la democracia medida por resultados. También Brenes (2011) al estudiar el rol político del juez electoral de Costa Rica, destaca que, en dicho contexto, opera un protagonismo institucional que supera

los planos administrativo electoral y jurídico-constitucional y que resalta la imagen del juez electoral como actor político.

No obstante todas estas referencias que dan cuenta (a modo de indicios indubitables) de la existencia de la realidad o dimensión política-democrática de las instituciones electorales, constituyen aportes parciales puesto que aún no se propone una delimitación clara de dicho aspecto o realidad de las instituciones electorales que debe ser abordado por la Ciencia Política.

### **C) Las teorías de democracia que amparan los estudios previos**

Corresponde ahora analizar los supuestos teóricos de democracia en que se fundamentan los estudios antes referidos. Se trata de dar un paso más en la ordenación de los trabajos previos que constituyen el punto de partida de la presente investigación. ¿Cuál es la relevancia de esta ordenación adicional? Tener en cuenta los supuestos teóricos de la democracia es crucial, porque nuestro objeto de estudio exige asumir una concepción de democracia clara como punto de partida, la cual puede incidir incluso en la significación o sentido de las instituciones electorales.<sup>11</sup> Es la base para proceder a verificar el proceso de transformación institucional al que alude nuestra hipótesis de trabajo.

De manera general, se observa que prácticamente todas las investigaciones parten de una idea de democracia procedimental, es decir, centrada en el proceso electoral como método de selección de los representantes que se encargarán de tomar las decisiones colectivas. Así mismo, se observa dos tendencias en la forma de vincular la idea de democracia con las instituciones electorales: de forma tácita y de forma expresa.

Cuando se plantea un vínculo tácito entre democracia e instituciones electorales, se da por hecho el relacionamiento entre ambas -tal vez- por la asociación directa de las

---

<sup>11</sup> Es muy importante verificar qué luces han encontrado, los autores, en los supuestos teóricos de democracia, para la mayor comprensión de las instituciones electorales.

instituciones electorales con la organización de las elecciones. Esto ocurre sobre todo en los estudios que priorizan el aspecto jurídico o administrativo de las instituciones electorales. Se podría decir que las elecciones mediatizan la relación entre democracia e instituciones electorales.

En cambio, cuando se plantea un vínculo expreso entre democracia e instituciones electorales, aparecen referencias a diversas teorías de democracia bajo las cuales se pretende enmarcar el análisis institucional (sea el aspecto jurídico, administrativo o político): la calidad de la democracia (Barrientos del Monte, 2011, 2010 y 2008; Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2007; Picado, 2006), la consolidación democrática (Urruty, 2007; López Pintor, 2004 y 2000; Elklit y Raynold, 2000; Orozco, 2001), la transición democrática (IDEA, 2006; Cárdenas, 2000; Pastor, 1999; Molina y Hernández, 1998), la democracia electoral (Duharte, 2013, San Martín, 2006; Orozco, 2001) o el fortalecimiento de la democracia (Penco, 2013; Jaramillo, 1998/2007). La relación entre democracia e instituciones electorales pretende ser más inmediata, sin embargo, prevalece la idea de una relación extrínseca. Siguiendo a Lehoucq (2003b), esto ocurre porque las más importantes teorías de democratización evitan discutir cuestiones institucionales.

No obstante la relevancia de relacionar expresamente las instituciones electorales con la democracia, se observa poca profundidad en el ejercicio de fundamentación de la vinculación que se propone. Ello puede obedecer a:

- i) Las elecciones también mediatizan la relación “expresa” entre instituciones electorales y democracia, justamente por la idea de democracia (procedimental) que enmarcan los estudios. Con tales supuestos de democracia se carece de argumentos para una vinculación no mediatiza por las elecciones, no obstante ser éstas esenciales en la idea de democracia.

ii) También puede obedecer a la neutralidad política que guía la lógica del aspecto jurídico y administrativo de las instituciones electorales, la cual pareciera ser contradictoria con la lógica democrática que impone la mayor cercanía entre democracia e instituciones electorales. Pero, como ya indicamos, se trata de una contradicción aparente, porque son planos de realidad institucional diferentes.

iii) Fabrice Lehoucq (2003b) proporciona otra explicación, al señalar que, algunas de las más importantes teorías de la democratización evitan discutir cuestiones institucionales. Sin embargo, el mismo autor nos recuerda que ya existen numerosos estudios que prueban el carácter fundamental de los arreglos institucionales en los procesos de consolidación democrática, a diferencia de épocas pasadas en que se postulaba que las fuerzas sociales o económicas eran las generadoras naturales de democratización.

iv) La propia concepción procedimental de democracia, que sólo discute elementos institucionales directamente vinculados a la competencia electoral (las elecciones, el sistema electoral, los partidos políticos, etc.) y no incluye los arreglos institucionales estatales, lo que son, finalmente, las instituciones electorales, a pesar de su estrecha relación con la competencia electoral.

v) Otra razón del débil ejercicio de argumentación del vínculo entre instituciones electorales y democracia puede ser la observación parcial, insuficiente o deficiente de la realidad empírica de las instituciones electorales.

No obstante lo anterior, existen algunas excepciones a la tendencia antes mencionada y que se evidencia en estudios que sostienen y defienden una vinculación expresa y clara entre democracia e instituciones electorales:

i) Fabrice Lehoucq (2003b) destaca que las reglas que definen a la autoridad electoral latinoamericana como ámbitos de poder aislados del Ejecutivo y Legislativo forman parte de las reglas del juego democrático (electoral).

ii) Así mismo, en un estudio de las instituciones electorales mexicanas, encontramos una excepción a la relación tradicional que se establece entre las instituciones electorales y la idea de la democracia electoral o procedimental. Lomelí Meillon (2006) utiliza la idea de democracia participativa para enmarcar el análisis de la integración de las máximas autoridades electorales mexicanas. Bajo la lógica de la democracia participativa, observó que el diseño institucional electoral constituía un mecanismo de democratización en sí mismo, al permitir la designación de ciudadanos no partidistas como máximas autoridades electorales.

Todo lo anterior deja ver que los supuestos teóricos de democracia que se utilizan para enmarcar el análisis de las instituciones electorales permiten o impiden aprehender su realidad o aspecto político-democrático. Así mismo, deja ver que hace falta incidir en la construcción teórica de la relación entre democracia e instituciones electorales. También evidencia la necesidad de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de relación existe entre instituciones electorales y democracia?, ¿qué teoría permite aprehender a las instituciones electorales como realidades político-democráticas?, ¿cuál es esa teoría?, ¿cuál sería el contenido democrático de las instituciones electorales?

#### **D) Avances teóricos y empíricos sobre el aspecto político-democrático de las instituciones electorales**

El insuficiente entendimiento de las instituciones electorales a partir de los supuestos teóricos de democracia en los que se enmarca su estudio, contrasta con el desarrollo de investigaciones empíricas, cuyos aportes son relevantes. En efecto, se aprecia que a partir de un proceso lógico inverso, inductivo, que parte del análisis mismo de las instituciones electorales, de sus dimensiones, atributos y relaciones, se ha generado un

cuerpo de conocimientos que perfilan el carácter político democrático de las instituciones electorales. En dicho cuerpo de conocimientos podemos encontrar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué se sabe actualmente sobre las instituciones electorales, y en concreto sobre su realidad político-democrática?

En casi todas las investigaciones previas, se destaca tácita o expresamente el carácter complejo de fenómeno institucional que estudiamos: i) porque es a la vez un fenómeno jurídico (es institución jurídica), administrativo (es institución administrativa) y político (es institución político-democrática) y ii) porque se configura como una realidad multidimensional. Debido a esto último, el análisis de las instituciones electorales se realiza distinguiendo en primer lugar las dimensiones que la componen.

Existe relativo consenso en distinguir tres dimensiones en las instituciones electorales: dimensión orgánica (o estructural), dimensión funcional (o de poderes) y dimensión sistémica (o relacional).<sup>12</sup> Algunos autores consideran que es una realidad institucional bidimensional (orgánica y funcional). Otros aluden a una única dimensión sistémica, es decir, cuya existencia sólo es posible aprehender y comprender a partir de la interrelación de las instituciones electorales con otras instituciones o actores políticos.<sup>13</sup>

La utilidad más visible de la concepción tridimensional de las instituciones electorales es que permite distinguir analítica y empíricamente tres tipos de reglas y prácticas (orgánicas, funcionales y sistémicas) y ello facilita la comprensión más detallada de la fenomenología institucional. Así mismo, ha permitido establecer que las distintas formas de concurrencia de dichas reglas dan lugar a modelos de instituciones electorales diferentes. Desde la lógica política, ello representa consecuentemente distintos modelos

---

<sup>12</sup> También comprobaremos que los estudios de Ciencia Jurídica y Ciencia de la Administración conceptúan a la institución electoral como una realidad tridimensional (orgánica, funcional y sistémica) pero, no obstante usar las mismas denominaciones, están aludiendo a realidades no políticas. De allí que es importante ir a fondo con la definición conceptual y operativa de tales términos a fin de esclarecer la peculiaridad de la realidad política de la institución electoral que le hace objeto de estudio de la Ciencia Política.

<sup>13</sup>Sobre todo los autores que prefieren estudiar la Gobernanza Electoral.

de gobierno electoral; desde la lógica administrativa, representa diversos modelos de administración electoral; y desde la lógica jurídica, representa diversos modelos jurídico electorales.

Si bien la idea de las dimensiones nace del análisis jurídico administrativo, consideramos que es muy útil también para el análisis político-democrático, pues desde esta lógica, cada dimensión representa un grado de poder o influencia que es posible diferenciar. Además permitirá clasificar las características político-democráticas de las instituciones electorales según expresen reglas o prácticas de carácter estructural, funcional o sistémico.

**Cuadro 1.1**  
**Alcance y tipo de estudios y dimensiones de las instituciones electorales**

¿Qué se sabe sobre las instituciones electorales (IE)?	1	En estudios de la IE en sí misma	Dimensión Orgánico-estructural	Dimensión Funcional	Dimensión Sistémica
	2				
	1	En estudios de IE como variable independiente	Dimensión Orgánico-estructural	Dimensión Funcional	Dimensión Sistémica
	2				
	1	En estudios de IE como variable dependiente	Dimensión Orgánico-estructural	Dimensión Funcional	Dimensión Sistémica
	2				

*Fuente: Elaboración propia*

*(1) Estudios comparados, (2) Estudios de caso*

#### **d.1. ¿Qué se sabe de la dimensión orgánica/estructural de las instituciones electorales?**

**Panorama General.** En la mayoría de los estudios previos es posible identificar una o más características institucionales (reglas y prácticas) que por su naturaleza forman parte de la dimensión orgánica/estructural. Son características que perfilan la realidad política/democrática de las instituciones electorales. Hemos identificado seis: la forma o estructura (autónoma) del gobierno electoral, la independencia del poder político, la integración de los representantes del gobierno electoral, la rendición de cuentas

horizontales, principios y valores que modelan la realidad estructural, realidad estructural informal.

Como indicamos en los apartados anteriores, el estudio de los caracteres estructurales que revelan capacidad de poder institucional suelen pertenecer a estudios interdisciplinarios, jurídicos o administrativos. No se llega a desarrollar la lógica político-democrática que subyace en ellas, pero se da cuenta de la relevancia de dicho aspecto. Una probable razón es el contexto interdisciplinario en el que suelen aparecer, es decir, perspectivas de análisis guiadas sólo por la lógica jurídica constitucional de separación de poderes, o los principios del Estado de Derecho o la eficiencia y eficacia en de la organización de procesos electorales.

- **Forma o estructura (autónoma) del gobierno electoral**

Es la característica estructural más visible de la realidad político-democrática de las instituciones electorales. Se refiere a la ubicación (formal) de las instituciones electorales en la estructura de poder estatal. Se constata y valora positivamente el proceso de desvinculación (formal) de las instituciones electorales de los tradicionales poderes estatales hasta alcanzar autonomía plena dentro de la estructura del Estado. Se considera que constituye una regla de juego central para el desarrollo democrático.

Empíricamente se manifiesta en los organismos electorales que representan la máxima autoridad electoral, jurídicamente personalizados y verdaderos actores políticos por su constante interrelación con otros actores políticos institucionales y no institucionales. También se manifiesta en reglas que definen su autonomía o parcial vinculación con uno o varios poderes del Estado. Se coincide en que América Latina es representativa de instituciones electorales que participan de forma autónoma en la estructura del poder estatal, como organismos autónomos constitucionales (Perú, México, Colombia, etc.) o como un poder del Estado expresamente reconocido como tal (Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Bolivia, etc.).

En los estudios comparados se aprecia lo siguiente:

1) Se destaca que la construcción del edificio institucional del Estado involucre a los organismos electorales y se perfilan dos tendencias en la región: i) la existencia de organismos electorales aún vinculados de diversa forma a la estructura de Legislativo, Ejecutivo o Judicial (Penco, 2013) y ii) la existencia de organismos autónomos y especializados, no vinculados a ninguno de los tres Poderes. En este segundo caso, o aparecen como organismos autónomos constitucionales (caso peruano) que participan en la red de instituciones constitucionales, o aparecen instituidas como un cuarto Poder del Estado. En todos los casos se destaca la significación política y democrática del aislamiento, parcial o total, de la estructura electoral del ámbito de los poderes estatales, que histórica y tradicionalmente han estado a cargo de las elecciones (y permitido muchas veces experiencias electorales fraudulentas).

En este gradual proceso de aislamiento estructural (y funcional), Lehoucq (2003b) aprecia un giro institucional fáctico que permite trascender la teoría clásica de la gobernabilidad electoral, surgida en el contexto de una época “sin partidos”, en la que dos partidos diferentes controlaban el Legislativo y Ejecutivo, generando condiciones para la efectiva mutua vigilancia del proceso electoral en el que ambos competían. Afirma el autor que en un mundo de “competencia partidista” ya no es útil la teoría clásica de la gobernabilidad electoral. Insistir en su utilización podría generar efectos perversos. Reconoce que América Latina vivió la experiencia de un arreglo institucional innovador consistente en la creación de las Comisiones Electorales independientes, que demanda ser tomada en cuenta por las principales teorías de democratización.

Pero a contracorriente de esta visión optimista, se han perfilado posturas que a *grosso modo* advierten sobre el incremento incesante del poder (estructural, funcional, sistémico y fáctico) de los organismos electorales autónomos latinoamericanos y los efectos negativos que de ello podría derivar (Martínez, 2012).

2) En los estudios comparados también se aprecia gran interés por confirmar que el tipo de arreglo institucional (estructural) tiene un impacto positivo para la democracia (procedimental) es decir, para el logro de elecciones más limpias, justas y transparentes (Barrera y Ruiz, 2013; Pérez, 2013; Barrientos, 2011, Zovatto, 2012; Rosas, 2009; Brenes, 2009, etc.). El interés se sustenta en el carácter progresivo del proceso de aislamiento de las instituciones electorales del ámbito de los poderes públicos que aún se experimenta en la región. Los arreglos institucionales que destacan son los gubernativos, independientes y mixtos, diferenciación desarrollada por IDEA (2006) que se inspira en el trabajo pionero del español López Pintor (2000) quien clasificó a todas las administraciones electorales del mundo en cinco tipos institucionales: The Government runs the elections; Government bodies in highly decentralized system; Government under a supervisory collective authority (largely judiciary); Independent commission fully responsible for the elections; two or more separate bodies, all independent from the government.<sup>14</sup>

Se observa que aún prevalece una comprensión jurídica y administrativa del diseño estructural de las instituciones electorales. No se aborda la realidad política-democrática que subyace en dicho diseño institucional de gobiernos electorales inmunes al dominio político.

3) Curiosamente, a la vez que se destacan y valoran los arreglos institucionales estructuralmente separados de los poderes clásicos, también se afirma la posibilidad de formas o estructuras de gobierno electoral definidas por la concurrencia de los poderes estatales.<sup>15</sup> En esta línea destacan Hartlyn, Mc Coy y Mustillo (2007)<sup>16</sup> y Barrientos del

---

<sup>14</sup> El criterio configurador se debe al histórico dominio que el Poder Ejecutivo tuvo en el ejercicio de las funciones electorales.

<sup>15</sup> Existe un tradicional monopolio estatal del poder electoral. No se discute esta realidad. En cambio, sí se discute sobre la continuidad de la participación del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial en el ejercicio del poder electoral, o su alejamiento, que permita la presencia de otras realidades institucionales en el gobierno electoral. La participación de los tradicionales poderes públicos ha sido muy cambiante, y lo es en la actualidad.

Monte (2011)<sup>17</sup> Ante tan distintas configuraciones, se ha planteado que los organismos electorales pueden estar ubicados en la estructura del Estado de diversa manera y dar lugar a muchas variantes (Zovatto, 2012) y que cada opción tiene ventajas y desventajas que sólo se entienden a la luz del particular entendimiento del contexto en el que se desenvuelve la institución electoral de cada país (IDEA, 2006).

4) También interesa la forma unificada o separada de la estructura de las instituciones electorales, más concretamente, la unificación o separación de organismos electorales (por ejemplo, en Colombia, México y Perú). Concierno al problema de la concentración o desconcentración del poder dentro del propio ámbito del gobierno electoral. Dado que depende de categorías de la dimensión funcional lo abordaremos en dicha sección.

A partir de las síntesis de los aportes recaídos en esta primera característica estructural, consideramos que hace falta profundizar en el tema y dar respuesta a preguntas tales como: ¿Por qué es relevante para la democracia la autonomía estructural de las instituciones electorales? o ¿cómo se relaciona la autonomía estructural de las instituciones electorales con la democracia? Es decir, hace falta indagar sobre el carácter democrático de la forma diseñada y su relación con la democracia.

- **La Independencia del poder político**

Es la segunda característica estructural más visible del aspecto político-democrático de las instituciones electorales. Se refiere al conjunto de reglas y prácticas que aseguran o refuerzan el aislamiento de los organismos electorales del ámbito de intervención de otros poderes del Estado e incluso de otras formas de dominio político.

---

<sup>16</sup>Los autores buscan verificar si estas instituciones tienen un efecto independiente en la calidad de las elecciones y, de ser el caso, qué tipo de Organismo de Gestión Electoral funciona mejor. Para tal fin distinguen modelos instituciones tales como los organismos autónomos y profesionales.

<sup>17</sup> En el estudio de Barrientos del Monte (2011) sólo se consideran dos de los tres organismos electorales que contempla el diseño institucional vigente, omitiendo mencionar al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), a pesar de su existencia formal constitucional.

A diferencia de la primera característica, que define dicho aislamiento atendiendo a la posición de los organismos electorales en la estructura del Estado, esta segunda característica operaría incluso en caso de que subsista un vínculo estructural con algún Poder del Estado. Ello obedece a que asegura la impenetrabilidad de dominio político en el componente subjetivo de la estructura (las máximas autoridades electorales).

Se ha señalado que es la característica más buscada en el diseño de la gobernanza electoral (Barrientos, 2011) y que su peso político es tan fuerte que tendría impacto en la calidad de las elecciones y la legitimidad democrática (Zovatto, 2012).

En el grupo de estudios comparados destaca lo siguiente:

1) No hay consenso sobre la definición del término independencia: i) algunos estudios se refieren a la situación de separación estructural u orgánica de la institución electoral del ámbito de otros poderes del Estado (Penco, 2013; Zovatto, 2012; Urruty, 2007; Jaramillo, 1998; etc.) coincidiendo con el término autonomía, ii) otros aluden con el término independencia a la realidad subjetiva de la estructura institucional, es decir, a las máximas autoridades electorales (Martínez, 2012; IDEA, 2006) y iii) otros estudios alude a los dos sentidos anteriores e incluso se llega a decir que la independencia de las máximas autoridades es más importante que la independencia formal o estructural (IDEA, 2006).

2) No existe consenso incluso entre los estudios que asocian el sentido del término independencia a la separación estructural de los organismos electorales del ámbito de poderes del Estado: i) se alude a la separación de los tres poderes del estado en conjunto, y por tanto, la independencia se asocia a la existencia de un organismo autónomo que tiende a estar constitucionalizado (Penco, 2013; Barrientos, 2011, Urruty, 2007; Jaramillo, 1998), ii) también se plantea que la independencia existe cuando la separación estructural se da respecto del poder político estatal tradicionalmente

dominante en el ámbito electoral, que puede ser sólo el Poder Legislativo o sólo el Poder Ejecutivo (Zovatto, 2012) o ambos (Martínez, 2012) o el Poder Judicial (Brenes, 2011b). Con lo cual, se reconoce que estructuralmente los organismos electorales pueden estar vinculados a alguno de los poderes y ser independientes a la vez. (Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2007; Urruty, 2007).

3) Tampoco existe consenso entre quienes asocian el sentido del término independencia a la realidad subjetiva de los organismos electorales, es decir, a las máximas autoridades electorales: i) se sostiene que se trata de una característica que asegura que las máximas autoridades electorales queden exentas de la influencia política de los poderes estatales y actores políticos ajenos al ámbito del gobierno electoral (Picado, 2006 y Jaramillo, 2007), ii) también se defiende que dicho sentido de independencia opere en la etapa previa a la obtención de la titularidad de máxima autoridad electoral (postulación, designación y nombramiento) y iii) otra posición defiende que tal sentido de independencia opere con posterioridad a la obtención de la condición de máxima autoridad electoral (en la toma de decisiones, la remoción y control de tales autoridades, etc.) y iv) se alude a todas las anteriores a la vez (Barrientos, 2011; Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2007).

4) Los diversos sentidos del término independencia, se expresan incluso en las mediciones del grado de independencia formal de las administraciones electorales<sup>18</sup> (Barrientos, 2011 y 2008; Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2007 y Picado, 2006).

---

<sup>18</sup>Barrientos del Monte (2011 y 2008) señala que son indicadores de la dimensión formal de independencia (nominación de miembros, calidad de miembros, nominación del presidente, revocación de miembros, decisión del presupuesto. Hartlyn Mc Coy y Mustillo (2007) plantean que los indicadores derivan de dos formas de medir el nivel de independencia: i) el grado de partidismo de unos organismos de gestión electoral (OGE), en base al examen de la naturaleza de la institución que nombra a los integrantes de la OGE y la independencia que se percibe en las personas nombradas al momento de la designación. Indica que es un método que equilibra el enfoque formal legal y lo que realmente ocurre en la práctica. ii) otra forma de medir es a través del índice de independencia de las OGE basado en el proceso de nombramiento y en la duración de los periodos de los nombrados y los que nombran. Se basa en la idea de que a mayor número de actores e instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia de un estricto control partidario. Es una medición formal y es probable que no sea útil donde la brecha con la realidad es muy fuerte. Indican que en esta segunda medición la OGE Perú resultó ser la más independiente. Hugo Picado (2006) en el estudio de la independencia de los tribunales

Consideramos que la dispersión conceptual y empírica del término independencia deriva de la concurrencia de tres lógicas distintas pues, mientras la independencia jurídica-administrativa se orienta a garantizar una administración electoral políticamente neutral; el sentido político democrático, le vincula a la limitación del poder de intervención de fuerzas políticas no legítimas en el gobierno electoral, lo cual demanda una capacidad política activa en las instituciones electorales, que les permita resistir los intentos de intervención política.

En base a lo expuesto, se desprende que hace falta realizar indagaciones que den respuesta a cuestiones claves como ¿Qué relación existe entre la independencia de las instituciones electorales y la democracia?, ¿cómo operativizar la independencia entendida como atributo político-democrático?

#### ✓ **La integración o conformación del máximas autoridades electorales**

Es la tercera característica estructural más visible del aspecto político-democrático de las instituciones electorales. Tiene que ver con el acceso a los más altos cargos del gobierno electoral. Dicho acceso no ocurre mediante elecciones, sin embargo, exige máxima legitimidad y consenso de todos los actores políticos (partidos políticos, ciudadanos, instituciones políticas, etc.).

También expresa el proceso de aislamiento de los organismos electorales del ámbito de intervención de otros poderes del Estado y del poder político en general, pero es un aseguramiento distinto (a las dos primeras características), porque opera en el proceso de elección de las más altas autoridades electorales.

---

electorales centroamericanos señala que son indicadores: la designación, mandato, reelección, iniciativa de ley y autonomía presupuestaria.

De lo anterior se desprende que no se refiere al proceso selectivo de los altos funcionarios de la administración electoral (IDEA, 2006) o magistrados a cargo de resolver los conflictos electorales (Brenes, 2011b), sino al conjunto de altos cargos públicos cuyos titulares juegan también un importante rol político (Lomelí, 2006; Brenes, 2011b) coherente con el rol de la institución a la que representan.

Los miembros que ocupan los máximos cargos de una institución electoral cumplen un rol político que debe reconocerse sin temor a contradecir el principio de neutralidad política que guía el desenvolvimiento efectivo de la administración electoral y la justicia electoral (Brenes, 2011a). Esto se funda en que el rol político opera respecto de la consecución de los objetivos democráticos de un país y no compite con los objetivos políticos de los actores inmersos en la competencia electoral.<sup>19</sup> No obstante ello, la mayoría de estudios sólo abordan el aspecto jurídico (constitucional) y administrativo de la integración de las instituciones electorales.

En el grupo de estudios comparados destacan las siguientes tendencias analíticas:

1) Se aborda la integración como un conjunto de reglas que comprende: la calidad política de los aspirantes (si pertenecen o no a algún partido político), la procedencia de los mismos (ciudadanos, funcionarios públicos, jueces, profesionales, etc.), la designación o postulación (qué actores políticos participan en la designación), el nombramiento (qué actores políticos participan en el nombramiento), las condiciones y límites en el ejercicio del cargo (duración del cargo, las restricciones o prohibiciones en el cargo, la inamovilidad del cargo, el quórum de reunión y decisión, el poder de voz y voto, la reelección y remoción del cargo) y el control de las máximas autoridades electorales.

2) La procedencia de las personas que aspiran a ocupar el cargo de máximas autoridades electorales es uno de los elementos más analizados bajo la lógica política-democrática.

---

<sup>19</sup> Tiene que ver con la distinta naturaleza de los clivajes que orientan su acción

Se mencionan dos modelos de integración según la procedencia: de representación partidaria y modelo de autonomía profesional (Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2007; Picado, 2006). Este último modelo se refiere a la procedencia no partidista que puede abarcar a jueces, burócratas o académicos (Pastor, 1999). Dado el desprestigio de los partidos políticos, es prevalente la tendencia a la integración no partidista.

3) Se postula que la regla de procedencia más apropiada depende del contexto político y desarrollo democrático de cada país (IDEA, 2006), pero también se afirma que la conformación profesional o de expertos no garantiza buenas elecciones e incluso puede estar asociadas a elecciones difíciles, como ocurrió en Perú en el año 2000 (Hartlyn, Mc Coy y Mustillo, 2007).

4) Se distinguen las reglas de designación y las reglas de nombramiento. Con dicha distinción se quiere significar los recursos de poder que cada una de tales reglas representa. Es relevante sobre todo en contextos en los que se critica que la designación y nombramiento se concentre en el Poder Legislativo (como ocurre en México), por las implicancias negativas en el ejercicio imparcial de las máximas autoridades electorales, derivadas de posibles lealtades partidarias. Pero también se reconoce que en la práctica el nombramiento puede darse con intervención del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, el Poder Legislativo y Colegios profesionales (Jaramillo, 2007).

5) No se ha teorizado sobre la relevancia política-democrática de aspectos institucionales tales como la duración del cargo, las restricciones o prohibiciones en el cargo, la inamovilidad del cargo, el quórum de reunión y decisión, el poder de voz y voto, la reelección y remoción (Penco, 2013; Barrientos, 2011 y Jaramillo, 2007). Respecto a ellos prevalece sólo el análisis jurídico y administrativo.

Lo anotado respecto de esta tercera característica deja ver los vacíos teóricos y empíricos que deben abordarse a fin de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de autoridades son los máximos representantes de las instituciones electorales?,

¿son autoridades políticas, autoridades judiciales o sólo altos funcionarios de la administración pública?, ¿qué relación existe entre las reglas de acceso a los máximos cargos de las instituciones electorales y otros máximos cargos de gobierno?, ¿qué tipo de legitimidad requieren quiénes presiden las instituciones electorales? y ¿qué relación existe entre la integración de los máximos cargos de autoridad electoral y la democracia?

En definitiva, estamos ante una característica estructural insuficientemente teorizada desde la perspectiva política y democrática, sin embargo, cuando sí se le ha abordado de esta manera (Lomelí, 2006), se le propone como la característica más expresiva del carácter plural y democrático (o de la ausencia de él) de las instituciones electorales.

#### ✓ **Rendición de cuentas**

Es la cuarta característica estructural visible del aspecto político-democrático de las instituciones electorales. Se refiere a un conjunto de reglas y prácticas relativas al necesario control que debe existir sobre las instituciones de gobierno y sobre el específico ámbito del gobierno electoral.

Como en los tres casos anteriores, también refleja el proceso de aislamiento estructural de los organismos electorales de los tradicionales poderes estatales, pero de una manera distinta: como objeto de control o rendición de cuentas frente a otras instituciones de nivel constitucional o del entorno constitucional.

La rendición de cuentas es un elemento central de las democracias. O'Donnell (1997) distingue dos tipos de rendición de cuentas o control: vertical y horizontal. Dado que tradicionalmente el ámbito de gobierno electoral no se configura mediante elecciones (típico mecanismo de control vertical), los estudios refieren, sobre todo, diversas formas de rendición de cuentas horizontal vinculadas a las instituciones electorales. También destacan referencias a mecanismos de control social que involucra a diversos actores de

la sociedad civil vigilantes de la transparencia de las elecciones. No son menos predominantes las referencias al control de la capacidad de gestión de los procesos electorales, mediante la evaluación del desempeño de las instituciones electorales en la organización de las elecciones, o estudios de percepción y confianza.

En el grupo de estudios comparados prevalecen las siguientes ideas de base empírica:

1) Se han identificado dos tendencias en el conjunto de reglas y prácticas relativas a los mecanismos de rendición de cuentas vinculados a las instituciones electorales: i) la primera deja ver la existencia de mecanismos efectivos de control horizontal, es decir, controles ejercidos por instituciones estatales de igual o similar rango (constitucional) y ii) la segunda tendencia revela el ejercicio de diversos mecanismos de control entre los propios organismos electorales, cuando son dos o más.

2) Existen posiciones encontradas en relación a la posibilidad de control o rendición de cuentas horizontal: i) una contraria a su aplicación, debido a la autonomía de los organismos electorales, más aún si dicho control procede del Legislativo y Ejecutivo (Penco, 2013), ii) otra a favor de su aplicación, por considerar que la autonomía institucional no excluye la posibilidad de ejercer controles de tipo horizontal, por ejemplo, a cargo de la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional (Zovatto, 2012; Martínez, 2012) y iii) una tercera posición considera posible amplias interacciones de rendición de cuentas que abarca al Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, partidos políticos, votantes, sociedad civil, observadores internacionales, la prensa, la ciudadanía en general (Pastor, 1999).

3) Se aprecia que los procesos de rendición de cuentas que inciden en los organismos electorales son, sobre todo, controles de legalidad y constitucionalidad de acciones y decisiones vinculadas a los procesos electorales. Sin embargo, la organización de las elecciones constituye sólo una parte del quehacer electoral, puesto que existen otros

ámbitos de decisión y acción de las instituciones electorales, que tienen relevancia política, igual que la organización de la competencia electoral.

El sentido político-democrático de los mecanismos de rendición de cuentas trasciende el control de la legalidad de las actuaciones de la administración electoral. De allí que las investigaciones deben orientarse a absolver cuestiones tales como: ¿Qué relación existe entre la rendición de cuentas o control de las instituciones electorales y la democracia?, ¿quién debe controlar el rol político y democrático que cumplen las instituciones electorales? y ¿sobre qué aspectos deben recaer los mecanismos de control o rendición de cuentas?

#### ✓ **Principios y valores que modelan la realidad estructural**

Es la quinta característica estructural del aspecto político democrático de las instituciones electorales. Implican un conjunto de reglas y prácticas de naturaleza normativa que perfilan el sentido democrático de las instituciones electorales.

Aunque la prevalencia de la perspectiva jurídica y administrativa en el estudio de los organismos electorales no ha permitido un mayor desarrollo analítico de esta realidad normativa, sí se observan constantes referencias (sólo) enunciativas a principios o valores políticos-democráticos. Consideramos que es relevante consignar esta característica con cierta autonomía analítica atendiendo a los presupuestos teóricos institucionales, según los cuales las instituciones políticas son entidades normativas y empíricas y no se pueden entender plenamente a menos que se establezcan sus fundamentos normativos (Goodin y Klingemann, 2001).

En el grupo de **estudios comparados** hemos identificado las siguientes tendencias:

1) Constantes referencias a principios y valores propios de la democracia representativa que modelan la dimensión estructural de las instituciones electorales: elecciones

limpias, justas y transparentes garantizadas por la presencia de un justo árbitro electoral; equilibrio y separación de poderes en la configuración estructural de los organismos electorales; autoridades electorales imparciales;<sup>20</sup> competitividad electoral con equidad; alternancia en el poder, etc. La alusión a tales principios también suelen enunciarse de manera negativa, es decir, atendiendo a reglas y prácticas que son contrarias a ellas tales como la manipulación electoral, el fraude electoral, la colusión de partidos, la discriminación de partidos, etc.

2) También existen referencias a principios propios de la idea de democracia participativa: la participación ciudadana en la integración de los máximos cargos electorales y el rol de la participación ciudadana en el necesario control del poder estatal electoral.

3) Finalmente, aunque en menor intensidad, se alude a principios propios de la ciudadanía política, sobre todo la trascendencia del sufragio universal e inclusivo y la necesidad de ser articulados, respaldados y garantizados por los organismos electorales.

La pregunta de fondo que suscita este componente normativo institucional es: ¿Qué valores o principios político-democráticos guían o deben guiar el diseño de la dimensión estructural de las instituciones electorales?

#### ✓ **La realidad estructural informal**

Es la sexta característica estructural visible del aspecto político democrático de las instituciones electorales. Implica un conjunto de reglas y prácticas de naturaleza informal. Aunque en la literatura revisada no se define el término “informal”, éste se utiliza en dos sentidos: i) para aludir a reglas y prácticas de naturaleza estructural

---

<sup>20</sup> Cabe aclarar que respecto de la imparcialidad en las decisiones electorales hay definiciones opuestas, pues se dice que es componente del concepto de independencia (Pérez, 2013) pero también se dice que es un concepto distinto al concepto de independencia (Barrientos, 2008; Pastor, 1999). Consideramos que la impresión está vinculada al problema conceptual de independencia antes expuesta.

aceptadas o legitimadas pero que no tienen una expresión formal legal y ii) para aludir a reglas y prácticas contrarias a los fines, a principios o valores democráticos y a las reglas formales (legales o no) de la dimensión estructural, pero que igualmente se toleran como prácticas políticas reiteradas a lo largo del tiempo.

En el grupo de estudios comparados destacan las siguientes referencias:

1) Frente a las reglas y prácticas formales y legales que definen la autonomía de las instituciones electorales, se enuncian reglas y prácticas informales que indican que, en los hechos, existe un aislamiento formal mas no real de la estructura electoral de los poderes que tradicionalmente han intervenido en el gobierno electoral.

2) Frente a reglas y prácticas formales relativas a la independencia de los organismos electorales, se enuncian reglas y prácticas informales opuestas: por ejemplo, la cooptación de los órganos electorales por parte de los partidos políticos (Jaramillo, 2007) y también prácticas institucionales informales (no electorales), pero que desdican la reglas formales de independencia estructural: clientelismo, conflicto interno del país que impide el acercamiento de la estructura electoral a todo el país, corrupción institucionalizada, etc.

3) Frente a reglas y prácticas formales relativas al acceso de los máximos cargos de autoridad electoral, se enuncian reglas y prácticas informales que no se condicen con tales reglas formales. Por ejemplo, la práctica de cuotas partidistas en la designación de los integrantes de los organismos electorales. También la costumbre de sinecura como expresión de la paradoja relativa a que la suma de parcialidades no genera imparcialidad (Zovatto, 2012).

Desde la perspectiva histórica se aprecia un importante cúmulo de conocimientos sobre reglas y prácticas informales de carácter orgánico-estructural. Se refieren a diversas experiencias concretas de subordinación institucional, en vez de ejercicio de plena

autonomía. También experiencias contrarias al proceso formal de aislamiento del poder político, materializadas en decisiones tendenciosas, apasionadas y partidistas; prácticas fraudulentas en un contexto de corrupción institucionalizada (Martínez, 2012), patrones de manipulación y boicot en las elecciones (Pastor, 1999), fraude electoral, recurrente y catastrófica ilegalidad (Zovatto, 2011:335).

Los aportes predominantes son de orden descriptivo, sin mayor teorización desde la lógica política democrática. Se trata de un vacío analítico que es necesario cubrir pues “ya sea que uno quiera establecer firmemente el *pays légal* u organizar la vida política en torno a las tradiciones del *pays réel*, la navegación exitosa de este mundo social y político real exigirá estar agudamente consciente de ambos códigos y sus entrelazamientos” (O’Donnell, 1997).

#### **d.2. ¿Qué se sabe sobre la dimensión funcional de las instituciones electorales?**

Igual que en la dimensión estructural, el ejercicio analítico inductivo ha permitido aportes que dan cuenta de otras características que vislumbran la existencia y desenvolvimiento de las instituciones electorales en el plano político-democrático. Son características que conforman la dimensión funcional de las institucionales electorales. Aluden a su capacidad de poder de realización democrática que va más allá del ejercicio administrativo de organización de los procesos electorales. No obstante ello, en la mayoría de estudios se les aprehende sólo como realidades jurídicas o administrativas.

**Panorama General.** Se trata de características que reflejan el aspecto político-democrático de las instituciones electorales, puesto que se trata de un conjunto de reglas y prácticas, recurrentes en el tiempo, que revelan poderes de “gobierno electoral” que son expresiones de realización democrática, por sí mismas y por sus resultados. Son poderes que configuran la “función electoral”, expresión que alude a una tarea exclusiva y excluyente del Estado, y que es esencial para el desenvolvimiento democrático de un país. Dicha tarea no se limita a la organización del proceso electoral, aunque es uno de

los componentes esenciales de la función electoral, sino que comprende poderes cuasi legislativos, la gestión de elecciones limpias y de libre competencia, la gestión de otros procesos de participación ciudadana, la jurisdicción electoral y, en varios países latinoamericanos, también el poder de habilitar derechos civiles, sociales y políticos esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política.

La teorización político-democrática de la “función electoral” y su contenido son aún incipientes.<sup>21</sup> La razón la encontramos nuevamente en Lehoucq (2003b) quien sostiene la tendencia de las más importantes teorías de democratización para evitar el análisis de las instituciones que, como las instituciones electorales, tienen una vinculación directa y reconocible con aspectos políticos relevantes, como es el proceso de conformación de la representación (O’Donnell, 2001b).

Como ocurre con las características estructurales, los aportes relativos a las características funcionales se encuentran inmersos en estudios jurídicos y administrativos, en los pocos estudios políticos sobre el tema e incluso en literatura no vinculada a las instituciones electorales. Aun así, se han identificado ocho características funcionales que dan cuenta de la realidad político-democrática de las instituciones electorales: la amplitud de poderes electorales, la unificación o separación de los poderes electorales en uno o más organismos electorales, el poder cuasi legislativo, el poder de administración o gestión de elecciones y otras formas de participación política, el poder de jurisdicción electoral, el poder de habilitación de derechos civiles, políticos y sociales esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política (funciones registrales en términos jurídicos y administrativos), principios y valores que modelan la dimensión funcional y la realidad informal de dimensión funcional.

---

<sup>21</sup> Los estudios predominantes de la “función electoral” son de orden jurídico-constitucional y administrativo. En Ciencia Política debería dar lugar al estudio del “Gobierno electoral”. Es destacable la potencialidad empírica de la dimensión funcional, que bien puede permitir medir el aumento o disminución del poder de las instituciones electorales, y sus resultados, a lo largo del tiempo.

## ✓ **Amplitud de poderes electorales**

Es la primera característica funcional que vislumbra la realidad político-democrática de las instituciones electorales. Se refiere al proceso de agregación de poderes electorales a cargo de las instituciones electorales estatales. Se reconoce que dicha acumulación implica un mayor poder de gobierno electoral, pero no es objeto de análisis político.

Los estudios también destacan el protagonismo de las instituciones electorales en la formulación e implementación de diversas políticas públicas vinculadas al desarrollo democrático, lo cual revela su creciente significación político-democrática y, por tanto, permite entrever algo más que el creciente poder de administraciones electorales. La naturaleza de los poderes electorales que están asumiendo las instituciones electorales trascienden las tareas de gestión electoral. Desde la perspectiva política configuran poderes de gobierno que (por sí mismos y por sus resultados) son expresiones de realización democrática y de democratización.

En el grupo de los estudios comparados se aprecia lo siguiente:

1) No existe consenso sobre el contenido del concepto “función electoral, incluso en la literatura jurídica y administrativa: i) se sostiene que abarca las funciones registrales, de organización y la justicia electoral (Zovatto, 2012), ii) también se señala que comprende sólo las funciones de organización con exclusión de las de naturaleza registral y jurisdiccional (IDEA, 2006) y iii) un tercer grupo defiende que son funciones electorales la jurisdicción y organización y excluye a las funciones de naturaleza registral (Barrientos, 2008). Este desacuerdo es relevante, puesto que representa un aspecto que también debe ser definido con la lógica política a fin de establecer cuáles son los poderes electorales que conforman la dimensión política y democrática de las instituciones electorales.

2) En base a criterios jurídicos y administrativos se postulan clasificaciones de los poderes electorales que pueden resultar contrarias o alejadas del sentido político-democrático que conllevan. Destacan, por ejemplo, las siguientes clasificaciones: i) la distinción entre funciones electorales esenciales<sup>22</sup> y funciones secundarias<sup>23</sup> (IDEA, 2006) construida en base al criterio de su relevancia en el desarrollo del proceso electoral<sup>24</sup>, ii) la distinción de tareas sin las cuales es imposible el proceso electoral,<sup>25</sup> tareas necesarias (preelectorales, durante la jornada y poselectorales) y tareas contingentes que no necesariamente deben ser realizadas por los organismos electorales<sup>26</sup> (Urruty, 2007) y iii) se distinguen veintidós (22) tareas de la etapa preelectoral, del día de las elecciones, de verificación poselectoral y verificación de conflictos (Pastor, 1999).

3) De momento, el sentido político-democrático aparece sólo para destacar el incremento progresivo del poder electoral que experimentan varias instituciones electorales latinoamericanas (Penco 2013, Martínez 2012, Zovatto 2012, Barrientos 2011, IDEA, 2006, Jaramillo 1998). Las posiciones al respecto son dos: i) Una positiva, que percibe en dicho incremento una condición política importante para que el cumplimiento de los fines electorales y democráticos electorales (Zovatto, 2012; Barrientos, 2011; IDEA, 2006) y ii) Otra negativa, que percibe peligro por una excesiva

---

<sup>22</sup> Vigilar que se respeten los requisitos del electorado activo o pasivo, recibir y aprobar las candidaturas de los partidos a las elecciones, gestionar y conducir las operaciones para el ejercicio del voto, gestionar el escrutinio, contar votos totales y proclamar cargos electos.

<sup>23</sup> Compilación y mantenimiento del registro electoral, delimitación de distritos, solución de controversias, etc.

<sup>24</sup> Barrientos del Monte (2011 y 2008) denomina a las funciones “Poderes” de los OE sobre los procesos electorales. Hace suya la clasificación de IDEA (2006) salvo que considera que la solución de controversias es una función esencial. Por lo demás todo igual, incluso califica la función registral también como una función no esencial. Esta última consideración le lleva a realizar mediciones de las administraciones electorales prescindiendo de la consideración de los organismos electorales a cargo del registro de electores a pesar de estar formalmente reconocidos como parte de la realidad institucional electoral, como en el caso de Perú.

<sup>25</sup> Por ejemplo el Registro de Personas y el Registro de Partidos.

<sup>26</sup> Como la distribución de financiamiento pública y de espacios en medios.

acumulación de poder electoral y por la dificultad de controlar que no se abuse del mismo (Martínez, 2012).

4) La cuestión relativa a la pregunta: ¿qué explica la ampliación de la función electoral? constituye un vacío en la literatura política más aún cuando de la observación empírica se derivan dos peculiaridades en torno a dicho mayor alcance: i) que abarca actividades cuasi legislativas, administrativas y jurisdiccionales y ii) a la vez que ya no se refieren sólo al aseguramiento del proceso de conformación de la representación, sino que se orientan de manera decidida a la articulación de la ciudadanía política (como un valor en sí mismo) y a la efectiva concreción de otros mecanismos de participación política.

Son cuestiones relevantes pendientes de respuesta: ¿Cuáles y cuántos son los poderes electorales de relevancia político-democrática?, ¿qué explica la progresiva ampliación?, ¿qué razones les justifica como poderes exclusivos y excluyentes del Estado?

#### ✓ **Concentración o separación de poderes electorales en uno o más organismos electorales**

Es la segunda característica funcional que perfila el aspecto político y democrático de las instituciones electorales. Implica un conjunto de reglas y prácticas que definen la concentración o separación de los poderes electorales en uno o más organismos, respectivamente. Es una realidad institucional que acompaña el proceso de la ampliación de los poderes electorales antes mencionados. Expresa el interés que suscita la concentración del mayor poder que se atribuye a los organismos electorales.

Es una característica que adquiere sentido a la luz del proceso general de aislamiento de las instituciones electorales del ámbito de los clásicos poderes políticos a cargo de los procesos electorales, proceso que, como ya indicamos, es sobre todo un fenómeno latinoamericano. Consecuentemente: i) le antecede o apareja la decisión política de aislar la función electoral del ámbito de los poderes públicos tradicionales, debido a la

desconfianza inspirada por tales poderes e ii) implica un proceso adicional de vigilancia del poder electoral dentro del propio ámbito de gobierno electoral que ha sido aislado. El objetivo principal es evitar la concentración dañina del poder electoral en un contexto determinado.

En los estudios comparados:

1) Prevalece la descripción jurídico –administrativa de dos modelos de administración electoral: i) de concentración de funciones o poderes electorales en un solo organismo y ii) de separación de funciones o poderes electorales en dos o más organismos (Zovatto, 2012; IDEA, 2006). Ello a modo de una regla definida a nivel constituyente, por lo que destacan menciones de orden jurídico-constitucional.

2) En los países en los que opera la separación de la función electoral en dos o más organismos electorales (sobre todo México, Colombia y Perú) prevalece el análisis jurídico de la estructura estatal resultante (organismos autónomos constitucionales), antes que el análisis del sentido político y democrático que subyace en dicho proceso de separación. No obstante ello, se le califica como un mecanismo de aseguramiento de elecciones limpias, ya que los antecedentes históricos de los poderes electorales separados ubican en éstos las fuentes de mayor falseamiento de las elecciones (el censo electoral, el escrutinio, la calificación, etc.), de las que habrían derivado la necesidad de evitar la concentración del poder electoral (Martínez, 2012; Barrientos, 2011 y 2008).

3) A partir de la observación de casos actuales, se pueden apreciar las siguientes prácticas constantes que aún no son objeto de análisis político: negociaciones políticas (expresadas en iniciativas legislativas) orientadas a transformar el diseño de concentración de funciones en uno de separación de funciones y, otras que van en sentido contrario, es decir, buscan transformar el diseño de separación de funciones en un modelo concentrado. En países como Perú, son iniciativas que conforman la agenda de reformas electorales.

La práctica reiterada que mencionamos suscita las siguientes cuestiones: Si conforme las evidencias, Latinoamérica destaca por la secuencia ininterrumpida de elecciones aceptables en las tres últimas décadas, ¿qué motiva a los actores políticos a proponer constantes iniciativas de rediseño de las instituciones electorales?, ¿qué criterios políticos- democráticos definen la conveniencia de concentrar o separar los poderes que abarca la función electoral?, ¿existen otros criterios distintos a aquellos vinculados a la democracia procedimental?

### ✓ **El poder cuasi legislativo electoral**

Es la tercera característica funcional que perfila la realidad político-democrática de las instituciones electorales. Implica un conjunto de reglas y prácticas referidas a la capacidad de los organismos electorales de participar en la generación de decisiones de alcance general en materia electoral. Es otra manifestación del proceso de aislamiento que experimentan las instituciones electorales latinoamericanas.

Tampoco se ha teorizado sobre el significado político-democrático de esta característica, a pesar de que la observación empírica de los diferentes casos latinoamericanos da cuenta de su existencia real y efectiva (Picado, 2009 y Brenes, 2011b). El poder cuasi legislativo se manifiesta de diversas formas: capacidad de formulación de políticas públicas, iniciativa legislativa, reglamentación de leyes, participación en debates legislativos, interpretación exclusiva y obligatoria de las disposiciones legales y constitucionales y legales referidas al ámbito electoral (Costa Rica), obligatoriedad de consultar a los organismos electorales reformas electorales, etc.

En los estudios comparados se aprecian dos tendencias analíticas:

1) La tendencia a la defensa de la existencia del poder cuasi legislativo (Picado, 2009) en base a pruebas formales de una o más manifestaciones del referido poder; sea porque

están legalmente constituidas o efectivamente ejercitadas. Serían indicios suficientes de una capacidad de gobierno electoral efectivo (nacional, regional y local) y una de las razones que lleva a afirmar que los organismos electorales cumplen un papel protagónico como actores políticos (Rivas, 1999).

2) La segunda tendencia va en sentido contrario, pues en base a la lógica jurídica administrativa, sólo se acepta la existencia de la función reglamentaria de leyes propia de toda administración pública (Urruty, 2001). Se indica que las principales reglas de juego electorales son definidas por el Legislativo, instancia política por naturaleza. La función reglamentaria se ubica así dentro del conjunto de funciones del cuerpo de la administración electoral de cada país. Es una posición que destaca en todo momento el sentido técnico de la organización electoral.

3) La discrepancia obedece a que no todos los países han desarrollado la gama de mecanismos cuasi legislativos, debido a que no todos experimentan el proceso de transformación y evolución de sus instituciones electorales de meras administraciones electorales a entidades configuradoras de un ámbito de gobierno específico. Cuando esto último ocurre es posible percibir la doble y simultánea naturaleza institucional: administrativa y de gobierno. La discrepancia obedece también a la confusión sobre el ámbito de incidencia del poder cuasi legislativo: una cosa es la capacidad de decisión sobre las reglas de juego del régimen democrático y electoral, y otra muy distinta es la capacidad de decisión sobre los clivajes en los que inciden las instituciones electorales, que abarcan las elecciones, pero no se limitan a ellas.

#### ✓ **El poder de la jurisdicción electoral**

Es la cuarta característica funcional que perfila la realidad política y democrática de las instituciones electores. A través de ella se vislumbra un sentido y una práctica que trasciende la sola resolución de conflictos electorales. Esto es más visible en países que

rompen el principio de jurisdicción universal y atribuyen poderes de jurisdicción especial a las instituciones electorales.

Como veremos en la síntesis de aportes sobre el tema, es muy incipiente el análisis político y democrático del poder de jurisdicción electoral. El ahondamiento en este tema debe considerar el sentido del conjunto de reglas y prácticas que configuran la existencia de un sistema legal y judicial que sanciona y garantiza los derechos implicados en la ciudadanía política, en particular, cuando dicho componente legal (esencial para la definición de un régimen democrático) radica en una institución electoral y no en el Poder Judicial. Un avance relevante ya ha sido propuesto por Brenes (2011b) al asociar las resoluciones judiciales vinculantes con carácter general, con una capacidad institucional de decisión cuasi legislativa, es decir, de gobierno.

En los estudios comparados se han identificado las siguientes tendencias analíticas:

1) Se destaca la evolución histórica de la justicia electoral: i) el aislamiento histórico de la justicia electoral de instancias institucionales tales como el Legislativo y el propio Poder Judicial (Lehoucq, 2003b), por imperar en ellos criterios de decisión políticos antes que jurídicos (Urruty, 2007), ii) el tránsito histórico de la resolución de controversias electorales de un sistema de auto calificación parlamentaria hacia un sistema de tribunales autónomos e incluso la posibilidad de revisión de la constitucionalidad de sus máximas decisiones y iii) la existencia actual de diversos modelos de resolución de controversias electorales, tales como el administrativo, judicial y constitucional (Martínez, 2012).

2) Respecto de la capacidad de decisión política que deriva de las resoluciones judiciales, se afirma que, el juez electoral es un actor político por las consecuencias políticas de sus decisiones, las cuales “tienen un impacto inmediato en decisiones previas al legislador ordinario y en otras actividades de corte social, político y económico” (Brenes, 2011b).

3) Los aportes relativos a la relevancia político-democrática del poder de resolución de controversias electorales se contradice con lo propio de las perspectivas administrativa y jurídica, que debaten sobre el carácter esencial o no esencial de la función jurisdiccional. Existen dos posiciones: i) una que le reconoce como función electoral esencial (Barrientos, 2008, 2011) y ii) otra que postula que no es una función esencial (IDEA, 2006), esto bajo el supuesto de que lo realmente determinante es una gestión electoral eficiente y eficaz que desincentive al máximo la conflictividad electoral.

De todas las características funcionales, es la que va mereciendo mayor atención desde la perspectiva politológica (Brenes, 2011b y Nohlen, 2007). Aun así, son preguntas pendientes de respuesta: ¿Qué relación existe entre la resolución de los conflictos electorales y la democracia o la democratización que experimentan los países?, ¿quién debe tomar las máximas decisiones jurisdiccionales en materia electoral: El Poder Judicial, un tribunal especializado y separado del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional?

✓ **El poder de gestión o administración de elecciones y otras formas de participación política**

Es la quinta característica funcional visible de la dimensión funcional sobre la que se ha centrado gran parte de la literatura desarrollada hasta la fecha. Se destaca la existencia de administraciones electorales eficientes y eficaces en la organización de procesos electorales confiables y de otros procesos de participación política. Se ha elogiado esta particular capacidad de poder de ejecución de las reglas de juego electoral. En concreto, se destaca en ella una realidad institucional que contrasta con otra que imperó en la historia electoral latinoamericana, de instrumentalización de administraciones electorales para el falseamiento de las elecciones.

En los estudios comparados se aprecia gran interés por el aspecto jurídico y administrativo del poder de gestión o administración y no se ve en ella una realidad político-democrática en sí misma. No obstante ello:

1) Existen estudios orientados a demostrar que el desempeño de los organismos electorales y su rendimiento institucional son indicadores de la calidad de la democracia desde la perspectiva de los resultados, es decir, de la capacidad de respuesta a las demandas políticas (Barrientos, 2008, 2011 y 2012); también existen estudios que postulan la influencia de la administración electoral en la consolidación de la democracia luego de las experiencias de transición (Elklit y Reynolds, 2001; López Pintor, 2000 y 2004; Mozzaffar y Schedler, 2003b; Picado, 2006; IDEA, 2006; Urruty, 2007; Molina, 2007; OEA/IFE, 2009; Rosas, 2010; Barreda y Ruiz, 2013, Pérez, 2013) Es decir, son ejercicios analíticos de vinculación de la administración electoral con la democracia, pero que no proponen un relacionamiento intrínseco sino extrínseco. Como ya indicamos, ello obedece a la prevalencia de la idea de democracia procedimental como marco teórico referencial.

2) También destacan los estudios que postulan que el diseño de administraciones electorales con máximos incentivos formales para el buen desempeño no logran, necesariamente, producir resultados electorales aceptables (Pastor, 1999; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2007; Barrientos, 2008). Ha dado lugar a postular explicaciones adicionales (entorno político, cultura política) sobre la credibilidad en los organismos electorales y su consecuente impacto en la calidad de la democracia (Barreda y Ruiz, 2013). Es relevante porque invita al debate sobre la relación que existe entre administración electoral y democracia.

De lo anterior se desprende que deben ahondarse las investigaciones en torno al sentido democrático que tiene la existencia de una estatalidad con efectiva capacidad de ejecución de las decisiones de gobierno electoral y con efectiva presencia en todos los ámbitos del territorio nacional. Develar si se trata sólo de la manifestación de un Estado

de derecho o es también manifestación de un Estado democrático (PNUD, 2004). En definitiva, se trata de absolver preguntas tales como: ¿qué tipo de relación existe entre la administración electoral y la democracia? ¿Tiene sentido político y democrático o sólo sentido jurídico y administrativo? ¿Cuál es la base empírica del sentido político y democrático del poder de administración y gestión electoral?

#### ✓ **Habilitación de derechos esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política**

Es la sexta característica funcional que perfila con singular fuerza el carácter político-democrático de las instituciones electorales, pues alude al conjunto de reglas y prácticas que habilitan derechos civiles, sociales y políticos esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política, tanto en los procesos de conformación de la representación como en otros procesos de participación directa.

Bajo la lógica que actualmente impera, la universalización del derecho al voto es la máxima garantía para el ejercicio inclusivo de la ciudadanía política. La habilitación (formal y legal) de la condición de elector, ciudadano y persona es un proceso al que se asocia sólo un sentido jurídico y técnico-administrativo (la inclusión de ciudadanos en el censo electoral, el reconocimiento formal de la ciudadanía, el reconocimiento de la personalidad jurídica, etc.).

En sentido contrario a dicha lógica discurre la práctica de varias instituciones electorales latinoamericanas que, en el transcurso de la primera década del presente siglo, han sido protagonistas de innumerables políticas públicas orientadas a articular condiciones efectivas para el ejercicio de la ciudadanía política de millones de personas excluidas de toda posibilidad de participación electoral y de otras formas de participación, por no tener el reconocimiento estatal de su condición de personas, ciudadanos y electores. Es el fenómeno de la exclusión política, no obstante la existencia del sufragio universal.

Desde el año 2000 –e incluso antes- son frecuentes los diagnósticos (nacionales y regionales) sobre la exclusión social, política y económica en los países latinoamericanos, enmarcada dentro del problema de la desigualdad que impera en la región. Han intervenido todo tipo de actores políticos en el develamiento de esta problemática: organismos internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de Estados Americanos y su Secretaría de Asuntos Políticos, Banco Mundial, Consejo Latinoamericano de Registro Civil e Identificación, Transparencia Internacionales, etc.); organismos de la sociedad civil y los estados. Esta inquietud ha derivado en sendas políticas públicas –lideradas en muchos casos por las instituciones electorales- orientadas a superar o evitar la exclusión política de millones de personas adultas.

En los estudios comparados prevalecen desarrollos jurídicos y administrativos:

1) Desde la lógica jurídico-administrativa, el término función registral alude a reglas y prácticas técnicas orientadas a la construcción del cuerpo de electores. Se han identificado dos posiciones respecto al alcance de la función registral: i) se sostiene que comprende sólo el registro electoral (Zovatto, 2012; Barrientos, 2011; Elklit y Raynold, 2001; Pastor, 1999) y empíricamente se traduce en organismos electorales que construyen el censo o padrón electoral por sí mismos, ii) también se sostiene que la función registral puede incluir los registros fundamentales previos y necesarios para la elaboración del censo tales como el Registro Civil, el Registro de Identificación Personal y el Registro Municipal de Empadronamiento de residentes locales (Penco, 2013 y Jaramillo, 2007), puesto que proporcionan la información necesaria para la existencia de un padrón electoral más perfecto.

Una aproximación desde la lógica política y democrática tendría el reto de justificar que no sólo es una práctica técnica administrativa orientada a facilitar el proceso de conformación de la representación, sino que se trata de una relación necesaria y previo

entre el Estado y cada uno de los ciudadanos, sin el cual es imposible la articulación de la ciudadanía política.

2) En el ámbito jurídico-administrativo también se debate sobre el carácter esencial o no esencial de la función registral en el desarrollo de los procesos electorales: i) algunos autores la definen como una función electoral esencial o principal (Elklit y Raynold, 2001; Pastor, 1999; Jaramillo, 2007) y ii) otros la definen como una función electoral secundaria (Barrientos, 2011; IDEA, 2006) pues tienden a atribuirle sólo un valor instrumental en el contexto de las elecciones.<sup>27</sup>

Una aproximación desde la lógica política y democrática tendría el reto de justificar que no sólo se trata de una función jurídica administrativa esencial en el desarrollo de los procesos electorales, sino que además es la realidad empírica que permite observar uno de los componentes (o presupuestos) esenciales de la democracia: la ciudadanía política (O'Donnell, 2010:41). Permitiría comprender que las instituciones electorales representan el elemento estatal indispensable para la habilitación efectiva de la ciudadanía política.

3) Los estudios dejan ver un vacío en la teorización democrática sobre el poder de habilitación de la ciudadanía política que ostentan las instituciones electorales. El ahondamiento de los estudios debe comprender: i) la existencia (jurídica y política) del ciudadano como actor político central (ciudadano político), ii) trascender la idea que indica que los competidores políticos claves son únicamente los partidos políticos, iii) afirmar el carácter no automático de la participación política electoral, sino que exige una previa y necesaria interacción (jurídica y política a la vez) entre el Estado y cada individuo, iv) proponer marcos teóricos de democracia que involucren el análisis de la

---

<sup>27</sup> Esta segunda posición es planteada por IDEA (2006) y seguida por varios autores, entre ellos Barrientos del Monte (2011), quien basado en tal postura, omite en las mediciones y análisis de los diseños institucionales, aspectos relativos a estructuras y funciones registrales electorales, a pesar de la evidencia formal y constitucional que da cuenta de su existencia (por ejemplo, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC, de Perú).

ciudadanía política y el Estado, toda vez que son elementos que se presuponen dados en las concepciones de democracia electoral, mínima o procedimental.

4) No obstante tales vacíos, es cada vez más numerosa la literatura que no procede del ámbito electoral, pero que pone énfasis en el significado político-democrático de la habilitación de la ciudadanía política: i) Procede de inquietudes académicas que giran en torno al fenómeno de la exclusión social en América Latina, a sus causas y efectos, ii) Procede de la constatación empírica del fenómeno de la indocumentación y el subregistro,<sup>28</sup> iii) Prestan especial atención a las estructuras estatales de alcance nacional y constitucional específicamente orientadas a materializar el reconocimiento de los individuos como personas, ciudadanos y electorales (estructuras que, en muchos casos, forman parte de la red de instituciones electorales) y iv) Discute la importancia de una institucionalidad estatal integrada en el ámbito electoral (Costa Rica), aunque otros defienden la necesidad de separarla de este ámbito electoral (Harbitz y Boekle/BID, 2009 y OEA, Programa de Universalización de los Registros Civiles, 2010).

Las referencias que anteceden suscitan las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la relevancia política y democrática de los registros electorales y los registros fundamentales o previos?, ¿materializan la existencia de la ciudadanía política y su expansión?

#### ✓ **Principios o valores asociados a la dimensión funcional**

Es la séptima característica funcional que perfila la realidad político-democrática de las instituciones electorales puesto que constituye un conjunto de prácticas y reglas de naturaleza normativa que dotan de sentido democrático a toda la dimensión funcional. Como ya indicamos antes, las instituciones son realidades empírico-normativas y no se

---

<sup>28</sup> Subregistro o brecha que existe entre el número de personas (menores y mayores de edad) que habitan un país y el número de los que figuran inscritos en registros básicos como registro civil o el registro de identificación de ciudadanos y los registros electorales

pueden entender sin establecer las bases normativas que las componen (Goodin y Klingemann, 2001).

En el grupo de estudios comparados se observa:

1) Referencias frecuentes a un conjunto de principios y valores de democracia mínima o procedimental (competitividad, la participación política inclusiva, libertad e igualdad política), en los cuales se halla la justificación de las funciones electorales y su alcance.

2) También referencias frecuentes a principios básicos del Estado de derecho y la ciudadanía (separación de poderes, participación inclusiva, ciudadanía plena e integral, igualdad política, equidad y justicia).

3) Dado que prima la lógica jurídica y administrativa en la literatura existente hasta la fecha, también se alude repetidamente a los principios de eficiencia y eficacia, de legalidad, transparencia, imparcialidad, independencia, etc.

Aunque es mínimo el desarrollo analítico sobre este aspecto, las constantes referencias sólo enunciativas a los mencionados principios y valores políticos orientan el sentido de las instituciones electorales, en general, y su dimensión funcional, en concreto. Además motivan una pregunta central ¿Qué valores y principios democráticos configuran la dimensión funcional de las instituciones electorales?

#### ✓ **Realidad informal de la dimensión funcional**

Es la octava característica funcional que perfila de manera relevante el aspecto político-democrático de las instituciones electorales. Implica un conjunto de reglas y prácticas de naturaleza informal. Como en la dimensión estructural, en la dimensión funcional el término informal también posee dos sentidos: i) reglas y prácticas aceptadas o legitimadas, pero que no tienen expresión formal y legal y ii) reglas y prácticas

contrarias a los fines, a los principios o valores democráticos, a las reglas formales, legales o no, de la dimensión funcional, pero que se toleran como prácticas políticas reiteradas a lo largo del tiempo.

En el grupo de estudios comparados destaca lo siguiente:

1) No sólo se describen los procesos de concentración o separación del poder electoral en uno o más organismos electorales, sino también las luchas políticas entre actores e instituciones interesados en adquirir o no perder ámbitos de poder electoral definidos (por ejemplo, en Perú, México y Colombia).

2) Se enuncian prácticas informales que reflejan el poder cuasi legislativo de las máximas autoridades electorales en el juego de las decisiones políticas vinculadas al ámbito electoral, sobre todo, en países donde no se ha reconocido legalmente esta posibilidad.

3) Se describen importantes tensiones y resistencias en la distribución del poder que derivan del proceso de judicialización de la política y que enfrentan a instituciones claves del sistema político: el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y las propias instituciones electorales autónomas.

4) Se describen prácticas informales relativas a retos organizacionales encaminados a objetivos democráticos de más amplio alcance, enmarcados en importantes políticas públicas de alcance nacional (educación democrática).

5) Se describen prácticas institucionales que dan cuenta de una preocupación excepcional por la articulación efectiva de la ciudadanía política y la solución del problema de exclusión política persistente (no obstante la conquista del sufragio universal).

La realidad funcional informal reseñada suscita interrogantes importantes: ¿qué reglas y prácticas informales de la dimensión funcional son relevantes desde la perspectiva político-democrática?, ¿qué relaciones de poder representan?

### **d.3. ¿Qué se sabe sobre la dimensión sistémica de las instituciones electorales?**

La Gobernanza Electoral es el principal referente teórico en el que se enmarca la descripción de la realidad sistémica de las instituciones electorales. Mozzafar y Schedler (2003b) utilizan el término “gobernanza electoral” para referirse a un conjunto de actividades relacionadas que comprende la elaboración de reglas básicas del juego electoral, su implementación y la resolución de disputas electorales; ellas tendrían la virtualidad de suscitar elecciones aceptables sólo en la medida que permitan la institucionalización de la incertidumbre de los resultados (en la medida en que no se puedan determinar antes los resultados y ganadores). Los tres ámbitos de la gobernanza electoral antes mencionados serían referentes relacionales esenciales para conseguir los fines antes mencionados.

Hartlyn, Mc Coy y Mustillo (2007), también se refieren a la gobernanza electoral como el conjunto de instituciones y de reglas que determinan conjuntamente la probidad de los procesos electorales. En la misma línea, Picado (2009) sostiene que la gobernanza electoral implica una comprensión del contexto y Pastor (2010) señala que tiene que ver con el buen gobierno de la actividad de los comicial.

Esta concepción presupone que la realidad dinámica en la que se desenvuelven las administraciones electorales es lo que realmente cuenta; el flujo de relaciones en la que participan podría incluso diluir o disminuir las falencias de su diseño o baja confiabilidad y permitiría alcanzar resultados aceptables. Se sustenta en una visión negativa de las instituciones electorales nacida, tal vez, en los innumerables casos de debilidad de la autoridad electoral.

**Panorama General.** Se aprecia que no se ha aplicado la lógica política para desentrañar el contenido de la dimensión sistémica de las instituciones electorales, es decir, para especificar las relaciones de poder en las que participan las administraciones electorales y que determinarían la existencia de elecciones aceptables. Los aportes más visibles dan cuenta, sobre todo, de los actores institucionales que interactúan con las administraciones electorales en el ámbito de la implementación (organización de los procesos electorales).

No obstante lo anterior, una mirada atenta a los actores institucionales que interactúan frecuentemente con las administraciones electorales, ha permitido identificar un conjunto de características relacionales que sí expresan el sentido político y democrático de las instituciones electorales. Son características institucionales que aluden a realidades relacionales que no se limitan al ámbito de la implementación de las reglas de juego electoral. Ellas son: Interacciones relativas al propio diseño o rediseño de las instituciones electorales, interacciones democráticas en la organización de la competencia electoral y otros procesos de participación política, interacciones para la habilitación efectiva de la ciudadanía política e interacciones democráticas en el proceso de judicialización de la política.

Cable precisar que, aunque se ha definido la dimensión sistémica de las instituciones electorales como el conjunto de reglas y prácticas relacionales, frecuentemente éstas aparecen empíricamente realizándose. De allí que el análisis tiende a fijarse en los organismos electorales como actores jurídica y políticamente personificados que interactúan con otros actores institucionales y no institucionales.<sup>29</sup>

✓ **Interacciones relativas al propio diseño o rediseño de las instituciones electorales**

---

<sup>29</sup> El entendimiento de la institución electoral como actor o agente político se materializa en la posibilidad de categorizar analíticamente su capacidad de influencia y decisión. Se personifica a la institución electoral para denotar su capacidad decisoria.

Es la primera característica relacional que expresa la realidad político-democrática de las instituciones electorales. Implica la capacidad de intervención de las propias instituciones electorales en la negociación y definición del diseño y rediseño de las reglas estructurales, funcionales y sistémicas que configuran la entidad institucional.

Si bien implica un ámbito de interacción en el que los actores naturales y protagónicos son los constituyentes y legisladores, la realidad da cuenta de la gran versatilidad de las instituciones electorales para desenvolverse en este ámbito interactuando con los partidos políticos a modo de actores con derecho a voz, e incluso, siendo obligatorio para los parlamentarios la previa opinión de los representantes de las instituciones electorales. Refleja un ámbito de mayor apertura política, pues históricamente ha sido un ámbito acotado a la intervención exclusiva del Legislativo y del Ejecutivo con mayoría parlamentaria.

En los estudios comparados se aprecia que:

1) Existen dos posturas relativas a la calidad de los actores políticos que pueden participar en la definición de las reglas relativas al diseño de las instituciones electorales como instituciones conformante del sistema político: i) la primera, alerta sobre el ineludible entorno de competencia partidista en el que discurren las interacciones y que hace que prevalezca la lógica de los partidos e incluso la tendencia a maximizar su poder o intereses en el gobierno electoral puesto a diseño o rediseño (Lehoucq, 2003b) y ii) la segunda, define la posibilidad de un espacio de negociación más abierta y plural, y considera que no beneficia a la democracia la definición de las reglas relativas al poder electoral con la participación monopólica de los partidos políticos (Jaramillo, 2007).

2) Se destaca el rol político creciente de diversas comisiones electorales de la región, que ejercitan activamente su autonomía constitucional, participando de múltiples formas en la negociación de las reglas de diseño y rediseño de su propia realidad institucional

(Colombia, Costa Rica), interactuando para tal fin con los decisores o actores políticos naturales y otros actores que han logrado acceso a dicho espacio de negociación.

3) Se ha postulado que, aunque la participación de actores políticos en el diseño y rediseño de las instituciones electorales esté limitada a la intervención de partidos, es viable la prevalencia de la lógica democrática en tales negociaciones, lo que permite el acceso de otros actores políticos y sociales (Lomelí, 2006).

✓ **Interacciones democráticas en la organización de la competencia electoral y otros procesos de participación política**

Es la segunda característica relacional que perfila la importancia político-democrática de las instituciones electorales, pues expresa la participación protagónica de los organismos electorales en una amplia red de relaciones que implica a actores estatales y no estatales interesados o implicados en el desarrollo de los procesos electorales.

Destaca el análisis de las interacciones orientadas a la vigilancia de la limpieza del proceso electoral, en particular, la que implica la participación de actores de la sociedad civil, nacionales e internacionales, y su influencia decisiva en la existencia de resultados electorales aceptables. No obstante ello, hacen falta estudios que, desde la lógica política-democrática y no sólo administrativa, absuelvan importantes cuestiones relativas a las condiciones de una administración electoral democrática.

En los estudios comparados se aprecia:

1) Carencia de estudios que analicen los mecanismos de conciliación entre la neutralidad política que demanda la organización y gestión de los procesos electorales y la relevancia política-democrática de la capacidad de articulación de una amplia participación de actores políticos e institucionales en diversas etapas de la organización electoral.

2) Así mismo, hace falta estudiar las condiciones que perfilan la existencia de una administración electoral democrática, en particular los aspectos referidos a la rendición de cuentas y las políticas de transparencia institucional.

✓ **Interacciones para la habilitación de la ciudadanía política**

Es la tercera categoría relacional de la dimensión sistémica. Perfila la realidad política y democrática de las instituciones electorales, pues expresa la participación protagónica de las instituciones electorales en un conjunto de interacciones necesarias y esenciales para la articulación efectiva de su ciudadanía política, elemento esencial de todo régimen democrático.

Empíricamente se manifiesta en entornos de formulación e implementación de políticas públicas orientadas a lograr la inclusión de todos los mayores de edad en la vida política. También en entornos de formulación e implementación de políticas públicas orientadas a erradicar las causas de la exclusión política mediante la articulación previa de derechos civiles y sociales indispensables para el ejercicio de la ciudadanía política. (RENIEC, 2005; Steve, et al. BID, 2009; Harbitz y Boekle Giuffrida, BID, 2009; OEA, Programa de Universalización de la Identidad Civil e las Américas, 2010).

Se trata de una característica relacional que no se aborda en la literatura específicamente referida a las instituciones electorales, pues en ella sigue prevaleciendo la visión jurídico-administrativa que ve en este ámbito de interacciones, únicamente, acciones y estrategias técnico-administrativas para la conformación de un censo electoral confiable.

✓ **Interacciones democráticas en el procesos de judicialización de la política**

Es la cuarta categoría relacional de la dimensión sistémica. Perfila la relevancia político-democrática de las instituciones electorales, pues implica un conjunto de

interacciones caracterizadas por la participación protagónica de las instituciones electorales en el proceso de judicialización de la política. Se implican así en la existencia de un sistema legal capaz de garantizar y respaldar los derechos de ciudadanía política mediante la resolución justa de los conflictos electorales. Justamente por ello, también comprende un conjunto de interacciones conflictivas originadas en el afán de preservar o ampliar o modificar ámbitos del poder jurisdiccional electoral.

La literatura revisada no aborda el tema desde la perspectiva político/democrática. Por ahora prevalecen los importantes aportes jurídicos constitucionales.

### **E) Avances en lo metodológico**

¿Cómo se ha llegado a saber todo lo expuesto sobre las características de relevancia político/democrática de las instituciones electorales? De manera general se puede afirmar la recurrencia de dos caminos metodológicos: 1) Estudios de Caso y 2) Estudios comparados.

En los estudios de caso prevalece el análisis de diversos aspectos de las instituciones electorales del país elegido. Frecuentemente, abarcan largos horizontes temporales. La técnica de investigación más utilizada es la observación. En los estudios comparados predomina el análisis sincrónico de las instituciones electorales de varios países. La técnica comparativa es diversa. Ninguno de los estudios (comparados ni estudios de caso) revisados abarca el análisis de todas las características de relevancia político-democrática que hemos expuesto en el acápite anterior. Es un vacío analítico que deberá ser abordado por las investigaciones politológicas. Consideramos que deben priorizarse los estudios de caso, cuyos resultados permitan luego desarrollar estudios comparados.

La etapa analítica común en los estudios de caso es la identificación y descripción de una o más características orgánicas o funcionales o sistémicas (descripción cualitativa). No se han identificado estudios que observen las características de relevancia político-

democrática en el tiempo, es decir, su presencia o ausencia en el tiempo (medición cualitativa diacrónica).

Las etapas analíticas comunes en los estudios comparados son: i) la identificación y descripción de una o más características orgánicas, funcionales o sistémicas de las instituciones electorales de cada país (Descripción cualitativa), ii) se mide la presencia o ausencia de las características institucionales en los países observados (medición cualitativa sincrónica), iii) los datos proceden de fuentes legales o barómetros, iv) se tiende a mediciones de percepción, iv) la interpretación de los datos deriva en postulados de tendencia.

#### **F) Estado de los estudios referidos sólo al caso peruano**

Los estudios referidos concretamente a las instituciones electorales de Perú también conforman el punto de partida de la presente investigación. Son referentes centrales. En general, siguen la misma tendencia que muestran los estudios de las instituciones electorales latinoamericanas, es decir, la preferencia y mayor interés por la realidad jurídica y administrativa que por la realidad político-democrática de las instituciones electorales.

Es evidente el mayor interés por la realidad jurídica (Boyer, 2012; Falconi, 2002; Hakkanson, 2010; Tuesta, 2009; Landa, 2007; Ramírez, 2007; Paniagua, 1996; Salcedo, 2004; Chávez-López, 2003; Sánchez-Palacios, 2003; García Toma, 2003; Santisteban de Noriega, 2003; García Belaunde, 2003; Ferrero Costa, 2003; Chávez, 2003; Abad Yupanqui 2002; Planas, 2000; etc.) y en segundo lugar interesa la realidad administrativa, es decir, la gestión electoral (Pérez, 2013; Jurado Nacional de Elecciones, JNE, Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, RENIEC).

Son pocos los estudios que abordan la realidad político-democrática de las instituciones electorales peruanas, y cuando lo hacen, suelen ser aspectos concretos enmarcados en estudios más amplios de naturaleza jurídica, administrativa o histórica. (Basadre, 1979 y 1980; Sinesio López, 2005; Aljovín de Losada, 2005; Peralta, 2005, Gamboa, 2005).

Los estudios constitucionales e incluso jurídico-administrativos entrecruzan sus fronteras con la Ciencia Política. Son fuentes valiosas para el análisis que propone la Ciencia Política, pero no bastan porque el presupuesto de la investigación politológica es la trascendencia y efectividad de la Democracia como concepto guía, el mismo que no siempre está presente en los estudios jurídico-administrativos o se le tiene por dado.

En síntesis, hacen falta investigaciones de la realidad político-democrática de las instituciones electorales peruanas. La presente investigación busca contribuir a llenar dicho vacío, teniendo como punto de partida los estudios nacionales, estudios comparados y estudios de caso de otros países latinoamericanos con experiencias afines al caso peruano.

### **1.3. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS**

Considerando la situación actual de los estudios relativos a las instituciones electorales peruanas y, más concretamente, los vacíos analíticos en torno a la realidad política y democrática que ellos presentan, proponemos los siguientes objetivos de investigación:

#### **✓ Objetivo general**

Describir el proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas en instituciones político-democráticas, en virtud de un conjunto de atributos o características que han evolucionado en dicho sentido, en el periodo que va desde la transición de 1979 hasta la actualidad.

### ✓ **Objetivos específicos**

Definir el sentido democrático de las instituciones electorales en base a un marco teórico que permita abarcar dentro del concepto “democracia” atributos institucionales esenciales, tales como la institucionalidad electoral.

Identificar las características estructurales, funcionales y sistémicas que perfilan el proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas en instituciones de relevancia democrática. Así mismo, establecer los indicadores que determinan el proceso de democratización que opera en cada una de las características observadas.

Respaldar empíricamente las características analizadas y contextualizar su presencia o ausencia en el horizonte temporal que abarca el estudio (1979 a 1992), (1993 a 2000) y (2001 a 2014).

Valorar la evolución de las características observadas en el tiempo a fin de contrastar la hipótesis que guía la presente investigación teórico-descriptiva.

## **1.4. PLANTEAMIENTO DEL OBJETO DE ESTUDIO Y PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

### **A) El objeto de estudio**

El objeto de estudio de la presente investigación es el aspecto político-democrático de las instituciones electorales peruanas y su proceso de configuración en el tiempo.

## **B) El problema en la realidad**

El objeto de estudio se encuadra en el marco de una problemática institucional real que, actualmente, tiene presencia en la agenda política peruana y cuya definición puede darse en el corto, mediano o largo plazo. Está presente en la agenda de debate parlamentario relativa a las reformas estructurales del Estado, dentro de las cuales está comprendida la reforma de las instituciones electorales. También se tiene en cuenta en los planes estratégicos institucionales de cada uno de los organismos electorales peruanos.

La relevancia política de los problemas institucionales a que nos referimos, se da en tres niveles: en el ámbito de la negociación orientada al rediseño de reglas básicas estructurales, funcionales y sistémicas actualmente existentes; en el ámbito de la implementación o ejecución democrática de dichas reglas, en el ámbito de la judicialización de la política y en el ámbito de la habilitación de la ciudadanía política.

La relevancia es actual, pero su origen es de larga data, y adquiere un cariz particular desde la transición a la democracia de fines de los setenta, pues desde entonces se han suscitado hasta cuatro pactos políticos de alcance nacional que han implicado a las instituciones electorales: i) el pacto derivado de la Asamblea Constituyente de 1979 y ii) el pacto derivado del Congreso Constituyente democrático de 1992, iii) las redefiniciones pactadas en la Mesa de Diálogo presidida por la Organización de Estados Americanos en el año 2000 y iv) el Acuerdo Nacional instituido en el año 2002.

¿En qué consisten en concreto los problemas mencionados? La respuesta la tenemos en los siguientes puntos:

1) En demandas de modificación de las reglas que definen la ubicación de las instituciones electorales en la organización general del poder del Estado. El conflicto se materializa empíricamente en iniciativas legislativas dirigidas a modificar el actual modelo conformado por tres organismos electorales. Los actores interesados en

conservar el modelo vigente se enfrentan a por lo menos dos posturas contrarias: la primera, propone un modelo conformado por un solo organismo electoral a cargo de las funciones electorales esenciales previstas en el diseño actual (registro, organización y justicia electoral), y la segunda, propone transitar a un modelo conformado por dos organismos electorales, uno a cargo de la organización electoral y otro a cargo de la justicia electoral.<sup>30</sup>

2) En demandas de modificación de las reglas que definen el contenido de la función electoral como función reservada al Estado. El conflicto se materializa empíricamente en las iniciativas orientadas a pasar de un modelo de separación de funciones a otro de concentración de funciones electorales; así mismo, se debate la suerte de una de las funciones centrales hasta la fecha: la articulación efectiva de los derechos de ciudadanía política, llamada, desde la perspectiva jurídica administrativa, función registral. Se enfrentan por lo menos a dos posturas contrarias: una, que considera que no se justifica su inclusión dentro del ámbito de la función electoral; otra postura, considera que sí se justifica su vinculación en el ámbito electoral.

3) En demandas de reglas sistémicas que resuelvan las interacciones conflictivas que se suscitan entre las propias instituciones electorales, entre éstas y otras instituciones estatales y, finalmente, en conflictos con actores políticos individuales y colectivos.

✓ Lo primero, se materializa empíricamente en constantes interacciones combativas entre los propios organismos electorales: el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; los que actúan como verdaderos actores políticos, participan en iniciativas legislativas y en la lucha política por ampliar o no perder ámbitos de poder estatal electoral.

---

<sup>30</sup> Entre todos los proyectos de reforma destacan dos. La primera propuesta persigue la unificación de los organismos electorales en un único organismo electoral (el Jurado Nacional de Elecciones) que represente el Poder Electoral; la segunda propuesta, se orienta a mantener la existencia del Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, excluyendo del sistema de instituciones electorales al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, por comprender funciones mayoritariamente no electorales.

- ✓ Lo segundo, se materializa en interacciones conflictivas entre los organismos autónomos electorales y otras instituciones del ámbito electoral, es decir, el Consejo Nacional de la Magistratura, Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo. Estos conflictos se originan, con cada una de estas instituciones, en las reglas relativas sobre quiénes son elegibles para ser nombrados máximas autoridades electorales (Consejo Nacional de la Magistratura), en los alcances de la justicia electoral (Tribunal Constitucional) y en el ejercicio de rendición de cuentas horizontal (Defensoría del Pueblo).<sup>31</sup>
- ✓ Lo tercero implica dificultades para interactuar:
  - ✓ con el cuerpo electoral (con todos ciudadanos peruanos mayores de edad) y la necesidad de lograr su inclusión efectiva en la ciudadanía política.<sup>32</sup>
  - ✓ Con un debilitado sistema de partidos políticos.

### **C) El Problema analítico**

El problema analítico concreto tiene dos manifestaciones: i) la lógica apolítica del marco analítico bajo el cual se viene encarando el problema institucional electoral antes reseñado y ii) la omisión de la lógica democrática en el análisis de la realidad institucional que es objeto de estudio.

El primer problema analítico consiste en la utilización de un marco teórico insuficiente y hasta inadecuado para comprender el fenómeno institucional materia de estudio. Se explica en la prevalencia de perspectivas de análisis jurídico y administrativo.

---

<sup>31</sup> El Consejo Nacional de la Magistratura es el organismo autónomo constitucional encargado no sólo del nombramiento y remoción de los jueces y fiscales del Perú, sino también de los jefes máximos de dos organismos electorales (del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Oficina Nacional de Procesos Electorales) El Consejo Nacional de la Magistratura ha sido cuestionado por la poca transparencia de sus decisiones poniendo en duda la credibilidad de los cargos electos.

<sup>32</sup> Plan Nacional de Restitución de la Identidad 2006-2010 y Plan Nacional Perú Contra la indocumentación 2011 – 2015 (RENIEC).

Sólo a modo de ejemplo de los efectos que derivan del problema analítico que estamos explicando, cabe señalar que valiosos estudios comparados, que incluyen la realidad institucional electoral del Perú, suprimen sistemáticamente toda referencia a uno de los organismos electorales a cargo de la función de articulación de la ciudadanía política, no obstante, incluso su expresión constitucional.

Así mismo, el segundo problema analítico relevante es el inexistente recurso a teorías democráticas amplias, no obstante que forman parte de un proceso amplio y sólido de renovación de la teoría de la democracia en América Latina. Es de gran utilidad para el estudio político-democrático de las instituciones electorales, puesto que dan cabida a la discusión de la institucionalidad estatal y la ciudadanía política como elementos configuradores de la democracia. Son teorías que permiten comprender mejor las instituciones de las democracias latinoamericanas que, por su peculiaridad, constituyen casos atípicos para las teorías convencionales de democracia (procedimental). Hace falta, pues concretar dicha utilidad en estudios empíricos concretos como las instituciones del gobierno electoral, al que se aboca el presente estudio.

En base a todo lo expuesto, surge la pregunta de investigación que a continuación se expone.

#### **D) La pregunta de investigación**

¿Se han configurado en el Perú instituciones electorales democráticas?

### **1.5. HIPÓTESIS, VARIABLES Y RESULTADOS ESPERADOS**

A partir del planteamiento del objeto de estudio y la formulación de la pregunta de investigación podemos adelantar como posible respuesta la siguiente hipótesis:

- **Hipótesis**

<b>Hipótesis</b>	Desde la transición de los setenta hasta la actualidad, las instituciones electorales del Perú experimentan un proceso de progresiva transformación en instituciones electorales democráticas, trascendiendo su original y exclusiva relevancia jurídica y administrativa.
------------------	--

Debemos remarcar que la presente investigación es de naturaleza empírico-descriptiva pero se guía por la hipótesis que formulamos y que pretendemos contrastar apelando a las evidencias que sustentan la presente investigación.

- **Variables**

Las variables centrales corresponden a cada una de las tres dimensiones que definen la existencia de las instituciones electorales:

i) Las variables estructurales son: la forma o estructura autónoma, la independencia, la integración y la rendición de cuentas. Cada una de ellas, permite un conjunto de indicadores que expresan el proceso de democratización que opera en la dimensión estructural de las instituciones electorales.

ii) Las variables funcionales son: la amplitud de los poderes electorales, la concentración o separación de poderes electorales en uno o más organismos electorales, el poder electoral cuasi legislativo, el poder de administración o gestión de procesos electorales y otros procesos de participación política, el poder de jurisdicción electoral, el poder de habilitación de la ciudadanía política. Cada una de ellas permite un conjunto de indicadores que expresan el proceso de democratización que opera en la dimensión funcional de las instituciones electorales.

iii) Las variables sistémicas son: Interacciones para el (re)diseño de las instituciones electorales, interacciones para la organización de la competencia electoral, interacciones

del proceso de judicialización de la política e interacciones para la articulación de la ciudadanía y sus condiciones básicas. Cada una de ellas permite un conjunto de indicadores que expresan el proceso de democratización que opera en la dimensión sistémica de las instituciones electorales.

- **Hallazgos esperados**

Mediante la presente investigación se espera verificar empíricamente que las instituciones electorales peruanas experimentan un proceso de transformación cualitativa, que les permite desenvolverse como instituciones electorales democráticas, es decir, con un rol político relevante, que trasciende su original relevancia jurídica y administrativa.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

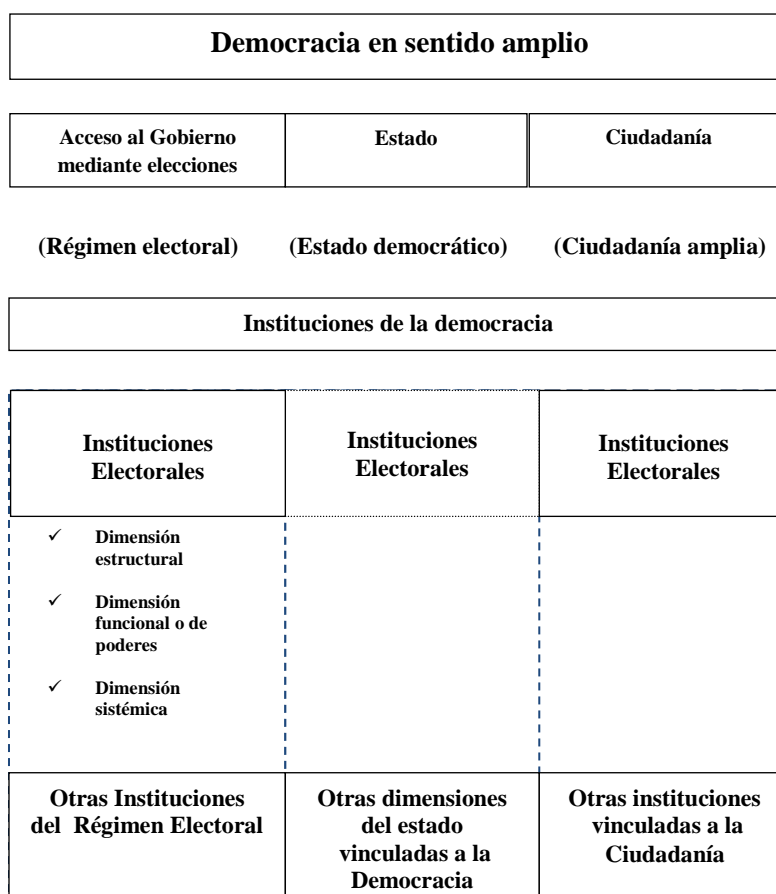
De acuerdo a la exposición del estado de la cuestión del capítulo anterior, prácticamente, todos los estudios relativos a las instituciones electorales se enmarcan dentro de alguna idea de democracia (sobre todo la idea de democracia procedimental). Con ello se propone una relación conceptual, tácita o expresa, entre instituciones electorales y democracia. Sin embargo, suele no justificarse o argumentarse dicha vinculación, tal vez porque se entiende que es un presupuesto obvio y elemental, debido a su necesaria presencia en el quehacer electoral.

En la presente investigación nos apartamos de la tendencia a dar por hecho la relación entre instituciones electorales y democracia: i) porque contribuye a la existencia de un panorama conceptual difuso e incompleto, ii) porque es una omisión que dificulta la construcción del objeto de estudio, iii) porque el concepto de democracia (incluso la vertiente procedimental) no es un concepto único y definitivo, iv) porque la teoría de democracia incide en el sentido del concepto institución electoral, v) porque la variedad de enfoques y teorías de democracia existentes dan lugar a diferentes tipos de relación entre democracia e instituciones electorales (mediata, inmediata, etc.)

En ese sentido, para alcanzar el objetivo que nos hemos propuesto, que es describir el proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas en instituciones democráticas, resulta necesario estructurar y justificar el cuerpo de conceptos que

utilizaremos, lo cual demanda un marco teórico que permita entender a las instituciones electorales como fenómenos institucionales de la democracia. El posicionamiento con respecto a la idea de democracia ayudará a la teorización específica de las instituciones electorales y a justificar la distancia respecto de teorías previas. También permitirá operacionalizar los conceptos básicos, dará luces sobre cómo se conducirá la presente investigación y facilitará además la construcción, comprensión e interpretación de las evidencias o datos que sustentan la investigación.

**Esquema 2.1**  
**Esquema conceptual**



*Fuente: Elaboración propia con aportes conceptuales de PNUD (2004 y 2010)*

Se postula que las instituciones electorales son democráticas porque tienen una relación directa y reconocible con cada uno de los componentes esenciales de la democracia ampliamente entendida (Régimen democrático o proceso de conformación de la representación, Estado y Ciudadanía). Así mismo, son democráticas porque responden a un proceso histórico de democratización del poder o autoridad electoral.

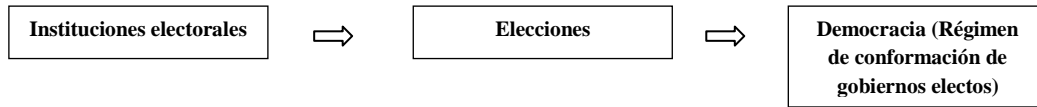
## **2.1. ENFOQUES Y TEORÍAS DE DEMOCRACIA ÚTILES PARA EL ESTUDIO DE PAÍSES LATINOAMERICANOS**

Como indicamos líneas atrás, la presente investigación tiene como objetivo describir el proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas en instituciones políticas democráticas, en virtud de un conjunto de atributos o características que han evolucionado en dicho sentido. Por lo tanto, el concepto de democracia es el concepto mayor dentro del cual se encuadra el concepto institución electoral.

Las ideas de democracia que suelen enmarcar los estudios de las instituciones electorales (que en general son teorías minimalistas o procedimentales) evitan incluir cuestiones institucionales (Lehoucq, 2003b). De allí que el vínculo que deriva de estas ideas de democracia y las instituciones electorales es un vínculo vacío de contenido y, en otros casos, es un vínculo extrínseco, mediatizado por las elecciones que, bajo dichos esquemas teóricos, constituye la institución natural de la democracia procedimental. De allí que las instituciones electorales aparezcan como instituciones instrumentales para las elecciones.

### Esquema 2.2

**Instituciones electorales y democracia. Relación conceptual típica bajo la idea de democracia procedimental**



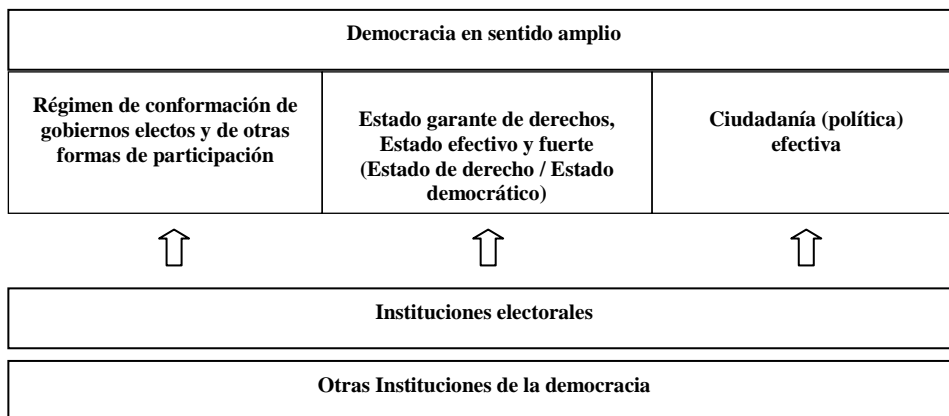
*Fuente: Elaboración propia*

Cabe recordar que buscamos una teoría útil de democracia para comprender un fenómeno institucional que, en varios países latinoamericanos (incluido el Perú), aparece con características estructurales, funcionales y sistémicas que no corresponden a una simple administración pública o tribunal judicial, sino que son características que dan cuenta de su capacidad o rol político que configura un definido ámbito de gobierno electoral aislado de los clásicos poderes del Estado.

De allí que, consideremos que es posible relacionar el concepto de institución electoral con una concepción de democracia más amplia que abarque la institucionalidad estatal (electoral) como elemento conformante y no sólo resultante del fenómeno democrático. De ser así, cabría la posibilidad de justificar una relación diferente entre instituciones electorales y democracia.

### Esquema 2.3

**Instituciones electorales y democracia. Relación conceptual bajo una idea de democracia amplia**



*Fuente: Elaboración propia aplicando teorías de O'Donnell (2010)*

La posibilidad de una efectiva relación entre las instituciones electorales y la democracia, es decir, distinto a la relación extrínseca que deriva de su vinculación con ideas procedimentales de democracia, tiene como antecedente un estudio en el que se ha ensayado comprender la realidad institucional electoral bajo teorías de democracia participativa. En efecto, desde la experiencia mexicana se ha postulado que “los procesos de ciudadanización y de autonomía e independencia de los órganos electorales (mexicanos), además de sus efectos democratizadores, son en sí mismos mecanismos de la democracia porque establecieron nuevas vías de participación ciudadana e incorporaron nuevos actores a las negociaciones y a las decisiones políticas” (Lomelí, 2006:1). A partir de este antecedente surge la pregunta siguiente: ¿Qué otras teorías de democracia permiten el análisis de las instituciones electorales como fenómenos democráticos?

Es necesario destacar que la literatura política latinoamericana ha desarrollado un valioso esfuerzo de teorización democrática, que podríamos calificar como concepciones amplias de democracia (conforme al Esquema 2.3), que también resultan útiles para el estudio de las instituciones electorales. Las teorizaciones mencionadas derivan de un proceso de renovación teórica que se ha desarrollado tras considerar que los procesos políticos latinoamericanos constituyen casos atípicos que no se explican cabalmente bajo las teorías mínimas o procedimentales de democracia. Algunos autores destacados de este proceso de renovación teórica de la democracia latinoamericana son: O’Donnell (2008 y 2010); Collier y Levitsky (2000); Nun (2002); Woldenberg (2005); Dagnino, Olvera y Panfichi (2006); Mariani (2008); Munck (2010); PNUD (2004 y 2010), etc.<sup>33</sup>

Se trata de construcciones teóricas de democracia sustentadas en elementos normativos (que se inspiran en la propia realidad latinoamericana) y sustentadas también en una

---

<sup>33</sup> Munck (2010) destaca que se ha forjado una verdadera agenda de investigación sobre regímenes políticos y democracia en América Latina gracias a la contribución de latinoamericanistas de América Latina, Estados Unidos y Europa y de especialistas en política comparada como Lipset, Alan Taurine, Juan Linz, Schmitter, etc.

aprehensión más acabada de los componentes empíricos vinculados a los procesos políticos latinoamericanos. Esto último ha llevado a destacar que América Latina configura un caso paradójico, pues a la vez que se han institucionalizado las elecciones, es un espacio que registra la mayor desigualdad económica, social y política en el mundo, altos niveles de pobreza y violencia, que dan lugar a diversas formas de inestabilidad política, aunque no lleguen a quebrar el desenvolvimiento de los gobiernos electos. Al respecto PNUD señala que: “la debilidad estatal, crisis de representación y desigualdad de riqueza y poder (...) son problemáticas que inspiran preguntas tales como: ¿Quién tiene el poder en una sociedad, los que han sido elegidos u otros?, ¿qué pasa si el Estado no tiene poder para cumplir mandato electoral?” (PNUD, 2010: 26).

Por otro lado, estudios enteramente empíricos, orientados a medir la democracia o la calidad democrática de los países de América Latina, confirman la viabilidad de apelar a concepciones más amplias de democracia (Diamond y Morlino, 2004; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004 y 2010; Barreda, 2010, etc.) según se evidencia en el tipo de variables que en tales estudios se analizan.

Así, entre las teorías que integran las concepciones amplias de democracia, son especialmente útiles y relevantes, para la presente investigación, aquellas que incorporan en la idea de democracia aspectos que en las teorías procedimentales se dan por supuestos: la ciudadanía política plena y efectiva y un Estado capaz de garantizar y respaldar los derechos esenciales que dicha ciudadanía implica. Dada la utilidad mencionada, construiremos el presente marco teórico en base a dichos fundamentos teórico-democráticos.

#### **A) La atipicidad de los países latinoamericanos frente a las teorías procedimentales de la democracia**

Consideramos que una breve reseña del derrotero que ha seguido la construcción teórica de democracia en América Latina y que ha resultado en la postulación de concepciones

más amplias de democracia, redundará favorablemente en la solidez de la relación conceptual nueva entre instituciones electorales y democracia, que es la relación conceptual básica en que se sustenta la presente investigación. De allí que empezaremos destacando los aportes analíticos orientados a justificar la atipicidad de los países latinoamericanos frente a las teorías procedimentales de democracia.

Partiendo del estado actual de las investigaciones, lo primero que habría que referir es que, en general, se aprecia un creciente consenso acerca de que la dimensión electoral no basta para definir el concepto de democracia.

Se trata de una postura teórica liderada por O'Donnell, pues es quien desde los ochenta ha argumentado que la democracia no es sólo un régimen, sino un camino eficaz para asegurar sociedades justas e igualitarias (O'Donnell, 1989). Dicho planteamiento derivó del estudio de las transiciones de fines de los setenta, de la observación de la peculiaridad de muchos países latinoamericanos que habiendo logrado gobiernos electos, no llegaban a consolidar gobiernos estables debido a la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas diferentes a las elecciones y a la debilidad del Estado para gobernar efectivamente. Perfilaba expresamente la atipicidad latinoamericana al calificar incluso a varias de ellas (Argentina, Brasil, Perú) como democracias delegativas (O'Donnell 1994). Hacia 1996, señaló incluso que la teoría de la Poliarquía de R. Dahl, la más representativa de las concepciones procedimentales utilizada para explicar la democratización de países latinoamericanos, era insuficiente para enfrentar la atipicidad latinoamericana consistente en la combinación de elecciones institucionalizadas y, a la vez, lugar de fuerte afinidad a conceptos y prácticas delegativas, no representativas. La distancia que observó entre la democracia real y los atributos teóricos mencionados por Dahl, le llevó a preguntarse ¿por qué frente a tales diferencias sobrevivía el proceso de definición universalista de las democracias basadas en el protagonismo de las elecciones? (O'Donnell, 1996).

Hartlyn y Valenzuela (1997) también destacan la atipicidad de la experiencia democrática latinoamericana, al mencionar que, la construcción de regímenes representativos, la aceptación de la legitimidad de la oposición, la ampliación de la ciudadanía política y la formación de regímenes de derecho, durante los siglos XIX y XX, han sido procesos de desarrollo desigual “en ambos lados del Atlántico”. Consideran que la experiencia de desarrollo democrático latinoamericano no se explica sólo por factores culturales o económicos, sino que también los factores políticos e institucionales han tenido un rol central.

Hacia 1999, O’Donnell precisa con mayor claridad el contenido de la atipicidad de los procesos políticos latinoamericanos, y afirma que ella consiste en la existencia de una ciudadanía trunca o de baja intensidad y de un Estado de derecho débil que sólo funciona de manera intermitente. Lo anterior le llevó a perfilar una concepción más amplia de democracia, centrada en la dignidad y autonomía del individuo, cuya realización y efectiva defensa institucional por el Estado, era en sí misma, expresión del desarrollo democrático. Tal posición se justificaría en que las ideas de democracia procedimental (o democracia política, término utilizado por el autor) no se puede comprender dicha atipicidad, porque las concepciones procedimentales no se problematizan ni sobre la ciudadanía ni sobre el Estado, puesto que dan por hecho la existencia de una ciudadanía política inclusiva y una institucionalidad estatal con capacidad de garantizar su ejercicio en el desarrollo del procesos de conformación de los gobiernos de representantes.<sup>34</sup>

Nun (2002) también aboga por una teoría democrática más amplia para Latinoamérica. Es especialmente crítico con la tendencia meramente receptiva de teorías democráticas construidas a partir de contextos muy distintos. Siguiendo la ruta reflexiva planteada por

---

<sup>34</sup> Cossio (2002) nos recuerda que incluso dentro de las concepciones procedimentales de democracia existe un abanico de posiciones que van desde las minimalistas hasta las maximalistas. Destaca, dentro de estas últimas, la posición de Larry Diamond, quien en 1996, sostenía que era imposible pensar la democracia de forma autónoma al Estado y afirmaba consecuentemente que los requerimientos institucionales de la democracia forman parte de su propio concepto.

O'Donnell, da cuenta de que en América Latina, a pesar de las elecciones, la realidad muestra un acceso desigual al poder y una ciudadanía privada de los medios que igualan los puntos de partida (igualdad de oportunidades) en el ejercicio de la vida política. Por ende, también demanda más atributos para calificar la existencia de una democracia.

Nohlen (2003b) también reconoce que en Occidente la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el Estado de Bienestar hasta llegar a la identificación de uno con otro.<sup>35</sup> Sostiene, en contraste, que América Latina requiere de un conjunto de condiciones que aún debe darse para que la democracia tenga futuro, que abarca sobre todo condiciones de justicia social.

Así mismo, entre 2004 y 2010, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, difundió importantes estudios sobre la democracia latinoamericana, en los que autores como O'Donnell (2008 y 2010), Munck (2011), Mariani (2008) entre otros, atendiendo a los elementos de atipicidad antes indicados y profundizando en ellos, han aportado a la construcción de un marco teórico democrático bastante estructurado, que da cuenta de una noción de democracia amplia que abarca con carácter esencial la dimensión electoral, pero además incorpora el elemento ciudadanía y Estado. Se trata de una concepción de democracia que tiene como meta la conformación de gobiernos para la

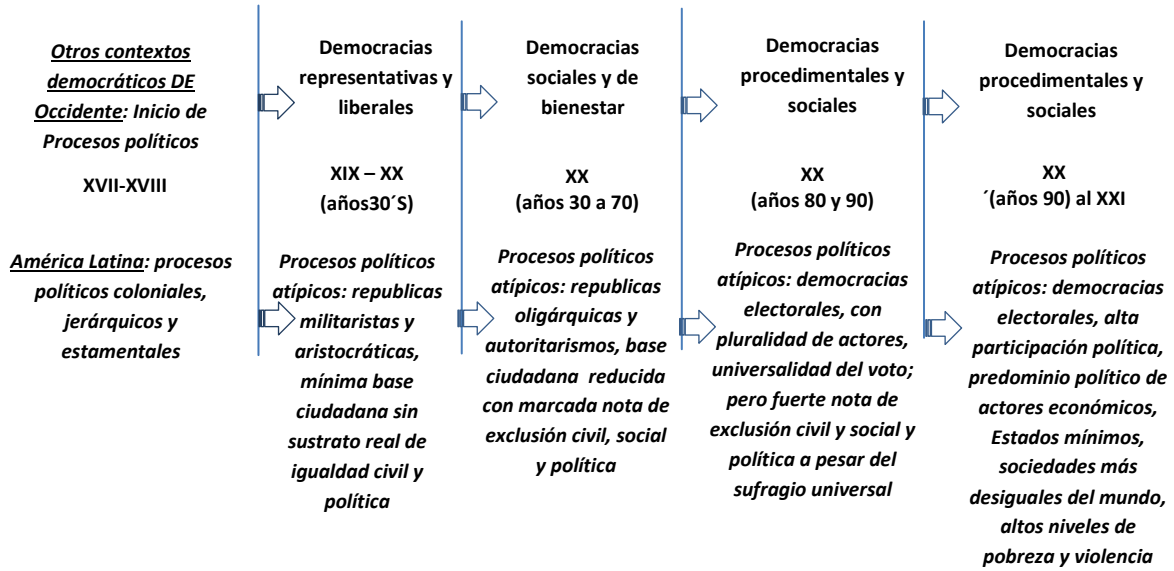
---

<sup>35</sup> Vallés (2011:122) sintetiza la evolución del vínculo entre democracia y Estado en occidente en tres periodos: i) en el periodo que va desde el primer cuarto del siglo XIX hasta el primer cuarto del siglo XX, ubica a las primeras democracias consolidadas en los procesos revolucionarios inglés, francés y norteamericano que, con altas y bajas, discurren por experiencias electorales, teniendo como correlato Estados liberales y representativos limitados por la fuerza de ley, una ciudadanía ejercida bajo principios de libertad e igualdad (salvando excepciones de luchas sociales importantes por romper esquemas de discriminación) y un liberalismo económico que discurría bajo la regla del libre mercado. Indica el autor que fue un modelo político que pervivió hasta que entró en crisis a inicios del siglo XX, dando paso a un nuevo modelo político cuyo correlato fue el denominado Estado Social o de Bienestar, ii) en el periodo entre los años cuarenta y setenta del siglo XX, ubica el nuevo modelo político que dio lugar a un Estado liberal más democrático, que es el referido Estado Social o de Bienestar y iii) un tercer periodo que va desde fines de los años setenta hasta la actualidad, de tránsito hacia un modelo político alternativo, en respuesta a la crisis del modelo de bienestar, que tiene como correlato la idea de un Estado mínimo. Durante este último periodo se perfila con fuerza la concepción de la democracia procedimental, que tiene como meta sólo la conformación de gobiernos representativos mediante elecciones competidas. Este esquema cronológico planteado por Valles, permite afirmar que la atipicidad de América Latina frente a las concepciones procedimentales se expresa justamente en la ausencia de sincronización de los procesos políticos latinoamericanos con la evolución indicada. Sólo a modo de ejemplo, los procesos latinoamericanos no tienen la experiencia de un Estado de Bienestar.

realización efectiva de una ciudadanía integral. En definitiva, componentes empíricos y normativos que se muestran muy útiles para entender la democracia latinoamericana y, en concreto, la democracia peruana.

### Esquema 2.4

#### La atipicidad política latinoamericana frente a concepciones procedimentales de democracia



Fuente: Elaboración propia con datos de Vallés (2011)

### B) Democracia no sólo como procedimiento de acceso al gobierno

Vista la atipicidad del caso latinoamericano, es relevante perfilar más concretamente el contenido de la ampliación del concepto de democracia y sobre todo tener en cuenta si, entre los nuevos atributos, figuran dimensiones relevantes para efectos de la presente investigación, que tienen como objeto de estudio un específico ámbito institucional del poder estatal (instituciones electorales o instituciones del gobierno electoral).

Munck (2011) sostiene que las ampliaciones conceptuales propuestas son viables sólo cuando indican con precisión qué aspecto o dimensión de la política se proponen abarcar y en qué sentido es relevante para la democracia. Bajo esa lógica postula que,

no obstante que la democracia electoral<sup>36</sup> es un mínimo indispensable en el contenido de la idea de democracia, existen fundamentos para expandir la definición de democracia a tres aspectos de la política: i) el proceso de toma de decisiones del gobierno, ii) la ejecución de las decisiones de gobierno y iii) los resultados de la política del gobierno sobre la sociedad, es decir, las condiciones para el efectivo ejercicio de los derechos políticos. Así, bajo la propuesta del autor, la institucionalidad estatal que incide en la materialización de los principios del régimen democrático puede ser calificada como elemento o componente esencial de la democracia.

Por otra parte Barreda (2010) identifica tres grupos teóricos sobre democracia: i) el primero integrado por aproximaciones basadas en concepciones procedimentales (conjunto de procedimientos que regulan el acceso al poder), inspiradas en la noción de poliarquía de Dahl, ii) el segundo conformado por estudios orientados desde un enfoque normativo y iii) estudios que subrayan que la democracia es algo más que un régimen, e incluye en este último grupo a autores como O'Donnell y Diamond y Morlino. Adhiriéndose a esta última tendencia conceptual destaca que el control del poder político y la ciudadanía son atributos que han recibido poca atención.

Como ya indicamos, los estudios de PNUD (2010 y 2004) también defienden una concepción de democracia que tiene como base al régimen electoral, pero abarca otros atributos que definen la legitimidad de su origen, ejercicio y fines<sup>37</sup>. La idea central es que el régimen electoral es fundamental, pero la democracia no se reduce a elecciones, sino que implica una ciudadanía integral, implica la existencia de un Estado democrático y un Estado de Derecho y se trata de una experiencia histórica particular. Esta propuesta conceptual incluye como atributos del concepto de democracia al Estado

---

<sup>36</sup> El autor sostiene que la democracia electoral es la forma de gobierno caracterizada por el rol de las elecciones y la calidad de las elecciones. Son elecciones sin violencia ni fraude, con derecho a voto sin exclusiones y derecho a ser candidato sin exclusiones.

<sup>37</sup> Democracia es una forma de organización del poder que implica existencia y buen funcionamiento del Estado. Tiene en el régimen electoral un elemento fundamental pero no se reduce a elecciones. Implica ejercicio de la ciudadanía integral (ciudadanía se define como un precepto de igualdad básica asociada a la pertenencia de la comunidad).

y la ciudadanía, cuya expansión e integridad se convierte en realización y meta de la democracia.

Finalmente, la relevancia de la ciudadanía y el Estado aparecen como componentes expresos de la idea de democracia incluso cuando con ella se alude a experiencias políticas alternativas a la representación. Destacan, en ese sentido, los planteamientos de Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), quienes en el marco de la corriente de renovación teórica latinoamericana, defienden que el concepto de democracia debe ampliarse, puesto que en América Latina se experimenta un nuevo piso de debate de la democracia debido a la consolidación fáctica de la democracia electoral y a una extendida y profunda insatisfacción de la región en términos de justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política. Postulan así, la noción de un nuevo proyecto democrático participativo, de gran potencial empírico, que trasciende los límites de la democracia liberal representativa como sistema privilegiado de relaciones democráticas, que, en definitiva, se trata de una noción de democracia que implica la apertura de espacios públicos con capacidad decisoria, en virtud de la participación política ciudadana, todo ello sustentado en el principio de extensión y generalización de derechos.

### **C) Existencia y expansión efectiva de la ciudadanía como componente y fin de la democracia**

Entre las diversas propuestas de ampliación del concepto de democracia, son especialmente relevantes para el presente estudio las propuestas que vinculan expresamente ciudadanía y democracia, de allí que consideramos necesario acotar más concretamente los argumentos que sustentan esta línea de ampliación conceptual.

Olvera (2008) es uno de los autores que más destaca en el análisis de esta específica línea de ampliación conceptual de la democracia. Aborda expresamente el vínculo entre democracia y ciudadanía y sostiene que dicho vínculo pasa por el Estado. Reconoce que

las teorías procedimentales y minimalistas se despliegan bajo varios supuestos relativos a la ciudadanía entre los que destacan: el supuesto de la existencia de ciudadanos como agentes competentes y capaces de elegir, el supuesto de que la ciudadanía política se sustenta en una plena ciudadanía civil<sup>38</sup> y el supuesto de la existencia de un Estado garante de tales derechos. Contrasta dichos supuestos con otros estudios empíricos que dan cuenta de que en América Latina no existe correlación histórica entre el incremento de los derechos de ciudadanía y el fortalecimiento democrático. En base a ello, postula trascender los presupuestos de ciudadanía que plantean las concepciones procedimentales de democracia, y encuentra potencialidad empírica para la introducción del componente de la ciudadanía en el análisis de la democracia.

Otra contribución relevante en torno a la concepción de la ciudadanía como atributo explícito de la democracia es la necesidad de superar la reducción de la idea de ciudadanía a su dimensión política, puesto que, como reconocen diversos autores (PNUD, 2004), los derechos de ciudadanía política sólo se pueden ejercer si previamente concurren derechos civiles y sociales que son esenciales para la viabilidad de los derechos de ciudadanía política. En esta línea de argumentación, es esencial el aporte de O'Donnell (2010: 50) al destacar que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es el derecho que subyace a todos los otros como su fundamento necesario y, en virtud de ello, debe ser considerado un derecho constitutivo de la democracia.

En base a lo expuesto cabe indicar que, la ampliación del concepto de democracia mediante la incorporación del elemento de la ciudadanía ha implicado: i) no presuponer la existencia efectiva de la ciudadanía ni la existencia de ciudadanos como agentes competentes y con capacidad de elegir, sino entender que la realización efectiva de la

---

<sup>38</sup> Dagnino, Olvera y Panfichi (2006: 23) concuerdan con O'Donnell (2001 y 2004) en que concierne a las teorías convencionales de la democracia. Así mismo, asumen que la ciudadanía política es un desarrollo de los derechos civiles (que se toman como dados al presuponer al ciudadano como ente racional y libre) y que el tema de las condiciones sociales y políticas generales en las que la democracia puede funcionar no forman parte del campo de atención de la teoría.

ciudadanía pasa a ser en sí misma expresión de la realización democrática de un país, ii) no limitar la concepción de ciudadanía a su dimensión política, sino comprender en ella la dimensión civil y social, ello debido a la convicción de que los problemas de la ciudadanía civil y social (sobre todo los problemas de exclusión) tienen directa repercusión en la ciudadanía política (exclusión política) y iii) No da por hecho la ciudadanía civil como sustento de la ciudadanía política en la experiencia latinoamericana (Mariani, 2008).

Así, a diferencia de las teorías procedimentales, que consideran que la articulación de la ciudadanía política se define con la conquista del sufragio universal, en una concepción amplia de democracia, se entiende que la ciudadanía política sólo es posible si se articulan los derechos civiles y sociales esenciales para su viabilidad. En la articulación de los referidos derechos, el Estado juega un papel esencial.<sup>39</sup>

Las teorías amplias de democracia enfocan la relevancia de la ciudadanía también en relación al necesario control que debe operar sobre todo ámbito del gobierno. En estos postulados se aprecia que el control del ejercicio del poder va dejando de ser un tema limitado al control mediante elecciones o a los mecanismos estatales y supone un fenómeno político que cada vez más se entiende desde la lógica de la democracia. El potencial empírico de esta ampliación teórica la expresa Munck (2011) al enfatizar el control sobre el ámbito general de ejecución del gobierno señalando las experiencias de evaluación de servicios públicos, transparencia y control de resultados.

Cabe precisar que la relevancia del vínculo entre democracia y ciudadanía es especialmente evidente en la teorización de diversas experiencias de profundización

---

<sup>39</sup> Munck (2011) justifica la ampliación del sentido de la democracia a “ciertos resultados de la acción del Estado que impactan a la sociedad y que a la vez afectan al efectivo ejercicio de los derechos políticos”. A decir del autor, es el aspecto que más polariza el debate debido a que rompe efectivamente el esquema institucional o procedimental de la democracia debido a la inclusión de elementos de la sociedad en la definición de democracia. Citando a Dahl, hace suya la idea de que “el contexto socioeconómico afecta profundamente la política” y sobre todo la capacidad real de los ciudadanos de ejercer sus derechos políticos. Destaca que hay principios políticos incluso del sentido procedimental de la democracia que demandan considerar lo social: “Participación efectiva, comprensión ilustrada, control de agenda, igualdad de voto”.

democrática en América Latina (participación consultiva y participación con efectiva capacidad de decisión política) tal como lo refieren Dagnino, Olvera y Panfichi (2006). No obstante ello, los autores advierten de la existencia de proyectos o ideas de carácter político que también consignan, utilizando la ciudadanía como lema, la lucha por la democracia, pero que no se trata de una ciudadanía con capacidad de participación política, sino una ciudadanía para el mercado.

Finalmente, al reconocerse que la ciudadanía es un componente esencial de la idea de democracia, destacan importantes contenidos normativos, no sólo referidos a los valores clásicos de libertad e igualdad, sino valores que subrayan la “dimensión igualitaria del ideal democrático” (Vallés, 2011).

#### **D) El Estado como atributo de la democracia en razón de la ciudadanía**

Las propuestas teóricas que amplían el concepto de democracia, considerando expresamente al Estado como atributo o componente de la democracia, también resultan útiles para el presente estudio, puesto que el fenómeno que estudiamos es también una realidad estatal. No sólo representa el elemento central en la organización del poder del Estado, sino que además fundamenta la realidad democrática.

En el recorrido analítico que ha seguido este proceso de vinculación del Estado con la democracia podemos identificar dos corrientes: 1) una que incorpora la idea de Estado (gobierno de la ley) dentro de las concepciones procedimentales de democracia, (destacando autores como Dahl y Diamond) y 2) otra que incorpora la idea de Estado (Estado de derecho y Estado democrático) dentro de una concepción amplia de democracia (O'Donnell, 2008; Mariani, 2008; Oslak, 2007; etc.).

En las concepciones procedimentales de democracia, la idea de Estado se reduce a la existencia de un marco legal que fija las reglas de juego que deben cumplir los actores políticos. También alude a la institucionalidad estatal judicial como garante del

cumplimiento de las reglas de juego básicas de la competencia electoral por el poder.<sup>40</sup> En cambio, en la democracia entendida de forma más amplia, la idea de Estado comprende el sistema legal y alude además a una organización del poder estatal orientada a la realización y expansión efectiva de la ciudadanía y a la articulación de condiciones para el efectivo ejercicio de los derechos políticos.

O'Donnell (1993 y 2001a) es uno de los primeros autores que -atendiendo a la evidencia empírica en Latinoamérica- tomó distancia de la insuficiencia de la idea de Estado en las concepciones procedimentales de democracia y expresó los presupuestos bajo los cuales aquellas se despliegan: i) presuponen la existencia de un Estado que sostiene y garantiza los derechos de ciudadanía política y de aquellos que son condiciones indispensables para su efectiva realización, ii) presuponen que existe un alto grado de homogeneidad en el alcance, tanto territorial como funcional, del Estado y del orden social que éste sustenta, cuando la evidencia empírica muestra la creciente existencia de “áreas marrones”, término con el que el autor destaca la existencia intermitente y parcial de los Estados latinoamericanos ( describe Estados débiles que dejan dudas sobre la posibilidad efectiva de la ciudadanía política o de los derechos indispensables para que ella opere) y iii) presuponen que la democracia política o el cambio económico tienen una especie de virtud inherente, por cuyo efecto se eliminarían dichas “áreas marrones” y sus efectos.

A contracorriente de tales presupuestos, el mismo O'Donnell (2001, 2004, 2008 y 2010) explica que la peculiaridad empírica latinoamericana no puede explicarse bajo teorías de democracia que operan con dichos presupuestos, puesto que los derechos de ciudadanía son fundamentales para la democracia, y éstos no se pueden concebir sin un Estado que los sancione y proteja. Así, la democracia no se puede entender sin un Estado de Derecho y un Estado Democrático, que son por tanto, en sí mismos, elementos de realización de la democracia. Mariani (2008) bajo la misma línea argumentativa,

---

<sup>40</sup> En general, las propuestas de ampliación de los atributos de la democracia procedimental, consideran que es imposible la igualdad política sin la concurrencia de arreglos institucionales que garanticen la libertad de expresión, acceso a información alternativa, libertad de asociación y, en general, los derechos implicados en todo régimen democrático.

destaca el carácter ineludible del Estado como condición y garantía de los derechos, más aún porque la historia y contexto particular de América Latina así lo impone:

*En Estados Unidos el proceso de construcción de libertades civiles se plasma en una Constitución que protege a los ciudadanos del Estado y en un tipo de Estado que queda eximido de la integración de la sociedad (la constitución es una compilación de libertades negativas antes que positivas) libertad negativa –ser dejado en paz por el Estado– y libertad positiva –ser apoyado por él (...) En Europa se persiguió también que la ley límite al poder pero el Estado se mantuvo en el centro de la integración de la sociedad y dio lugar a una densa expansión y producción de ciudadanía. En contra posición, en América Latina (al menos buena parte de ella) excepto como reacción a las dictaduras más recientes, lo que primó no fue la tutela del espacio de la libertad individual y la salvaguarda de la libertad negativa, sino las intervenciones públicas socialmente incluyentes y la asociatividad como amalgama de contrapoder. Si como dice Castell, el individuo es siempre “individuo con soportes” en América Latina la apelación a lo social y al Estado, no sólo soporta, sino que instaure al individuo con posibilidad de la ciudadanía. En América Latina no hay sociedad sin Estado que la instaure y la sostenga. (Mariani, 2008:85)*

Adicionalmente, O'Donnell (2008) y Mariani (2008) precisan que el Estado siempre mantiene con la democracia “una relación estrecha y constitutiva” y que esto es así porque la democracia implica la existencia de unos derechos esenciales para configurar el edificio de la igualdad política, y los derechos precisan un Estado para ser exigidos. Los autores destacan así, la esencialidad de la relación propuesta entre ciudadanía y democracia y entre Estado y democracia.<sup>41</sup> Dicho carácter esencial se refleja en que sólo el Estado puede mediar para la existencia de condiciones efectivas de realización de la ciudadanía, mucho más debido a los rasgos históricos de América Latina, donde el Estado ha sido (y sigue siendo) central para la construcción de la sociedad.

---

<sup>41</sup> Ante la pregunta ¿Cómo es Estado para la democracia? Señalan que es uno que se inscribe en su propia legalidad, la implementa por medio de la burocracia y junto con la sociedad civil, apunta a expandir derechos de ciudadanía demandados por la democracia.

Mariani (2008) ha desarrollado algunas ideas adicionales de gran relevancia sobre la relación entre Estado y democracia. El autor señala que se trata de un vínculo de doble vía, va del Estado a la democracia y del Estado a la democracia: “La primera vía incluye el análisis sobre el alcance con que la democracia logra ordenar el funcionamiento del Estado, el comportamiento de las instituciones, la democraticidad de la ley, etc. La segunda se refiere a la capacidad del Estado como centro de poder para instaurar a la democracia como principio de organización social” (Mariani, 2008: 80). Refuerza la idea de que el estado no es un componente extrínseco de la democracia sino intrínseco al postular la existencia de una doble atadura entre ambos, “no sólo por el sistema legal, sino también, a través del poder, que el Estado atesora y que la democracia le da y le reclama que sea puesto al servicio de la efectividad de los derechos universales y de la expansión de la ciudadanía” (Mariani, 2008: 81).

Frente a la pregunta relativa a ¿cómo es un Estado democrático?, se aprecia también un proceso de ampliación conceptual: i) en principio alude a un sistema legal con efectiva capacidad de alcance nacional en la protección (judicial) de los derechos de ciudadanía (O’Donnell, 1993) y ii) luego se sostiene que un Estado es democrático cuando defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política; cuando defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población y cuando logra que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos (O’Donnell, 2001b), iii) más adelante se ha sostenido que implica un sistema legal y una burocracia orientados no sólo a la efectiva realización de los derechos de ciudadanía política implicados en el régimen electoral, sino también otros derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural básicos para la actuación política viable de la ciudadanía. (PNUD, 2004 y 2010).

O’Donnell destaca las características ideales de un **Estado democrático**:

*“El sistema legal y los funcionarios respectivos garantizan que las elecciones sean realmente competitivas e institucionalizadas.*

*El sistema legal incluye reglas que sancionan y garantizan, y eventualmente promueven la extensión de los derechos de la ciudadanía y con ellos del desarrollo humano.*

*El sistema legal e institucional contiene reglas y procedimientos orientados a la resolución pacífica de conflictos, incluso los que acarrearán los costos y trade-offs provocados por el punto anterior.*

*Existen, diversas instituciones de accountability horizontal, que están dotadas de suficientes recursos y funcionan adecuadamente.*

*El poder judicial resuelve con razonable rapidez y de acuerdo con la legalidad democrática los casos que le son sometidos, y permite el acceso al mismo de sectores desfavorecidos.*

*La actuación de las burocracias es no sólo eficaz sino también adecuada al sistema legal y conforme a las metas establecidas por las autoridades constitucionalmente habilitadas para decidir las.*

*Existe para numerosas instituciones estatales una carrera del servicio público, a la que se accede por medio de exámenes competitivos, con atención a abrirlos mismos a miembros de sectores sociales poco favorecidos.*

*Las burocracias estatales tratan a todos los ciudadanos equitativa y respetuosamente.*

*Existen normas efectivas y de fácil acceso para permitir la transparencia de los procesos decisivos, las decisiones y la implementación de políticas estatales.*

*Tiene instancias institucionalizadas en buena parte de sus reparticiones para consultas, discusión e intercambios de información con, así como participación de, todos los sectores sociales que razonablemente argumentan estar interesados en las respectivas decisiones y su implementación.*

*El sistema legal y las instituciones estatales relevantes actúan en un constructivo espíritu de respeto y diálogo en relación a las identidades y demandas de sectores históricamente reprimidos y/o excluidos, incluso aquellas que implican reconocimiento de derechos y tradiciones colectivas o comunitarias y su armonización con los presupuestos del régimen democrático.” (O’Donnell, 2008: 50-51).*

Finalmente, los teóricos que sustentan la vinculación entre Estado y democracia, dan cuenta de que la lógica democrática no es la única que articula al Estado, sino que compiten con ella la lógica puramente política y la lógica económica (Mariani, 2008). Dicha múltiple concurrencia de principios articuladores del Estado se evidencia empíricamente en la heterogeneidad del Estado en América latina:

*Sobre la heterogeneidad, esta puede ser aprehendida (...) mediante el estudio en que las instituciones estatales han formado diversos ciclos o periodos políticos (...) la coexistencia de instituciones fundadas en principios organizativos y programáticos distintos, caracterizan una forma de heterogeneidad estatal (...) paralelamente a instancias y prácticas novedosas subsisten las del pasado, envueltas por lo general en nuevos ropajes institucionales y partidarios. La persistencia del clientelismo y las nuevas formas descentralizadas de corporativismo son la prueba más visible de una vida pública compleja cuyo eje central sigue siendo el Estado, el cual se ha tornado en un ente abigarrado que duplica funciones e instancias que hace convivir la modernidad institucional con el atraso operativo y cultural. (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006).*

Son múltiples las evidencias que dan cuenta de la visión peyorativa hacia el Estado que se desarrolla desde la década de los noventa debido a la prevalencia de la lógica económica. Frente a dicha visión peyorativa, se reconoce que:

*los enormes costos sociales de las reformas aperturistas en América Latina (inestabilidad, pobreza, delincuencia, inseguridad económica y personal, falta de voz, es decir, límites a la participación en el proceso de decisiones), así como las debilidades manifiestas de las democracias latinoamericanas, creemos nos obligan a redescubrir al Estado como agente conductor de las transformaciones políticas y socioeconómicas (Del Campo, 2008: 148).*

### **E) Los componentes ciudadanía y Estado en las principales mediciones empíricas de la democracia**

A fin de asentar el vínculo intrínseco y constitutivo de los elementos ciudadanía y estado con la democracia entendida de manera amplia, es importante, además, observar si tienen correlato en los estudios empíricos de la democracia. En concreto, se trata de observar si dichos componentes aparecen considerados en las principales mediciones o estudios empíricos de democracia latinoamericana (y en el estudio de la democracia

peruana). De ser así, quedará cristalizada la base conceptual de la presente la presente investigación.

Tal como señala Alcántara (2008) es posible identificar visiones dispares de la idea de democracia en las principales mediciones de la calidad de democracia. Algunas expresan su alcance procedimental y otras trascienden dicha dimensión. En el primer grupo se encuadran: el Índice Freedom House, el Índice de Democracia EIU/UK (The Economist) y las mediciones de Levine y Molina (2007).<sup>42</sup> En el segundo grupo se encuadran: el Índice de Desarrollo Democrático (Fundación Konrad Adenauer), el Índice de Democracia Electoral de PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y las mediciones de Barreda (2010). Adicionalmente, hemos considerado relevante observar las preguntas que incluyen dos importantes estudios de percepción de la democracia en América Latina (Latinobarómetro y LAPOP Latinoamerican Public Opinion Project/Universidad de Vanderbilt) a fin de establecer si en ellos se materializan también una concepción amplia de democracia y los concretos atributos que interesan a la presente investigación (ciudadanía y Estado).

En cuanto al atributo de la ciudadanía: i) todas las mediciones incluyen la existencia de los derechos políticos y civiles como indicadores básicos de democracia, y dos de las mediciones aluden además a los derechos socioeconómicos, ii) en el grupo de los derechos civiles es relevante la omisión de medidas relativas a derechos civiles sin los cuales no se pueden concretar los derechos políticos fundamentales: como el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de cada individuo (O'Donnell, 2010),<sup>43</sup> iii)

---

<sup>42</sup> Los autores señalan que la literatura emergente a menudo plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado “gobiernos efectivos”, ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual confunden, a nuestro parecer, dos cosas que son diferentes: la calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y la efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno). Señalan que esta confusión entre calidad de la democracia y efectividad del gobierno es muy común, y en ella ha incurrido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo al condicionar el éxito de la democracia al establecimiento de políticas que promuevan el desarrollo y la justicia social (PNUD, 2004). Defienden así que un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos, sin dejar por ello de ser democráticos.

<sup>43</sup> Seguimos aquí a O'Donnell (2010) que defiende que la centralidad del Estado consiste en el reconocimiento institucionalizado del agente como portador de derechos civiles, políticos y sociales.

en cuanto a los derechos políticos, se insiste en índices de participación derivada de la relación entre votantes y electores, sin embargo, desde una perspectiva amplia de democracia, centrada en la ciudadanía, la participación debe derivar de la relación entre electores y adultos en edad de votar. La razón es que bajo la primera relación, la brecha no es políticamente problemática, porque representa al conjunto de ciudadanos electores que han decidido no votar. Sin embargo, en América Latina la brecha de no votantes esconde aún la realidad de miles de personas excluidas de la participación política, porque no han podido acceder o al reconocimiento de su personalidad jurídica, o al reconocimiento de su ciudadanía o al reconocimiento de su condición de elector, (ciudadano con efectiva capacidad de participación política electoral) debido a barreras que han bloqueado la posibilidad de vincularse al Estado para dicho fin.

En cuanto a componente Estado, destacan mediciones sobre los mecanismos de rendición de cuentas, el sistema legal o del Poder Judicial y la capacidad de generación de políticas públicas. Sin embargo, hacen falta mediciones sobre ámbitos del Estado que expresan el vínculo esencial con la democracia, por ejemplo, aquellos ámbitos que intervienen en la efectiva realización de la ciudadanía política u otras dimensiones de la ciudadanía relevantes para el ejercicio de derechos políticos (por ejemplo, las instituciones electorales).

## **2.2. INSTITUCIONES ELECTORALES: DE UN ESQUEMA CONCEPTUAL PROCEDIMENTAL A UN ESQUEMA CONCEPTUAL MÁS DEMOCRÁTICO**

Habiendo asumido la utilidad de una concepción de democracia amplia para la presente investigación, que comprende a la ciudadanía y al Estado como atributos constitutivos e intrínsecos de la democracia, corresponde ahora conceptualizar a las instituciones electorales dentro de dichos parámetros. La definición que se propone implica transitar de un esquema conceptual procedimental de institución electoral a un esquema conceptual más democrático.

## **A) El sentido de las instituciones electorales en un esquema conceptual de democracia procedimental**

Bajo un esquema conceptual de democracia procedimental (que da por supuesto la existencia de una ciudadanía efectiva por el simple hecho de la universalidad del voto y presupone la existencia de un Estado garante de las libertades políticas fundamentales) la institución electoral es sólo una institución administrativa y jurídica que instrumenta la organización de los procesos electorales a fin de alcanzar la meta de la conformación de los gobiernos representativos.

La centralidad de las elecciones como mecanismo institucional natural de selección de gobernantes subordina a las instituciones electorales al plano instrumental y de mera ejecución de las reglas básicas del juego electoral, dado que se entiende que no tiene ninguna injerencia en la definición política de tales reglas que son propias de la esfera de decisión del Legislativo o las Constituyentes.

Así, las instituciones electorales son mecanismos institucionales sin relevancia política, sólo tienen relevancia ejecutiva y legal. Este carácter apolítico sobresale debido a que en el plano administrativo y electoral debe desenvolverse como una administración neutral, un árbitro imparcial frente a los actores políticos que compiten en las elecciones. Se materializa en un cuerpo especial del ámbito de la administración pública, que destaca por la ejecución técnica de las elecciones.<sup>44</sup>

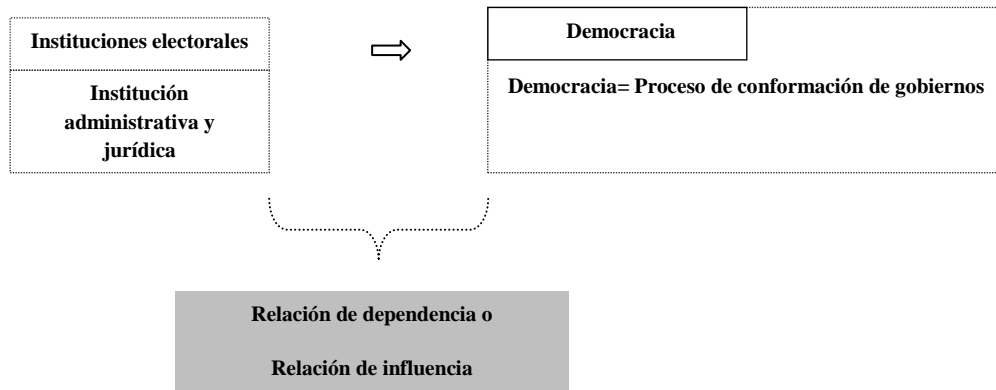
Bajo tales presupuestos, la relación entre instituciones electorales y democracia es extrínseca.

---

<sup>44</sup> El carácter político/democrático y la neutralidad política puede conciliarse en la medida que son características de dos realidades distintas. La primera alude al Gobierno electoral. La segunda alude a la administración electoral.

### Esquema 2.5

#### Tipos de relación (extrínseca) entre instituciones electorales y democracia procedimental



*Fuente: Elaboración propia*

El esquema 2.5 muestra el tipo de relación que se configura entre instituciones electorales y democracias procedimentales: Relación de dependencia y Relación de influencia.

- ✓ Denominamos relación de dependencia a aquella que sostiene que no es posible conformar gobiernos representativos sin elecciones debidamente garantizadas por las administraciones electorales eficientes (Es una relación extrínseca).
- ✓ Denominamos relación de influencia aquella que reconoce que los contextos políticos de transición a gobiernos representativos, definidos a través de elecciones competitivas, influyen en la existencia de administraciones electorales verdaderamente garantes de la legitimidad de los procesos electorales. (Es una relación extrínseca).

#### **B) El sentido de las instituciones electorales en un esquema conceptual de democracia amplia**

Bajo un esquema conceptual de democracia amplia -que no da por supuesto la existencia de una ciudadanía efectiva ni la existencia de un Estado garante de las libertades políticas fundamentales, sino que las incorpora intrínsecamente como atributos de la democracia- la institución electoral es una institución democrática.

Es una institución de la democracia porque configura un ámbito del poder estatal que tiene una relación directa y reconocible<sup>45</sup> con los siguientes aspectos de la democracia: i) Con el proceso de conformación de gobiernos representativos y otros mecanismos de participación política, ii) con la efectiva integración y expansión de los derechos de ciudadanía política y otras dimensiones de la ciudadanía esenciales para la viabilidad de los derechos políticos, iii) Con una institucionalidad estatal que tutela y protege los derechos políticos y sus condiciones esenciales y es a la vez objeto de rendición de cuentas propio de todo ámbito de poder.

La vinculación con el proceso de conformación de gobiernos representativos implica que integra el conjunto de reglas básicas del juego político electoral: esto es así porque su realidad estructural, funcional y sistémica está implicada, definida, condicionada e integrada por los criterios y principios que definen el juego electoral.

La vinculación con la institucionalidad estatal ocurre: i) porque las instituciones electorales se encargan del proceso de empoderamiento de los individuos como sujetos jurídicos y políticos y ii) porque el amparo jurisdiccional electoral es un poder propio de las instituciones electorales y iii) porque ejercen poderes cuasi legislativos<sup>46</sup>,

---

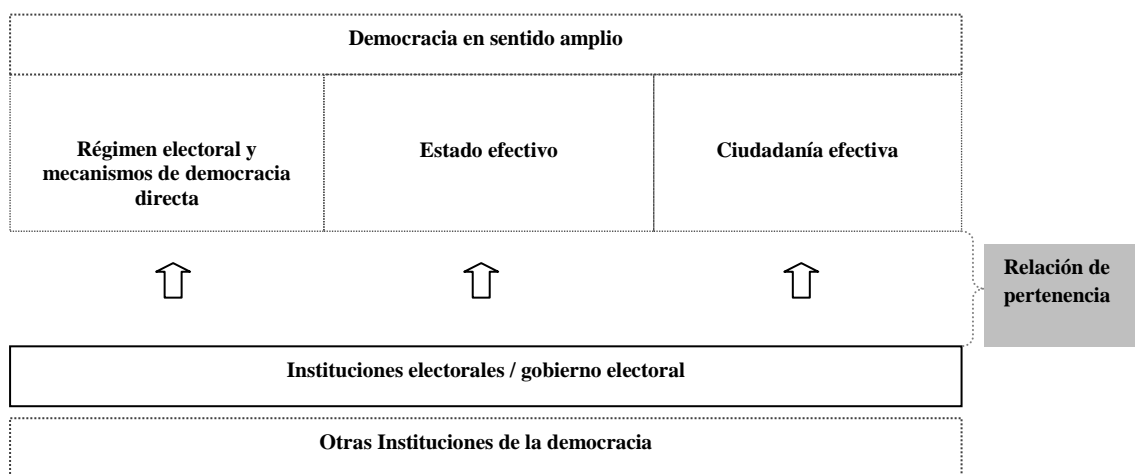
<sup>45</sup> Siguiendo nuevamente a O'Donnell las instituciones democráticas son instituciones políticas. Poseen una relación reconocible y directa con los principales aspectos de la política: la toma de decisiones que son obligatorias dentro de un territorio determinado, los canales de acceso a los roles de toma de decisiones, y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso.

<sup>46</sup> Tiene iniciativa legislativa y capacidad de impulsar y bloquear decisiones del parlamento en materia electoral; es un ámbito específico del Estado que formula y ejecuta políticas públicas no sólo vinculadas al procedimiento de acceso al gobierno sino de otros escenarios de despliegue de la ciudadanía política (experiencias de participación directa, consultas ciudadanas, etc.). Sustenta y defiende presupuestos propios ante el Legislativo. También participa en espacios de negociación por ampliar, defender o mantener ámbitos de poder electoral.

administrativos<sup>47</sup> y jurisdiccionales (Función Electoral). Lo anterior implica que la institución electoral es una fuerza política estatal real para la incorporación de actores políticos (individuales y colectivos) en el proceso de conformación de la representación. Es la expresión del vínculo que va del Estado a la democracia (Mariani 2008). Adicionalmente es un ámbito de poder estatal sujeto a los mecanismos de rendición de cuentas,<sup>48</sup> expresando en este caso el vínculo que va de la Democracia al Estado (Mariani, 2008).

### Esquema 2.6

Tipo de relación intrínseca entre instituciones electorales y democracia en sentido amplio



Fuente: *Elaboración propia*

Denominamos relación de pertenencia a aquella que reconoce que la institución electoral es una realización democrática en sí misma y es por ello parte del fenómeno democrático que experimenta un país. Es la realidad institucional del gobierno electoral operando en el marco del gobierno nacional general.

Otros criterios que respaldan la idea de instituciones electorales como instituciones democráticas son: i) constituyen entidades vinculadas a ideales de convivencia

<sup>47</sup> Constituye una burocracia especializada para la gestión electoral

<sup>48</sup> Participa de redes de interacción de establecimiento de responsabilidades y rendición de cuentas

democrática, ii) constituyen entidades estructurales que pertenecen a la red de organizaciones constitucionales y son ineludibles para los fines democráticos, iii) representa una fuerza política en sí misma con capacidad de influenciar en el comportamiento de los actores políticos estatales y no estatales,<sup>49</sup> iv) si la política tiene que ver con la regulación de los conflictos sociales, es posible precisar cuáles específicos conflictos sociales atañen a las instituciones electorales (Gobierno electoral, inclusión política y protección de libertades políticas y sus condiciones esenciales), v) es posible identificar la capacidad de influencia de las instituciones electorales en los procesos de regulación colectiva específica del ámbito electoral.

En base a lo anterior definimos el concepto institución electoral como institución de la democracia, es decir, un conjunto de reglas y prácticas de naturaleza estructural, funcional y sistémica que están implicadas, definidas, condicionadas e integradas por los criterios y principios que definen el juego democrático; configuran un ámbito específico del poder estatal, que articula y garantiza el ejercicio de los derechos políticos, e interviene de manera decisiva en el proceso de habilitación y expansión de la ciudadanía política.

### **2.3. RAZONES PARA TRANSITAR DE LA TEORÍA CLÁSICA DE LA GOBERNABILIDAD ELECTORAL Y LA TEORÍA DE LA GOBERNANZA ELECTORAL A UNA TEORÍA DEL GOBIERNO ELECTORAL**

Como señalamos en el apartado anterior, la idea de democracia con centralidad exclusiva en las elecciones ha condicionado el entendimiento de la autoridad electoral y de las instituciones electorales. Dicha comprensión se ha plasmado en desarrollos teóricos sobre la autoridad electoral y sobre el rol que cumplen las instituciones

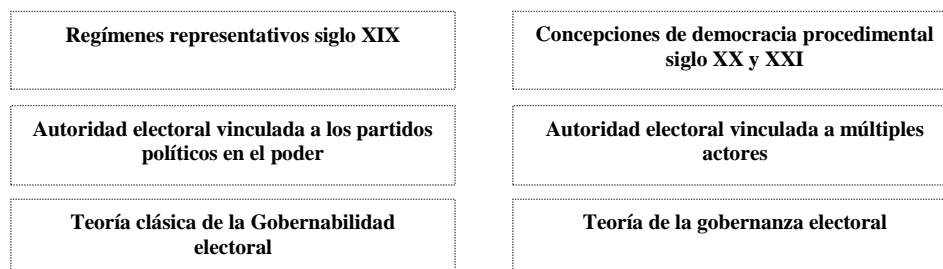
---

<sup>49</sup> Definición de institución política propuesta por Del Campo (2008).

electorales en el ejercicio de la misma. En ellas, las instituciones electorales aparecen sobre todo cumpliendo un relevante rol jurídico y administrativo.

### Esquema 2.7

#### Teorías sobre la autoridad electoral



*Fuente: Elaboración propia*

Conforme muestra el esquema 2.7, los regímenes representativos latinoamericanos del siglo XIX (de mínima competencia partidaria y participación ciudadana) implicaron la centralidad de las elecciones como forma de acceso al poder (desde el inicio de la vida republicana), pero sin apoyarse en la existencia de autoridad electoral entendida como una entidad de poder diferenciada del poder de los partidos en el gobierno. Los propios partidos competidores (que eran a la vez los partidos a cargo del Poder Legislativo y Ejecutivo) ejercían la máxima autoridad sobre las elecciones (se auto regulaban). Esta capacidad de auto regulación, que implica controles mutuos para la aceptación de los resultados, ha dado lugar a la teoría clásica de la gobernabilidad electoral.

Conforme al mismo esquema 2.7, las concepciones de democracia procedimental que imperaron en el siglo XX, y que aún prevalecen en el siglo XXI (fundada en principios de amplia competitividad y sufragio universal), ratifican que las elecciones son la forma ineludible de acceso al poder, pero son elecciones verdaderamente competidas e inclusivas (de actores políticos y ciudadanos). Es un nuevo contexto que ha deparado la existencia de una autoridad electoral entendida como una entidad de poder diferenciada del poder de los partidos políticos (que controlan el gobierno y los partidos competidores en general). Los diversos ámbitos de despliegue de la autoridad electoral

y los actores implicados en su ejercicio, entre los que cuentan las administraciones electorales, ha dado lugar a la teoría de la gobernanza electoral.

Sólo el rol administrativo y jurídico de las instituciones electorales destaca en las referidas teorías, de allí que consideramos necesario elaborar otras posibilidades analíticas que permitan el estudio de la autoridad e instituciones electorales como fenómenos de realización democrática del poder (electoral). Es la razón central que justifica transitar hacia nuevos desarrollos teóricos. Estas nuevas elaboraciones deberán sustentarse en concepciones más amplias de democracia, puesto que ellas permiten un mejor entendimiento del proceso de democratización latinoamericano, en general, y del fenómeno de la autoridad o poder electoral, en concreto. En efecto como ya indicamos, las instituciones electorales son instituciones democráticas porque tienen una vinculación directa y reconocible con los atributos centrales de la democracia ampliamente entendida (Régimen, Estado y ciudadanía).

Las nuevas elaboraciones teóricas sobre el carácter democrático de las instituciones electorales también deben basarse en las experiencias concretas de ejercicio de la autoridad electoral en Latinoamérica, que son resultados de un proceso histórico de democratización del poder o autoridad electoral, materializado en un progresivo (no lineal) proceso de aislamiento del poder electoral del ámbito de los partidos a cargo de los poderes del Estado.

#### **A) Recapitulando los presupuestos de la teoría clásica de la gobernabilidad electoral expuestos por Frabrice Lehoucq**

Fabrice Lehoucq (2003b) destaca que la teoría clásica de la gobernabilidad electoral es útil para entender contextos electorales que él denomina “un mundo sin partidos”. Ubica tales contextos en las primeras épocas del desarrollo del régimen representativo, en los que la autoridad electoral la ejercían los partidos en el poder. El ejercicio de la autoridad electoral se dividía entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, cada uno sujeto al control del

partido que era a la vez contendor de las elecciones. Operaba bajo la lógica de controles mutuos. Señala Lehoucq que la mencionada teoría no es útil para explicar los contextos actuales que denomina “mundo de competencia electoral”. En éstos, los partidos buscan maximizar el control del poder estatal, pudiendo ocurrir, incluso, que un mismo partido domine el Legislativo y el Ejecutivo. De ser así, el ejercicio de la autoridad electoral por el partido en el poder es un incentivo enorme para permanecer en él. Son evidentes los efectos perversos que ello conlleva.

El autor reconoce que la ausencia de los presupuestos fácticos de la teoría clásica (por la nueva dinámica de los partidos políticos que compiten por el poder) ha derivado en una nueva configuración del poder electoral que, en América Latina, se ha expresado en la creación de comisiones independientes, las cuales han tenido un impacto decisivo en el proceso de democratización de la región.

### **B) Omisiones y presupuestos de la gobernanza electoral de Mozzafar y Schedler**

Mozzafar y Schedler (2003b) también analizan la dinámica de la autoridad electoral en contextos de democratización, en los que es fundamental la existencia de elecciones competitivas y equitativas. Destacan que en estos contextos, se van configurando diversos tipos de autoridad electoral conforme al grado alejamiento de los partidos que controlan los poderes del Estado. Mencionan tres tipos ideales de gobernanza electoral: división de poderes, delegación y abdicación. En ellos es posible distinguir el tipo de vínculo que mantienen los partidos políticos con los diversos ámbitos de realización de la gobernanza electoral (la elaboración de reglas básicas del juego electoral, la implementación y la resolución de controversias electorales).

Por tanto el presupuesto de la gobernanza electoral sigue siendo la centralidad de los partidos políticos, aun cuando su alejamiento del ejercicio de la autoridad electoral haya dado lugar a la presencia de otros actores institucionales. Sin embargo, tales premisas no permiten explicar experiencias de configuración de la autoridad electoral en base al

rol protagónico de las instituciones electorales autónomas, no solo en el nivel de la implementación de las reglas básicas del juego electoral, sino en la elaboración de las mismas y en la resolución de conflictos. No permiten explicar el ejercicio de la autoridad electoral en contextos de grave crisis de representación e incluso de quiebre del sistema de los partidos políticos, que caracteriza actualmente el contexto político latinoamericano. En definitiva, no permiten explicar el rol político y democrático que cumplen las instituciones electorales autónomas en democracias sin partidos.

### **C) Elementos para una teoría del gobierno electoral útil para el contexto latinoamericano**

Una teoría del gobierno electoral se distinguiría por su capacidad de explicar el fenómeno de las instituciones electorales (autónomas) como fenómenos de poder y gobierno electoral democrático. Como fenómenos de poder porque se trata del ejercicio de la autoridad electoral máxima de un país. Como fenómenos de gobierno porque el poder electoral se ejerce desde el Estado y puede abarcar funciones cuasi legislativas, administrativas, jurisdiccionales, etc.

Los elementos esenciales para una teoría del gobierno electoral son:

- La existencia de teorías amplias de democracia que explican el proceso de democratización latinoamericana no sólo en virtud de la realización de elecciones sino en virtud de otros componentes esenciales y arreglos institucionales (Estado y Ciudadanía).
- La posibilidad teórica y empírica de comprender el fenómeno de las instituciones electorales (autónomas) y el ejercicio de la autoridad electoral como fenómenos de poder y gobierno y de democratización de dicho poder y gobierno.

- La posibilidad teórica y empírica de enmarcar el proceso de democratización de instituciones electorales y el ejercicio de la autoridad electoral dentro del proceso de democratización general que experimenta un país.
- La posibilidad teórica y empírica de aprehender el carácter democrático de las instituciones electorales (autónomas) desde el conocimiento del fenómeno institucional en sí mismo.

En definitiva, se trata de teorizar un fenómeno de poder que sigue la secuencia democratizadora que experimenta un país. Ello se ha cristalizado en la propia realidad institucional, de allí que es una alternativa de conocimiento que se basa en el análisis del fenómeno institucional en sí mismo.<sup>50</sup>

Dado que se postula una alternativa analítica para comprender el fenómeno de la autoridad electoral desde el conocimiento de las instituciones electorales que ejercen dicha autoridad, cabe recordar la conceptualización que hemos propuesto sobre las instituciones electorales. Hemos indicado que son realidades institucionales

---

<sup>50</sup> 1) La naturaleza institucional se expresa en:

- La capacidad restrictiva de las conductas individuales. Se aprecia en el hecho concreto de que los ciudadanos sólo pueden participar en la vida política electoral y consultiva si y sólo si previamente han adquirido la condición de ciudadanos electores, ello en virtud de un relacionamiento ineludible con las instituciones electorales.
- Son entidades empíricas y normativas vinculadas a ideales de convivencia democrática.
- Se configuran como entidades estructurales que son ineludibles para la participación política democrática.
- Son fuerzas políticas en sí mismas con capacidad de influenciar en el comportamiento de los actores políticos estatales y no estatales
- Se puede verificar en el estudio concreto de las instituciones electorales la presencia los rasgos que proponen las diversos enfoques neo institucionales

2) Su naturaleza política/democrática se expresa en:

- Tienen una relación directa y reconocible con aspectos centrales de la política (los procesos de conformación de los gobiernos representantes, la expansión efectiva de la ciudadanía política y la existencia de un ámbito estatal de poder electoral con efectiva capacidad de gobierno).
- Su vinculación directa a resultados políticos democráticos.
- Configura el gobierno electoral a cargo de una función exclusiva y excluyente del Estado: la función electoral. No es sólo una realidad jurídica administrativa, sino que implica un ámbito definido de gobierno del pueblo soberano (aunque no tenga legitimidad de origen electoral, sino de otro tipo).

multidimensionales. Cada dimensión está compuesta por un conjunto de características o atributos institucionales que expresan recursos de poder de gobierno (electoral). Son características variables. Cada una puede adoptar diferentes valores (democráticos) según el proceso de democratización que experimente.

### **c.1) Los recursos de poder en la dimensión estructural de las instituciones electorales**

La dimensión estructural de las instituciones electorales reúne el conjunto de reglas y prácticas de naturaleza estructural, que definen la organicidad (estructura y forma) de la institución electoral que ejercerá el poder de mando o autoridad electoral. Su existencia se vincula a las reglas básicas del juego electoral, en particular la competencia, puesto que expresa el proceso de aislamiento de la autoridad electoral del ámbito de los partidos políticos en el poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial). La realización de la competencia está supeditada a este ejercicio de aislamiento.

Los atributos o características estructurales que expresan esta lógica de aislamiento y de democratización del poder de mando electoral son la forma o estructura autónoma del gobierno electoral, la independencia del poder político, la integración o acceso a máximo cargos electorales y la rendición de cuentas. Cada uno de los atributos estructurales expresa de manera diferente la lógica del aislamiento.

#### **✓ Forma o estructura (autónoma) del gobierno electoral**

Es la característica más visible del proceso de aislamiento de la autoridad electoral. Implica la reubicación de la autoridad electoral en ámbitos distintos a las estructuras estatales que presiden los partidos políticos en el poder. Es un criterio reconfigurador y ordenador del poder del Estado pero, a la vez, es un fenómeno de democratización del poder.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **Independencia orgánica**

Es la segunda característica estructural que refuerza el aislamiento que permite la forma autónoma. Aseguran el aislamiento de los organismos electorales del ámbito de intervención de otros poderes del Estado e incluso de otras formas de dominio político. Asegura la impenetrabilidad de dominio político no legítimo o contrario al desarrollo de los fines inmediatos del gobierno electoral. El aseguramiento opera en la dimensión subjetiva de la estructura institucional (máximas autoridades electorales). A diferencia de la primera característica que define dicho aislamiento atendiendo a la posición de los organismos electorales en la estructura del Estado, esta característica opera incluso en caso de que subsista un vínculo estructural con algún Poder del Estado.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **Integración (acceso a máximos cargos del gobierno electoral)**

Es la tercera característica estructural que asegura el proceso de aislamiento mediante reglas y prácticas democráticas de acceso a los cargos de máxima autoridad electoral. Aunque no se acceda a los máximos cargos electorales mediante elecciones, deben operar reglas de acceso democráticas, puesto que se trata del acceso a altos cargos públicos cuyos titulares juegan también un importante rol político, coherente con la institución a la que representan (que ostenta funciones o poderes electorales exclusivos y excluyentes de naturaleza cuasi legislativa, administrativa, jurisdiccional y de articulación efectiva de la ciudadanía política).

El rol político debe reconocerse sin temor a contradecir el principio de neutralidad política que guía el desenvolvimiento efectivo de la administración electoral y la justicia electoral, puesto que el rol político opera respecto de la consecución de los objetivos democráticos de un país.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

#### ✓ **Rendición de cuentas. Control Horizontal**

Es la cuarta característica estructural que expresa el proceso de aislamiento de la autoridad electoral. Tiene que ver con el control o rendición de cuentas a que están sujetos los ámbitos de acción del poder estatal, en concreto, con el cumplimiento de los fines democráticos del gobierno electoral.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

#### **c.2) Recursos de poder en la dimensión funcional de las instituciones electorales**

La dimensión funcional reúne el conjunto de reglas y prácticas de naturaleza funcional, que definen la capacidad de poder (Barrientos 2011, 2010 y 2008) de las instituciones electorales, y los alcances del gobierno electoral. Se materializa en el conjunto de poderes contenidos dentro de la función electoral.

Su existencia se vincula también a las reglas básicas del juego democrático, en particular la competencia, la inclusión ciudadana y el gobierno de ley. También materializa el proceso de democratización de la autoridad electoral, pues la lógica del aislamiento se presenta en la definición de ámbitos de gobierno electoral que no podrían asumir los partidos políticos en el poder.

Los atributos o características funcionales que expresan esta lógica de aislamiento y de democratización del poder de mando electoral son: la amplitud de los poderes electorales, la concentración o separación de los poderes electorales en uno o más organismos electorales, el poder cuasi legislativo electoral, el poder de administración o gestión de elecciones y otras formas de participación política, el poder de jurisdicción electoral y el poder de articulación efectiva de la ciudadanía política. Cada uno de las características funcionales expresa de manera singular la lógica del aislamiento.

✓ **Amplitud de los poderes electorales**

Es la primera característica funcional que perfila la realidad político-democrática de las instituciones electorales, ya que implica el proceso de creciente agregación de poderes electorales. Refuerzan el proceso de aislamiento de la autoridad electoral al aumentar el poder de las instituciones electorales (autónomas). Obedece sobre todo a la naturaleza de los poderes o funciones electorales (cuasi legislativo, administrativo, jurisdiccional, etc.).

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **Concentración o separación de funciones o poderes en uno o más organismos electorales**

Es la segunda característica funcional que perfila la realidad político-democrática de las instituciones electorales. No sólo perfila el proceso de aislamiento de la autoridad electoral, sino que abarca un conjunto de reglas y prácticas que configuran un mecanismo de control de la concentración del poder electoral (aislado). El objetivo principal es evitar la concentración dañina del poder electoral en un contexto determinado.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **Poder o función electoral cuasi legislativo**

Es la tercera característica funcional que perfila la realidad político-democrática de las instituciones electorales. Perfila el proceso de aislamiento de la autoridad electoral mediante un conjunto de reglas y prácticas referidas a la capacidad de los organismos electorales de participar en la generación de decisiones de alcance general en materia electoral y aspectos que son de su competencia. Se manifiesta de diversas formas: capacidad de formulación de políticas públicas; iniciativa legislativa; reglamentación de leyes, participación en debates legislativos; interpretación exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referidas al ámbito electoral; obligatoriedad de consultar a los organismos electorales reformas electorales, etc.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **El poder o función de gestión o administración de elecciones y otras formas de participación**

Es la cuarta característica o atributo de la dimensión funcional o de poderes electorales. Perfila el proceso de aislamiento de la autoridad electoral mediante el conjunto de reglas y prácticas relativas a la implementación de las reglas de juego democrático. Las instituciones electorales cumplen un rol protagónico en su realización. Es expresión de una estatalidad con efectiva capacidad de acción, gobierno electoral y presencia efectiva en todos los ámbitos del territorio nacional de un país.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **El poder o función de jurisdicción electoral**

Es la quinta característica funcional que perfila la realidad político-democrática de las instituciones electoras: i) primero, porque implica un conjunto de reglas y prácticas que configuran la existencia de un sistema legal y judicial indispensable para la garantía de los derechos políticos y ii) segundo, porque implica además un ámbito concreto de decisión con alcance general debido al carácter vinculante de resoluciones jurisdiccionales (Brenes, 2011b). El refuerzo del proceso de aislamiento de la autoridad electoral es mayor cuando la jurisdicción electoral ha dejado el ámbito judicial ordinario y constitucional.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **El poder de articulación efectiva de los derechos de ciudadanía política y los derechos civiles y sociales esenciales y previos**

Es la sexta característica o atributo de la dimensión funcional que perfila el aspecto político democrático de las instituciones electorales, pues implica un conjunto de reglas y prácticas que articulan las condiciones necesarias para el ejercicio de la ciudadanía política, tanto en los procesos de conformación de la representación como en otros procesos de democracia directa.

Refuerza el proceso de aislamiento de la autoridad electoral mediante la atribución de un poder que devuelve centralidad a los ciudadanos como actores de la democracia, dejando de pertenecer dicha centralidad a los partidos políticos. Se vincula con la idea de democracia amplia, que comprende a la ciudadanía entre sus componentes

esenciales, pues se entiende que la democracia es “la organización de una forma de gobierno orientada a la expansión efectiva de la ciudadanía política, civil y social” (O’Donnell, 2008 y 2010).

La articulación de la ciudadanía política no se agota en la conquista de la universalidad del derecho al voto, sino que demanda una relación necesaria y previa entre el Estado y cada uno de los ciudadanos. Implica el empoderamiento de cada ciudadano. Tiene que ver con una previa y necesaria interacción (jurídica y política a la vez) entre el Estado y cada individuo, puesto que sólo en mérito a dicha relación adquiere el estatus jurídico y político de persona, ciudadano y elector. Presupone que los actores políticos claves de los procesos de participación política no son únicamente los partidos políticos, sino los ciudadanos.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

### **C.3) Los recursos de poder en la dimensión sistémica o relacional de las instituciones electorales**

La dimensión sistémica o relacional reúne al conjunto de reglas y prácticas que definen patrones regulares de interacción de las instituciones electorales (entendidas como organismos estatales formales) con otras instituciones y actores del sistema político de un país. No siempre son interacciones para la sujeción al mandato o gobierno de las instituciones electorales. Son también interacciones conflictivas de lucha por el poder que implica el gobierno electoral.

Las reglas sistémicas se aprehenden en el comportamiento de las instituciones electorales como actores políticos interactuantes en un entorno sistémico mayor (con el Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, el Tribunal Constitucional, otros organismos estatales de alcance nacional). Son interacciones de orden político. La dimensión

sistémica de las instituciones electorales pretende mostrar la vida de las instituciones electorales en el cuadro político-institucional.

Los atributos o características que expresan su relevancia política democrática son: i) patrones de interacción relativas al propio (re)diseño de las instituciones electorales, ii) interacciones democráticas en organización de competencia electoral y otros procesos de participación política, iii) interacciones para la articulación efectiva de los derechos políticos y iv) interacciones democráticas en el proceso de judicialización de la política.

Cada uno de las características sistémicas expresa de manera singular la lógica del aislamiento.

✓ **Interacciones (democráticas) para el (re) diseño de las instituciones electorales**

Es la primera característica relacional que expresa la realidad político-democrática de las instituciones electorales, pues implica la capacidad de intervención de las propias instituciones electorales en la negociación y definición del diseño y rediseño de las reglas estructurales, funcionales y sistémicas. Perfila el proceso de aislamiento y autonomía en el hecho de la interacción con los decisores políticos naturales (Parlamento).

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **Interacciones (democráticas) para la organización de la competencia electoral y otros procesos de participación política**

Es la segunda característica relacional que perfila la importancia político-democrática de las instituciones electorales pues expresa interacciones de actores políticos en la

gestión y organización de los procesos electorales y la participación protagónica de los organismos electorales articulando una amplia red de relaciones con actores estatales y no estatales implicados en el desarrollo de los procesos electorales. Perfila el proceso de aislamiento y autonomía en las interacciones que le permiten desplegar un rol protagónico en la organización de los procesos electorales y otras formas de participación.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **Interacciones (democráticas) para la articulación de los derechos de ciudadanía política y los derechos civiles previos y fundamentales**

Es la tercera característica de la dimensión sistémica, conformada por reglas y prácticas relacionales caracterizadas por perfilar la importancia político-democrática de las instituciones electorales a través de la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a lograr la inclusión de todos los mayores de edad en la vida política pero, además, abarca políticas públicas orientadas a erradicar las causas de la exclusión política mediante la integración previa a otras dimensiones de la ciudadanía (civil y social). Perfila la centralidad de los ciudadanos como fundamento y fin de la democracia.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

✓ **Interacciones (democráticas) del proceso de judicialización de la política**

Es la cuarta característica o atributo de la dimensión sistémica, conformada por reglas y prácticas de naturaleza relacional que dan cuenta de interacciones de relevancia

político-democrática de la judicialización de la política. Perfila el proceso de aislamiento de la autoridad de una manera diferente.

Es una característica variable. Puede expresar diversos grados de democratización según la ocurrencia y concurrencia de categorías o valores democráticos.

## **CAPÍTULO III**

### **ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL, MÉTODO Y ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN**

El aspecto político-democrático de las instituciones electorales demanda un proceso de aclaración conceptual en tres niveles. El primer proceso de distinción conceptual se ha realizado respecto de otros aspectos del fenómeno institucional electoral: administrativo y jurídico. Conforme el estado de la cuestión del Capítulo 1, los términos utilizados por las tres perspectivas de análisis pueden ser parecidos, pero el sentido es distinto. Estamos pues ante una realidad institucional multidisciplinaria. El segundo proceso de aclaración conceptual ha derivado de la necesidad de conceptualizar las instituciones electorales como fenómenos de poder y gobierno, que sólo puede comprenderse desde el estudio del propio fenómeno institucional (multidimensional) implicado en el ejercicio del poder electoral. Para ello se construyó el marco teórico propuesto en el Capítulo 2. El tercer y último proceso de aclaración conceptual se refiere al enfoque neoinstitucional del presente estudio, el cual abordará en la primera parte de este capítulo (3.1). Obedece a la dispersión de ideas en torno a lo que implica “lo institucional”. Las precisiones que alcanzamos serán especialmente relevantes para justificar el método (3.2), la estrategia de investigación y la construcción de la evidencia empírica (3.3).

### **3.1. ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN EN EL ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES**

Nuestro objeto de estudio es un fenómeno institucional: en concreto las instituciones electorales como fenómenos de poder democrático que configuran un ámbito específico de gobierno, que denominamos gobierno electoral. Llamamos gobierno electoral al ámbito del poder (estatal) en el que se configuran las máximas decisiones en materia electoral. La realidad institucional es expresión de la existencia de un gobierno electoral. El gobierno electoral puede llegar a desenvolverse bajo las mismas condiciones institucionales que otros ámbitos de gobierno nacional vinculados a los clásicos poderes del Estado. Tal posibilidad ocurre en los sistemas políticos en los que se reconoce expresamente la existencia de un Poder Electoral (Costa Rica y Venezuela, Bolivia, Ecuador y algunos países centroamericanos). En otros sistemas políticos aparecen en la estructura del poder estatal como organismos autónomos constitucionales. No obstante la impronta técnica que suele justificar a éstos últimos, ocurre que, en los hechos, la autonomía y la naturaleza de las funciones atribuidas puede llevarles a actuar con la versatilidad de verdaderos poderes estatales (que es lo que ocurre con muchas instituciones electorales latinoamericanas que no tienen el reconocimiento expreso de Poderes de Estado, pero que en los hechos actúan como tales).

No obstante lo anterior, no es el objetivo de la presente investigación el análisis de la forma jurídica que asumen las instituciones que ejercen la autoridad electoral, sino, conforme la propuesta analítica planteada en el capítulo anterior, el objetivo es analizar el fenómeno de las instituciones electorales como instituciones democráticas, es decir, como fenómenos de poder democrático.

Para abordar el fenómeno institucional específico que hemos referido, es necesario delimitar el conjunto de teorías institucionales útiles, puesto que la teorización institucional abarca gran variedad de instituciones (instituciones políticas,

administrativas, jurídicas, económicas, sociales, etc.). De allí que nos preguntemos ¿Cuáles son las teorías institucionales útiles para la presente investigación?

La pregunta nos remite a los enfoques institucionales aplicables en Ciencia Política, que desde los años ochenta y hasta la actualidad, han motivado importantes reflexiones teóricas que han derivado en diversas propuestas de enfoque de los fenómenos políticos, entre ellos, el denominado neoinstitucionalismo. Losada y Casas (2008) sostienen que el neoinstitucionalismo (en el estudio de los fenómenos políticos) considera a las instituciones como rasgo estructural de la sociedad o elemento explicativo sustancial y confronta así otros enfoques de los fenómenos políticos que, por ejemplo, encuentran en el escrutinio del comportamiento individual (las ideas, los intereses en el juego individual y grupal) el factor explicativo esencial.

Antes de pasar a identificar los aspectos teóricos del neoinstitucionalismo que son útiles para el presente estudio, es necesario aclarar que este conjunto de precisiones obedece en concreto a la necesidad de enfrentar problemas analíticos, teóricos y empíricos, que se han identificado tanto en los estudios previos como en el proceso de aplicación de la teoría institucional en el presente estudio. Algunos de ellos son:

- El silencio general en relación al concepto básico “institución”.
- La operativización del concepto institución a través del excesivo recurso a evidencias empíricas formales y legales, a pesar de que el neoinstitucionalismo en Ciencia Política representa la superación del institucionalismo clásico enfocado en lo formal legal (Peters, 1999).
- La definición del concepto institución electoral mediante dos tipos de referencias empíricas: i) referencias a un conjunto de reglas y prácticas estables en el tiempo y ii) referencias a las organizaciones electorales personificadas jurídica y políticamente, es decir, se alude a un actor político. De ello resulta evidencia empírica confusa (reglas formales y comportamientos organizacionales).

- Así mismo, cuando se alude a las reglas y prácticas estables en el tiempo, algunos estudios distinguen entre reglas formales e informales, pero no definen teórica ni operativamente la realidad informal.

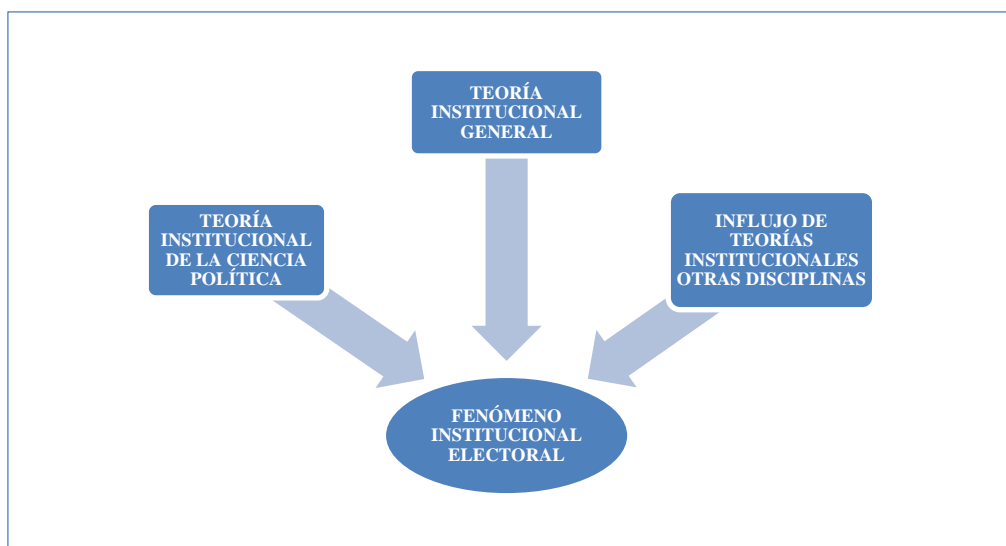
Lo anterior guiará el proceso de selección de los aspectos teóricos institucionales útiles para el estudio de las instituciones electorales. Redundará en un proceso más claro de construcción de la evidencia.

### A) Teorías institucionales que inciden en el estudio de las instituciones electorales

Precisar los aspectos teóricos útiles para el estudio de la dimensión política democrática de las instituciones electorales no es tarea fácil. Esto es así porque la dispersión de las fuentes teóricas que podrían iluminar el fenómeno institucional que abordamos tiene, por lo menos, tres fuentes de procedencia: la teoría general neoinstitucional, el neoinstitucionalismo de la Ciencia Política y el influjo de teorías institucionales de otras disciplinas.

**Esquema 3.1**

**Teorías institucionales que inciden en el fenómeno institucional (electoral)**



*Fuente: Elaboración propia*

El Esquema 3.1 revela la multidisciplinariedad de la teoría institucional que incide en el fenómeno que estudiamos. En efecto, existen varias disciplinas con amplia tradición institucional, cuyos respectivos desarrollos han generado la existencia de distintos tipos de neoinstitucionalismo. Al respecto, Goodin menciona que: “Cada una de las disciplinas que conforman las ciencias sociales tienen una tradición institucionalista. En cada caso, esa tradición ha resurgido recientemente con algún nuevo giro, de allí que el nuevo institucionalismo no es uno sino muchos” (Goodin, 2003: 14). Por su parte Vergara (1997) destaca tres corrientes: i) Neoinstitucionalismo en Economía, ii) Neoinstitucionalismo en Sociología y iii) Neoinstitucionalismo en Ciencia Política. Así, cada una aporta en la construcción de una teoría general con vocación de aplicación general con independencia de la peculiaridad de cada disciplina, pero respecto de las cuales no hay amplios consensos.

Pero incluso el desarrollo institucional dentro de la Ciencia Política es bastante complejo, puesto que abarca diversas opciones analíticas según lo que se decida observar en el fenómeno político institucional. Peters (1999) sostiene que el neoinstitucionalismo de la Ciencia Política se divide en: i) Institucionalismo Normativo, referido a reglas, procedimientos y tradiciones, que los actores han interiorizado y obedecen porque se consideran correctos y valiosos, ii) Institucionalismo de la Elección Racional, referido a reglas de juego que se cumplen o no en función de conductas y comportamientos de actores racionales capaces de calcular el beneficio de cumplir las reglas o no, iii) Institucionalismo Histórico, referidos a reglas que tienen una continuidad y evolución en el tiempo, iv) Institucionalismo empírico, v) Institucionalismo internacional y vi) Institucionalismo social.

El impacto de esta diversidad de enfoques se aprecia en el estudio de las instituciones electorales. Así, por ejemplo, en el estudio de la administración electoral española, Pastor (2009) considera aplicable el Institucionalismo normativo, histórico, sociológico y de elección racional. Así mismo, en el estudio del rol político del Juez Electoral (Tribunal Supremo de Elecciones) de Costa Rica, Brenes (2011b) elige aplicar el

Institucionalismo de elección racional y el Institucionalismo histórico buscando así abarcar la realidad institucional y actitudinal que se despliega bajo los constreñimientos institucionales.

Dado que el objetivo del presente estudio es la descripción del aspecto político-democráticos de las instituciones electorales, consideramos de utilidad el institucionalismo normativo, dado que el sentido de la realidad institucional que abordamos está estrechamente vinculada a principios y valores democráticos interiorizados por la mayoría de los ciudadanos.

También consideramos aplicable el Institucionalismo histórico, dado que el aspecto político democrático de las instituciones electorales que estudiamos es una realidad que deviene como resultado de un proceso de transformación institucional que opera a la largo del tiempo que abarca el presente estudio. Ni qué decir de su aplicabilidad a los antecedentes institucionales jurídicos y administrativos de la larga tradición pues abarca prácticamente toda la historia republicana electoral.

Así mismo, consideramos útil para los objetivos del presente estudio el Institucionalismo sociológico, ya que el aspecto político democrático de las instituciones electorales se expresa también en el poder de articulación efectiva de la ciudadanía política y de los derechos civiles indispensables para el ejercicio de aquella y, en prácticas institucionales configuradas por la respuesta social coherente con los fines institucionales. Lo mismo cabe decir de la propia participación política que discurre con la mediación de las instituciones electorales. Esto obedece a que, el neoinstitucionalismo sociológico “incluye no sólo las reglas, procedimientos y normas formales, sino también sistemas de simbología y patrones morales que proporcionan los significados de los códigos que orientan la acción humana” (Espejel, Flores y Rodríguez, 2010: 37-68).

No aplicamos el institucionalismo de elección racional puesto que no abordamos realidades actitudinales relevantes que se despliegan en el proceso de transformación de las instituciones electorales en instituciones democráticas. Ello no implica desconocer su potencial explicativo de los resultados institucionales, marco de las instituciones electorales.

## **B) Implicancia de las fortalezas y debilidades del neoinstitucionalismo en el estudio de las instituciones electorales**

Dado que el presente estudio aborda la realidad institucional electoral en sí misma, consideramos relevante señalar las fortalezas y debilidades del neoinstitucionalismo, a efectos de una mejor valoración de los resultados de la presente investigación. Las fortalezas aluden a los consensos que existen entre los teóricos del institucionalismo, en general, y los institucionalistas de la Ciencia Política, respecto de ciertos **presupuestos básicos**:

- ✓ Que las instituciones son factores explicativos claves de los resultados sociales, políticos, económicos, etc. (Goodin y Klingemann, 2001).
- ✓ Que los contextos institucionales existen (político, social, económico y cultural) e influyen de manera determinante en el comportamiento de los individuos (Espejel, Flores y Rodríguez, 2010; Torres Espinosa, 2006).
- ✓ Que las instituciones importan y son imprescindibles para la comprensión de los resultados políticos (Torre Blanca, 2006) y
- ✓ Que las instituciones crean grandes regularidades en el comportamiento humano (Perlaman y Pineda, 2006).

En tanto presupuestos de la Ciencia Política, lo son también de la presente investigación. No obstante ello, insistimos en que no desconocemos la importancia de las conductas o comportamientos individuales como fuentes de explicación de resultados democráticos (ideas, intereses en juego de actores individuales y colectivos).

Es pertinente subrayar esta salvedad, puesto que ayuda a delimitar el alcance del presente estudio, más aún porque en el ámbito electoral todavía prevalece el estudio actitudinal de los actores políticos (la credibilidad en elecciones, en instituciones electorales, en la democracia, etc.).<sup>51</sup> Incluso se ha llegado a afirmar que no basta que el diseño de una institución electoral incluya óptimas cualidades, sino que además deben ser percibidas como tales por los actores políticos (Pastor, 1999). Es decir, que la legitimidad de las instituciones se configura con la credibilidad de los actores; incluso se postula que la confianza y el desempeño son manifestaciones de la realidad institucional (Barrientos, 2010). No obstante ello, es claro que no se puede explicar resultados democráticos prescindiendo de las instituciones, por lo que es necesario profundizar en su conocimiento, extremo al que se pretende contribuir con la presente investigación.

Por el lado de las debilidades, la más visible es la falta de consenso respecto de lo que es objeto de análisis institucional. Dicha falta de consenso está presente en los institucionalistas en general, y en todas las disciplinas que tienen como objeto de estudio a las instituciones, incluyendo la Ciencia Política. Torres Espinosa (2006) señala que la vaguedad del concepto institución ha llevado a utilizar dicho término tanto para referirse a entidades abstractas e intangibles (como religión, Estado, clases sociales, mercados, etc.) como a estructuras tangibles (los gobiernos y sus órganos). Agréguese a dicha dificultad, la debilidad derivada de la falta de consenso sobre lo que constituye el fenómeno político objeto de la Ciencia Política: o la regulación de conflictos colectivos mediante procesos de agregación o mediante procesos políticos integradores. En la literatura encontramos postulados importantes sobre la implicancia de la definición de lo que es objeto de Ciencia Política y el objeto de análisis institucional.

Respecto de los procesos de agregación como objeto de la Ciencia Política, March y Olsen sostienen si las instituciones políticas se analizan en términos de su aportación a

---

<sup>51</sup> Zovatto (2012); Barrientos Del Monte (2011 y 2008); Hartlyn, Mc Coy y Mustillo (2007); Picado (2006), etc.

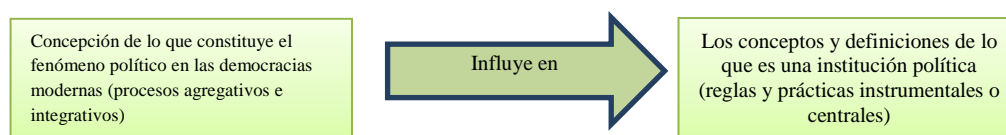
la integración de una sociedad entonces “las instituciones democráticas presuponen y desarrollan cierto sentido compartido de ciudadanía, un sentido de herencia común, un valioso modo de vida y un destino colectivo (...) de allí que uno de los criterios para evaluar arreglos democráticos alternativos es la medida en que éstos facilitan ese sentido de comunidad” (March y Olsen, 1997: 198).

Diversos autores coinciden en el énfasis de la cooperación e integración como realidad política que se realiza a través de las instituciones. En ese sentido, Johnson nos recuerda que el sentido general de las instituciones políticas es la viabilidad de la cooperación social: “La evolución de las instituciones es una respuesta a la necesidad humana de estabilizar la experiencia y las interacciones que ocurren en la sociedad. Las instituciones proporcionan una expectativa de carácter predecible y dejan el camino expedito para simplificar la propia experiencia del individuo”. (Johnson, 1991: 174).

La misma idea se aprecia en la definición de institución política propuesta por Peters (1999) quien señala que una institución política constituye un rasgo estructural o la forma del gobierno de un tejido social. Afirma que los rasgos de toda institución política son cinco: i) es un fenómeno estructural que trasciende a los individuos e implica normas formales o informales, ii) tiene recurrencia o durabilidad en el tiempo, iii) tiene un carácter restrictivo del comportamiento individual, iv) tiene capacidad predictiva de las interacciones políticas y v) encarna una serie de valores.

### Esquema 3.2

#### Fenómeno político e institución política



*Fuente: Elaboración propia con ideas de March y Olsen (1997)*

De lo anterior deriva que bajo la idea de procesos de agregación, las instituciones son entidades de naturaleza instrumental a la estrategia de actores políticos, en cambio bajo la idea de procesos políticos de integración, las instituciones son realidades con peso específico propio.

Concretamente, en relación a las instituciones democráticas, O'Donnell propone una definición útil para la presente investigación al sostener que:

*Las instituciones democráticas son instituciones políticas. Poseen una relación reconocible y directa con los principales aspectos de la política: la toma de decisiones que son obligatorias dentro de un territorio determinado, los canales de acceso a los roles de toma de decisiones y la configuración de los intereses e identidades que reclaman dicho acceso. Los límites entre lo que es y lo que no es una institución política son difusos y varían a lo largo del tiempo y entre los países. (O'Donnell, 1994:9).*

No obstante el proceso creciente de afirmación del fenómeno institucional como objeto de la Ciencia Política, lo cierto es que persisten las debilidades teóricas relativas al concepto institución política, las cuales se transportan al ámbito concreto de las instituciones democráticas (entre ellas las instituciones electorales o de gobierno electoral). Agréguese a dicha dificultad la que deriva del incipiente desarrollo de la institución electoral como institución política democrática, que como ya indicamos, se debe a la prevalencia del estudio de su aspecto administrativo y jurídico. En la presente investigación se defiende la centralidad de las instituciones electorales como reglas y prácticas que en sí mismas son expresión de la realización democrática en un país.

De lo anterior deriva que nos acercamos al estudio de las instituciones electorales considerando no sólo las fortalezas del enfoque neoinstitucional (su capacidad explicativa de los resultados democráticos), sino también sus debilidades.

**C) Sobre el objeto de análisis institucional ¿reglas de juego o actores que despliegan patrones de conducta repetidas?**

Hemos indicado recién que una de las debilidades del enfoque que empleamos es el carácter difuso de ciertos aspectos básicos tales como la definición del concepto institución y consecuentemente la definición de aquello que constituye objeto de análisis institucional. Fijaremos una posición al respecto con el fin de lograr justificar la construcción de la evidencia que utilizamos en el presente estudio.

Previamente es necesario recordar el debate que existe respecto de lo que constituye el objeto de análisis institucional; sobre ello Nieves Lagares (2005) sostiene que, no obstante la idea generalizada de que las instituciones políticas son mecanismos de cooperación y cohesión en la sociedad, en realidad, su definición se enmarca dentro de un debate vigente que se expresa en dos posiciones:

- i) La primera posición sostiene que las instituciones son realidades (reglas) que se confunden con los actores, a tal punto que modelan sus estrategias, y por ende, los actores no pueden tomar distancia de ellas fácilmente ni generar cambios conscientes. Esta posición es defendida por March y Olsen:

*El argumento de que las instituciones se pueden considerar actores políticos representa un reclamo de coherencia y autonomía institucionales. Una demanda de coherencia es necesaria si deseamos considerar a las instituciones como encargadas de las decisiones (...) La teoría política tradicional prestaba considerable atención a los modelos en que la coherencia se podía inducir de las constituciones, leyes y otras reglas estables o mediante una obligación moral comunitaria (...) la demanda de autonomía institucional es necesaria para establecer que las instituciones políticas son algo más que simples reflejos de las fuerzas sociales (March y Olsen ,1997: 64-65).*

ii) La segunda posición sostiene que las instituciones son realidades (reglas) exteriores al actor. Al ser exteriores, los actores son conscientes de tal distancia y pueden actuar sobre las instituciones para cambiarlas o mantenerlas y asegurar resultados políticos favorables a sus intereses. Esta idea es defendida por North y Powell y otros. El primero de ellos señala que:

*Las instituciones son reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (...). Constituyen una guía para la interacción humana (...) las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los estados; o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo como evoluciona el derecho consuetudinario (...) constituyen por consiguiente el marco en cuyo interior ocurre la conducta humana (...) son totalmente análogas a las reglas de juego de un deporte competitivo de equipos (...) separar el análisis de las normas subyacentes de la estrategia de los jugadores es un prerrequisito necesario para crear una teoría de las instituciones (...) las instituciones son una creación humana, evolucionan y son alteradas por humanos (North 1995: 13-16)*

De los anterior se desprende que, el debate que gira en torno a lo que debe constituir el objeto de análisis institucional: o las reglas (formales e informales) que encarnan recursos de poder político (que existen independientemente al ejercicio de dicho poder por parte de los actores) o el comportamiento o conducta repetida que en base a tales reglas desarrollan los actores políticos.

La vigencia del presente debate se aprecia en la pregunta de actual vigencia: “¿A qué nos referimos al hablar de instituciones?” (Vallés, 2011: 171). Señala el autor que se habla de instituciones para describir una serie de “conductas” que se ajustan a “pautas o reglas” permanentes. Estas pautas (o conjunto de reglas) definen qué posiciones ocupan

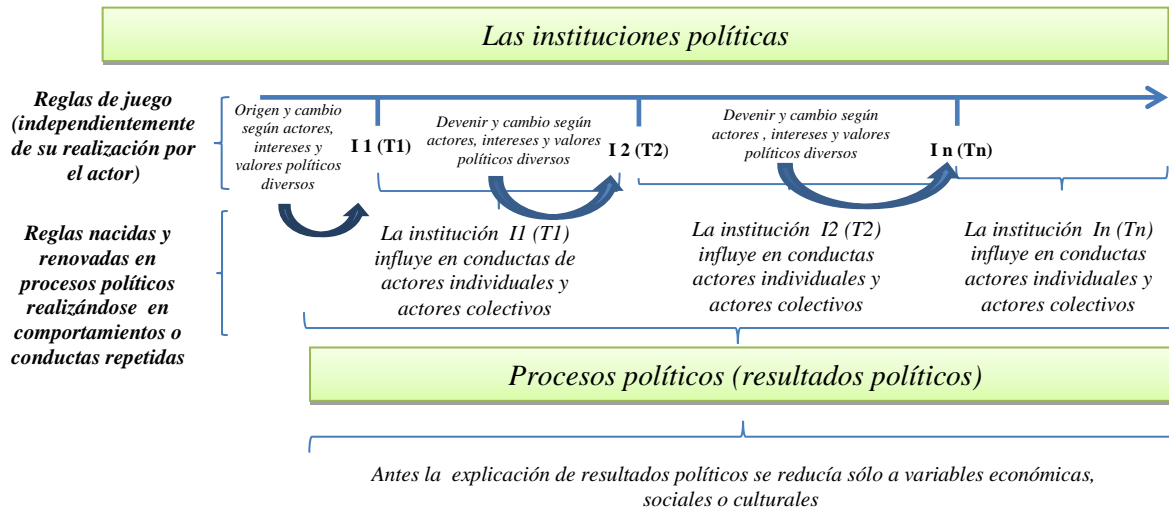
cada uno de los actores en sus posiciones recíprocas, cómo se accede a dichas posiciones, qué recursos y actividades están disponibles y cuáles no. Se desprende de esta posición que pareciera ser viable una doble forma de aprehensión de las instituciones.

Son interrogantes planteadas en el mismo sentido: “¿vamos a considerar instituciones políticas a cualquier tipo de conducta repetida que afecte al proceso político o a sus resultados?, ¿deberíamos reservar el término institución política para referirnos a reglas formales que han sido adoptadas en un proceso político?” (Goodin y Klingemann, 2001: 215-217). Precisan los autores que una institución no alude a cualquier tipo de conducta repetida, sino que debería reservarse el término institución política sólo para aludir a reglas formales que han sido adoptadas en un proceso político. Sostienen que la inclusión de hábitos, cultura y fenómenos semejantes, hace que la “institución” como concepto corra el riesgo de diluirse.

La posibilidad de aprehender a las instituciones en las reglas de juego y en las conductas repetidas o regularizadas por las reglas nacidas y renovadas en procesos políticos, forma parte de los presupuestos de la presente investigación, conforme el esquema siguiente:

### Esquema 3.3

#### Objeto de análisis en las instituciones políticas (en general) e instituciones electorales (en particular)



Antes la explicación de resultados políticos se reducía sólo a variables económicas, sociales o culturales

Fuente: Elaboración propia a partir de ideas Vallés (2011), Goodin y Klingemann (2001)

\*(I) Institución Política

\* (T1, T2, Tn) Cambio institucional en el tiempo

Finalmente, habría que destacar que no se aprehende una institución en el actor político actuando de forma impredecible, conforme justamente su discrecionalidad. Aplicado a nuestro objeto de estudio, diríamos que no es parte del objeto de estudio, el comportamiento del organismo electoral que constituya actuaciones y decisiones contingentes y variables, es decir, que no exprese simultáneamente las reglas institucionales. Será manifestación de una institución el comportamiento regular (prolongado en el tiempo y la historia) del actor político, ya que dicha regularidad evoca la puesta en práctica (u omisión regular) de reglas que encarnan recursos de poder. De allí que las instituciones son explicativas de resultados políticos. Como señalamos antes, ello no nos impide reconocer que muchas veces las conductas individuales (contingentes y cambiantes) de actores políticos explican los resultados políticos, como puede ocurrir con las legítimas decisiones del líder carismático o jefe que dirige jerárquicamente una organización conforme lo afirma Rodhes (1997), quien además sostiene que “el institucionalismo como objeto abarca: las reglas, procedimientos y

organizaciones formales de gobierno, utiliza el utillaje del jurista e historiador para explicar los condicionamientos sobre el comportamiento político y la eficacia de la democracia” (Rodhes, 1997).

Lo recién indicado nos permite comprender la razón por la que en los estudios relativos a las instituciones electorales se analizan reglas (generalmente formales y legales) y otras veces se analizan las interacciones en las que intervienen los organismos electorales.

#### **D) La centralidad de las reglas. Su carácter formal e informal**

En la literatura politológica general se destaca la centralidad de las reglas (su origen, su devenir y cambio) como elementos analíticos esenciales de las instituciones políticas (March y Olsen, 1997; Vergara, 1997; North, 1995; Peters, 2003; Goodin, 2003; Losada y Casas, 2008, etc.) Dicha centralidad aparece también en los textos básicos de Ciencia Política (Johnson 1991; Rodhes 1997; Manheim 2001; Torre Blanca 2006, etc.). No obstante lo anterior, los autores no llegan a indicar cuál es el significado o contenido analítico de la expresión “reglas formales e informales”. Se deduce dicho sentido a partir de los procesos de operativización que desarrollan los estudios empíricos. Pero incluso en dicho ejercicio analítico, prevalecen evidencias de naturaleza formal y legal.

A efectos de la presente investigación, sostenemos que las reglas formales expresarían recursos de poder derivados de negociaciones y consensos expresos de los actores políticos que intervienen en la creación y cambio institucional, que suelen plasmarse en constituciones, leyes, prácticas u otras formas que aseguran la existencia de la distribución de poder acordado; las reglas informales encarnarían los recursos de poder surgidos espontáneamente o por la atribución unilateral de recursos de poder no conflictuados (no observados, ni rechazados) por otros actores políticos; estas reglas se manifiestan a través de conductas duraderas, recurrentes y estables en el tiempo, sea

que estas estén de acuerdo con la reglas formales o sean contrarias a ellas, pero ineludiblemente deben manifestar tales recursos de poder .

Vista la formulación conceptual anterior, podemos indicar que el objeto de análisis institucional en la presente investigación es:

El conjunto de reglas y prácticas (de naturaleza estructural, funcional o sistémica), recurrentes y estables en el tiempo, vinculadas al ejercicio de la autoridad electoral máxima de un país, en virtud de consensos políticos tácitos o expresos y, que en razón de ello, se encuentren implicadas en la realización de uno o más componentes esenciales de la democracia (Régimen electoral, ciudadanía y Estado). También son objeto de observación y análisis las conductas institucionales, recurrentes y estables en el tiempo, que despliegan las instituciones electorales cuando se personifican como actores políticos actuantes e interactuantes con otros actores del sistema político democrático.

Es posible verificar en ellas lo que es propio de las instituciones democráticas: son realidades portadoras de una capacidad explicativa sustantiva de resultados y procesos político-democráticos; así mismo, son realidades que crean regularidades importantes en el comportamiento de actores políticos.

### **3.2. METODOLOGÍA: ESTUDIO DE CASO**

Losada y Casas (2008) sostienen que la elección de una perspectiva de análisis de un fenómeno político implica la consideración de unas reglas de inferencia para llegar a conclusiones aceptables dentro del enfoque o perspectiva elegida, y que, en ese sentido, el enfoque neoinstitucional permite una amplísima gama de opciones metodológicas.

Por otro lado, el estado de la cuestión desarrollado en el capítulo 1 deja ver dos grandes tendencias metodológicas en los estudios relativos a las instituciones electorales: los

estudios de caso, referidos a países concretos, y estudios comparados, referidos a las instituciones electorales de varios países. En el primer grupo, prevalecen estudios descriptivos longitudinales; en el segundo grupo, prevalecen estudios descriptivos transversales y longitudinales.

Dado los resultados de ambos tipos de investigación, la metodología elegida para la presente investigación es el estudio de caso de las instituciones electorales de Perú. La opción por el estudio de caso obedece a tres motivos: i) porque son escasos los estudios relativos al aspecto democrático de las instituciones electorales que configuran el gobierno electoral de Perú, puesto que priman sobre todo los estudios jurídico-formales y de gestión electoral, ii) porque los pocos estudios comparados que aluden a las instituciones electorales peruanas y su relación con la democracia o la gobernabilidad democrática (estudios comparados) constituyen planteamientos valiosos, pero incompletos o parciales, y por ende, los resultados de las mediciones son también incompletos y iii) y porque consideramos que sentará las bases para que futuros estudios accedan a una visión integral de los componentes (democráticos) del fenómeno institucional electoral peruano.

En ese sentido, se trata de un estudio descriptivo, pero que sigue una hipótesis que postula que, en el periodo que va desde la transición de fines de los años setenta y hasta la actualidad, las instituciones electorales del Perú experimentan un proceso de progresiva transformación en instituciones electorales democráticas, trascendiendo su original relevancia jurídica y administrativa.

La descripción de los atributos o características que perfilan a las instituciones electorales como instituciones democráticas, se enriquece con procesos analíticos de contraste con otras instituciones electorales del contexto latinoamericano, que han experimentado procesos de transformación afines al caso peruano. No es un estudio comparado, de allí que todas las mediciones cualitativas que se proponen incidan en el mayor conocimiento de los atributos de la realidad institucional peruana.

### **3.3. ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN DESCRIPTIVA**

De acuerdo al objetivo que persigue el presente estudio, que consiste en describir el proceso de transformación de las instituciones electorales en instituciones democráticas en sí mismas, en virtud de un conjunto de características que han evolucionado en ese sentido, es necesario establecer la estrategia de la investigación descriptiva.

#### **A) Unidad de análisis y unidades de observación**

La unidad de análisis son las instituciones electorales peruanas configuradas en tres periodos de tiempo diferentes. En el periodo que va desde 1979 a 1992, la institución electoral observada es el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). En el periodo que va desde 1993 al 2000, las instituciones electorales observadas son el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y, finalmente, en el tercer periodo de tiempo que va desde el año 2001 hasta la actualidad, la unidad de análisis abarca la misma realidad institucional que el periodo anterior.

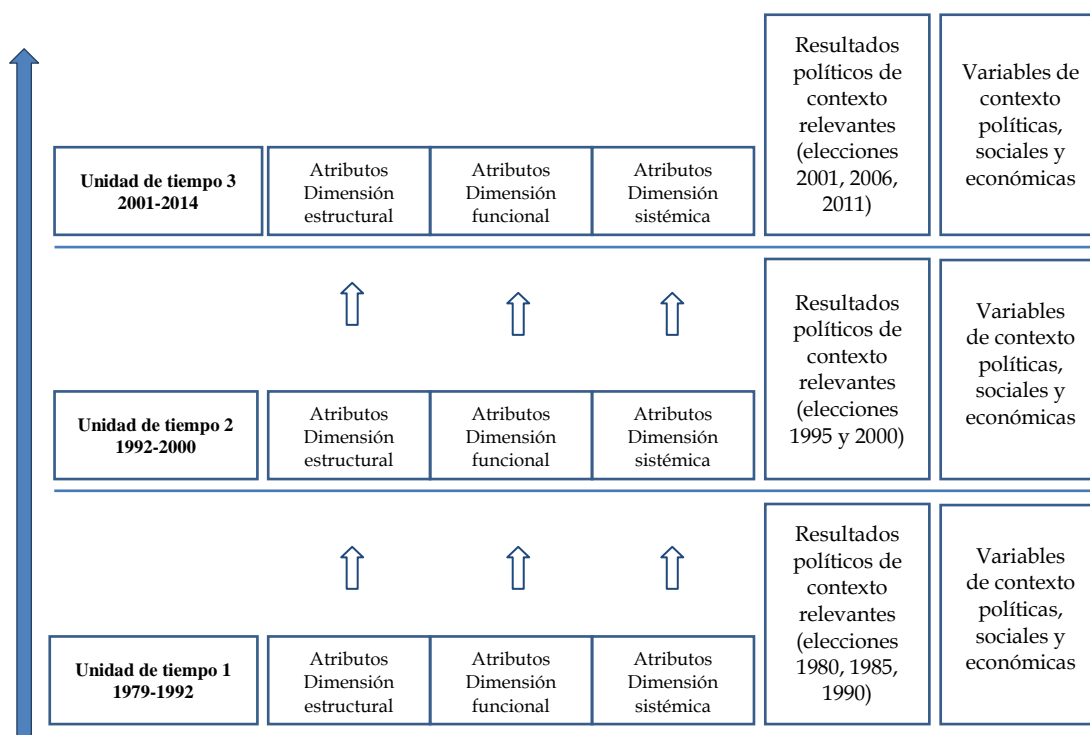
Las unidades de observación son cada una de las características o atributos variables que expresan el carácter democrático de las instituciones electorales (unidad de análisis) Se trata así de un análisis descriptivo cualitativo.

#### **B) Especificaciones sobre el estudio observacional aplicado**

**Diseño para el análisis diacrónico:** Se sustenta en la existencia de tres unidades temporales de análisis (1979 a 1992), (1992 a 2000) y (2000 a 2014) y en la observación de las mismas características o atributos variables en cada una de ellas. Con lo cual es posible aplicar tres tipos de análisis cualitativos descriptivos: o centrado en cada una de

las características institucionales observadas, o centrado en cada una de las dimensiones que configuran una institución electoral, o atendiendo a todas las dimensiones en conjunto.

**Esquema 3.4**  
**Plan de análisis longitudinal**

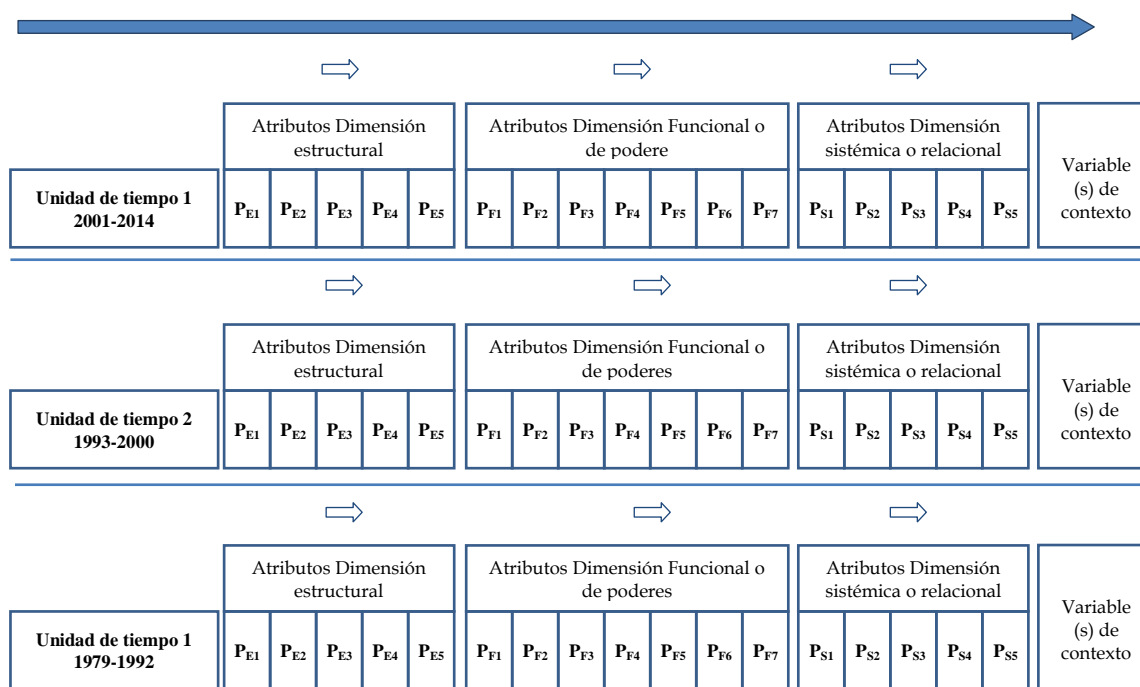


*Fuente: Elaboración propia*

El objetivo es captar el proceso de democratización que experimenta la realidad institucional observada en cada periodo temporal, en base a la presencia o ausencia de las características variables analizadas. Así mismo, se busca captar el proceso de democratización que experimenta cada dimensión de las instituciones electorales, en base a la mayor o menor presencia de las características observadas. Así mismo, se busca describir el proceso de democratización que experimenta cada una de las características institucionales analizadas, en base a la mayor o menor concurrencia de categorías que indican la evolución en sentido democrático.

**Diseño para el análisis sincrónico:** Se sustenta en la existencia de tres dimensiones institucionales (estructural, funcional y sistémica), que se distinguen porque cada una de ellas representa recursos de poder diferenciados, pero de concurrencia necesaria para configurar instituciones electorales democráticas. Cada una de las dimensiones está integrada por un conjunto de características variables, cuya ocurrencia indica el proceso de democratización que opera en cada dimensión y en la institución electoral en su totalidad. En base a ello, es posible aplicar dos tipos de análisis sincrónicos descriptivos: i) uno centrado en la presencia o ausencia de las características observadas en cada una de las dimensiones y en cada unidad de tiempo, ii) otro que considere además el proceso de democratización que opera en cada característica institucional, en virtud del análisis de la presencia de un conjunto de categorías que indican la evolución democrática de cada característica.

**Esquema 3.5**  
**Plan de análisis transversal**



Fuente: Elaboración propia

El objetivo de la investigación sincrónica es determinar si debido a la presencia o ausencia de las características observadas, las instituciones electorales pueden calificar como instituciones democráticas. Así mismo, si han logrado constituirse en instituciones democráticas, describir el nivel del proceso de democratización en que se encuentran según la presencia de categorías democráticas que expresan los indicadores de cada característica observada. Cabe recalcar que el análisis del fenómeno institucional en sí mismo, es decir, en base a las dimensiones que la integran, obedece a que cada una de las dimensiones implica una capacidad de poder diferenciado.

### **C) Definiciones operacionales**

El proceso de definición operacional para el análisis descriptivo que se ha propuesto, se sustenta en las conceptualizaciones planteadas en el marco teórico. Como es lógico pensar, facilitará la vinculación con el concepto básico de la presente investigación, es decir, el concepto de institución electoral como institución democrática.

Conforme al Esquema 2.8, una institución electoral es democrática cuando está vinculada, de manera directa y reconocible, con algún aspecto esencial de la política y democracia. De acuerdo al marco teórico, se postula que las instituciones electorales son democráticas porque tienen una relación directa y reconocible con cada uno de los componentes esenciales de la democracia ampliamente entendida (Régimen democrático o proceso de conformación de la representación, Estado y Ciudadanía).

Por tanto, la operacionalización se centra sobre el concepto institución electoral, sus dimensiones y características, a fin de que nos permita respaldar empíricamente su condición de institución democrática. Abarca también las variables de contexto.

Así mismo, las definiciones operacionales deberán explicar: i) la relación que existe entre las dimensiones que integran el fenómeno institucional que observamos, ii) la relación que existe entre las características o atributos que comprende cada dimensión y

que se someten a observación y iii) la relación que existe entre el conjunto de estados o categorías que puede adoptar cada uno de los atributos o características, cuya ocurrencia indica el nivel de democratización.

- **Primer nivel de definición operacional: Las dimensiones que integran el fenómeno institucional y la relación entre ellas**

Las dimensiones existentes en toda institución electoral son tres: Dimensión estructural, dimensión funcional o de poderes y la dimensión sistémica. Hemos señalado que:

La dimensión estructural reúne el conjunto de reglas y prácticas de naturaleza estructural, que definen la organicidad (estructura y forma) de la institución vinculada al ejercicio de la autoridad electoral. Su existencia se vincula a las reglas básicas del juego electoral, en particular la competencia, puesto que expresa el proceso de aislamiento de la autoridad electoral del ámbito de los partidos políticos en el poder (Ejecutivo, Legislativo o Judicial).

La dimensión funcional se refiere al subconjunto de reglas y prácticas de naturaleza funcional que definen el carácter democrático de las instituciones electorales en base a la capacidad de poder de realización democrática, la cual depende del alcance de los poderes que abarca la función electoral.

Y la dimensión sistémica se refiere al subconjunto de reglas y prácticas de naturaleza relacional, que definen patrones regulares de interacción democrática entre las instituciones electorales y otras instituciones (actores) del sistema político de un país. Las reglas sistémicas se aprehenden en el comportamiento de las instituciones electorales como actores de relevancia política interactuantes en un entorno sistémico mayor (con el Poder Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, el Tribunal Constitucional y otros organismos estatales de alcance nacional). Son interacciones de orden político.

Son subconjuntos de reglas y prácticas de naturaleza distinta puesto que cada dimensión implica una capacidad de poder diferenciada. Las tres deben concurrir necesariamente para configurar la existencia de una institución electoral.

- **Segundo nivel de definición operacional: Las características o atributos democráticos observables en cada dimensión y la relación entre ellas**

**La dimensión estructural** expresa el carácter democrático de las instituciones electorales a través de un conjunto de atributos o características variables. Todos los atributos señalados pueden concurrir conjuntamente o no. La concurrencia conjunta de los referidos atributos y la variabilidad conjunta en sentido positivo es indicativa del proceso de democratización de la dimensión estructural.

Los atributos o características variables que pueden expresar el carácter democrático de la dimensión estructural son: la forma o estructura autónoma ( $V_{E1}$ ), la independencia del poder político ( $V_{E2}$ ), el acceso a máximo cargos electorales ( $V_{E3}$ ) y la rendición de cuentas ( $V_{E4}$ ).

Cada característica variable se manifiesta a través de un conjunto más específico de reglas y prácticas formales e informales que son indicadores de su existencia y democratización. La variabilidad del carácter democrático resulta: i) de verificar la presencia o ausencia de la característica observada y ii) de verificar la presencia o ausencia de las categorías democráticas vinculadas a cada una de las características observadas. (Ver referencias de la matriz de datos).

**La dimensión funcional o de poderes electorales** también expresa el carácter democrático de las instituciones electorales a través de un conjunto de atributos o características variables. La concurrencia conjunta de los referidos atributos y la

variabilidad conjunta en sentido positivo es indicativa de un alto carácter democrático de la dimensión funcional o de poderes.

Los atributos o características variables que expresan el carácter democrático de la dimensión funcional son: la amplitud de poderes electorales ( $V_{F1}$ ), concentración o separación de los poderes electorales en uno o varios organismos electorales ( $V_{F2}$ ), el poder cuasi legislativo electoral ( $V_{F3}$ ), el poder de administración o gestión de elecciones y otras formas de participación política ( $V_{F4}$ ), el poder de jurisdicción electoral ( $V_{F5}$ ) y el poder de articulación efectiva de la ciudadanía política ( $V_{F6}$ ).

Cada característica variable se manifiesta a través de un conjunto más específico de reglas y prácticas formales e informales que son indicadores de su existencia y democratización. La variabilidad del carácter democrático resulta: i) de verificar la presencia o ausencia de la característica observada y ii) de verificar la presencia o ausencia de las categorías democráticas vinculadas a cada una de las características observadas. (Ver referencias de la matriz de datos).

**La dimensión relacional o sistémica** expresa el carácter democrático de las instituciones electorales a través del conjunto de atributos o características variables. La concurrencia conjunta de los referidos atributos y la variabilidad conjunta en sentido positivo es indicativa de una mayor democratización de la dimensión sistémica.

Los atributos o características que expresan el carácter democrático de la dimensión sistémica son: Interacciones relativas al propio (re)diseño de las instituciones electorales ( $V_{S1}$ ), interacciones democráticas en la organización de competencia electoral y otros procesos de participación política ( $V_{S2}$ ), interacciones para la articulación efectiva de los derechos políticos ( $V_{S3}$ ) e interacciones democráticas en el proceso de judicialización de la política ( $V_{S4}$ ).

Cada característica variable se manifiesta a través de un conjunto más específico de reglas y prácticas formales e informales que son indicadores de su existencia y democratización. La variabilidad del carácter democrático resulta: i) de verificar la presencia o ausencia de la característica observada y ii) de verificar la presencia o ausencia de las categorías democráticas vinculadas a cada una de las características observadas. (Ver referencias de la matriz de datos).

- **Tercer Nivel de definición operacional: Las categorías democráticas que pueden adoptar los atributos o características observadas**

Las categorías asociadas a cada característica variable indican su proceso de democratización, según la presencia o ausencia de tales categorías. Se han construido en base a las referencias empíricas que los estudios previos suelen asociar a tales características. Cuando no se han encontrado referencias en la literatura previa, se ha procedido a valorar los aspectos empíricos que son referentes razonables de las variables estudiadas. (Ver referencia de matriz de datos).

- **Definiciones operativas complementarias: Relación con las variables de contexto**

Nuestro objeto de estudio es un fenómeno institucional al que hemos dotado de autonomía analítica para efectos de su mejor estudio, pero lo cierto es que aparece en el contexto de un entramado institucional (conforme se indica en la dimensión sistémica), que también le dota de sentido. Se desenvuelven en el marco de un contexto político, social y económico que igualmente contribuye a dotarlo de mayor sentido. De allí que acompañemos el análisis descriptivo de las instituciones electorales de Perú de constantes referencias a variables sociales, políticas y económicas relevantes.

- Variable ciudadanía civil, política y social: Es una variable cualitativa y cuantitativa. Es también una de las características centrales de una democracia expansiva que varía según las personas accedan a alguna de las tres dimensiones de la ciudadanía.

El vínculo entre esta variable de contexto y la institución electoral deriva de ser el ámbito del poder estatal que, con carácter exclusivo y excluyente, ejerce las funciones relativas a la articulación efectiva de la ciudadanía efectiva y sus condiciones esenciales.

- Variable participación política: Es una variable cualitativa y cuantitativa. Es también una característica central de las democracias. Se relaciona con las instituciones electorales, porque toda la estructura de participación política en Perú, no es automática, exige una necesaria e ineludible relación con el ámbito de poder estatal electoral.
- Variable pluralidad de partidos políticos y credibilidad política en elecciones nacionales y en la democracia. Es una variable cualitativa y cuantitativa. Se relaciona con las instituciones electorales por su vinculación con las reglas de juego del régimen electoral.
- Variables de contexto socio-económico: Dado que el presente estudio se sustenta en una idea de democracia amplia que no se limita al régimen electoral, sino que comprende a la ciudadanía y al Estado (capaz de generar resultados favorables a la efectiva expansión ciudadana) y toda vez que las instituciones electorales constituyen ámbito de poder estatal con capacidad de participar de dicha realización democrática. Se utilizarán indicadores de pobreza y desigualdad, violencia y programas sociales.

#### **D) Fuentes de información**

Se utilizan preferentemente fuentes de información secundaria: a) datos no publicados, elaborados por organismos públicos y privados relativos a las instituciones electorales peruanas, b) datos publicados por organismos públicos y privados: estadísticas e informes relativos a las instituciones electorales peruanas, c) investigaciones publicadas

en libros y revistas, d) normativa constitucional y legal, e) y datos producidos por las propias instituciones electorales.

### **E) Limitaciones de la investigación**

- Escasos referentes en estudios previos sobre las características que expresan el aspecto democrático de las instituciones electorales. No obstante dicha limitación, en la presente investigación se propone un conjunto amplio de características construidas en base al marco teórico y su potencialidad empírica.
- Escasas referencias (en estudios previos) a indicadores que permitan medir o constatar la presencia o ausencia de las características que reflejan el aspecto democrático de las instituciones electorales. No obstante dicha limitación, en la presente investigación se propone una escala o conjunto de indicadores para valorar la presencia (y democratización) o ausencia de cada una de las características propuestas. Han sido construidas en base al marco teórico y su potencialidad empírica.
- Escasas referencias en estudios previos a evidencias no legales y formales que permitan uso análogo para el estudio del caso peruano. Frente a ello, se propone respaldar cada característica con la evidencia formal/legal correspondiente pero también con evidencia derivada de la práctica regular real (formales e informales), de tal manera que, aunque exista evidencia formal, si se constata que la práctica regular real es en sentido contrario a la evidencia formal y legal, se consigna como ausencia (No).

**CAPÍTULO IV**  
**ETAPA EMPÍRICA DESCRIPTIVA DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN**  
**DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES PERUANAS EN**  
**INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS**

En el presente capítulo se busca responder la siguiente pregunta: *¿Es verificable empíricamente el proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas en instituciones de la democracia?* Consideramos que sí se puede verificar el proceso de transformación institucional. Es también necesario, puesto que, como ya hemos indicado, o sólo se intuye dicha cualidad, o se desconoce porque se le aprecia sólo como un fenómeno institucional jurídico y administrativo.

El ejercicio empírico es necesario porque –conforme el estado de los estudios indicado en el Capítulo 1– existe un vacío de conocimiento sobre la dimensión democrática de las instituciones electorales, en general, y las instituciones electorales peruanas, en específico. Es un vacío que se explica en las concepciones de democracia (procedimental) que enmarcan la mayoría de estudios, las cuales no incluyen a las instituciones que ejercen la autoridad electoral dentro del debate de las reglas básicas del juego democrático. También obedece a la tendencia a presuponer, a dar por obvia, la relación entre instituciones electorales y democracia, en razón de las elecciones.

El ejercicio empírico del presente capítulo también pretende validar el marco teórico propuesto en el Capítulo 2, en el cual se ha estructurado un cuerpo de conceptos que sustentan la idea de las instituciones electorales como instituciones democráticas (y de la democracia). Dicha elaboración teórica se inspira en los numerosos estudios administrativos y jurídicos vinculados al tema que, con frecuencia, aluden a características institucionales (políticas) que desentonan con la lógica administrativa o jurídica en las que están inmersas. Se trata de piezas analíticas individuales que reflejan indicios indudables de la existencia de un fenómeno de poder institucionalizado y de un gobierno (electoral) democrático, no teorizado. El marco teórico también se inspira en dos teorías relativas al ejercicio de la autoridad electoral (la teoría clásica de la gobernabilidad electoral y la teoría de la gobernanza electoral) que consideramos relevantes pero insuficientes, porque no explican el real poder de realización democrática que portan las instituciones autónomas implicadas en el ejercicio de la autoridad electoral.

Dado que nos adentraremos en el fenómeno institucional en sí mismo —en sus dimensiones y características que perfilan sus cualidades democráticas—, la determinación de lo que es objeto de análisis institucional (y su concreción empírica) sigue las precisiones expuestas en el Capítulo 3. Conforme a ellas, las reglas y prácticas formales e informales (de naturaleza estructural, funcional o sistémica) que están vinculadas al ejercicio de la autoridad electoral máxima de un país —en virtud de su origen en consensos políticos tácitos o expresos— serán objeto de observación y posterior análisis. También serán objeto de observación las conductas institucionales que despliegan los máximos organismos electorales al interactuar con otros actores del sistema político democrático.

Al hilo de lo expuesto, corresponde llevar a cabo la etapa empírico-descriptiva de las instituciones electorales peruanas, buscando a través de ella responder a la pregunta planteada en la parte inicial del presente capítulo. Para ello, en primer lugar, se presenta el panorama general de evolución de las instituciones electorales peruanas (4.1); luego,

se exponen los antecedentes relevantes del periodo anterior a la transición de 1979 (4.2); se inicia la etapa analítico-descriptiva de las instituciones electorales peruanas (4.3) en el periodo de amplia pluralidad de partidos y sufragio universal (1979 a 1992); se continúa con la descripción analítica de las instituciones electorales en el periodo de quiebre del sistema de partidos y amplio dominio del Ejecutivo (1993-2000) (4.4.) y, finalmente, se abordan las instituciones electorales del periodo actual (4.5), caracterizado por la grave crisis de representación, efectiva inclusión y participación política (2001-2014).

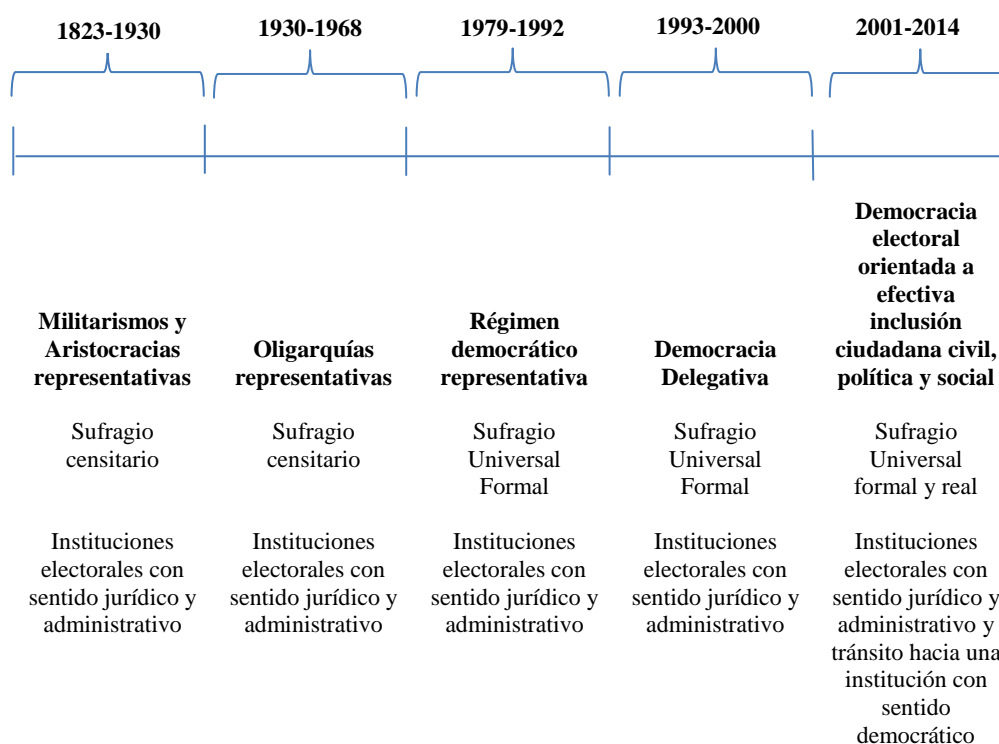
El proceso analítico-descriptivo de las instituciones electorales discurre estableciendo la presencia o ausencia de los atributos o características institucionales que perfilan su aspecto democrático, verificando el estado o categoría o valor democrático que presentan cada una de las características estudiadas en cada periodo analizado. Así mismo, se tiene en consideración los principales indicadores del contexto político, social y económico, que definen la realidad de cada uno de los periodos analizados. Se espera que el desarrollo del presente capítulo, nos aporte un conjunto de datos, que serán sintetizados en una Matriz de Datos y Referentes, cuyo análisis y resultados se expondrán en el capítulo 5.

#### **4.1. PANORAMA DEL PROCESO DE EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN PERÚ**

La existencia de las instituciones electorales en Perú se inicia en los primeros tiempos de la vida republicana. En efecto, en ellas quedaron incorporados los valores políticos originarios del país, relativos, concretamente, a la forma de modelar la conformación de gobiernos representativos. También quedaron plasmados los actores políticos centrales y sus relaciones fundamentales. Desde entonces y hasta la actualidad, las instituciones electorales han acompañado todos los procesos de formación de la representación. El panorama de evolución de las instituciones electorales en Perú es el siguiente:

### Esquema 4.1

#### Regímenes representativos e instituciones electorales en Perú



*Fuente: Elaboración propia siguiendo ideas de Aljovín (2005), Tuesta (2006), Paniagua (1996), Pease y Romero (2013)*

El Esquema 4.1 muestra que estamos ante un fenómeno institucional peruano de larga data, en el que es posible identificar un proceso de transformación, conforme explicaremos a continuación.

#### 4.2. ANTECEDENTES. LA AUTORIDAD ELECTORAL EN EL PERÚ ANTES DE LA TRANSICIÓN DE 1979. PERSPECTIVA HISTÓRICA

El ejercicio institucionalizado de la autoridad electoral acompaña el proceso de formación de gobiernos representativos en el Perú desde el inicio de la vida republicana. Paniagua (2003) y Aljovín (2005) sostienen que la experiencia electoral peruana (y por

ende, el ejercicio de la autoridad electoral) se remonta incluso a la etapa virreinal. Indican que ésta última se originó en la crisis del antiguo régimen español y la subsecuente experiencia representativa peninsular forjada al amparo de la Constitución de Cádiz de 1810. Así mismo, se indica que dicho suceso político peninsular inspiró diversos procesos de conformación de gobiernos, con la particularidad de que “En Perú y en el resto de América hispana, el gobierno representativo se expresó ante todo en formas republicanas” (Aljovín, 2005: 21).

Cristóbal Aljovín y Sinesio López (2005) fraccionan el devenir de la historia electoral peruana en tres bloques temporales, los cuales son útiles para perfilar el horizonte temporal en el que se desarrollan las instituciones electorales implicadas en el ejercicio de la autoridad electoral. Dichos periodos son: i) 1827 a 1896, ii) 1896 a 1930 y iii) 1930 a 1968. Los periodos antes indicados, corresponden a la prevalencia de tres tipos de regímenes políticos: los militarismos representativos, las aristocracias representativas y las oligarquías representativas, respectivamente. Fueron regímenes elitistas que, en general, legitimaron su presencia en el gobierno nacional mediante elecciones.<sup>52</sup>

La recurrencia y frecuencia de las elecciones en el horizonte de tiempo indicado, permite intuir la dinámica del ejercicio de la autoridad electoral, la cual inicialmente tuvo alcance local, pero luego, tras el surgimiento de los partidos políticos, se transformó en un fenómeno de poder institucionalizado de alcance nacional.

#### **A) Autoridades electorales locales e inicio de proceso de centralización (1827-1896)**

Una forma de acercarse a la realidad institucional que acompaña el ejercicio de la autoridad electoral, en gran parte del siglo XIX, es a través de la dinámica electoral que se desarrolló en dicho periodo.

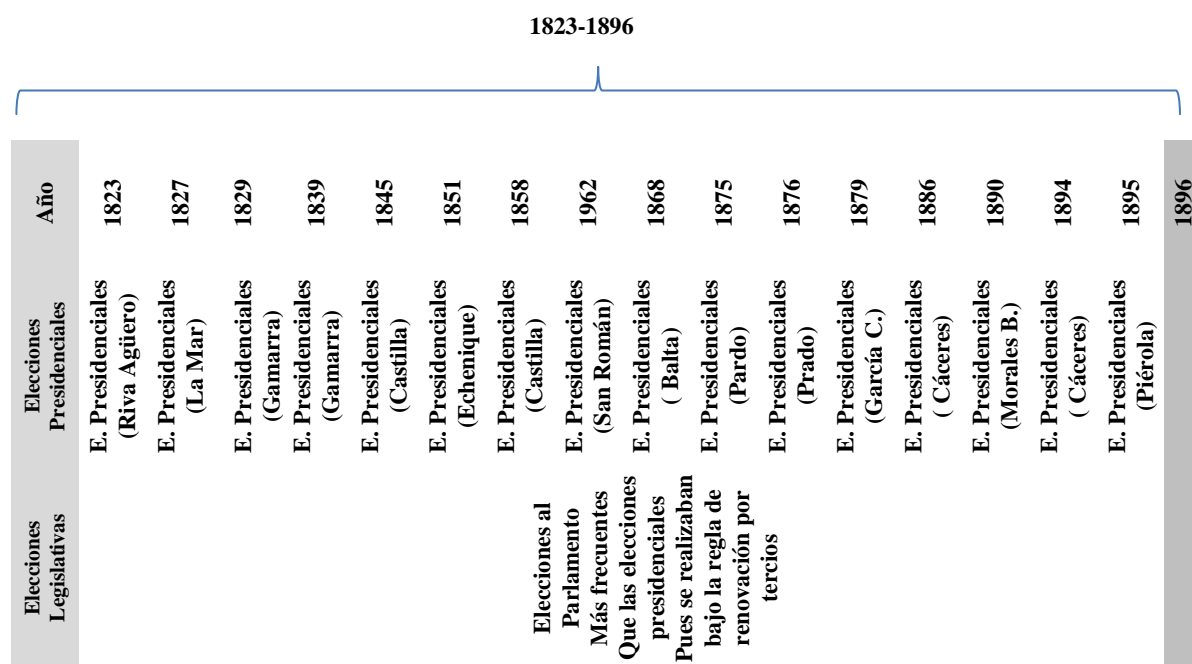
---

<sup>52</sup> Lo indicado al final se postula como un rasgo político compartido en la región ya que “en el siglo XIX el sufragio fue la forma más frecuente de construir legitimidad política en América Latina” (Peralta, 2005: 75).

**Esquema 4.2**  
**Dinámica política nacional del siglo XIX indicativa que indica presencia y ejercicio de la autoridad electoral institucionalizada**

Militarismos representativos \*

Elecciones nacionales presidenciales y parlamentarias



Fuente: Elaboración propia con información de JNE

(\*) Y primer gobierno civil en 1876

Durante el siglo XIX prevalecieron dos reglas electorales que son indicativas de la forma y dinámica del ejercicio de la autoridad electoral: la regla de las elecciones indirectas para las elecciones presidenciales y legislativas y la regla de la renovación por tercios del Parlamento.

Las elecciones indirectas (en dos grados) dieron lugar a la prevalencia de autoridades electorales locales: Los Colegios Electorales de parroquia y provincia. La renovación por tercios del Parlamento implicó elecciones frecuentes y, consecuentemente, igual dinámica en el ejercicio de la autoridad electoral.

El dinamismo de la práctica electoral implicó necesariamente la existencia de una realidad institucional puesta frecuentemente a prueba, conforme se expresa en el Esquema 4.2 (Paniagua, 2003; Aljovín, 2005; Gamboa, 2005; Sinesio López, 2005; Chiaramonti 2005; Peralta, 2011; Sobrevilla, 2011; Alicia del Águila, 2010; Guerra, 1994/T.VII; Basadre, 1980, etc.).

### **a.1. Naturaleza de la autoridad electoral local**

Lo primero que cabe destacar es que la autoridad electoral local era la manifestación de un poder legítimo, basado en leyes y normas de máxima jerarquía. Constituía un poder institucionalizado, legitimado y acordado en las principales leyes y pactos constitucionales. Así mismo, era manifestación del único poder nacional que se podía ejercitar sin delegarse a representantes, y por ende, su ejercicio radicaba en los propios vecinos residentes de la parroquia o provincia, reunidos en Colegios Electorales. Esto se explica en la propia naturaleza y contenido del poder electoral que se tenía en dicha época: el poder de la Nación de hacer sus leyes por medio de representantes en el Congreso, a los cuales debía elegir”.<sup>53</sup>

Acercarnos a la dinámica de la autoridad electoral local del siglo XIX es posible mediante el análisis de las fuentes legales y constitucionales y el estudio histórico de los procesos electorales, a fin de conocer la forma real en que se ejerció el poder electoral en dicha época. Ambos cometidos exceden los objetivos del presente trabajo, pero sí es necesario y relevante mencionar los rasgos centrales que derivan del análisis de las principales fuentes históricas, legales y constitucionales.

### **a.2. Principales rasgos institucionales (estructurales) de la autoridad electoral local**

---

<sup>53</sup> Así se indica en la primera Constitución Política del Perú de 1823, en la que se reconoció la existencia de un Poder Electoral, que constituía la única función del Poder Nacional que se podía ejercitar sin delegarla (Artículo 30).

Estructuralmente operó mediante los Colegios electorales. Estos se constituían de manera temporal, sólo para efectos del proceso electivo. Estaban conformados por los vecinos residentes de la localidad y presididos por la autoridad política local (alcaldes). Sus integrantes tenían capacidad de decidir todo lo referente a las elecciones de primer grado (Colegios parroquiales) y elecciones de segundo grado (Colegios provinciales). El Parlamento se reservaba una cuota del ejercicio de la autoridad electoral (la calificación de los poderes que acreditaban la elección de los representantes).

Las fuentes legales indican que los Colegios Electorales de parroquia y provincia debían conformarse en base a la pluralidad de ciudadanos del lugar, sin embargo, dicha pluralidad no habría podido desplegarse debido al rol protagónico de las élites locales. Aljovín (2005) destaca el rol de las élites locales en la conformación de los Colegios Electorales (autoridades municipales y eclesiásticas), sobre todo, en relación a la organización de los procesos electorales de primer grado hasta 1851. También subraya que su influencia se apreciaba en los Colegios Electorales provinciales, conformado por la asamblea de los Electores elegidos en primer grado. El rol de la asamblea de electores era sustancialmente importante puesto que designaba una Mesa Directiva que presidía la elección de Diputados, Senadores y Presidentes de la República (elecciones de segundo grado). Así mismo, destaca la importancia de la élite parlamentaria que se constituía en contraparte del poder de influencia de las élites locales, puesto que la instancia parlamentaria era decisiva en la calificación de las credenciales de los representantes electos por los Colegios Electorales provinciales.

Basadre (1980: 28-32) destaca de manera positiva el rol de la élite parlamentaria frente al poder de los Colegios Electorales, que abarcaba: i) la formación del registro a cargo de las autoridades edilicias, o autoridades políticas, o Juntas compuestas por funcionarios municipales, políticos y judiciales, ii) la conformación de las mesas electorales constituidas por sorteo por ciudadanos con derecho a voto, y ante quienes se votaba para elegir electores, iii) la formación del Colegio Electoral de provincia por el conjunto de los electores de cada distrito, donde unos a otros calificaban los títulos con

los que habían sido premunidos y, tras elegir una Mesa Directiva, ante ella, los electores elegían Senadores, Diputados y Presidente. Señala el autor que todo ello discurría sin que ninguna instancia de provincia o departamento vigilara tales actos. Agrega el autor que la única instancia de control era el Congreso, a través de las Juntas Preparatorias, cuando resolvían sobre la validez y nulidad de las elecciones.

Este contrapunto de intereses de las élites locales y parlamentarias dio paso a un gradual proceso de centralización del poder electoral. Aljovín (2005) menciona que, a partir de 1851 y hasta 1896, se aprecia una tendencia opuesta en cuanto a la importancia del rol de las autoridades locales debido a: i) la generalización del fenómeno de las dualidades (o toma de mesas) que implicaba gran violencia en las elecciones a nivel local (parroquial) y el consecuente descrédito de los Colegios Electorales, ii) el surgimiento de organizaciones políticas a modo de maquinarias políticas nacionales que conciben las elecciones de primer y segundo grado como un solo paquete de estrategias y métodos, iii) la configuración de un sistema de partidos políticos luego de la guerra del Pacífico 1879-1883, en el que participaban el Partido Civilista de 1872, el Partido Demócrata de 1884 y el Partido Constitucional de 1885 (Aljovín, 2005: 59-71).

**Cuadro 4.1**  
**Órganos electorales según procedimiento electoral (1822-1855)**

<b>Etapas del procedimiento electoral</b>	<b>Órganos Electorales: elección indirecta</b>
Etapa electoral previa: censo y registro	Junta de Notables o Junta de censo y registro cívico
Primera etapa: Colegio electoral parroquial (CEPA)	Mesa permanente de la Junta parroquial
Segunda etapa: Colegio electoral provincial (CEPRO)	Mesa permanente de la Junta provincial
Tercera etapa: Calificación	Cámaras del Congreso de la República

*Fuente: Gamboa (2005:19). Cd Room del Centro de Investigación Electoral de ONPE, 2002*

**Cuadro 4.2**  
**Órganos electorales según procedimiento electoral (1855-1896)**

<b>Etapas del procedimiento electoral</b>	<b>Órganos Electorales: elección directa</b>	<b>Órganos Electorales: elección indirecta</b>
Etapa electoral previa: censo y registro	Junta permanente de registro	Junta de registro cívico
Primera etapa: Colegio electoral parroquial (CEPA)	Junta receptora de sufragios	Junta de mesa parroquial
Segunda etapa: Colegio electoral provincial (CEPRO)	Jurado electoral provincial	Junta de mesa provincial
Tercera etapa: Calificación	Congreso de la República	Congreso de la República

*Fuente: Gamboa (2005: 202). Cd Room del Centro de Investigación Electoral de ONPE, 2002*

Conforme muestran los cuadros 4.1 y 4.2, el proceso de centralización de la autoridad electoral fue un proceso gradual, puesto que abarcó, en primer lugar, un conjunto de regulaciones de los Colegios Electorales –entre las que destaca la creación de instancias permanentes dentro de ellas– a través de las cuales se instrumentalizaron mecanismos formales e informales para la intervención del poder central en el ejercicio de la autoridad electoral local. También operó mediante ensayos de procesos de elección directa (1855-1860). Al respecto Guerra (1994) señala:

*Con la declaración de independencia de San Martín se llegó a establecer el sufragio directo, pero ya la Constitución de 1823 hasta las últimas del siglo xix adoptaría el sufragio indirecto a través de los Colegios electorales de parroquia y provincia. Aún más, sólo esta primera Constitución y la Vitalicia hablaron del Poder electoral, aunque para referirse únicamente a los Colegios Electorales, y no a un organismo permanente que se encargue de mantener actualizado el padrón de electores, circunstancia que afectó no poco al buen desenvolvimiento de las elecciones todo el siglo pasado. (Guerra, 1994/Tomo VII: 452-453)*

Basadre menciona que, en el último cuarto del siglo XIX, que es un periodo en que ya existen tres partidos políticos de alcance nacional, se reivindica la existencia de un poder electoral a través del cual el pueblo ejerce soberanía nacional. En esta reivindicación destaca el Partido Demócrata de la época: “el manifiesto del Partido

demócrata publicado en 1889, señaló la necesidad de establecer cuatro poderes a través de los cuales se pueda ejercer la soberanía nacional: electoral, legislativo, judicial, presidencial ejecutivo” (Basadre, 1980:46). Se aprecia en dicha reivindicación el mismo sentido del poder electoral presente desde el inicio de la república, pero al finalizar el siglo XIX, se buscaba dotarle de una institucionalidad diferente, ya no de alcance local, sino de alcance nacional. Ello implicaba sustraer a los ciudadanos (de las jurisdicciones locales) del ejercicio de la autoridad electoral y delegarla a los representantes en el gobierno. Es importante resaltar que esta invocación se plantea en un contexto en que los partidos políticos aprecian las elecciones indirectas como serias limitaciones de acceso, permanencia y control de los máximos cargos del poder.

### **a.3. Principales rasgos institucionales (funcionales) de la autoridad electoral local**

Sobre el carácter de las funciones implicadas en el ejercicio de la autoridad electoral en el siglo XIX, la literatura tiende a perfilar con claridad dos escenarios: uno definido por las reglas formales de organización electoral y otro definido por las prácticas informales (la práctica real de la organización de elecciones de primer y segundo grado y de la autocalificación parlamentaria).

Las funciones formalmente asignadas a los Colegios Electorales parroquiales y provinciales eran de capital importancia: “Estos entes organizadores del procedimiento electoral definen el cuerpo electoral a través del censo político y del registro cívico electoral, la elección de mesas momentáneas, definen la calificación de actos electorales y permanentes del ámbito parroquial y provincial, el escrutinio y la proclamación” (Gamboa, 2005:189). Todas ellas debían orientarse al objetivo común: la elección de representantes según los resultados de las votaciones.

A la par de dichas atribuciones formales, también se da cuenta de las prácticas y fines reales del ejercicio de la autoridad electoral: “las funciones, las facultades, la composición, la finalidad de los organismos electorales estaba al servicio de las élites

locales, las asociaciones políticas y la naciente oligarquía nacional” (Gamboa, 2005:188). Estas prácticas y fines reales se acentuaron con la progresiva intervención del gobierno central, sobre todo en el ámbito de la autoridad electoral provincial. Esto implicó el establecimiento de “una nueva élite departamental y provincial que controla las elecciones mediante los municipios de capitales de provincia” (Gamboa, 2005: 227).

La literatura es concordante también en las referencias relativas a las prácticas informales (ilegales) que se institucionalizaron a nivel parroquial/distrital, provincial y parlamentario a lo largo del siglo XIX (Aljovín, 2005; Gamboa, 2005; Guerra, 1994; Basadre, 1980; Villarán, 1962). Son múltiples las referencias que detallan los mecanismos de falseamiento del voto en el periodo analizado:

*El procedimiento electoral consistía en armar mesas de sufragios elegidas por los votantes en cada parroquia. Las mesas deberían ser de acuerdo con el número de electores, aunque solían serlo más según la fuerza de los candidatos; así, cada candidato armaba sus propias mesas y daba origen a las dualidades o trialidades según los casos. Luego, los electores del Colegio electoral de las provincias votaban y las cámaras calificaban los poderes o la validez de la elección, lo cual falseaba el resultado porque dependía de la mayoría que hubiera en las cámaras. (Guerra, 1994, tomo vii: 453).*

Basadre (1980) también describe prácticas informales institucionalizadas durante gran parte del siglo XIX:

*i) la conformación del registro, las Juntas a cargo, estuvieron constantemente dominadas por las pasiones o intereses locales, regionales o capitalinos, pues con frecuencia se falsificaban las listas de ciudadanos para ayudar a su bando (incluyendo individuos muertos e incapaces y eliminando a personas que tenían expedito el derecho). (...) ii) en las elecciones de primer grado, desde la víspera se reunían en locales ad hoc los clubes eleccionarios, formados por gente asalariada e inconsciente, con la finalidad de asaltar las mesas al día siguiente temprano, todo el empeño consistía en arrojar al adversario de la plaza pública. Una vez obtenida la conquista, era fácil manipular los resultados que daba el ánfora. Verdaderas batallas campales decidieron así por la fuerza, y muchas*

*veces con auxilio de las autoridades, el resultado del sufragio, iii) en las elecciones de segundo grado, es decir, las que ejercía el colegio Electoral de provincia donde se nombraban diputados, senadores y presidentes, no existía ninguna instancia de control de estos actos, iv) en la instancia de control a cargo de las Juntas preparatorias del Congreso operaba la eliminación del adversario sin causa legítima alguna, bastando para ello que no fueran adictos a la mayoría. (Basadre, 1980: 28-32).*

#### **a.4. Acotaciones relevantes sobre el vínculo entre las autoridades electorales locales y la ciudadanía llamada a ejercer el derecho al voto**

Dentro del conjunto de funciones a cargo de la autoridad electoral local se incluía la construcción del registro de ciudadanos aptos para ejercer el derecho al voto, lo cual implicaba un acto de reconocimiento individual de ostentar condiciones básicas para el efectivo ejercicio de la participación política. Involucraba una relación esencial entre las autoridades electorales locales y los ciudadanos residentes del lugar, quienes en virtud de dicho encuentro (previo al sufragio) podían participar en la configuración de la autoridad electoral (Colegios Electorales) y ejercer su derecho a elegir. Se menciona aparte porque es de gran relevancia en la configuración de una nueva autoridad electoral nacional y en las luchas políticas del siglo XX en Perú. Sobre este tema existen dos posiciones analíticas:

- La primera, sustentada en fuentes formales legales, da cuenta de regulaciones constitucionales que oscilan entre la inclusión amplia de varones y exclusiones sistemáticas en base a criterios económicos y patrimoniales. Sobrevilla destaca que “el Perú siguió un proceso muy similar al de la mayoría de países latinoamericanos que comenzaron su experiencia electoral con un gran universo (masculino) de electores, pero que de forma paulatina se fue reduciendo hasta llegar a tener, a comienzos del siglo XX, una mínima base social” (Sobrevilla, 2011:3) .

Chiaromonti (2005) también afirma, en base a lo dispuesto en las Constituciones vigentes hasta 1860, de inspiración liberal o conservadora, que en ellas se

“proponían un perfil del ciudadano político no censitario, no monoétnico y ampliamente incluyente, definido sobre la base de requisitos cuya verificación se encargaba a las comunidades locales, cuyas autoridades electas extendían el registro cívico, es decir, la lista de ciudadanos que podían ejercer el derecho al voto” (Chiaramonti, 2005:229).

Pero la misma autora destaca que, a la par de esa realidad formal, acontecía otra realidad problemática derivada de reconocer la igualdad ante la ley a todos los miembros del cuerpo social, donde las relaciones sociales reales aún seguían desarrollándose en base a distinciones étnicas y diferencias corporativas, agravado todo ello por la ausencia de normas e instituciones encargadas de aplicar dichas garantías de protección de la igualdad ante la ley.

Aljovín también defiende esta interpretación relativa a la base social que acompaña la experiencia electoral peruana en el periodo que va de 1827 a 1851, e igualmente, sobre la base de evidencias formales legales, afirma que:

*En los hechos hubo poca discriminación, al menos en el plano formal (...) la división del proceso en dos grados implicó la participación de indígenas y que un grupo de ellos fuera seleccionado en calidad de electores, aunque difícilmente terminarían siendo elegidos en puestos altos como legisladores (...) la presencia de las élites de origen indígena en puestos de mando era más un fenómeno local y se manifestaba en municipios con alta población indígena.* (Aljovín, 2005:49-53).

Destaca también, que el carácter inclusivo de los procesos electorales se redujo sustancialmente a partir de 1896, año en el que se imposibilitó la participación de los analfabetos, limitación que durará hasta 1980. Implicó casi un siglo de amplia exclusión, porque el criterio de descarte (el analfabetismo) abarcaba a gran parte de la población adulta, representada sobre todo por la población indígena.

Por su parte Guerra (1994, Tomo VII: 253) revela que la opción entre permitir o negar el acceso al sufragio a la población analfabeta (y mayoritariamente indígena) fue objeto de un intenso debate parlamentario, en el que destaca la sonada polémica que se produjo entre 1847 y 1849, al aprobar el Congreso la supresión del requisito de ser alfabeto para votar (polémica Herrera - Gálvez).

Así, en general, se aprecia un relativo acuerdo sobre el carácter amplio y participativo (masculino) del primer grado de las elecciones en el siglo XIX (Del Águila, 2010). No obstante ello, existe una interpretación contraria sobre el desarrollo de la ciudadanía política en el siglo XIX, que destaca la exclusión sistemática de las mayorías, conformadas esencialmente por la población indígena, la cual destacamos porque las instituciones electorales (Colegios Electorales) habrían tenido un rol relevante en dicha sistemática exclusión.

- En efecto, la segunda posición que existe sobre el tema, da cuenta de las prácticas informales en torno a las limitaciones de los derechos de ciudadanía política por las propias élites locales, que instrumentalizaban exclusiones arbitrarias mediante el control de los órganos electorales:

*El control de las élites locales en los órganos electorales no solamente se encuentra en las cualidades necesarias para ser ciudadano y ser miembro de los entes rectores de las mesas de colegios parroquiales, sino que se asegura su presencia en éstos para decidir los resultados de la elección en esta primera etapa, sobre todo para impedir que se filtre el voto indígena o de la mayoría errante” (Gamboa, 2005:189-193).*

El mismo autor ha postulado incluso la existencia de filtros a la participación (objetivos y subjetivos) en el marco de la organización electoral: “Los primeros se refieren a las etapas o actos del procedimiento electoral que por su propia naturaleza

limitan la participación política o reducen la representación nacional a las élites. Los segundos se refieren a los filtros que limitan directamente la participación política de las personas verificando sus cualidades de ciudadanía” (Gamboa, 2005:213).

Otros autores también dan cuenta de la existencia de estructuras de exclusión política sustentadas en las prácticas propias de una sociedad estamental (Sinesio López, 2005).

En síntesis, las fuentes aludidas corroboran el alcance local de la autoridad electoral en el siglo XIX. Se trata de un ámbito de poder institucionalizado que se materializa en funciones administrativas y jurídicas orientadas exclusivamente a la organización de los procesos electorales para la conformación de la representación. Así mismo destaca el rol de las élites locales y la prevalencia de sus intereses en el ejercicio de la misma. También se destaca el rol de la élite parlamentaria, pues ejerce una cuota del poder electoral, mediante la calificación de las credenciales de los representantes electos. No obstante la cantidad numerosa de elecciones desarrolladas en este periodo, las fuentes dan cuenta de la existencia de grandes debilidades en su realización. Son debilidades que se vinculan a las deficiencias del sistema institucional electoral sustentado en Colegios Electorales y la autocalificación parlamentaria. La deficiencia institucional consistió en anteponer los intereses políticos locales y parlamentarios antes que el valor de la conformación de la representación según el resultado real de los votos emitidos por los ciudadanos. Es, además, uno de los factores explicativos de la inestabilidad de los regímenes representativos del siglo XIX.

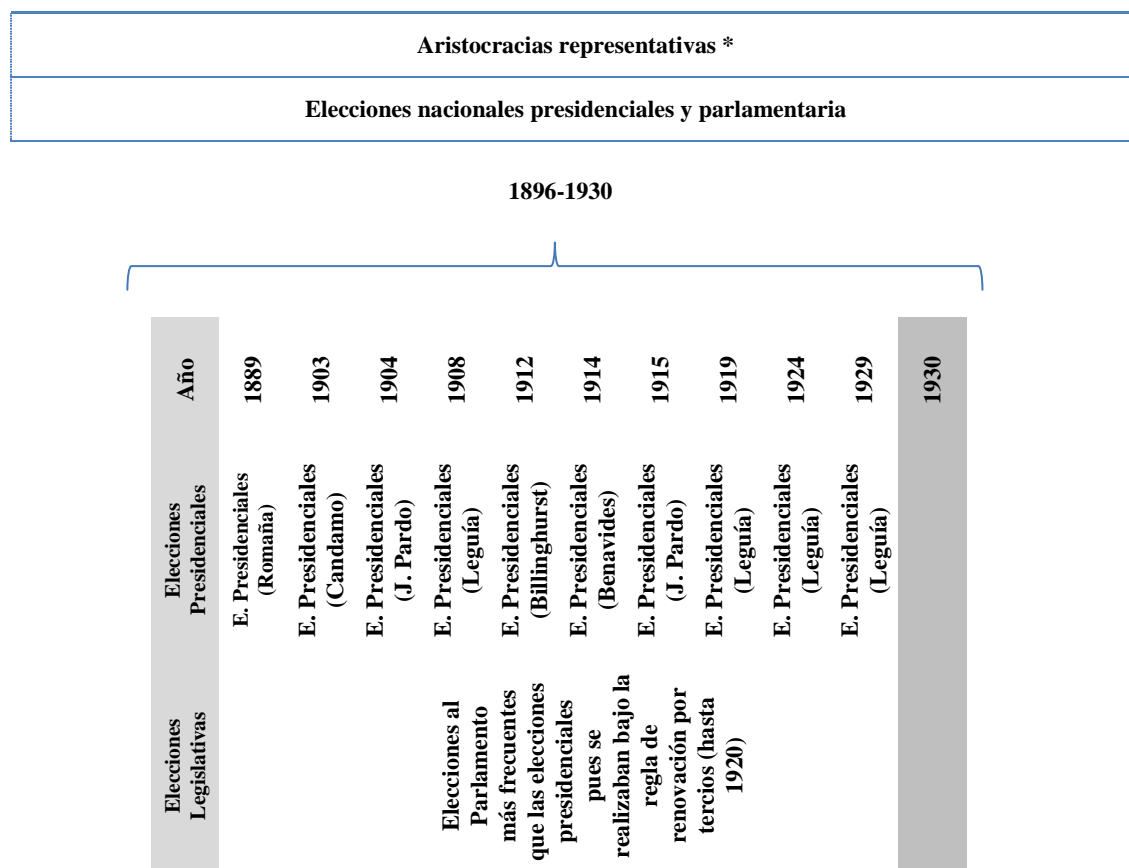
## **B) Emergencia de una autoridad electoral nacional y formalmente aislada del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo (1896-1930)**

Nos acercamos a la realidad institucional que acompaña el surgimiento de una autoridad electoral de alcance nacional a través de la dinámica electoral que se desarrolló en el

primer periodo de su efectiva práctica, que es el periodo de las aristocracias representativas.

### Esquema 4.3

**Dinámica política presidencial y parlamentaria (1896 a 1930) que indica presencia y ejercicio de la autoridad electoral institucionalizada**



*Fuente: Elaboración propia con información de JNE*

*(\*) Incluye el gobierno democrático de Binghamurst y el militarismo con Benavides)*

La historia electoral peruana registra importantes reformas políticas que significaron un giro sustancial en el esquema de la autoridad electoral que imperó durante el siglo XIX. Tales reformas políticas se suscitaron en el año 1896 y coinciden con el inicio de las

aristocracias representativas, término que alude a un nuevo régimen político que imperó entre los años 1896 y 1930 (Pease y Romero, 2013; Guerra, 1994; Basadre, 1980, etc.). Las expresiones más relevantes de la reforma política fueron la centralización de la autoridad electoral, la aprobación del régimen de elecciones directas y la agresiva política censitaria que excluyó del derecho al sufragio a gran parte de la población adulta (analfabeta).

### **b.1. El sentido político de la centralización de la autoridad electoral**

El proceso de centralización de la autoridad electoral se consolida en el año 1896, en virtud del consenso de los dos más importante partidos políticos de alcance nacional que en ese momento dominaban el Parlamento: El Partido Demócrata y el Partido Civil. (Peralta, 2011). Ambas agrupaciones políticas tenían como máximo valor político promover desde el poder la construcción de un Estado fuerte capaz de llevar adelante el proceso de reconstrucción que impuso la derrota del Perú en la Guerra del Pacífico (1879-1883). Una forma de concretar dichos fines fue a través de reformas electorales que facilitarían su acceso y permanencia en el poder.

En base a lo anterior, la materialización de la centralización de la autoridad electoral debe entenderse dentro de un conjunto más amplio de reformas que abarca la exclusión de los analfabetos del derecho a elegir a sus gobernantes (con lo cual se excluía a la mayoría de la población adulta) y el cambio del sistema de elecciones indirectas por un sistema de elecciones directas. Y todas ellas se enlazan a un proceso político paralelo consistente en la centralización del poder del Estado y el debilitamiento del poder local.

El origen del cambio es reseñado por Basadre (1980) quien lo describe en el contexto de las contiendas electorales de finales del siglo XIX, caracterizadas por los reclamos del partido de los demócratas ante la institucionalización del falseamiento electoral. Señala el autor que la alianza entre civilistas y demócratas, con predominio del Senado en 1896, logró consensuar una fórmula de transición entre los intereses políticos de ambos

grupos políticos y aprobar la Ley de elecciones de 1896, que materializó el nuevo diseño de las instituciones electorales.

Es importante destacar el perfil de los partidos políticos implicados, los cuales estaban conformados por “una aristocracia plutocrática de gran prestigio y creciente fuerza económica que estaba asociada al dominio de la tierra (...) y que tendió a diseñarse como clase minoritaria, y frente a ella no pudieron ni las débiles clases medias, ni el naciente proletariado urbano, ni el artesanado sobreviviente, ni el dormido sector campesino” (Basadre, 1980: 57). Y, concretamente, sobre el partido Civil, que era el partido predominante, se afirma que: “el partido Civil o Civilista, creado por Manuel Pardo en 1871, era al comenzar el siglo XX, una agrupación dominada por las poderosas familias del país: Pardo, Aspíllaga, Cándamo, Barrera, Álvarez Calderón, Miroquesada (...) agrupación que orientó el gobierno hacia la privatización de la vida política” (Peralta, 2005: 83).

## **b.2. Principales rasgos institucionales (estructurales) del poder electoral centralizado**

También pueden apreciarse en una doble perspectiva: una formal (legal) y otra informal (real).

El nuevo diseño consistió, formalmente, en la creación de un organismo que representaba la máxima autoridad electoral, llamado Junta Electoral Nacional. Su cometido esencial era garantizar la pureza de las elecciones. Estaba integrada por (2) representantes del Senado, (2) representantes de la Cámara de Diputados, (4) representantes del Poder Judicial y (1) del Poder Ejecutivo; además, los partidos políticos tenían que elegir un adjunto con derecho a voz y voto para asistir a deliberaciones. Este organismo presidía una estructura estatal de alcance nacional que estaba integrada por la Junta Electoral Nacional, Juntas Electorales Departamentales,

Juntas de Registro Provincial, Juntas Escrutadoras de Provincia (las primeras en tener carácter permanente) y las Comisiones de Recepción de votos (Aguilar, 2002: 13).

Algunos cambios estructurales adicionales de relevancia fueron: i) en lugar de que el pueblo eligiera a las mesas, en adelante lo harían funcionarios especialmente nombrados para tal fin, ii) se abolió la calificación por ambas Cámaras del Legislativo y pasó a ser función de las mismas Juntas que declaraban el escrutinio y proclamación en provincias y departamentos. Respecto de esto último se dice que: “los dos borrones más negros del antiguo sistema fueron deshechos: la toma de mesas y la auto calificación parlamentaria” (Basadre, 1980: 52). En efecto, en adelante la incorporación a las Cámaras sería automática.

Se perfiló así una nueva estructura institucional dentro del esquema general de organización del poder del Estado. Su función esencial no era sólo ejercer autoridad sobre el proceso de conformación de la representación, sino que debía procurar la existencia de elecciones limpias, justas y competidas. Se pensó que la institucionalidad estructurada mediante la división de la autoridad electoral entre los tres poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) garantizaría dicho fin. (Se verifica aquí la teoría clásica de la gobernabilidad electoral).

En los hechos imperó una realidad estructural informal. Debido a que un solo partido dominó el Legislativo y el Ejecutivo. Además porque el Ejecutivo controlaba la designación de los magistrados del Poder Judicial. Esto echó por tierra no sólo la posibilidad de un efectivo ejercicio de autoridad electoral. También los valores básicos que orientaban su existencia: la protección de la competencia y la verdad del sufragio.

La literatura histórica reconoce unánimemente que, a partir de 1899, el Partido Civil llegó a monopolizar la Junta Electoral Nacional porque dominaba el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y porque, mediante influencias, lograron la obediencia del Poder Judicial (cuyos integrantes eran elegidos por el Poder Ejecutivo). Basadre (1980) y

Peralta (2011) destacan los innumerables rediseños de las reglas de integración, en función del juego de mayorías que prevalecían en cada oportunidad, buscando, por este medio, participar en las decisiones de la autoridad electoral.

Entonces si bien estructuralmente estamos hablando de un ente autónomo que presupone capacidad de controles mutuos entre los partidos en el poder, la concentración del poder en manos del partido Civilista impidió la inoperatividad de ese sistema de autoridad electoral. No llegó a institucionalizarse. Sobre todo porque la amplia aceptación que presupone la existencia de una institución no existe en este caso, debido a la exclusión de la mayoría de la población adulta. Tampoco operó la aceptación entre los partidos como únicos actores tenidos en cuenta. Una vez que vieron que operaba de acuerdo a sus intereses buscaban cambiar las reglas.

### **b.3. Principales rasgos institucionales (funcionales) de la nueva autoridad electoral central**

Las reformas relativas a las funciones electorales bajo el esquema centralizado implicó que, en adelante, la Junta Electoral Nacional tendría bajo su poder todo el proceso de sufragio, desde el censo electoral hasta la proclamación de candidatos también pueden apreciarse en una doble perspectiva: una formal (legal) y otra informal (real).

Peralta (2005:79) señala que el nuevo diseño distinguió y abarcó funciones de registro, administración y calificación (esta última a cargo de las Juntas escrutadoras). Estas últimas tenían la atribución de declarar la nulidad de las elecciones y convocar a nuevas elecciones, incluso instar a que el Juez a cargo de los asuntos criminales realice la investigación e interponga sanciones.

También señala que si bien el centralismo de la autoridad electoral permitió que desaparecieran las institucionalizadas prácticas ilegales del siglo XIX (la toma de mesas por los clubes políticos, las dualidades en el registro de votos, la calificación

parlamentaria), el nuevo diseño devino en los hechos, en una maquinaria administrativa utilizada para sostener en el poder a los partidos dominantes, Civil y Demócrata inicialmente, y sobre todo al Partido Civil. Entre las nuevas prácticas informales (ilegales) que se desplegaron bajo la autoridad de la Junta Electoral Nacional se destaca que “acomodó listas de contribuyentes (que servían para la elección de representantes de las Juntas departamentales), hizo falsos sorteos, acogió tachas imaginarias, eligió a representantes de las Juntas departamentales a conocidos agentes de políticos influyentes, etc.” (Aguilar, 2002: 39).

En las elecciones de 1919 se marca un punto de inflexión<sup>54</sup> pues las prácticas informales fraudulentas hacían insostenible la gobernabilidad de la época.

*el padroncillo de contribuyentes formados en el Ministerio de Hacienda fueron objeto de manipulaciones fraudulentas (...) individuos que no pagaban o pagaban muy poco fueron inscritos con altas cuotas, los que sí pagaban eran inhabilitados o rebajados (...) los padroncillos no estaban adaptados para los fines electorales, no indicaban nacionalidad del contribuyente, su edad, lugar de residencia (...) el fenómeno de la dualidad de las asambleas de mayores contribuyentes para las Juntas de Escrutinio (...) ocurría cuando un candidato veía que el personal de la Asamblea le era adverso a sus aspiraciones políticas, formaba otra, pues si ganaba la Asamblea el resultado de las elecciones era seguro (...) así el candidato y sus amigos escogían a personas de la Juntas de sufragio y escrutinio (Basadre, 1980: 76-80)*

En el oncenio de 1919 a 1930 se desestructura sustancialmente el diseño institucional y se retorna a la auto calificación por el Congreso suprimida en 1896.

---

<sup>54</sup> El punto de inflexión implica el inicio de un régimen conocido como el Oncenio de Leguía (antiguo representante del predominante Partido Civil de la época, pero al acceder al gobierno, desestructuró la Junta Electoral Nacional, convertida en una maquinaria de perpetuación ilegítima en el poder de sus ex aliados. Se afirma por ello que A. Leguía, que gobernó entre 1919 y 1930 acabó con la República Aristocrática peruana.

#### **b.4. Acotaciones sobre la relación entre la autoridad electoral centralizada y la ciudadanía**

Entre todas las funciones electorales, resalta de manera particular la función de registro, concebida, formalmente, como un ámbito administrativo al que se dotó de mayores incentivos de seguridad. Sin embargo, la exclusión política y reducción sustancial de la base social a partir de la ley del 12 de noviembre de 1986, que condicionó el voto al requisito de ser alfabeto, quitó todo sentido democrático e inclusivo al diseño de las Juntas de Registro. Existe una ciudadanía de mínima base social por la sobrevenida e intensiva política censitaria.

Al finalizar el periodo, la historia política da cuenta de la práctica desaparición de los partidos dominantes de la República Aristocrática y el encumbramiento de los primeros partidos de masa (el Partido Aprista Peruano y el Partido Socialista) que llevó a los nuevos actores políticos (incluidos Militares que competían por el poder) a aspirar a la “la creación de un poder electoral autónomo” (Peralta, 2005: 107).

En la época reseñada es casi imposible hablar del fenómeno institucional si no es como un instrumento jurídico y administrativo totalmente maleable a los intereses de los partidos políticos. Esto es lógico porque era una política de partidos, prácticamente sin electores. Era el juego político de los partidos políticos.

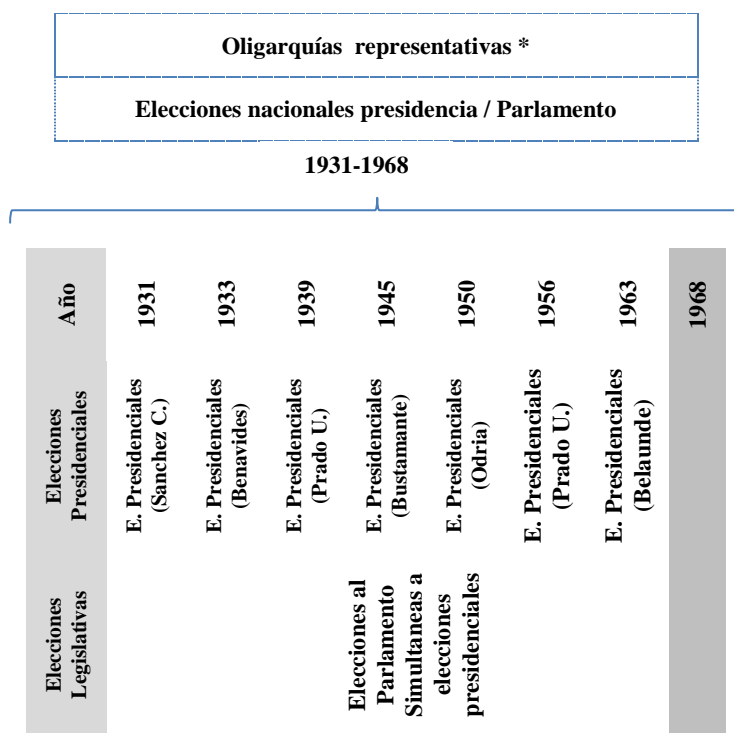
#### **C) Afirmación de una autoridad electoral centralizada y autónoma (1931-1968)**

Las reglas y prácticas informales que imperaron en el ejercicio del poder electoral - alejadas del sentido y fines previstos en el diseño formal introducidas en la reforma de 1896- generaron un entorno de inestabilidad sin precedentes en la vida política y electoral, en el primer cuarto del siglo XX.

El contra punto del poder de los partidos elitistas que propiciaron la existencia de una autoridad electoral débil, fueron otros partidos políticos, que aspiraban llegar al poder y que demandaban la existencia de una autoridad electoral capaz de imponer condiciones para una competencia justa y leal. Surgieron así, otras fuerzas políticas partidarias (partidos oligárquicos y partidos de masa) que ratificaron la necesidad de preservar la existencia de una autoridad electoral nacional. Pero además, decidieron reforzar el diseño de centralización y autonomía respecto de los partidos que controlaban el poder.

#### Esquema 4.4

**Dinámica política presidencial y parlamentaria (1931 a 1968)**  
que indica presencia y ejercicio de la autoridad electoral institucionalizada



Fuente: Elaboración propia con Información de JNE

### **c.1. El contexto político de afirmación de una autoridad electoral centralizada y autónoma**

En 1931 se consolidó un elemento decisivo de la vida política peruana: los partidos políticos de masa. Fue resultado de un creciente cuestionamiento al poder oligárquico que dirigía el gobierno del país. Los partidos de masa conformaron “los dos movimientos políticos que mayor influencia han tenido durante el siglo XX: el Partido Aprista de Víctor Raúl Haya de la Torre y el Partido Socialista fundado por José Carlos Mariátegui” (Manrique, 2006:39). No obstante su relevancia y el apoyo amplio de la ciudadanía de entonces, no pudieron acceder al poder porque fueron sistemáticamente proscritos de las elecciones, durante casi treinta años. Aun así, los partidos de masas determinaron el derrotero de la experiencia electoral en el periodo 1931-1968. La lucha por ser incluidos en la competencia electoral pasó –incluso– por etapas de cogobierno con los partidos oligárquicos, a pesar de su proscripción formal.

Sinesio López (2005) proporciona una visión amplia del contexto de la época. Menciona dicho autor, que el correlato de las oligarquías representativas fue la existencia de un Estado Oligárquico que desplegó relaciones de autoridad marcadas por la exclusión social y étnica, el patrimonialismo, las mediaciones políticas del gamonalismo, la violencia faccional, la debilidad institucional, la concentración de la propiedad y la tierra. Agrega que, en el plano económico, con la vigencia del Estado Oligárquico, Perú consolidó su engranaje en la economía mundial capitalista a través de la producción y exportación de azúcar, algodón, minería y petróleo.

De lo anterior, se desprende los principales ejes de la lucha política de la época, lo cual permite comprender la importancia de la mediación de los nuevos partidos para su consecución (Partido Aprista Peruano, Partido Socialista del Perú y luego los partidos de clase media). Por tales razones, la competencia electoral, seguía siendo el camino ineludible para la realización de un ideario político democrático amplio, que abarcó

demandas de cambios estructurales en el régimen de la tierra (la propiedad), en el régimen económico y social (Basadre, 1980; Manrique, 2006).

La profundización democrática en este periodo del siglo XX ocurre con la aparición de nuevos partidos políticos -en la década del '50- que representaron los intereses de la clase media en expansión (Acción Popular, Democracia Cristiana, Movimiento Social Progresista).

## **c.2. Rasgos estructurales del esquema centralizado y autónomo**

El estatuto electoral de 1931 determinó las reglas básicas del juego electoral del periodo analizado: un organismo electoral autónomo, la representación de minorías, el voto secreto y obligatorio (aun en el marco de políticas censitarias) y la tecnificación del registro electoral. El Poder electoral estaba conformado por el Jurado Nacional Electoral (integrado por el fiscal más antiguo de la Corte Suprema, un delegado de cada universidad nacional y cuatro delegados departamentales elegidos por sorteo), Jurados Departamentales y Mesas Electorales.

Fueron relevantes las modificaciones relativas al acceso a los máximos cargos de autoridad electoral porque reforzaron la autonomía estructural. Pero también instrumentaban diversas formas la intervención de otros poderes del Estado. El periodo concluye con una regla formal -prevista en el Decreto Ley 14250 (1962) - que prohíbe expresamente la integración por personas vinculadas a los poderes públicos. En adelante se permitió el acceso de nuevos actores a las máximas instancias de gobierno electoral. Ello dio lugar a una institución electoral con mayor capacidad de resistencia frente a los intentos de intervención del Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Tal como indica la teoría clásica de la gobernabilidad electoral, la competencia partidaria obligó a la creación de una autoridad electoral autónoma. El periodo que analizamos confirma dicho postulado. La autonomía se manifestó principalmente en el

proceso de verdadera ciudadanización y profesionalización que experimentaron las instituciones electorales. Pero a la vez, la integración de la máxima autoridad electoral seguía incluyendo a los miembros del Poder Judicial, pues eran nombrados por el Ejecutivo.

No obstante el refuerzo de la autonomía de la institución electoral, éste no rindió frutos debido a la ausencia de los elementos esenciales de la competencia electoral, los partidos políticos y los ciudadanos. El parlamento mantuvo proscritos a los dos más importantes partidos políticos hasta los años sesenta y, por otro lado, la mayoría de ciudadanos estuvieron excluidos del derecho al sufragio universal hasta 1979.

### **c.3. Los rasgos funcionales del esquema centralizado y autónomo**

Bajo el esquema que refuerza la centralización y autonomía de la autoridad electoral, el Jurado Nacional de Elecciones aparece como la máxima instancia de autoridad electoral concentrando funciones administrativas y jurisdiccionales y registrales, orientadas a lograr elecciones limpias y competitivas.

Sinesio López (2005: 116) señala que las elecciones de 1931, 1936, 1939, 1945 y 1956 tienen carácter semicompetitivo, pues a pesar de las restricciones impuestas al Partido Aprista Peruano y al Partido Socialista, había oportunidad de elegir entre dos o más candidato. La elección de 1950 se excluye de la lista porque se presentó un solo candidato. El mismo autor califica las elecciones de 1962 como las primeras elecciones competitivas con la participación de todas las fuerzas políticas organizadas, incluidos los partidos de clase media (Acción Popular, Partido Popular Cristiano y Partido Social Progresista), pero no dio frutos de gobernabilidad debido al Golpe de Estado del 18 de julio de 1962 y la posterior convocatoria a elecciones en 1963.

Por otro lado, Tuesta (2009) señala que: “el periodo de elecciones realmente competitivas solo se observa desde 1963, y libres e inclusivas (con jóvenes mayores de

18 y analfabetos), desde 1980. Antes de estas fechas, los procesos electorales se encontraban seriamente cuestionados (1931, 1939 y 1956), anulados (1936 y 1962) o con candidato único (1950)”.

No obstante que se definió la existencia de un Poder Electoral totalmente diferenciado y apartado de los otros Poderes Públicos, se va perfilando la importancia jurídica y administrativa y apolítica la autoridad electoral. Se perfila la imagen de un ente público técnico que organiza las elecciones sin favorecer a las partes, en base a la construcción de una lista de electores confiable.

#### **c.4. Acotaciones sobre la relación entre instituciones electorales y ciudadanía**

Entre las funciones electorales, destacó de manera particular las funciones de registro, pues permitió ejercer un mayor control sobre una de las más tradicionales fuentes de falseamiento del voto. Sin embargo, el alcance de su acción estaba condicionado por la subsistente política censitaria, que excluyó a las mujeres del derecho al voto hasta 1956 y, a la mayoría de la población, hasta 1979.

Es una época en la que la exclusión está aún institucionalizada. El derecho al voto es para unos pocos. Por tanto, la relevancia de los registros es cada vez más técnica y administrativa, pero existió una variante. En efecto, en este periodo se otorgó al Jurado Nacional de Elecciones la función del reconocimiento formal de la ciudadanía. Ciudadano y lector eran dos estatus que debían ser reconocidos por el Jurado Nacional de Elecciones. El cambio es significativo porque dejan de fundirse las nociones de ciudadano y elector (aunque en los hechos, un mismo título los identificaba – la Libreta Electoral– que era a la vez, título de identificación personal y título de sufragio).

#### **c.5 Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1978) e inicio del proceso de inclusión ciudadana**

El periodo de las oligarquías representativas culminó con el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. Bajo este régimen se ocurrieron cambios sociales estructurales, relevantes para la dinámica de las instituciones electorales postransición (1968-1978). Coincide con el inicio de un proceso de inclusión social sin precedentes, que impactó en el proceso de inclusión política plena.

Si bien fue un régimen que “se caracterizó por su hostilidad a los principios, mecanismos e instituciones propias de la democracia representativa” (Gonzales, 2005:10), a la par que interrumpió el desarrollo de las elecciones, generó un conjunto de cambios estructurales de carácter socio económico, que demandaron en la etapa de transición, la presencia de una estatalidad capaz de proteger (judicialmente) no sólo los nuevos derechos sociales y de propiedad que se reconocieron para amplias capas de población, sino que demandó la existencia de una estatalidad que les reconociera como ciudadanos formales y, por tanto, portadores de los derechos básicos de ciudadanía.

En este contexto, el Registro Electoral –adscrito al Jurado Nacional de Elecciones– emprendió un proceso de articulación de la ciudadanía formal que, no sólo tuvo efectos en los procesos políticos electorales inmediatos de la transición, sino en el efectivo ejercicio de los derechos civiles y sociales propiciados por el régimen del Gobierno Revolucionario. Fue un periodo en el que se “generó condiciones más favorables que antes para lograr una nueva democracia con más justicia social” (Sonborn y Panfichi, 1997:32).

#### **4.3. LAS INSTITUCIONES ELECTORALES PERUANAS EN EL PERIODO DE AMPLIA PLURALIDAD DE PARTIDOS Y SUFRAGIO UNIVERSAL. JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (1979 – 1992)**

A partir de este periodo empezaremos el análisis empírico-descriptivo de la presente investigación, puesto que, la literatura le califica de manera unánime como una etapa de efectiva democracia representativa, verdaderamente competitiva (por la inclusión de

todos los partidos que durante las décadas anteriores habían sido proscritos) y de amplia participación ciudadana (por la conquista del sufragio universal).

Bajo este periodo discurre la dinámica política que señala el Esquema 4.5, en un contexto en el que, a diferencia de las décadas pasadas, todas las agrupaciones tienen la posibilidad de competir, apoyadas por un electorado amplio como nunca antes, debido a la novísima conquista del voto universal. Es un contexto que determina la existencia de una nueva autoridad electoral que hará frente a tres procesos electorales nacionales (y también procesos electorales municipales).

### Esquema 4.5

#### Dinámica política presidencial y parlamentaria (1979 a 1992) que indica presencia y ejercicio de la autoridad electoral institucionalizada

Democracias representativas *	
Elecciones nacionales	
1979-1992	
Año	Elecciones
1978	Elecciones Asamblea
1980	E. Presidenciales (Belaunde)
1985	E. Presidenciales (García)
1990	E. Presidenciales (Fujimori)
1992	
	Elecciones Parlamentarias simultáneamente

Fuente: Elaboración propia

- Adicionalmente, las elecciones municipales de 1980, 1983, 1986 y 1989

El contexto político. El periodo inicia con la Asamblea Constituyente de 1978. En ella se materializó un conjunto de objetivos que guiaron el proceso de transición. Exigió a los Constituyentes dar continuidad de las medidas del régimen revolucionarios de las Fuerzas Armadas. Así consta en el Decreto Ley 21949, mediante el cual se convocó a elecciones para la Asamblea Constituyente indicando que, a través de ella, se debía “institucionalizar las transformaciones estructurales que se vienen llevando a cabo desde el 03 de octubre de 1968, así como definir la estructura del Estado, el ejercicio del pluralismo político y económico y los mecanismos de participación de la población y asegurar la plena vigencia de los derechos humanos, a través de una Constitución Política, como paso previo e indispensable a la transferencia del Poder.” La concreción de dichos objetivos implicó el inicio de un proceso político que se caracterizó por alinearse a los principios y requisitos de la democracia política representativa (Gonzales 2005: p.11).

Tanaka destaca la peculiaridad del periodo analizado como una etapa de la democracia peruana sin exclusiones políticas y señala que: “por primera vez en la historia, en el difícil contexto de la transición desde el gobierno militar, se estableció en el Perú una democracia sin exclusiones políticas, al permitirse la participación del APRA y de los partidos de izquierda, y plenamente inclusiva -como nunca antes en términos sociales, al legalizarse el voto de los analfabetos” (Tanaka, 1998:16).

No obstante lo anterior, Cotler (1993) nos recuerda que desde el inicio del régimen constitucional, agentes de la subversión fueron actores básicos del escenario político, al que ingresaron con gran violencia, siendo uno de sus objetivos centrales bloquear los procesos electorales de la época.

Bajo este contexto, aparece el Jurado Nacional de Elecciones como la suprema autoridad en materia electoral, configurando un específico ámbito de autoridad estatal, de alcance nacional, integrando el entramado de instituciones políticas del Estado, como un organismo autónomo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Presenta los siguientes rasgos: i) estructuralmente se define como un organismo constitucional autónomo, ii) también se constitucionaliza la función electoral como un conjunto de poderes concentrados bajo la autoridad Jurado Nacional de Elecciones, iii) se trata de un ámbito de poder estatal que incide en los partidos políticos que participan libremente en la competencia electoral e incide también en una ciudadanía amplia – como nunca antes– por efecto de la universalidad del voto y iv) participa de interacciones sistémicas con actores estatales y no estatales para efectos de lograr elecciones limpias y transparentes.

De acuerdo al marco teórico democrático que guía la presente investigación, una institución electoral participará del fenómeno democrático en la medida que se vincule directamente a la existencia y realización del régimen electoral, pero también, en la medida que exprese una institucionalidad estatal existente, operante, efectiva y –sobre todo– articuladora y garante de los derechos implicados en el ejercicio de ciudadanía política. A través del análisis de las dimensiones y características institucionales verifica la presencia o ausencia de vínculos con los aspectos fundamentales de la democracia.

#### **A) Atributos democráticos de la dimensión estructural (1979-1992)**

VE1. Forma o estructura autónoma: el Jurado Nacional de Elecciones (1979-1992). Es la primera característica institucional (estructural) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Esta vinculación obedece a que, la forma de organizar el gobierno electoral, en este periodo, se sustenta en el aislamiento de la estructura electoral de los otros poderes del Estado y en otras expresiones del dicho aislamiento estructural que, en conjunto, configuran una institución electoral autónoma. Representa, por tanto, una manifestación más perfecta de una de las reglas centrales del juego electoral –que se fue gestado en las décadas previas– que establece el alejamiento de los partidos políticos –a cargo de los poderes del Estado– del ejercicio de la autoridad electoral. Es, en definitiva, una característica que confirma la centralización y

autonomía de las instituciones electorales que sustentan el ejercicio de la autoridad electoral.

En términos de Mozzafar y Shedler (2003b), la institucionalización de la autonomía significó la declinación de los partidos a participar en el gobierno de la formación de la representación. Valga resaltar que diferencia de la formula estructural de este periodo, se diferencia del modelo de 1931 (también centralizada pero con participación intermitente de los partidos en el poder) y de la experiencia de 1896 (también centralizada pero con participación de los partidos en el poder y división de la autoridad electoral entre los poderes del Estado a su cargo).

Hemos identificado cuatro indicadores de la participación de este elemento institucional en la realidad democrática.

(V<sub>EI.1</sub>). El primer indicador de la forma autónoma –como característica de relevancia democrática– es la pluralidad de actores que participan en el diseño. Las Actas del Congreso Constituyente de 1978 demuestran la pluralidad de actores que definieron el diseño centralizado y autónomo del Jurado Nacional de Elecciones: el Partido Aprista Peruano, el Partido Popular Cristiano, Partido Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular, Partido Comunista del Perú, Partido Socialista Revolucionario, Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos, Unidad Democrática Popular, Partido Demócrata Cristiano, Unión Nacional y Movimiento Democrático Peruano (Diario de debates de la Comisión Principal de Constitución, Tomo I).

La estructura centralizada y autónoma fue validada por los actores partidarios al competir en una o más elecciones generales de la época (1980, 1985 y 1990) e, incluso, en las elecciones municipales, aceptando en todas ellas, la autoridad de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones. Se puede considerar que también por los propios ciudadanos que participaron en las elecciones.

(V<sub>E1.2</sub>). El segundo indicador institucional de la forma autónoma—como característica de relevancia democrática— es el aislamiento de la estructura del poder estatal tradicionalmente dominante. Es una manifestación más enfática del cumplimiento de la regla de juego electoral, según la cual, los partidos en el poder no intervienen en el ejercicio de la autoridad electoral. Se verifica en la propia autonomía institucional del Jurado Nacional de Elecciones del ámbito del Ejecutivo y del Legislativo. Valga precisar que, en Perú, el organismo que ejerció la autoridad electoral nunca estuvo integrado en la estructura del Ejecutivo ni del Legislativo (salvo, la cuota de autoridad electoral parlamentaria al ejercer las calificaciones de credenciales). Por tal razón esta característica alude a la realidad formal e informal.

De acuerdo a lo anterior, aunque se reiteró, en este periodo, el esquema estructural de la experiencia de 1931 y 1989, lo singular del contexto del 1979 fue la coincidencia de la autonomía formal con la práctica efectiva.

La Constitución Política de 1979 (Artículo 286 y ss.) y el presupuesto de la nación – donde figura el Pliego Presupuestal el Poder Electoral separado de los otros Poderes del Estado (Leyes de Presupuesto Nacional de 1980 y ss.) – confirman la autonomía formal. Es la evidencia más física del aislamiento de las instituciones electorales del ámbito de los partidos en el poder, en aras de preservar el principio de competencia.

(V<sub>E1.3</sub>). El tercer indicador de la forma autónoma es el aislamiento de la estructura del dominio político no estatal. Se refiere a actores que, estando fuera de la estructura del Estado, tienen el poder de bloquear el ejercicio de la autoridad electoral, es decir, la protección efectiva de los derechos implicados en la competencia electoral. En el periodo que analizamos destaca la vulnerabilidad de la estructura de autoridad electoral frente al terrorismo practicado por Sendero Luminoso.

El grupo terrorista antes mencionado operó a lo largo de toda la década del ochenta. Su estrategia de acceso al poder implicó la guerra frontal contra el Estado, empezando por el poder electoral institucionalizado. No evitó la realización de las elecciones generales, pero con frecuencia atacaron los centros de votación de ciudades con débil presencia estatal, lo cual no permitió la participación libre de candidatos y ciudadanos –sobre todo– en las zonas declaradas en emergencia (ONPE, 2005; Informe de la Comisión de la Verdad, Tomo I).<sup>55</sup>

(V<sub>EI.4</sub>). El cuarto indicador es la presencia de una forma autónoma que evita la concentración del poder electoral mediante la creación de dos o más organismos electorales autónomos. Esta separación orgánica no se dio en el periodo que analizamos. No obstante ello, resaltamos que, de acuerdo al marco teórico que seguimos, el principio de separación de poderes no sólo es un criterio ordenador del Estado, sino también un mecanismo de control del poder en la democracia.

VE2. Integración o acceso a máximos cargos electorales (1979-1992). Es la segunda característica institucional (estructural) vinculada a la realización democrática del país. La vinculación obedece a que se trata de una realidad institucional que expresa un mecanismo de refuerzo de la estructura autónoma de la autoridad electoral. Participa, así, del proceso de aislamiento del poder electoral de todo intento de intervención de los partidos que controlan los poderes públicos y que, a la vez, compiten por el poder. Consecuentemente, participa de las reglas que definen la competencia electoral. Así mismo, contribuye a configurar una estatalidad capaz de garantizar la efectiva protección de los derechos de ciudadanía política. La integración en este periodo es no partidista. Se diferencia del periodo anterior (1931), porque el carácter no partidista de la integración se sostuvo –en lo formal– ininterrumpidamente.

---

<sup>55</sup> La Comisión de la Verdad destaca que la guerra declarada al Estado –por Sendero Luminoso– tuvo como primera acción subversiva la quema pública de ánforas electorales en el distrito de Chuschi (Cangallo – Ayacucho) el 17 de mayo de 1980, en pleno desarrollo de las elecciones generales. Así mismo, las acciones de bloqueo abarcó el asesinato de autoridades electorales y el atentado contra la vida del presidente del Jurado Nacional de Elecciones, poco antes de la segunda vuelta electoral de las elecciones de 1985

(V<sub>E2.1</sub>). El primer indicador de la integración –como característica de relevancia democrática– es la pluralidad de actores que participan en su diseño. Nuevamente, encontramos prueba de esta pluralidad en el espacio de deliberación de la Constituyente de 1978, en el que se acordó la regla de integración no partidista.

También encontramos prueba de dicha pluralidad en el proceso de aprobación de la Constitución de 1979, ámbito en el que se dispuso que el Jurado Nacional de Elecciones estaría conformado por: (1) miembro elegido por la Corte Suprema de Justicia entre sus magistrados jubilados o suplentes, quien además presidiría el organismo electoral; (1) miembro designado por la Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú; (1) elegido por el Colegio de Abogados de Lima; (1) elegido por los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades nacionales; (3) miembros elegidos por sorteo entre los ciudadanos propuestos por los Jurados Regionales de Norte, Centro y Sur de la República (Artículos 287 y 288). En dicho ámbito se dispuso además que constituían altos cargos para los que se exigía los mismos requisitos que para ser Senador.<sup>56</sup>

Esto último permite apreciar que, aunque el acceso a máximos cargos de autoridad electoral no se desarrolló vía elecciones, sí demandaba amplia legitimidad, por el carácter vinculante y general de sus decisiones (jurisdiccionales y administrativas). En definitiva, permite apreciar la legitimidad del origen de las instituciones electorales.

---

<sup>56</sup> La integración no partidista del Jurado Nacional de elecciones consagra una regla que ya se ensayaba en las décadas anteriores. Así por ejemplo, en 1931, la ley electoral 7173, definió la integración por el fiscal más antiguo de la Corte Suprema, representantes de las universidades nacionales y cuatro miembros elegidos por Jurados Departamentales; sin embargo, en 1949, se modificó la regla de integración por una fórmula de composición partidista en el que intervenían representantes del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (época en que los representantes del Poder Judicial eran designados por el Ejecutivo); Finalmente, en 1962, una nueva ley electoral (DL 14250) determinó el regreso de la regla de integración no partidista, regla que se confirmó en el Pacto Constitucional de 1979.

(V<sub>E2.2</sub>). El segundo indicador de la integración –como característica de relevancia democrática– es la presencia plural de aspirantes, no vinculados a los partidos políticos ni a los Poderes Públicos (salvo los miembros suplentes y jubilados de la Corte Suprema). La prueba de ello radica en la naturaleza de las instituciones diversas de las que procedían los miembros del Jurado Nacional de Elecciones. Esta pluralidad reflejaba la consolidación de la ciudadanización de la autoridad electoral en 1979. Es otra manifestación del cumplimiento de la regla de no participación (directa o indirecta) de los partidos políticos en el ejercicio de la autoridad electoral.

(V<sub>E2.3</sub>). El tercer indicador es la pluralidad en la postulación y designación. La prueba de su presencia radica en los ámbitos institucionales diversos de los que procedían los miembros del Jurado Nacional de Elecciones (Corte Suprema, Federación Nacional de Colegios de Abogados del Perú, Colegio de Abogados de Lima, Facultades de Derecho de las universidades nacionales y Ciudadanos adscritos a las jurisdicciones electorales del norte, centro y sur del país). No obstante ello, subsistió un mecanismo formal de intervención indirecta del Ejecutivo en el proceso de integración de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones. Consistía en la potestad de la Presidencia de la República de nombrar a los miembros de la Corte Suprema, siendo a la vez, la Corte Suprema, la encargada de designar al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

(V<sub>E2.4</sub>). El cuarto indicador es el cumplimiento efectivo de las reglas de integración. Exige verificar no sólo la pluralidad de aspirantes, la pluralidad en la postulación y en la designación, sino también el efectivo refuerzo del alejamiento de los partidos en el poder del gobierno electoral. En el periodo que analizamos, se cuestionó la designación de la Presidencia del Jurado Nacional de Elecciones del periodo 1980 - 1985, debido a que, como representante de la Corte Suprema, no reunía los requisitos para presidir el Jurado Nacional de Elecciones, al no ser vocal, ni jubilado, ni suplente de aquélla. El parentesco con el Presidente de la República electo en 1980, su militancia en el partido de gobierno (Acción Popular) y su desempeño

laboral previo en la secretaría de la Presidencia de la República, fueron razones adicionales del cuestionamiento (ONPE, 2005).

VE3. Independencia de las máximas autoridades electorales (1979-1992). Es la tercera característica institucional (estructural) vinculada a la realización democrática del país. Asegura el proceso de aislamiento del gobierno electoral de la intervención de los actores políticos (partidos) a cargo de los otros poderes del Estado, que a la vez, compiten por el poder. Es un refuerzo de la autonomía institucional y asegura, por tanto, la regla de la competencia. Incide en la dimensión subjetiva de la estructura electoral (las personas que ocupan los máximos cargos electorales). Responde a la necesidad de evitar que sean el medio de intervención de los partidos competidores en la esfera de las decisiones electorales.

(V<sub>E3.1</sub>). El primer indicador de la independencia –como característica de relevancia democrática– es la presencia plural de actores en su diseño. El espacio de negociación de la Constituyente de 1978 –y la propia Carta de 1979– acreditan dicha pluralidad. Así mismo, se constata en la validación o actualización de dicho consenso durante el desarrollo de los tres procesos electorales nacionales de la época: 1980, 1985 y 1990.

(V<sub>E3.2</sub>). El segundo indicador de la independencia es la existencia de mecanismos institucionales que evitan el dominio político ilegítimo en la dimensión subjetiva de la estructura mediante sanciones expresas a las máximas autoridades electorales. Las fuentes no acreditan, de manera indubitable, la posibilidad de acusación constitucional contra las máximas autoridades electorales –en tanto altos funcionarios del Estado–.<sup>57</sup> Tampoco se acreditan prácticas de exigencia de

---

<sup>57</sup> La acusación constitucional es la forma de viabilizar las sanciones a los máximos funcionarios del Estado, autoridades de relevancia política. Aunque sin duda las leyes penales tipificaban delitos de función, la posibilidad de la acusación constitucional es indicativa de la máxima relevancia y rol político de los funcionarios.

responsabilidad a los miembros del Jurado Nacional de Elecciones, en ninguno de los tres procesos electorales.

(V<sub>E3.3</sub>). El tercer indicador de la independencia –como característica de relevancia democrática– es la existencia de mecanismos institucionales que eviten el dominio político en la dimensión subjetiva de la estructura mediante sanciones legales expresas a representantes de otros poderes estatales, por intervenir o influir en las decisiones de las máximas autoridades. La Constitución de 1979 viabilizó esa posibilidad mediante la fórmula general de la acusación constitucional a los miembros del Senado, Cámara de Diputados y altos funcionarios del Estado (art. 183); y de manera específica, estableció la regla de acusación constitucional al Presidente de la República por impedir la reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones (Art. 210).<sup>58</sup>

(V<sub>E3.4</sub>). Las fuentes consultadas no registran casos de aplicación efectiva de los mecanismos de aseguramiento de la independencia de las autoridades electorales, en ninguna de las tres ocasiones electorales relevantes del periodo analizado: 1980, 1985 y 1990.

**VE4. Rendición de cuentas (1979-1992)** Es la cuarta característica institucional (estructural) vinculada a la realización democrática. La vinculación obedece a que materializa el necesario control que demandan todos los ámbitos de gobierno en democracia. Así mismo, la posibilidad de control del ámbito del gobierno electoral, perfila la relevancia de una estatalidad necesaria para la protección de los derechos esenciales para la participación política y para la garantía de la competencia electoral. Ratifica además la autonomía institucional. A pesar de dicha relevancia, no es parte de las características de las instituciones electorales en el periodo que analizamos.

---

<sup>58</sup> El indicador comprende también sanciones para actores no estatales. Tampoco se registra evidencias

(V<sub>E4.1</sub>). El primer indicador de la rendición de cuentas –como característica de relevancia democrática- es la pluralidad de los actores que participan en el diseño de mecanismos de rendición de cuentas. En este caso, las fuentes no indican que, en el espacio de negociación de la Constituyente de 1979, se establecieran mecanismos de rendición de cuenta que implicaran al Jurado Nacional de Elecciones. Salvo, las rendiciones de índole económica o presupuestal.

(V<sub>E4.2</sub>). El segundo indicador de la rendición de cuentas es el deber de informar ante otras instituciones de rango constitucional sobre los resultados efectivos del ejercicio de la autoridad electoral. Las fuentes no lo acreditan.

(V<sub>E4.3</sub>). El tercer indicador es la existencia de instituciones autorizadas a prevenir o sancionar acciones u omisiones del gobierno electoral. Aunque cualquier representante del Legislativo tenía la facultad de solicitar al Jurado Nacional de Elecciones los informes necesarios para llevar a delante la función fiscalizadora, las fuentes no dan cuenta de actuaciones parlamentarias de fiscalización en dicho sentido

(V<sub>E4.4</sub>). Tampoco se han encontrado referencias sobre el cuarto indicador que mide la presencia del ejercicio efectivo de rendición de cuentas por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

## **B) Funciones o poderes electorales concentrados (1979-1992)**

VF1. Amplitud de los Poderes electorales (1979-1992). Es la primera característica institucional (funcional) vinculada a la realización democrática del país. Refuerza el proceso de aislamiento –de los partidos a cargo del Ejecutivo y Legislativo– del gobierno electoral. Se manifiesta en la relevancia y amplitud de los poderes electorales que deben separarse de otros ámbitos de la autoridad del Estado, para hacer viable la competencia electoral, la efectiva inclusión de la ciudadanía y la existencia de un ámbito de autoridad estatal capaz de velar por su cumplimiento.

Es una característica que permite valorar la forma en que se organiza un ámbito de poder estatal que, ineludiblemente, sancionar y garantizar los derechos implicados en el proceso de conformación de la representación. En este periodo, la amplitud de los poderes abarca la administración o gestión de las elecciones y la justicia electoral.

(V<sub>FI.1</sub>). El primer indicador de la amplitud de poderes –como característica de relevancia democrática– es la inclusión del poder de gestión y administración de elecciones. En el periodo que analizamos, Jurado Nacional de Elecciones decide sobre la organización de las elecciones con carácter exclusivo y excluyente. En su ejercicio no intervienen ni El Ejecutivo, ni el Legislativo, ni el Poder Judicial. Así lo acredita la organización efectiva de los procesos electorales nacionales de 1980, 1985 y 1990.

(V<sub>FI.2</sub>). El segundo indicador que manifiesta la amplitud de poderes –como característica de relevancia democrática– es la inclusión del poder de jurisdicción electoral. En el periodo que analizamos, el Jurado Nacional de Elecciones decide en instancia final la resolución de las controversias electorales. Esto es así, porque la Constitución de 1979 creó la jurisdicción electoral como una jurisdicción especial. Confirmó así, el alejamiento del Poder Judicial del ejercicio de la autoridad electoral. Por tanto, es un indicador que conecta la característica –a la que manifiesta– con uno de los atributo de la democracia (un Estado capaz de garantizar los derechos de la ciudadanía política y la competencia electoral).

(V<sub>FI.3</sub>). El tercer indicador de la amplitud de poderes –como característica de relevancia democrática– es la inclusión de poderes relativos a la articulación efectiva de los derechos indispensables para el ejercicio de la ciudadanía política. En el periodo analizado existió el Registro Electoral a cargo de la construcción del padrón electoral, pero primó sólo con relevancia jurídica y administrativa.

(V<sub>FI.4</sub>). El cuarto indicador que manifiesta la amplitud de poderes –como característica de relevancia democrática– es la inclusión de poderes electorales cuasi legislativos. Las fuentes no acreditan su presencia en el periodo analizado.

Desde la perspectiva jurídica, Paniagua (1996) señala que la orientación que se plasma en la Constitución de 1979 –en torno a la institución electoral– busca fortalecer al Jurado Nacional de Elecciones como órgano de registro, administración y justicia electoral en base a principios e instituciones nacidas de los concesos legales de 1931 (D.L. 7177 y 7287) y 1962 (DL 14250 y 16152). Sin embargo, debemos decir que, desde la perspectiva democrática, el Pacto Constitucional de 1979, institucionaliza el Poder Electoral de una manera diferente, porque los valores que encarnan son distintos a la legislación anterior. Aunque la estructura y funciones sean la misma, la diferencia sustancial se encuentra en el significado del sufragio universal y la efectiva competencia electoral y su impacto en la democratización del país. Los nuevos valores acordados manifestaron la prevalencia de los ciudadanos en la vida política, a diferencia del periodo anterior, en el que sólo prevalecían los partidos.

VF2. Formas de evitar concentración y abuso de poderes electorales (1979-1992). La segunda característica institucional (funcional) vinculada a la realización democrática es la concentración o la separación de poderes o funciones electorales en dos o más organismos electorales. El periodo que analizamos no se problematiza el peligro de abuso del Poder Electoral atribuido al Jurado Nacional de Elecciones. Por el contrario, la concentración de poderes en un solo órganos era la mejor respuesta institucional al régimen dictatorial inmediato anterior, y también, la mejor respuesta a la experiencia previa al gobierno de las Fuerzas Armadas, caracterizada por la intervención ilegítima de los poderes del Estado en el ámbito de la autoridad electoral.

De allí que, en el periodo analizado, la concentración de poderes electorales en un solo organismo electoral (autónomo) es una manifestación de empoderamiento institucional. Se refuerza así la existencia de un ámbito de autoridad estatal que garantice la

competencia entre las agrupaciones políticas, proteja y articule efectivamente los derechos de ciudadanía implicados en el régimen electoral. Por ende, en el periodo analizado, la concentración de funciones en un solo organismos electoral representa la culminación del proceso de aislamiento de los Poderes Públicos del ámbito de ejercicio de la autoridad electoral<sup>59</sup>

(V<sub>F2.1</sub>). El primer indicador del sentido democrático de la concentración del poder electoral en un solo organismo electoral es la pluralidad de actores que definieron la regla de la concentración. En las Actas de la Asamblea constituyente de 1978, se acredita dicha pluralidad.

(V<sub>F2.2</sub>). El segundo indicador del sentido democrático de la concentración del poder electoral es la capacidad de bloquear las intervenciones de otros poderes del Estado. La concentración de poderes electorales va aparejada con el proceso de alejamiento de otros actores políticos del ámbito de las decisiones de autoridad electoral, conforme se ha indicado líneas arriba.

Las fuentes no acreditan la ocurrencia de los indicadores (V<sub>F2.3</sub>) y (V<sub>F2.4</sub>).

VF3. Poder cuasi legislativo electoral (1979-1992). Es la tercera característica (funcional) vinculada a la realización democrática del país. Expresa poder de decisión con efectos generales y que es distinta a la capacidad decisoria de otros ámbitos del poder estatal. Se distingue del decisor político natural (Legislativo) y del ente reglamentador de leyes natural (Ejecutivo).

Alude a una capacidad decisoria especial que refuerza la organización de un ámbito del poder estatal diferente a los otros poderes públicos. Así mismo, refuerza la existencia de una estatalidad con capacidad de garantizar los derechos políticos y la competencia

---

<sup>59</sup> La separación del Poder Legislativo (a cargo de la calificación de elecciones y el más importante tema de controversias electorales) ya se había ensayado con las reformas de 1896. Pero definitivamente quedó afirmada a partir de las reformas electorales de 1931.

electoral, incluso desde el ámbito de la elaboración de las reglas del juego democrático al que se refieren Mozzafard y Schedler (2003b). Representa otra manifestación del aislamiento de los representantes electos del ejercicio del gobierno electoral, pero que en este caso, no implica exclusión, sino más bien, inclusión de las autoridades electorales en el ámbito de la elaboración y negociación de las reglas que definen el gobierno electoral.

(V<sub>F3.1</sub>). El primer indicador del Poder cuasi legislativo –como característica de relevancia democrática– es la presencia plural de actores en la decisión de conceder este poder a las autoridades electorales. Sin embargo, no existen fuentes formales o informales que demuestren la intensión plural de conceder alguna forma de poder cuasi legislativo al Jurado Nacional de Elecciones.

(V<sub>F3.2</sub>) El segundo indicador es la capacidad decisoria de alcance general mediante iniciativas de ley, capacidad reglamentaria, etc. Las fuentes tampoco registran la existencia de este tipo de poder en el periodo analizado.

(V<sub>F3.3</sub>). El tercer indicador del poder cuasi legislativo electoral es la capacidad de desenvolvimiento en el ámbito de formulación de políticas públicas en materia de desarrollo democrático. Las fuentes no acreditan su ocurrencia.

(V<sub>F3.4</sub>). El cuarto indicador es la capacidad decisoria a través de la interpretación vinculante de alcance general y los efectos políticos resultantes de la judicialización de la política (proclamación de gobernantes electos y sus efectos en la gobernabilidad, o la declaración de nulidades de elección o tachas de candidaturas y los efectos en la gobernabilidad de las ciudades). Aunque no se enuncia expresamente a nivel constitucional, sí es claro que, al constituir una jurisdicción especial, es decir, totalmente autónoma al Poder Judicial, sí tuvo capacidad decisoria de alcance general derivada del carácter irreversible y vinculante de sus decisiones.

Incluso no estuvieron sujetas al control de constitucionalidad a cargo del Tribunal de Garantías Constitucionales (Abad, 2002).

VF4. Poder de administración o gestión electoral (1979-1992) Es la cuarta característica institucional (funcional) vinculada a la realización democrática del país. La vinculación obedece a que representa un ámbito de acción estatal, indispensable para la organización y materialización del proceso electivo y para encausar la participación de los actores (ciudadanos y partidos políticos) en la conformación de la representación. Es el típico poder de gobierno electoral que, desde décadas atrás, se aisló de otros ámbitos de ejercicio de la autoridad ele estatal dominada por los partidos políticos que, a la vez, competían por el poder. En ese sentido, es manifestación del proceso de democratización o realización democrática del país. En el periodo que analizamos, el Jurado Nacional de Elecciones controla todo el proceso de organización de elecciones a nivel nacional. Reforzó la idea de un gobierno electoral autónomo y con efectiva capacidad de ejecución de las reglas esenciales del juego electoral.

(V<sub>F4.1</sub>). El primer indicador del poder de administración electoral –como característica institucional de relevancia democrática–es la pluralidad de actores que participan en su diseño como poder exclusivo y excluyente de la autoridad electoral. Las Actas de la Asamblea Constituyente de 1978 y la propia Constitución de 1979 acreditan que el Jurado Nacional de Elecciones tenía a su cargo la organización de los procesos electorales. Le competía conocer las materias relativas al ejercicio del derecho de sufragio, la validez o nulidad de las elecciones, la proclamación de los elegidos, la expedición de credenciales, los procedimientos electorales y las demás señaladas en la ley.

(V<sub>F4.2</sub>). El Segundo indicador del poder de administración electoral –como característica institucional de relevancia democrática–es la pluralidad de actores implicados en la efectiva capacidad de gestión de procesos electorales. Las fuentes relativas al desarrollo de los procesos generales o nacionales de 1980, 1985 y 1990

indican que, en el despliegue de la organización de tales elecciones, fue fundamental la concurrencia de otros actores políticos (partidos políticos, observadores, otras instituciones del Estado). Se trata de una capacidad organizativa que involucró actos de control y transparencia que influyeron en la aceptación de los resultados. Se sustentó en el poder prevalente del máximo organismo electoral.

(V<sub>F4.3</sub>). El tercer indicador del poder de administración electoral –como característica institucional de relevancia democrática– es la efectiva capacidad de gestión de procesos políticos no representativos (consultivos o de participación directa). Las fuentes no acreditan la participación del Jurado Nacional de Elecciones en la organización de otros procesos de participación política o de control. Bajo el régimen constitucional de 1979, sólo era posible la iniciativa legislativa como mecanismo de participación alternativo a las elecciones. Al Jurado Nacional de Elecciones le correspondía la verificación de las firmas de los ciudadanos autorizados para presentar una iniciativa de ley.

(V<sub>F4.4</sub>). El cuarto indicador es la credibilidad y desempeño. No se registran estudios de opinión referidos a la credibilidad y desempeño del Jurado Nacional de Elecciones en los procesos electorales de 1980, 1985 y 1990. Pero sí existen referencias que indican que, su desempeño en las elecciones de 1980 y 1985, estuvo caracterizado por “incorrecciones en la actualización del padrón electoral; deficiencias en la confección de la cédula sufragio que no tomó en consideración a los electores iletrados; la mala distribución del material electoral originó que en algunas localidades del país no se realizara la votación y en otras se confundieron las cédulas de otras localidades. Finalmente, el proceso electoral no estuvo exento de la influencia del Ejecutivo.” (Centro de Investigaciones Electorales, ONPE, 2005).

VF5. Función jurisdiccional electoral (1979-1992) Es la quinta característica institucional (funcional) vinculada a la realización democrática del país. La vinculación obedece a que manifiesta la existencia de un sistema legal y judicial con capacidad de

proteger y garantizar la limpieza de la contienda electoral y los derechos implicados en la ciudadanía política. Incluso desde las teorías procedimentales de democracia, se ha insistido mucho en que no es posible la democracia sin un sistema legal que preste, efectivamente, la protección y garantías antes mencionadas. En el periodo analizado, el Jurado Nacional de Elecciones materializa la realidad judicial electoral del Perú. La afirmación de la jurisdicción electoral como jurisdicción especial en el periodo bajo estudio puede tener dos explicaciones: O la desconfianza en el Poder Judicial, o la necesidad de resolver de manera expeditiva conflictos que por su naturaleza no pueden dilatarse en el tiempo.

(V<sub>F5.1</sub>). El primer indicador del poder de jurisdicción electoral –como característica institucional de relevancia democrática–es la pluralidad de actores que intervienen en su diseño como jurisdicción especial. Las Actas de la constituyente de 1978 y la Carta Constitucional resultante acreditan dicha pluralidad de actores. La ruptura del principio de jurisdicción universal, es un elemento adicional indicativo de la relevancia política y democrática de esta característica institucional.

(V<sub>F5.2</sub>). El segundo indicador es el pleno acceso a la justicia electoral para los partidos políticos. No se registran estadísticas que indiquen esta plenitud de acceso de todos los grupos competidores, pero las fuentes formales dejan ver amplia posibilidad de acceso a la justicia electoral para los partidos competidores en las elecciones de 1980, 1985 y 1990.

(V<sub>F5.3</sub>). El tercer indicador es el pleno acceso de los ciudadanos a la justicia electoral. No se encuentran datos respecto de la capacidad de acceso de los ciudadanos electores a la jurisdicción electoral. Las características socioeconómicas de la década, aunada la generalización de la violencia terrorista, no permiten afirmar el acceso amplio de los ciudadanos a la justicia electoral. Agréguese a ello, el perfil socioeconómico de la población adulta que tuvo posibilidad de participación política

debido a la reciente conquista del sufragio universal, lo cual respalda el carácter improbable del pleno acceso de los ciudadanos a la justicia electoral.

(V<sub>F5.4</sub>). No operó el control de constitucionalidad en dicho periodo por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales (Abad, 2002).

VF6. Ausencia Poder de articulación de los derechos básicas para el ejercicio de la ciudadanía política (1979-1992). El poder de articulación de los derechos básicos para el ejercicio de la ciudadanía política es la sexta característica institucional (funcional) implicada en la realización democrática del país. Sin embargo, en el periodo que analizamos, no concurre esta característica institucional, salvo la capacidad de articulación efectiva de la condición de elector (V<sub>F6.4</sub>). El Jurado Nacional de Elecciones de la época dirigía el Registro Electoral como una actividad de relevancia administrativa mayor. La importancia de esta subestructura fue particular debido a que permitió distinguir claramente la condición de ciudadano de la condición de elector. Es relevante porque en las décadas previas ser elector implicaba ser ciudadano. No obstante ello, durante este periodo, subsistieron elementos de confusión de ambas condiciones, por ejemplo, la acreditación de ambas condiciones mediante el mismo documento (Libreta Electoral). El mismo efecto generaba la regla del voto obligatorio.

Recién, en los periodos posteriores, se comprenderá que la viabilidad de los derechos políticos fundamentales no sólo se sustenta en la declaración del derecho al sufragio universal (Legislativo), sino el previo reconocimiento estatal de la personalidad jurídica, de la ciudadanía, del reconocimiento de la condición de elector y su permanente protección legal.

### **C) La realidad sistémica del modelo institucional concentrado (1979-1992)**

La realidad sistémica de las instituciones electorales alude a un conjunto de interacciones inter institucionales en las que participa diversas instituciones del sistema

política, incluidas las instituciones electorales. Son interacciones de relevancia democrática. De acuerdo al marco teórico que seguimos, la realidad sistémica representa recursos de poder diferentes a los que subyacen en la dimensión funcional y estructural. Por tanto, tienen potencial empírico propio para acreditar el vínculo de las instituciones electorales con la realización democrática de un país.

VS1. Interacciones para la negociación del diseño y rediseño de las instituciones electorales (1979-1992). Es la primera característica institucional (sistémica) implicada en la realización democrática del país. Enfoca la realidad institucional como práctica, más que como conjunto de reglas de juego. Son prácticas que materializan interacciones con otros actores del sistema político para efectos de concretar intereses relativos al propio (re) diseño de la institución electoral (por ende, relativos a los alcances del poder electoral). Simboliza la propia lucha institucional por salvaguardar el ámbito del poder electoral, siempre sujeto a la posibilidad de transformarse en un ámbito de ejercicio de gobierno a cargo de los representantes electos que, a la vez, son contendores en el proceso electoral.

(V<sub>SI.1</sub>). El primer indicador de esta práctica de interacción –como característica institucional de relevancia democrática– es la participación de la máxima autoridad electoral en los debates parlamentarios por invitación del Legislativo. El Diario de Debates de la Comisión de Constitución de la Constituyente de 1978 acredita que el Presidente del Jurado Nacional, de ese entonces, acudió a defender la postura institucional respecto de del diseño institucional que se proponía consignar en el nuevo precepto constitucional. Destaca el máximo interés de los Constituyentes por escuchar al representante del Jurado Nacional de Elecciones.

Las fuentes no acreditan otras formas de interacción de la autoridad electoral en las negociaciones relativas a su propio diseño o rediseño. Por ello, no es posible valorar los tres siguientes indicadores: Derecho de voz de las máximas autoridades

electorales en el Legislativo (V<sub>S1.2</sub>), derecho de iniciativa legislativa para su propio rediseño (V<sub>S1.3</sub>) y posición institucional vinculante para el Legislativo (V<sub>S1.4</sub>)

VS2. Interacciones democráticas en la organización de la competencia y otros procesos de participación política (1979-1992). Es la segunda característica institucional (sistémica) implicada en la realización democrática del país. Se materializa en la capacidad de las instituciones electorales de interactuar con actores políticos diversos para efectos de la transparencia y vigilancia de los procesos electorales. No son interacciones de orden administrativo o jurídico. Son interacciones que permiten evidenciar la relevancia del Jurado Nacional de Elecciones como articulador de la participación de actores diversos para la credibilidad de los procesos electorales.

(V<sub>S2.1</sub>). El primer indicador de la presente interacción –como característica institucional de relevancia democrática– es la pluralidad de actores que participaron en la gestión o realización de los procesos electorales nacionales de 1980, 1985 y 1990. Diversas fuentes indican la implicación de diversos actores institucionales en el desarrollo de los procesos electorales con la finalidad de articular mecanismos de control y transparencia.

(V<sub>S2.2</sub>) El segundo indicador es la interacción con partidos políticos. Las fuentes indican la existencia de dos tipos de interacciones de relevancia democrática, en el periodo analizado. La primera, de prevalencia de los partidos sobre el Jurado Nacional de Elecciones, en razón de su capacidad natural de decidir las reglas básicas de la competencia electoral (en el ámbito Legislativo). La segunda interacción muestra la prevalencia del Jurado Nacional de Elecciones sobre los partidos políticos contendores, debido al ejercicio de la autoridad jurisdiccional y administrativa en el desarrollo de los procesos electorales.

(V<sub>S2.3</sub>) El tercer indicador es la interacción con actores de la sociedad civil nacional, regional, local e internacional. Los mecanismos de observación electoral aun no

constituían una forma de interacción relevante para la credibilidad de las elecciones en el periodo analizado.

(V<sub>S2.4</sub>) El cuarto indicador es la interacción con la ciudadanía en general mediante medios de comunicación masiva pertenecientes a la propia institución electoral. Todo ello durante los procesos electorales de 1980, 1985 y 1990. Las fuentes no revelan interacciones que perfilen un rol comunicador (Brenes 2011, b) relevante por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

VS3. Interacciones para la articulación de los derechos implicados en el ejercicio de la ciudadanía política (1979-1992). En el periodo que analizamos, las fuentes no acreditan la presencia de la tercera característica (sistémica) implicada en la realización democrática del país. Como ya indicamos, es relevante el Registro Electoral aunque prevalezca su sentido jurídico y administrativo. Es un contexto en el que considera que la conquista del sufragio universal era el máximo indicador de la inclusión ciudadana. El derrotero de la participación política, en los años siguientes, demostrará que pueden coexistir el sufragio universal y situaciones críticas de exclusión política. Este fenómeno generalizado en varios países de Latinoamérica, llevará a postular la efectiva realización de la ciudadanía política como atributo esencial de la democracia (O'Donnell, 2010).

VS4. Interacciones democráticas en el proceso de judicialización de la política (1979-1992). Es la cuarta característica (sistémica) implicada en la realización democrática del país. Se materializa en su capacidad de interacción con actores políticos vinculados al proceso de judicialización de la política, es decir, las interacciones que determinan el engranaje completo de la institucionalidad del sistema judicial que garantiza los derechos políticos, civiles y sociales básicos.

Las fuentes no acreditan la ocurrencia de estas interacciones democráticas en el periodo analizado, puesto que la actividad jurisdiccional electoral se concentró en el Jurado Nacional de Elecciones. No se debatió, por ejemplo, el cuidado de la

constitucionalidad de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones por parte del Tribunal Constitucional.

El periodo cierra con un contexto poco favorable a las instituciones de la democracia representativa (incluidas las instituciones electorales). Se expresa en la grave crisis de credibilidad en los partidos políticos que compitieron en las tres elecciones de 1980, 1985 y 1990. La manifestación más relevante fue la práctica desaparición de los partidos del escenario político. Ello implicó el surgimiento de un tipo de representación independiente (políticos no profesionales) que dominará la vida política en el periodo subsiguiente. Los nuevos mediadores de los conflictos sociales buscarán llegar al poder mediante mecanismos que priorizan el respaldo amplio y directo de la población, incluso al margen de las reglas básicas de la competencia electoral.

El contexto poco favorable se expresó también en la experiencia de violencia interna terrorista sin precedentes (Informe de la Comisión de la Verdad); en la existencia de cerca de 2'000,000 de adultos sin ciudadanía habilitada por el Estado (INEI, 2009 e INFOGOB/JNE) a pesar de la conquista del sufragio universal. También es parte del contexto del final del periodo, la crisis económica sin precedentes que a inicios de los noventa mantenía al 55% de la población en situación de pobreza y a un 27% de la población en pobreza extrema (Verdera, 2007).

#### **4.4. LAS INSTITUCIONES ELECTORALES PERUANAS EN EL PERIODO DE QUIEBRE DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y AMPLIO DOMINIO DEL EJECUTIVO (1993-2000)**

Vimos que la década de los ochenta estuvo caracterizada por la amplia participación de partidos políticos en las contiendas electorales –y su aceptación como mediadores de las demandas sociales- y la inclusión de ciudadanos en razón del sufragio universal. A

diferencia de aquella, la década de los noventa se distinguió marcadamente por ser un entorno poco favorable a la democracia política representativa. Las reglas básicas del juego electorales variaron sustancialmente. En adelante los actores relevantes ya no serían los partidos políticos sino la propia ciudadanía, cuyo apoyo directo y multitudinario era la máxima aspiración de los nuevos mediadores de las demandas sociales (independientes). Las reglas de competencia electoral justas y equitativas pasaron a un segundo lugar. En la práctica, las instituciones electorales se alinearon a esta nueva visión de la democracia (directa).

En efecto, surgieron políticos peruanos que expresaron su abierto rechazo a las instituciones relevantes de la democracia representativa, exaltando en vez de ello, la idea de una “verdadera democracia que apela directamente al pueblo y no necesita de otros representantes” (Gonzales 2005: 12). Esta visión contó con un amplio respaldo de la ciudadanía, desencantada con los resultados de la democracia representativa de la década anterior.

El entorno de rechazo a las instituciones de la democracia representativa tuvo su máxima expresión el autogolpe de Estado del 05 de abril de 1992. Por primera vez, un presidente electo con un alto porcentaje de votos, rompía las reglas constitucionales de organización del poder. La razón más próxima fue la ingobernabilidad generada por no contar el Ejecutivo electo con mayoría en el Legislativo.

El quiebre de las reglas democráticas generó presiones desde el entorno internacional para el retorno al esquema democrático. Esto suscitó acuerdos y negociación patrocinados por la Organización de Estados Americanos, siendo el acuerdo más relevante, la convocatoria al Congreso Constituyente Democrático de 1992, en el que se debatió un nuevo diseño para las instituciones electorales del Perú.

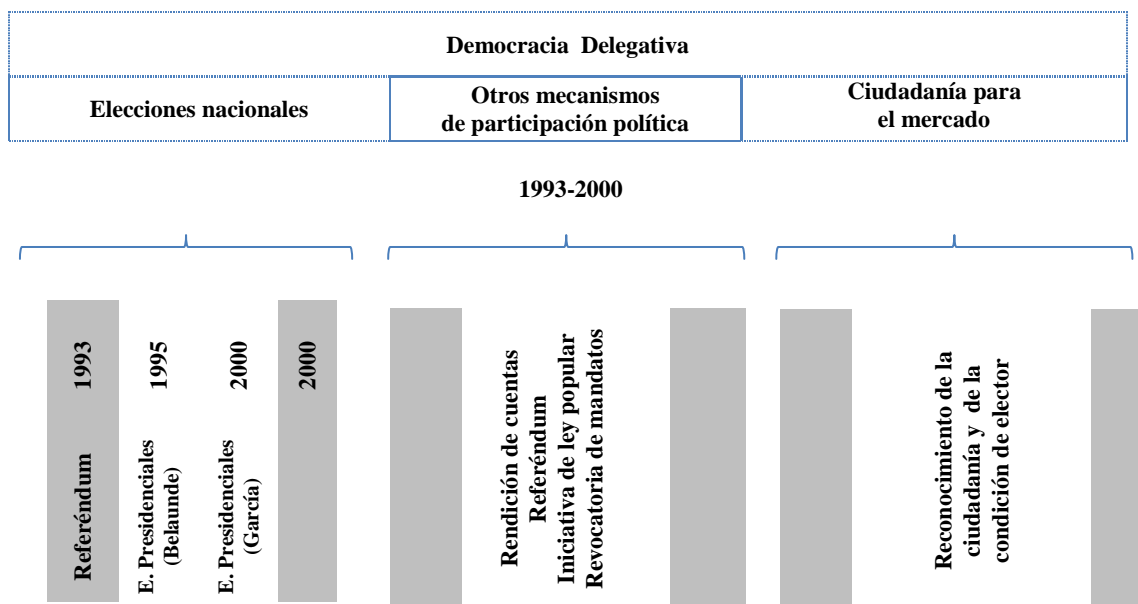
Las agrupaciones que lograron representación para el Congreso Constituyente de 1992 fueron: sólo un Partido político (PPC-Partido Popular Cristiano) y un conglomerado de

nuevas organizaciones políticas independientes, con débil o inexistente estructura nacional. Entre las nuevas agrupaciones destacó la Alianza Nueva Mayoría-Cambio 90 (NM-C90) liderada el gobernante electo autor del autogolpe del 05 de abril de 1992. Paradójicamente, esta actuación, que expresaba la gran insatisfacción de la ciudadanía con los partidos políticos tradicionales, permitió a dicha Alianza obtener el mayoritario respaldo de la ciudadanía, al conseguir (44) de los (80) escaños del Congreso Constituyente Democrático de 1992. Bajo este contexto, propusieron y aprobaron un nuevo diseño de las instituciones electorales. Se negaron a participar en las negociaciones de la Constituyente los partidos tradicionales (APRA, Acción Popular, Izquierda Unida), aunque luego, sí participaron en las elecciones generales de 1995 y 2000.

La configuración del nuevo diseño de las instituciones electorales potenció la lógica del aislamiento de las instituciones electorales de otros ámbitos del poder estatal, se ampliaron sus poderes y se diseñaron tres organismos electorales entre los que se distribuyó el poder electoral.

No obstante este nuevo perfil de las instituciones electorales, Cotler (1993) destaca que el nuevo pacto político permitiría el desenvolvimiento de las instituciones estatales bajo un contexto de concentración del poder sin precedentes, empíricamente visible en comportamientos tecnocráticos y autoritarios, destinados a dominar personalmente, los aparatos estatales y la agenda política. Esto se experimentaría también en las nuevas organizaciones electorales. Todo ello a raíz de tempranas estrategias orientadas a la reelección presidencial consecutiva en 1995 y 2000, lo cual efectivamente ocurrió.

**Esquema 4.6**  
**Dinámica política nacional (1993 a 2000) indicativa de la presencia y actuación**  
**de las instituciones electorales**



*\*Adicionalmente las elecciones municipales distritales y provinciales 1995 y 1998*

Conforme la Esquema 4.6, el nuevo diseño de las instituciones electorales no sólo se orientaba a asegurar la conformación de la representación, en adelante, además, debía asumir el rol de viabilizar otras formas de participación política (las llamadas formas de participación directa) y potenció su rol de articulador de la ciudadanía política. Para tal fin: i) se consolidó una estructura de poder electoral formalmente aislada de los tres Poderes del Estado, pero esta vez, integrada por tres organismos electorales autónomos, ii) se creó un ámbito de gobierno electoral con amplios poderes pero su ejercicio implicó la separación de cada uno de los tres organismos electorales investidos de

autonomía constitucional, iii) se dio relevancia a la construcción de una ciudadanía concebida de manera más amplia y no sólo limitada a los fines políticos.<sup>60</sup>

El nuevo diseño de las instituciones electorales, potenció aún más la tendencia hacia la centralización del poder electoral, puesto que las nuevas funciones relativas a la articulación de la ciudadanía, implicarían la reducción efectiva del poder local, debido a la sustracción de las funciones de registro civil, tradicionalmente adscritas a las municipalidades, las cuales en adelante fueron el atributo que justificaba la existencia de uno de los organismos electorales, en concreto, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Existe dos posiciones sobre el carácter democrático del diseño de las instituciones electorales que se consolidó en la Constitución de 1993: La primera, rechaza el carácter democrático del nuevo diseño, pues la concibe como el elemento de un engranaje institucional concebido expresamente concebido para lograr la reelección del Presidente electo en 1990:

*La organización electoral: es perfectamente congruente con los propósitos generales que animan la Constitución de 1993. Esta favorece de modo muy notorio el absolutismo presidencial. Lo hace mediante la centralización y concentración del poder, la subordinación abierta o encubierta de los otros órganos del poder, y sobre todo, por el debilitamiento de las instituciones constitucionales autónomas cuya independencia y vigor podrían contrapesar la hegemonía presidencial. El sistema electoral (se refiere a la organización electoral) –que divide y, por ende, debilita al JNE- expresa de modo cabal esa mentalidad. (Paniagua, 1993: 108).*

---

<sup>60</sup> Así, las instituciones electorales participarán directamente de la articulación de ciudadanía formal con fines múltiples incluidos los fines políticos electorales (e incluso con fines de mayor control social como estrategia de lucha contra el terrorismo).

La segunda posición, considera que, si bien el nuevo diseño fue una pieza institucional relevante en el proyecto político autoritario de los noventa –en razón de la falta de independencia y corrupción de varios máximos representantes de la autoridad electoral– el diseño institucional en sí mismo, es útil a los fines democráticos, puesto que luego de la década de los noventa, ha permitido llevar a cabo varios procesos electorales creíbles, entre ellos procesos electorales generales de 2001, 2006 y 2011 (Tuesta, 2009; Salcedo, 2004; ONPE, 2004, etc.), los procesos municipales de 2002, 2006, 2010 y 2014, elecciones regionales y números procesos de control político.

En la presente investigación, consideramos que es empíricamente verificable la segunda posición, de allí que, bajo el modelo teórico de democracia que se sigue, corresponde ahora, identificar las características institucionales que expresan al menos formalmente la potencialidad del diseño para participar de una manera más contundente en la realización democrática del país.

#### **A) Atributos de la dimensión estructural. Sistema tripartito de organismos electorales (1993-2000)**

En la dimensión estructural del nuevo diseño institucional también es posible identificar un conjunto de características institucionales que expresan –en lo formal- potencialidad para vincularse a la realización democrática del país, aunque en la práctica se desdigan dichos atributos formales.

VE1. Forma o estructura integrada por tres organismos electorales con autonomía constitucional (1993-2000). Es la primera característica (estructural) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Igual que la estructura de 1979, el nuevo diseño tiene como elemento central también la autonomía (constitucionalmente y formalmente consagrada) respecto de los otros poderes del Estado. Sin embargo, ahora se materializan en una estructura conformada por tres organismos electorales (El Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de

Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil). Formalmente, la autonomía confirma el aislamiento de las instituciones electorales de la estructura de los otros poderes del Estado, sin embargo, en los hechos, no se verificó aquélla, en el periodo que analizamos.

(V<sub>EI.1</sub>). El primer indicador de la potencialidad de contribuir a la realización democrática es la pluralidad de actores que participan en el diseño. La presencia plural se acredita en las Actas de la Constituyente de 1992 que da cuenta de los actores que intervinieron en el diseño de esta nueva estructura autónoma: Alianza Nueva Mayoría-Cambio 90 (NM-C90), Coordinadora Democrática (CODE), Frente Independiente Moralizador (FIM), Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC), Movimiento Democrático de Izquierda (MDI), Movimiento Independiente Agrario (MIA), Partido Popular Cristiano (PPC), Solidaridad y Democracia (SODE), Renovación (R). Tres partidos tradicionales se abstuvieron de participar (APRA) y (AP) e (Izquierda Unida).

La pluralidad también abarcó a los ciudadanos, puesto que la Constitución de 1993, que confirmó el nuevo diseño, fue sometida y aprobada mediante un Referéndum. Si bien no participaron los partidos “tradicionales” cabe destacar que validaron el diseño interviniendo posteriormente en las elecciones generales de 1995 y del 2000 (salvo Izquierda Unida) y en las elecciones municipales que se sucedieron en la década.

(V<sub>EI.2</sub>). El segundo indicador es el aislamiento de la estructura electoral de los otros poderes con tradición de dominio en el ámbito electoral. Este aislamiento se acredita, en lo formal, en la propia autonomía de las organizaciones electorales previstas en la Constitución de 1993. Sin embargo, en los hechos, sistemáticamente se transformaron en una estructura dependiente de un Ejecutivo dominante y de un Legislativo sumiso a él. Paniagua (2000) califica al conjunto de prácticas

encaminadas al control de las instituciones como prácticas de desconstitucionalización de las instituciones.

(V<sub>E1.3</sub>). El tercer indicador es el aislamiento estructural de dominio político no estatal. A diferencia del periodo anterior, en que la violencia terrorista se enfocó en el ataque a la estructura de poder electoral, en el presente periodo, tras la captura del líder de grupo terrorista en abril de 1992, se inició un proceso orientada a la efectiva pacificación del país. No obstante ello, la lucha antisubversiva continuó en todo el periodo y limitó las posibilidades de participación política en diversas del país (Defensoría del Pueblo).

(V<sub>E1.4</sub>). El cuarto indicador es la división en dos o más organismos electorales para evitar la concentración del poder electoral. Las disposiciones constitucionales acreditan que efectivamente se amplió el poder de las instituciones electorales y se buscó evitar la concentración mediante la separación en tres organismos autónomos constitucionales. En la propia sustentación del proyecto del nuevo diseño electoral –a cargo de la agrupación Nueva Mayoría-Cambio 90 (en la 56 sesión de la Comisión de Constitución - Diario de Debates, Tomo III)– se señala expresamente que, la amplitud de los poderes electorales justifica separarlos en tres organismos electorales: el Jurado Nacional de Elecciones (a cargo de la jurisdicción electoral y un conjunto de competencias administrativas), la Oficina de Procesos Electorales, concebida en el proyecto original como una Superintendencia de organización electoral (a cargo de gran parte de las funciones de administración y organización propiamente dicha) y el Registro Nacional de Identificación (a cargo de la articulación efectiva de la ciudadanía, materializada administrativamente en la conformación del padrón de electores).

Entre los argumentos de rechazo al diseño de separación de organismos electorales, se indica que, se aprobó sin que existan precedentes similares en el contexto internacional latinoamericano (Paniagua, 1996); sin embargo, destaca Colombia

(1991) como escenario previo de un diseño institucional electoral dividido en dos organismos electorales con autonomía constitucional. Y también México (1990).

VE2. Integración (acceso a máximos cargos electorales) (1993-2000). Es la segunda característica (estructural) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Formalmente, siguió el esquema de integración de 1979, es decir, prevaleció la regla de integración no partidista. Por tanto, teóricamente, también podía contribuir a reforzar el aislamiento de la estructura electoral de los Poderes del Estado o más bien de los partidos en el poder, y consecuentemente, garantizar la competencia electoral.

(VE2.1) El primer indicador de la potencialidad de contribuir al proceso de democratización es la presencia plural de actores en el diseño de la integración. La pluralidad se acredita en el espacio de negociación de la Constituyente de 1992, en el que se definió el diseño de la integración no partidista para cada uno de los tres organismos electorales (Jurado Nacional de Elecciones<sup>61</sup>, Oficina Nacional de Procesos Electorales<sup>62</sup> y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil<sup>63</sup>).

---

<sup>61</sup> Constitución 1993. Artículo 179. La máxima autoridad de Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco Miembros: uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso se concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones; uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso se concede licencia al elegido; uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros; uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex Decanos; uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas entre sus ex Decanos.

<sup>62</sup> Constitución de 1993. Artículo 182.- El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>63</sup> Constitución 1993. Artículo 183.- El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

La pluralidad en el diseño se sustenta también en el debate de la propia Constitución y el Referéndum de aprobación de la Constitución de 1993. La no participación de los partidos tradicionales APRA y Acción Popular, no acotó la pluralidad señalada, puesto que tales partidos validarían la regla con posterioridad, al presentar candidatos en las elecciones en 1995 y 2000. El diseño de integración no varió a lo largo de todo el periodo.

(V<sub>E2.2</sub>). El segundo indicador es la pluralidad de aspirantes. Formalmente orientó el proceso de acceso a los máximos cargos de los tres organismos electorales; sin embargo, en los hechos, el Ejecutivo intervenía en este aspecto concreto de la integración. Existen referencias explícitas que indican prácticas informales contrarias a la pluralidad, consistente en decisiones tomadas desde el Ejecutivo en relación a los máximos cargos del Jurado Nacional de Elecciones y Oficina Nacional de Procesos Electorales.

La intervención del Ejecutivo operó mediante el control del Poder Judicial, el Ministerio Público, las universidades estatales y el Concejo Nacional de la Magistratura (Paniagua, 2000). Dicha práctica tiene la particularidad de estar encubierta de legalidad, en razón de la prevaecía de un Legislativo totalmente sumiso al Ejecutivo, durante el periodo que estamos analizado: “Desde el gobierno, intencional y progresivamente, se organiza una estructura estatal que controla los poderes del Estado, así como otras dependencias claves, y utiliza procedimientos formales/legales para asegurar impunidad para actos violatorios de los derechos humanos, primero, y de corrupción después” (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003: 59/Tomo III).

(V<sub>E2.3</sub>). El tercer indicador es la pluralidad en la postulación, la designación y el nombramiento. Formalmente se reconoce dicha pluralidad. En cuanto a la postulación, tienen relevancia el Consejo Nacional de la Magistratura<sup>64</sup> porque es la

institución encargada de nombrar a los Jefes de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. La postulación de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones también es plural, de acuerdo a la naturaleza de todas las instituciones implicadas en la designación de sus miembros.

El nombramiento del Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil mantuvo una vinculación indirecta con el Ejecutivo, puesto que, de acuerdo a la Ley Orgánica 26497 (1995), el Concejo Nacional de la Magistratura elegía entre una terna propuesta por una Comisión Consultiva formada por un representante de la Corte Suprema, uno de Ministerio de Justicia y uno del Ministerio del Interior.<sup>65</sup> Ello acredita que la postulación y nombramientos de las máximas autoridades electorales también eran decididas desde el Ejecutivo. Paniagua (2000) ha denominado a estas estrategias legales: “proceso de desconstitucionalización”, instrumentalizado mediante mecanismos legales de intervención en la reorganización del Poder Judicial, Ministerio Pública y Universidades.

(V<sub>E2.4</sub>) Las práctica informales del Ejecutivo no permiten valorar el cuarto indicador relativo al cumplimiento efectivo de los formas democráticas de integración de los máximos cargos electorales.

Considerando sólo el diseño formal, se trata de un modelo de integración judicializado y ciudadanizado, es decir, una regla de integración en la que formalmente no participan los partidos políticos con representación.

---

<sup>64</sup> Constitución 1993. Artículo 155. Son miembros del Consejo Nacional de la Magistratura conforme a la ley de la materia: uno elegido por la Corte Suprema en votación secreta en Sala Plena; uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos; uno elegido por los miembros de los Colegios de Abogados del país en votación secreta, dos elegidos en votación secreta por los miembros de los demás Colegios Profesionales del país conforme a ley; uno elegido en votación secreta por los rectores de las universidades nacionales; uno elegido en votación secreta por los rectores de las universidades particulares. El número de miembros del Consejo Nacional de la Magistratura puede ser ampliado por éste a nueve con dos miembros adicionales elegidos en votación secreta por el mismo Consejo entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del sector laboral y empresarial

<sup>65</sup> La Comisión Consultiva se eliminó del circuito de integración de las máximas autoridades de RENIEC en el año 2010, mediante Ley 29587.

VE3. Independencia formal (1993-2000). Es la tercera característica (estructural) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Formalmente siguió el esquema de garantía de la independencia de 1979, es decir, se establecieron disposiciones para impedir que las personas que ocupaban los máximos cargos electorales sean vehículos de intervención. Por tanto, teóricamente el diseño permitía reforzar el aislamiento de los organismos electorales de la intervención de otros poderes del Estado.

(V<sub>E3.1</sub>) El primer indicador es la pluralidad de actores en el diseño de los mecanismos de independencia. La negociación de la Constituyente de 1992 acredita a pluralidad de actores que participaron en el diseño de las reglas que aseguraban la independencia. Así mismo, la ciudadanía que respaldó la aprobación de la Nueva Constitución mediante un Referéndum en 1993.

(V<sub>E3.2</sub>). El segundo indicador es el aislamiento que evita el dominio político en la dimensión subjetiva de la estructura mediante sanciones explícitas a las autoridades electorales. Es un refuerzo de la autonomía institucional. La viabilidad de sanciones explícitas se estableció en las respectivas leyes orgánicas. Se otorgó un rol destacado al Concejo Nacional de la Magistratura para aplicar sanciones por faltas graves (para el caso de Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil). También se estableció que los miembros del Jurado Nacional de Elecciones estarían sujetos a los mismos criterios de responsabilidad previstas para los miembros de la Corte Suprema (incluido el mecanismo de acusación constitucional). No obstante tales previsiones, en el periodo que analizamos, no se activaron ninguno de los mecanismos previstos, a pesar que los hechos exigían dicha activación.

(V<sub>E3.3</sub>). El tercer indicador es el aislamiento que evita el dominio político mediante sanciones legales expresas a los representantes de otros poderes del Estado. El

artículo 117 de la Constitución de 1993 estableció (y aún lo hace) la posibilidad de acusación constitucional al Presidente de la República durante el periodo de su mandato por “impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral”. Sin embargo, a pesar de las constantes maniobras del Ejecutivo, que implicaron efectivos actos de intervención y control de los organismos electorales, no se aplicaron tales restricciones, debido a la hegemonía del poder Ejecutivo y el carácter sumiso del Legislativo, alineado a la estrategia de control, mediante la expedición de leyes que viabilizaban el dominio del Ejecutivo. Ni qué decir del control que también se ejercía sobre el Poder Judicial.

(V<sub>E3.4</sub>). El cuarto indicador alude a la efectiva aplicación de los mecanismos antes indicados. No se cumplieron ninguno de los aspectos vinculados a la regla de la independencia. Cómo ya se indicó, las intervenciones giraron en torno a la reelección presidencial. Abundan evidencias expresas de prácticas informales contrarias a la independencia:

*En las cintas de audio, numeradas como 1195 y 1196, grabadas el 14 de agosto de 1998, se escucha a Montesinos, a Víctor Joy Way -entonces, Presidente del Consejo de Ministros- y a Luis Serpa -Presidente del JNE-, como tramaban la compra de cuatro congresistas “independientes” para que no votaran en el Congreso a favor de la iniciativa de referéndum promovida por el Foro Democrático. Igualmente en este encuentro, Montesinos y Joy Way le garantizaban a Serpa una impunidad total respecto a sus actuaciones en contra de la convocatoria del referéndum constitucional. En los vídeos, numerados como 1317, 1318 y 1319, están grabados los encuentros mantenidos, entre los meses de junio y noviembre de 1998, entre Montesinos y los miembros del JNE y TC, Muñoz Arce, Hernández Canelo y García Marcelo, conspirando contra el*

*referéndum y preparando las resoluciones que posteriormente habrían de emitir la ONPE y el JNE contrarias a esta iniciativa popular. (Gonzales, 2004, 246)*

Salcedo (2004) detalla los mecanismos de control reforzado desde mediados de 1996 como parte de la estrategia de la reelección, que demandaba controlar los organismos electorales, en particular el Jurado Nacional de elecciones. Señala el autor que:

*Desde mediados de 1996 el gobierno de Fujimori inició su estrategia para lograr una nueva reelección en el año 2000. Conseguir aquello pasaba por controlar a los organismos electorales, en especial al Jurado Nacional de Elecciones. Ahora, para controlar a este organismo electoral, primero pasó a controlar a los organismos estatales que participaban en la conformación de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones: el Poder Judicial, el Ministerio Público y las universidades públicas. En junio de 1996, mediante la Ley N° 26623 se creó el Consejo de Coordinación Judicial y se reorganizó al Poder Judicial y al Ministerio Público, eliminándose la autonomía de ambos organismos, los que mediante sus respectivas comisiones ejecutivas quedaron subordinadas al gobierno. En diciembre de 1997, mediante Ley N° 26898, se homologó a los magistrados provisionales con los titulares, haciendo posible que magistrados provisionales, sumamente manejables debido a su provisionalidad, puedan llegar a ser incluso Presidentes del JNE. Estos organismos sometidos elegían a dos de los cinco miembros del JNE. Inefables magistrados electorales como Alipio Montes de Oca, Carlos Bringas y Luis Serpa Segura salieron de esas canteras. Así mismo, en noviembre de 1997, mediante la Ley N° 26880, se dispuso la continuidad de la intervención del gobierno en las universidades públicas, cuyas facultades de Derecho eligen a un miembro del JNE. Con esto el gobierno se aseguraba la designación de un tercer magistrado electoral adicto a sus intereses. Sin embargo, no satisfecho con ello, el régimen se las ingenió, coimas de por medio, para reclutar a los otros dos miembros que no eran elegidos por instituciones públicas, como*

*ocurrió con Walter Hernández Canelo y Rómulo Muñoz Arce, elegidos por las facultades de Derecho de las universidades privadas y por el Colegio de Abogados de Lima, respectivamente. Otro elemento de la estrategia fujimorista fue modificar el sistema de votaciones del pleno del JNE, mediante Ley N° 26954 de mayo de 1998, que dispuso que las tachas e impugnaciones sean resueltas con el voto favorable de por lo menos cuatro de los cinco miembros, con lo que se aseguraba que cualquier tacha a la postulación de Fujimori no prosperara, ya que bastaba que dos miembros no la admitieran para desestimarla. No está de más recordar que la gran mayoría de violaciones al orden jurídico para favorecer la ilegal e inconstitucional reelección de Fujimori fue perpetrada por el JNE, como ocurrió el 31 de diciembre de 1999, cuando dicho organismo resolvió en única y definitiva instancia diversas tachas y nulidades contra la candidatura de Alberto Fujimori, declarándolas infundadas y aceptando su postulación. (Salcedo, 2004: 37-38).*

Algunas referencias adicionales sobre prácticas informales afines son: i) el sometimiento de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones a leyes coordinadas entre Ejecutivo y un subordinado Legislativo a los intereses del primero (Gonzales, 2004). Otra evidencia –sobre mecanismos de intervención en el ejercicio independiente de las instituciones electorales– es el alcance de la capacidad de acción del Sistema Nacional de Inteligencia sobre las instituciones electorales: “en la sede del SIN se proponían leyes y se redactaban sentencias judiciales y resoluciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Constitucional” (Gonzales, 2004:240). Suma al conjunto de evidencias contrarias a la independencia, el rol que cumplieron el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Tribunal Constitucional en la defensa de la Ley de interpretación auténtica del artículo 112 de la Constitución, establecida para viabilizar una tercera reelección consecutiva en el año 2000. Lo que, en efecto, ocurrió.

VE4. Rendición de cuentas horizontal (1993-2000). Es la cuarta característica (estructural) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Tiene que ver con el necesario control que demanda todo ámbito de gobierno. La rendición de cuentas permite asegurar el cumplimiento de los fines democráticos de la autoridad electoral. Bajo el marco teórico que seguimos, la democracia coloca bajo el sistema legal a la totalidad de las instituciones y los funcionarios del Estado. (PNUD, 2004).

(V<sub>E4.1</sub>) El primer indicador es la pluralidad de actores que definen su diseño de la rendición de cuentas. El constituyente de 1992 no introdujo reglas expresar orientadas a viabilizar la rendición de cuentas de los organismos electorales ante otras institucionales del mismo nivel constitucional.

(V<sub>E4.2</sub>). El segundo indicador es el deber de información ante otras instituciones de rango constitucional sobre efectivos resultados del gobierno electoral. Tampoco se encuentra evidencias que den cuenta de la obligatoriedad a rendir cuenta ante otras instancias del mismo nivel constitucional.

(V<sub>E4.3</sub>) El tercer indicador mide la presencia de otras instituciones del Estado expresamente autorizadas a prevenir o sancionar acciones u omisiones de gobierno electoral, que sean ilegales o contrarios a los fines democráticos. Expresamente no se consigna este tipo de control sobre los organismos electorales. El Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el propio Poder Legislativo y la Defensoría del Pueblo tenían la capacidad de emplazar a los organismos electorales en ejercicio de sus respectivas competencias tutoras, sin embargo, ninguna, salvo la Defensoría del Pueblo, a través de las funciones de observación electoral, emplazó a los organismos electorales en razón de verificar el uso de casi todo el aparato del Estado a favor de la campaña de reelección desarrollada por el gobierno de turno en las elecciones de 1995 y 2000.

(V<sub>E4.4</sub>) Lo anterior no permite valorar el indicador que mide el cumplimiento efectivo de los mecanismos de control horizontal.

## **B) Mayor amplitud de poderes o funciones electorales (1993-2000)**

VF1. Amplitud de los Poderes electorales (1992-2000). Es la primera característica (funcional) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. El conjunto de poderes implicados en este nuevo diseño potencian el sentido democrático que ya tenía el esquema de 1979, es decir, teóricamente, permiten reforzar el aislamiento del gobierno electoral, justamente en virtud de los poderes que se aíslan; pero además, organizan un ámbito de poder estatal necesario para la protección de los derechos políticos y la competencia electoral.

(V<sub>F1.1</sub>). El primer indicador mide la presencia de poderes de administración o gestión de los procesos de conformación de la representación y otras formas de participación política. Las fuentes legales y constitucionales acreditan su existencia. Luego la propia realización de los procesos electorales nacional de 1995 y 2000; la realización de las elecciones municipales y la realización de los primeros procesos de participación y control ciudadanos desde 1997.<sup>66</sup> Entre todos los organismos electorales, la Oficina Nacional de Procesos Electorales es quien asume el rol central de todo lo que implica el poder de organización electoral.

(V<sub>F1.2</sub>). El segundo indicador mide la presencia del poder de jurisdicción electoral. Nuevamente, las fuentes legales y constitucionales determinan la configuración constitucional de la jurisdicción electoral a cargo del Jurado Nacional de Elecciones. La estructura total abarca a los Jurados Departamentales, instancias de jurisdicción

---

<sup>66</sup> La ley 26300 Ley de participación y control ciudadano fue aprobada en el año 2006. Establece que son derechos de participación: a) La iniciativa de reforma constitucional, b) la iniciativa de formación de leyes, iii) Referéndum, iv) iniciativa en la formación de normas municipales y regionales y v) otros mecanismo establecidos para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales. También establece que los derechos de control ciudadano son: i) Revocatoria de autoridades, ii) remoción de autoridades, iii) demanda de rendición de cuentas y iv) otros mecanismos de control aplicable a gobiernos municipales y regionales.

electoral que se activan el primer nivel de jurisdicción, de manera temporal, sólo en el contexto de los eventos electivos y de participación.

(V<sub>FI.3</sub>) El tercer indicador mide la presencia de poderes relativos a la articulación de los derechos básicos para ejercer la ciudadanía política. El nuevo diseño institucional también lo incluye. Bajo el diseño anterior, sólo reflejaba una función administrativa registral orientada a la conformación del padrón electoral. En cambio, el nuevo diseño introduce un cambio radical, en la medida que encarga a los organismos electorales, en concreto al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, habilitar no sólo los derechos políticos de la ciudadanía, sino derechos de la ciudadanía civil indispensables para la viabilidad de los derechos de participación política (el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de cada individuo, el derecho al nombre, a la identidad).

Para tal acometido, se atribuye al organismo electoral antes indicado, el poder de gestionar todos los Registros Civiles del país que tradicionalmente fueron parte del poder de gobierno local. Adicionalmente, le atribuye el poder de gestionar el Registro de Identificación de las Personas (y la documentación respectiva, mediante la expedición del Documento Nacional de Identidad). Y finalmente, le encarga el reconocimiento de la condición de Elector de todos los mayores de edad y su habilitación para el ejercicio del derecho al sufragio mediante su inclusión en el Padrón electoral.

Las razones de la concesión de este amplio poder no son, únicamente, de orden político, pues como ya mencionamos, los defensores del nuevo diseño, expresaron en la defensa del proyecto del nuevo diseño institucional –llevadas a la cabo ante la Comisión de Constitución del Congreso Constituyente de 1992– que se buscaba generar una ciudadanía capaz de desenvolverse en todos los aspectos de la vida social, la vida económica y la vida política; así mismo, se buscaba generar un

mecanismo de control social eficiente, que permita combatir los rezagos del terrorismo con una estrategia basada en el mayor control de la identidad personal.

No obstante la múltiple utilidad, el nuevo diseño institucional para la habilitación de la ciudadanía fue absolutamente relevante para el país. Esto es así porque es un diseño que reafirma la distinción entre ciudadano y elector que ya operaba en 1979. Da paso a una concepción múltiple de ciudadanía, no limitada ni confundida con la dimensión política. Así, por ejemplo, permitió que la formalización de la identidad personal de cada individuo les convirtiera en agentes económicos confiables y formales, propietarios formales, agentes de crédito formales, etc. Fue útil en el contexto de apertura total a las reglas del libre mercado, que se inició en el periodo que analizamos.

(V<sub>FI.4</sub>). El cuarto indicador mide la presencia de poderes cuasi legislativos. La presencia se acredita con las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho de iniciativa legislativa a las instituciones constitucionales autónomas, entre ellas las instituciones electorales. También deriva del carácter vinculante con efecto general de las resoluciones jurisdiccionales emanadas del pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Existe una línea analítica crítica sobre este aspecto del diseño. Paniagua consideraba que el nuevo diseño de la función electoral y los respectivos poderes electorales, no generaba nuevas instituciones y que sólo se trataba de una redistribución de competencias en distintos entes: “la constitución de 1993, en realidad no ha creado nuevas instituciones. Simplemente ha encomendado a tres entes las competencias que, con toda racionalidad y suficiencia, ejercitaban el Jurado Nacional de Elecciones y el Registro Electoral Nacional. Ha dado lugar a una fuente de conflictos que tarde o temprano estallará inevitablemente...” (Paniagua, 1996: 107). Una mirada atenta a la amplitud de la Función Electoral nos dice lo contrario, sobre todo en el aspecto de la función de efectiva articulación de los derechos de ciudadanía indispensables para la

vida política. Es claro que al menos formalmente, en este periodo, no se trata de una simple redistribución de competencias ya previstas en el diseño anterior, sino que de una concesión amplísima de poderes, en desmedro incluso del poder local.

VF2. Separación de poderes electorales (1993-2000). Es la segunda característica (funcional) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. A diferencia del esquema de 1979, el nuevo diseño basado en amplios poderes electorales sí llevó a plantear el problema de la concentración del poder electoral.

Se puede entender de dos formas la regla analizada. La primera, permite apreciar que, en el contexto de una ampliación sustantiva de los poderes electorales, la concentración de los mismos, en un solo organismo electoral, podría dificultar su control. En cambio, al separarse en organismos diferentes, resultaba más visible para los ciudadanos verificar el cumplimiento de los poderes atribuidos. La segunda forma de entender el cambio es verificando que, si bien la existencia de varios organismos electorales es un mecanismo institucional útil para bloquear la concentración del poder electoral, también pudo facilitar el control de áreas claves para los fines del gobierno, sin desacreditar todo el sistema, cuya credibilidad sería el sustento de la permanencia en el poder, legitimado en elecciones.

(V<sub>F2.1</sub>) El primer indicador del potencial democrático de la característica institucional que estamos analizando es la presencia de pluralidad de actores en el diseño de la separación de funciones o poderes. Se acredita verificando la calidad de los actores de la Constituyente de 1992. Así mismo, en la participación de la ciudadanía en el Referéndum mediante el cual se aprobó la Constitución de 1993 y que consagró el diseño tripartito.

(V<sub>F2.2</sub>). El segundo indicador mide la capacidad del diseño (de separación de funciones) de bloquear la intervención de Poderes estatales. Dicha capacidad se acredita, formalmente, en la autonomía constitucional de los organismos electorales.

Sin embargo, las prácticas informales de intervención derivadas de la hegemonía del Ejecutivo no permiten verificar la capacidad efectiva de bloqueo, más aún cuando dicha intervención se instrumentó mediante leyes de un Legislativo sumiso al Ejecutivo.

(V<sub>F2.3</sub>). El tercer indicador mide la capacidad del diseño (de separación de funciones) de prevenir la desarticulación de los poderes electorales. Esto se evidencia en la obligación constitucional de actuar ejerciendo su autonomía pero a la vez manteniendo relaciones de coordinación. (Constitución 1993. Art. 177). Durante el periodo que observamos se puso de manifiesto el carácter problemático de la coordinación derivada de una inadecuada distribución de poderes entre los organismos electorales:

*En el Perú el diseño institucional de los organismos electorales tiene limitaciones y deficiencias debido a la inadecuada distribución de funciones asignadas a la Oficina Nacional de Proceso Electorales y Jurado Nacional de Elecciones. La norma atribuye erróneamente, funciones administrativas al órgano que administra justicia en materia electoral. Existen además imprecisiones, vacíos, duplicidad de funciones, atribución de funciones que son ajenas al organismo electoral, que generan conflictos entre organismos electorales. (Tuesta, 2009:146).*

Así mismo, surgieron conflictos de competencia entre los organismos electorales, que requirieron ser dirimidos con la intervención del Tribunal Constitucional (Sentencia 0001-1997-CC/TC). No obstante ello, el diseño complejo de atribución de competencias no dejó de originar más problemas, y en los años sucesivos se convertiría en una verdadera pugna por el poder entre los propios tres organismos electorales.

(V<sub>F2.4</sub>). El cuarto indicador mide la capacidad del diseño (de separación de poderes) de facilitar la rendición de cuentas. En este periodo de hegemonía del Ejecutivo, no facilitó la rendición de cuentas, y a decir de Paniagua (1997), facilitó por el contrario, el control y la intervención ilegal.

VF3. Función cuasi legislativa (1993-2000). Es la tercera característica (funcional) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Implica el poder de decisión con efectos generales y es distinta a la capacidad decisoria de otros ámbitos del poder estatal. Teóricamente, refuerza la organización de un ámbito del poder estatal que es clave para la garantía y protección de los derechos que abarca la ciudadanía política. Pero además, refuerza la idea de una institucionalidad que es capaz de ejercer dicha protección desde el ámbito de la elaboración de las normas o reglas básicas del juego electoral.

(V<sub>F3.1</sub>). El primer indicador es la presencia plural de actores políticos en el diseño del poder cuasi legislativo electoral. Se constata, en el ámbito de la Constituyente de 1992, que en ella se definieron ciertos poderes cuasi legislativos para los organismos electorales. También en el Referéndum de aprobación de la Constitución, que involucró a la ciudadanía entre los actores que acordaron los poderes cuasi legislativos para los organismos electorales.

(V<sub>F3.2</sub>). El segundo indicador es la capacidad decisoria normativa de alcance general (capacidad reglamentaria, iniciativa de ley, participación en debates legislativos, opinión obligatoria en proceso legislativos). Las fuentes constitucionales acreditan la existencia del derecho de iniciativa legislativa para los organismos electorales. Otras fuentes legales relevantes acreditan también la capacidad de producción normativa infra legal pero vinculante (Acuerdos, Directivas, Resoluciones).

(V<sub>F3.3</sub>). El tercer indicador es la capacidad de formulación de políticas públicas para el desarrollo democrático. En este periodo ninguno de los organismos electorales desarrolla iniciativas de este tipo.

(V<sub>F3.4</sub>) El cuarto indicador es la capacidad decisoria a través de la interpretación vinculante y los efectos políticos resultantes de la judicialización de la política. Se acredita mediante sendas resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, de obligatoria publicación en el Diario Oficial El Peruano. Los efectos vinculantes derivan del carácter de jurisdicción especial, es decir, no vinculada a la jurisdicción ordinaria a cargo del Poder Judicial.

VF4. Poder de administración o gestión electoral (1993-2000). Es la cuarta característica (funcional) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Implica la efectiva capacidad de ejecución de las reglas esenciales del juego electoral. El mayor alcance de este poder recayó en la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Sin embargo, el Jurado Nacional de Elecciones ostentó una cuota de la autoridad administrativa en temas puntuales, entre ellas la función de fiscalización. Las elecciones generales de 1995 y 2000 se desarrollaron bajo este esquema.

(V<sub>F4.1</sub>) El primer indicador del potencial democrático de la característica que analizamos mide la presencia plural de actores en el diseño del poder de gestión de los procesos electorales. Se acredita verificando a los actores de la Constituyente de 1992. Ellos establecieron que, a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, le correspondía organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Así mismo, la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio, etc.

(V<sub>F4.2</sub>). El segundo indicador es la capacidad efectiva de gestión de procesos electorales. Se acredita en la efectiva realización de las elecciones de 1995 y las elecciones del 2000 (primera y segunda vuelta); así mismo, en la realización de elecciones legislativas en los mismos años; en la realización de las elecciones municipales distritales y provinciales en 1995 y 1998 y en las primeras revocatorias en 1997. Se evidencia además efectiva presencia institucional en todo el territorio nacional a través de la respectiva arquitectura administrativa.

(V<sub>F4.3</sub>). El tercer indicador es la capacidad efectiva de gestión de otros procesos de participación política. En el periodo que analizamos no se pusieron en práctica gran parte de los derechos de participación y control habilitados a partir del año 1996.

(V<sub>F4.4</sub>). El cuarto indicador es el desempeño administrativo. Tiene que ver con la eficiencia y eficacia desplegadas en la organización de los procesos electorales. La literatura refiere de manera unánime bajos niveles de desempeño derivadas de la verificación de numerosas irregularidades, incumplimientos, omisiones e incompetencias (Paniagua, 2000; Misión de observadores de la OEA, Defensoría del Pueblo) y falta de condiciones técnicas mínimas para llevar a cabo una competencia electoral libre y limpia (Asociación Transparencia internacional)

VF5. Poder de jurisdiccional electoral (1993-2000). Es la quinta característica (funcional) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Teóricamente constituye el sistema judicial encargado de la garantía de los derechos y libertades implicados en el régimen electoral y a la vez es el garante de la competencia electoral. Igual que en el esquema de 1979, se trata de una jurisdicción especial no vinculada a la jurisdicción del Poder Judicial ordinario en razón de la naturaleza expeditiva de la solución que demanda los conflictos. Está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones.

(V<sub>F5.1</sub>). El primer indicador del potencial democrático de la característica que analizamos es la pluralidad de actores que participan en la definición de la jurisdicción electoral. Se verifica en la concurrencia de actores en el Congreso Constituyente Democrático de 1992 y en la participación de la ciudadanía en el Referéndum de aprobación de la Constitución de 1993. Los actores respaldaron establecer que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones apreciaría los hechos con criterio de conciencia, resolver los conflictos electorales con arreglo a ley y a los principios generales de Derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones serían dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Se estableció que contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones no procedería recurso alguno.

(V<sub>F5.2</sub>). El segundo indicador es el pleno acceso a la justicia electoral para los competidores o partidos o agrupaciones políticas. No se han hallado estadísticas que den cuenta de este pleno acceso. Además se considera improbable debido al periodo crítico de intervención del Ejecutivo en el Jurado Nacional de Elecciones.

(V<sub>F5.3</sub>). Lo mismo puede decirse del tercer indicador, relativo al pleno acceso a la justicia electoral para los ciudadanos. La dificultad de acceso es mayor si se considera los costos de acceso a la justicia electoral y el estado de pobreza de la población en el periodo que analizamos.

(V<sub>F5.4</sub>) El cuarto indicador es el control constitucional de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones. En el periodo analizado el Jurado Nacional de Elecciones y el Tribunal Constitucional se alinearon a la estrategia de la reelección del año 2000 comandado por el Ejecutivo y Legislativo.

VF6. Poder de articulación efectiva de la ciudadanía política (1993-2000). Es la sexta característica (funcional) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Alude al sistema legal encargado de articular los derechos y

libertades esenciales implicados en el régimen electoral. Presupone que la existencia efectiva de la ciudadanía política ocurre, ineludiblemente, por la existencia de dos mediaciones institucionales (la declaración legal del sufragio universal) y su articulación (legal) efectiva sin la cual es inviable la participación política. A diferencia del esquema de 1979, esta distinción sí se materializa en el diseño que estamos analizando, pero no se materializa en la práctica institucional.

No obstante ello, la relevancia del diseño formal es inobjetable, puesto que la articulación (legal) efectiva de la ciudadanía supone, en palabras de O'Donnell, la construcción legal y pre política de la agencia e “implica el reconocimiento del agente como sujeto jurídico (...) éste es el básico derecho a tener derechos, a una personalidad jurídica que subyace a todos los otros (...). Este derecho a la personalidad jurídica que subyace a todos los otros como su fundamento necesario, debe ser considerado un derecho constitutivo de la democracia” (O'Donnell, 2010:50).

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil era el organismo encargado de materializar estas prácticas, de gran relevancia para el desarrollo democrático, sin embargo, en el periodo que analizamos, no actuó en ese sentido. El nuevo diseño no implicó sólo nuevas competencias administrativas, sino un poder esencial para la realización democrática del país.<sup>67</sup> Sin embargo, en el periodo que analizamos, no se entendió este fundamento. Sólo se buscaba la construcción de registros confiables mediante una gestión eficiente de la información de los ciudadanos, apelando a los avances que ofrecía la tecnología de la información.

(V<sub>F6.1</sub>) El primer indicador es la presencia plural de actores en el diseño. Se constata la pluralidad en la concurrencia de actores en la Constituyente de 1993 y en la participación ciudadana en el Referéndum de aprobación de la Constitución de 1993.

---

<sup>67</sup> La dificultad para entender la relevancia democrática de los registros civiles obedece a que por tradición está vinculado a articular derechos básicos para el desenvolvimiento civil de las personas. A la necesidad de publicitar estados jurídicos que tienen efectos civiles y patrimoniales relevantes. De allí que el registro incluya tradicionalmente la inscripción del nacimiento, matrimonio, defunciones, adopciones y otras situaciones del estado civil de las personas.

En dichos pactos políticos se estableció que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil sería responsable de la inscripción de los nacimientos y otros actos relativos al estado civil; de emitir las constancias correspondientes; preparar y mantener actualizado el padrón electoral; proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y mantener el registro de identificación de los ciudadanos y emitir los documentos que acreditan su identidad.

(V<sub>F6.2</sub>). El segundo indicador es la capacidad de articulación efectiva del derecho a la personalidad jurídica y derechos civiles básicos para el ejercicio de los derechos políticos. En el periodo que estudiamos, el organismo electoral a cargo, no inició el ejercicio de esta nueva atribución. Implicaba en términos administrativos iniciar con el proceso de transferencia de la información de los registros civiles de todas las municipalidades del país. La articulación efectiva de los derechos de reconocimiento de la personalidad jurídica siguió siendo desarrollada por los gobiernos locales. Continúa así hasta la actualidad pero en menor medida, puesto que en el año 2005 empezó el proceso de transferencia.

(V<sub>F6.3</sub>). El tercer indicador es la habilitación de la ciudadanía como estatus que reconoce la capacidad de goce y ejercicio de derechos de las personas y capacidad de asumir las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico para la convivencia social. Para que guarde relación con el derecho al sufragio universal demanda que todos los adultos mayores de edad se encuentren plenamente reconocidos como ciudadanos. En términos administrativos implica la identificación de todo el universo de mayores de edad. Pero además tiene como correlato la universalidad previa del reconocimiento de la personalidad jurídica de cada individuo.

En el periodo que analizamos, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil se centró en la introducción de la tecnología en el registro de la información ciudadana, antes que al aseguramiento de la universalidad de la habilitación (legal)

de todos los adultos como ciudadano. No obstante ello, los datos indican que en las elecciones generales de 1995, el 89,7% de los adultos tenían la condición de elector y en las elecciones del 2000, el 94, 1%. Ello implica que igual porcentaje de personas adultas se encontraban habilitados como electores, por efecto de la inscripción electoral automática. (Porcentajes estimados en base a INEI, 2007; INFOGOB/JNE). No obstante dichas cifras, en la década siguiente sendas políticas de inclusión a la ciudadanía y de combate a la indocumentación.

Otra forma de explicar la inconsistencia entre las cifras de participación y las políticas de inclusión ciudadana de la década siguiente, es entendiendo que, en el periodo que analizamos, existía la posibilidad de habilitar la ciudadanía civil (indispensable para acceder a los derechos políticos) incluso sin previa inscripción en los registros civiles (sólo con el respaldo testimonial de dos personas que confirmaran la identidad de quien solicitaba la inscripción). A nivel político ello se traducía en la existencia de padrones electorales poco confiables, pero igualmente sirvieron para operativizar los procesos electorales.

(V<sub>F6.4</sub>). El cuarto indicador es la capacidad de articulación efectiva de la ciudadanía política mediante el reconocimiento de la condición de elector. La población electoral existente en las elecciones de 1995 y 2000 alcanzó los porcentajes que antes hemos señalado.

En las elecciones de 1995, sufragó el 66,2% del total de la población mayor de edad y en las elecciones del año 2000, votó el 76, 7% del total de la población adulta (Porcentajes estimados en base a INEI, 2007; INFOGOB/JNE). Es un dato relevante y distinto al que resulta de evaluar el porcentaje de participación en función del número de electores inscritos en el padrón electoral. Bajo este último criterio, se ha postulado que, en las elecciones de 1995, la participación alcanzó el 73,8% y que, en las elecciones del año 2000, la participación fue de 81,5% (INFOGOB/JNE). En una democracia inclusiva el nivel de participación debe derivar del contraste del sufragio

con el universo de mayores de edad. En el periodo siguiente, se hará evidente que la brecha –entre mayores de edad incluidos en el padrón electoral y los mayores de edad no incluidos– implicaba un problema de grave exclusión política.

En el periodo analizado, el diseño de la ciudadanía política está orientado a la participación individual masiva en apoyo de los proyectos del Ejecutivo. También está orientado a generar una ciudadanía formal para el desenvolvimiento confiable en el mercado, en un contexto en que se liberaliza la economía al extremo. También se orienta a asegurar una nueva estrategia de control social de los agentes implicados en la subversión terrorista. De esta concurrencia de motivos resulta el nuevo poder de articulación efectiva de la ciudadanía.

### **C) La realidad sistémica de un modelo institucional con separación de organismos y funciones electorales (1993-2000)**

VS1. Interacciones para la negociación del diseño y rediseño de las instituciones electorales (1993-2000). Es la primera característica (sistémica) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Teóricamente, implica efectiva capacidad de desenvolvimiento institucional, como actor relevante e interactuante con otros actores del sistema político, para materializar así los intereses relativos a los fines democráticos que justifican la existencia de la institución electoral.

(V<sub>SI.1</sub>). El primer indicador es la participación de las instituciones electorales en las negociaciones relativas al propio diseño o rediseño institucional. En el periodo que analizamos no se registran iniciativas de rediseño de las instituciones electorales. Sí es relevante destacar que en las negociaciones relativas al origen del diseño, el Legislativo invitó al presidente del Jurado Nacional de Elecciones a exponer la posición institucional frente a las reformas que se proyectaban. Esta es una conducta regular que se puede apreciar en las Constituyentes de 1979 y 1992. En ambos casos se requirió la presencia del máximo representante del Jurado Nacional de Elecciones.

(V<sub>S1.2</sub>) El segundo indicador es el derecho a voz en el Parlamento. No se ha otorgado este privilegio a las instituciones electorales peruanas, salvo para efecto de la sustentación y defensa de su presupuesto.

(V<sub>S1.3</sub>). El tercer indicador es el derecho a iniciativa legislativa para su propio diseño o rediseño. De acuerdo a las previsiones constitucionales de 1993, los tres organismos electorales tienen el derecho de iniciativa legislativa de manera general y ningún impedimento para que tales iniciativas abarquen su propio diseño. En el periodo que analizamos no ejercieron esta prerrogativa.

(V<sub>S1.4</sub>). El cuarto indicador es el carácter vinculante de la posición de las autoridades electorales sobre su diseño o rediseño frente al Legislativo. No opera este aspecto en el caso peruano.

## VS2. Interacciones en la ejecución y gestión de la organización electoral (1993-2000).

Esta es la segunda característica (sistémica) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Tiene que ver con las interacciones de vigilancia y eficacia de los procesos electorales y otros procesos de participación y control de la ciudadanía. Alude a la efectiva capacidad de desenvolvimiento institucional e interacción con otros actores del sistema político para materializar los resultados democráticos aceptables (elecciones, procesos consultivos, articulación efectiva de la ciudadanía).

(V<sub>S2.1</sub>). El primer indicador es la pluralidad de actores en las interacciones relativas a la gestión electoral. En las elecciones de 1995 y del años 2000, la pluralidad de actores estatales implicados, no ejercieron los fines previstos, sino que, por el contrario, la concurrencia de actores institucionales estuvo orientada a respaldar el plan político de la reelección (Jurado Nacional de Elecciones, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, salvo la Defensoría del Pueblo). Los actores no estatales

interactuantes –desde la supervisión electoral– cumplieron con denunciar las irregularidades de los procesos electorales del 2000, aunque sin capacidad de activar correctivos.

(VS2.2). El segundo indicador es la existencia de interacciones con los partidos políticos. Es un periodo en el que el sistema de partidos políticos se ha quebrado. El poder de intermediación ha sido asumido agrupaciones políticas independientes. De allí que son estos nuevos actores los que se implican en la organización electoral. Pero la más influyente fue la agrupación que dominaba a la vez el poder estatal. Así, las instituciones electorales, se alinean al proyecto político de reelección del Ejecutivo.

(VS2.3). El tercer indicador es la existencia de interacciones con actores de la sociedad civil nacional, internacional para efectos de la vigilancia de los procesos electorales. No obstante la labor esencial de organizaciones de observación electoral, sus denuncias no se canalizaron mediante la institucionalidad estatal, puesto que, el sistema legal que debía responder a las alertas, estuvo bajo el dominio del Poder Ejecutivo durante las elecciones de 1995 y 2000.

(VS2.4). El cuarto indicador es la interacción con la ciudadanía en general mediante medios de comunicación masivo a cargo de los propios organismos electorales. Las fuentes no lo acreditan en el periodo analizado.

VS3. Interacciones para la articulación efectiva de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política (1993-2000). Es la tercera característica (sistémica) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Implica considerar su capacidad de interacción con actores políticos diversos para la articulación efectiva de los derechos que demanda el ejercicio de la ciudadanía política.

(V<sub>S3.1</sub>) El primer indicador es la pluralidad de actores políticos en la interacción. Sin embargo, en este periodo no se llevaron a cabo dichas interacciones.

(V<sub>S3.2</sub>) El segundo indicador es la formulación e implementación de políticas públicas para el acceso universal a los derechos civiles esenciales para el ejercicio de derechos políticos. En el periodo que analizamos, no se constata que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil participara o liderara este tipo de interacciones.

(V<sub>S3.3</sub>). El tercer indicador es la formulación e implementación de políticas públicas para el acceso a derechos básicos de ciudadanía social, necesarios para la participación política en condiciones de igualdad. No se registra evidencia durante el periodo observado. En el periodo que analizamos, no se constata que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil participara o liderara este tipo de interacciones.

(V<sub>S3.4</sub>). El cuarto indicador es la formulación e implementa políticas públicas para erradicar la exclusión política de pueblos nativos y campesinos y otras minorías vulnerables. En el periodo que estudiamos, no registra evidencia suficiente relativa a la versatilidad del organismo electoral a cargo (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) para discurrir en este tipo de interacciones. Su desenvolvimiento es esencialmente técnico administrativo.

**VS4. Interacciones democráticas en el proceso de judicialización de la política (1993-2000).** Esta es la cuarta característica (sistémica) llamada a contribuir en la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Teóricamente, permite apreciar Interacciones de defensa del ámbito de poder jurisdiccional en arenas no parlamentarias.

(V<sub>S4.1</sub>). El primer indicador es la pluralidad de actores en la interacción. La pluralidad está dada por otros actores institucionales que demanden ampliar, reducir

afirmar el poder jurisdiccional a cargo del Jurado Nacional de Elecciones. Las fuentes no acreditan este tipo de interacciones en el periodo analizado.

(V<sub>S4.2</sub>). El segundo indicador es la Interacción con el Tribunal Constitucional. En el periodo que analizamos no se registran interacciones relevantes entre el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones en materia de justicia electoral, ello acorde con la tendencia del periodo anterior, en el que, el Tribunal de Garantías Constitucionales no se implicó en la revisión de la constitucionalidad de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones.

(V<sub>S4.3</sub>). El tercer indicador es la existencia de interacciones con la Defensoría del Pueblo y otras entidades tutelares de los derechos políticos. Las fuentes no acreditan su concurrencia y se explica en la situación de crisis institucional de la época.

(V<sub>S4.4</sub>). El cuarto indicador es la capacidad de emplazar al Poder Legislativo a la producción de derecho positivo en base a los resultados interpretativos de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones. Las fuentes no acreditan su ocurrencia en el periodo analizado.

El periodo concluye con una gravísima crisis política y crisis de institucionalidad generalizada. Fue resultado de la hegemonía del Ejecutivo (y del Servicio Nacional de Inteligencia) en casi todos los ámbitos del Estado y las instituciones políticas. La crisis máxima la desencadenó la difusión pública de videos que acreditaban graves actos de corrupción, que implicarían a varios miembros del Jurado Nacional de Elecciones.

La crisis derivó en la renuncia del Presidente de la República en noviembre del año 2000, apenas unos meses después de haber sido electo por tercera vez consecutiva. La renuncia no fue aceptada. Por el contrario dio lugar a un juicio político por infracción a la Constitución. El resultado fue la inhabilitación para ejercer cargos públicos. Al

finalizar el periodo, la crisis era también de orden socio económico. La pobreza y la desigualdad presentaban los mismos niveles que al inicio de la década de los noventa. El 54.1% de la población se encontraba en situación de pobreza y el 14.8% en situación de pobreza extrema (Verdera, 2007). Todo ello a pesar de los cuantiosos ingresos públicos derivados de la apertura total a la reglas del mercado. Tras develarse los poderosos mecanismos de corrupción –y tras la vacancia de la Presidencia de la República– se convoca a nuevas elecciones en el año 2001.

#### **4.5. LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN EL PERIODO DE GRAVE CRISIS DE REPRESENTACIÓN Y A LA VEZ DE EFECTIVA INCLUSIÓN Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA (2001-2014)**

Los primeros catorce años del nuevo siglo XXI representan un periodo de retorno a la institucionalidad democrática. Esto implicó también la recuperación de la institucionalidad democrática de la autoridad electoral en el Perú.

El inicio del retorno a la institucionalidad democrática se desplegó bajo pactos fundamentales no constitucionales, pero que comportaron igual significación. Tales pactos se desarrollaron en el marco de la Mesa de Negociación promovida por la Organización de Estados Americanos en el año 2001. Viabilizó condiciones para las nuevas elecciones luego de la caída del régimen autoritario.

Dicho ámbito de negociación generó acuerdos sobre reformas electorales importantes. Albán (2006) señala que entre ellas se incluía la reforma de los organismos electorales pero ésta se difirió (aunque quedó todo listo para concretarla) y se mantuvo el mismo diseño institucional de 1993. Sólo se atendió el aspecto urgente relativo al cambio del Jefe de la Oficina Nacional de Proceso Electorales. Debido a las circunstancias especiales, el Congreso propuso una terna de candidatos al Consejo Nacional de la Magistratura. Bajo este mecanismo se pudo elegir al nuevo Jefe del Organismo

Nacional de Procesos Electorales. El objetivo era entonces recuperar de inmediato la confianza en el proceso electoral que debía realizarse en el año 2001. Y eso aconteció.

El periodo analizado también tiene como referente importante otro ámbito de negociación política que se inició en el año 2002 y que se orientó a consolidar la transición y consolidación de la democracia luego del largo precedente autoritario de la década anterior. Surgió apenas se instaló el gobierno resultante de las elecciones del año 2001 e implicó la convocatoria de los representantes de las fuerzas políticas presentes en el Congreso, de la sociedad civil y del Gobierno para entablar un diálogo que permitiera lograr un Acuerdo Nacional consistente en un conjunto de políticas de Estado, que permitieran definir un rumbo sostenible para el Perú y la gobernabilidad democrática. Entre ellas destaca las políticas sobre democracia y Estado de Derecho,<sup>68</sup>

Adrianzén (2004) señala que la transición del año 2000 no generó una alternativa de mediación entre Estado y sociedad, para afrontar los graves problemas sociales y económicos, evidenciándose así, la profunda crisis de los partidos políticos.

Tal es el contexto en el que desenvuelven las instituciones electorales desde el año 2001, las cuales mostrarán un rostro, ahora sí, coherente con los principios democráticos. Paradójicamente, esta nueva realidad institucional discurre manteniendo el mismo diseño institucional aprobado por la Constitución de 1993. El cambio sustancial operó a nivel de la renovación de los máximos representantes institucionales, una sociedad civil más atenta al comportamiento de las elecciones y un compromiso

---

<sup>68</sup> I. Democracia y Estado de Derecho

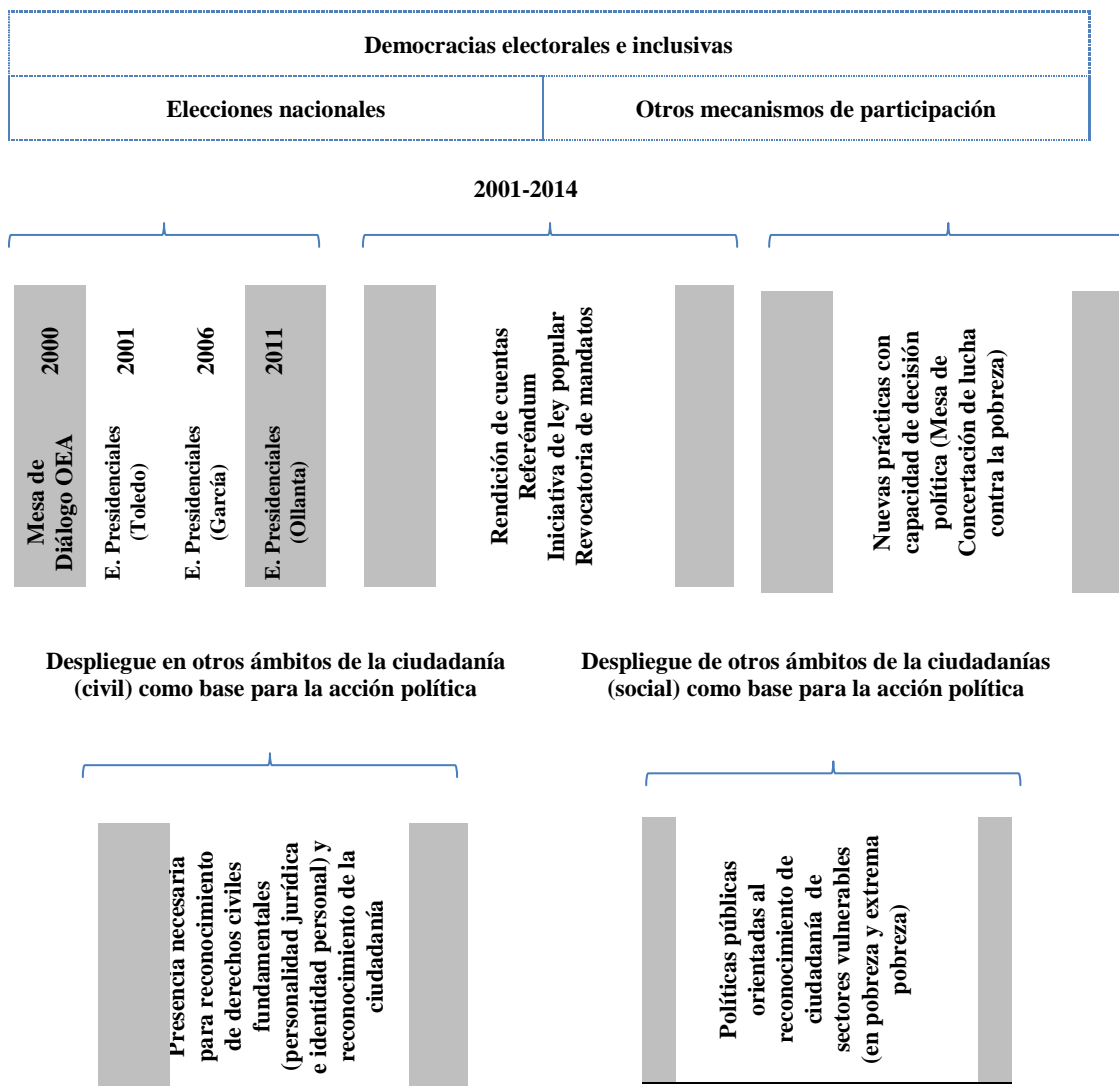
1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho
2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos
3. Afirmación de la identidad nacional
4. Institucionalización del diálogo y la concertación
5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes
6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración
7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana
8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú
9. Política de Seguridad Nacional

serio con la institucionalidad democrática. Además operó un sistema legal que decidió cumplir con su función tutora de la democracia y la legalidad.

En el periodo que analizamos, las instituciones electorales han logrado implicarse en la dinámica política nacional con gran solvencia institucional. Es el periodo en el que se han llevado a cabo la mayor cantidad de procesos políticos electivos y participativos, que en los periodos anteriores, entre las que cuentan, las elecciones nacionales de 2001, 2006 y 2011.

Llama la atención que la función electoral del periodo 2001-2014 haya discurrido sobre la base de un mecanismo institucional que igualmente sirvió para el desarrollo de procesos electorales discutibles en el contexto de un régimen autoritario y para la dinámica política que expresa el esquema 4.7.

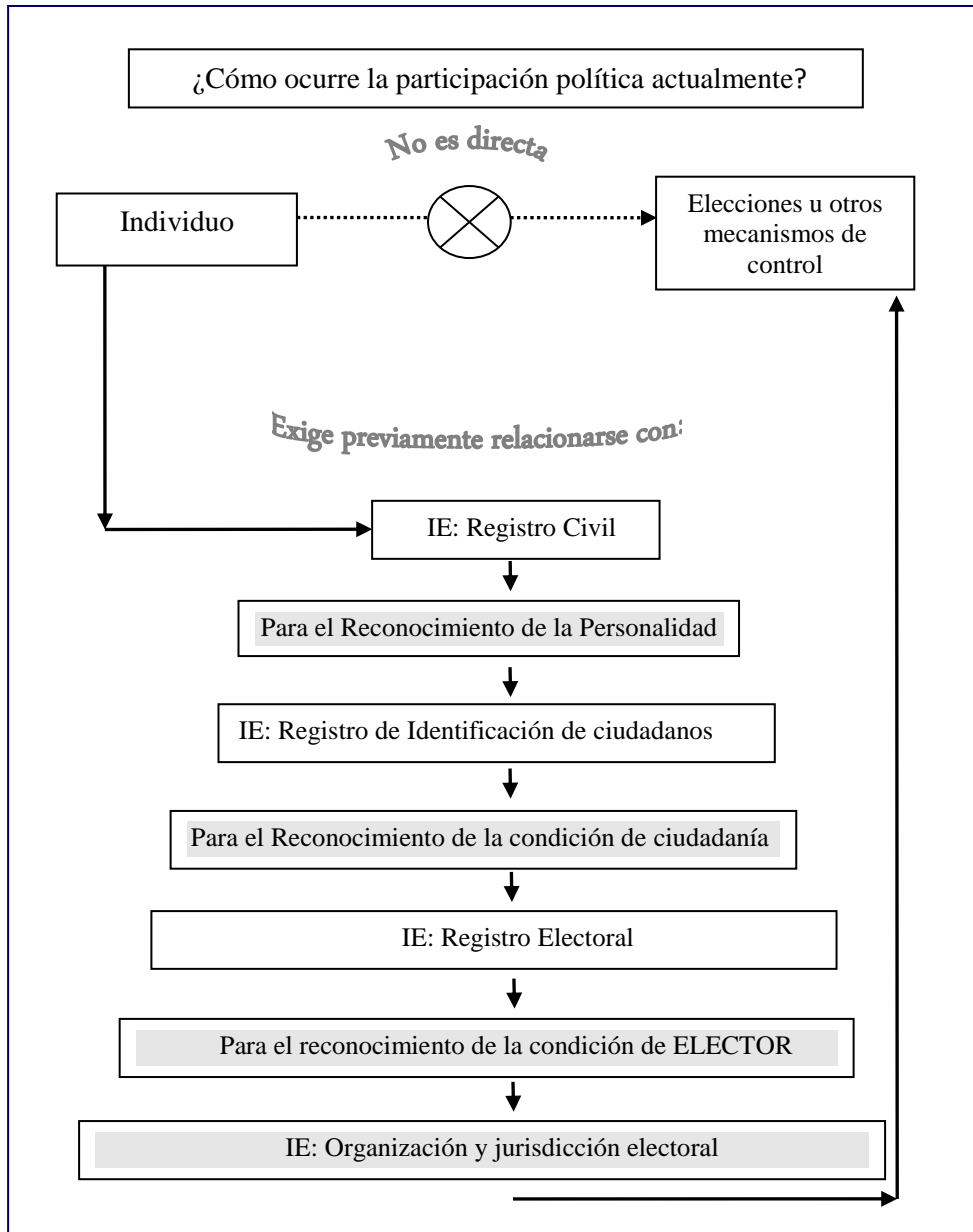
**Esquema 4.7**  
**Dinámica política nacional (2001 a 2014) que indica presencia y ejercicio de una autoridad electoral institucionalizada**



*Fuente: Elaboración propia*

*\*Además las elecciones municipales y regionales de 2002, 2006, 2010 y 2014 y números procesos de control de autoridades electas (revocatorias)*

**Esquema 4.8**  
**Institucionalización de la autoridad electoral peruana en la actualidad**



Fuente  
:  
Elabor

*ción propia \* IE Institución Electoral*

De acuerdo a los Esquemas 4.7 y 4.8, los cambios institucionales más relevantes, respecto del periodo anterior, no se dieron a nivel del diseño, sino de las principales autoridades del conjunto de instituciones electorales. Ello además ocurrió en el marco de la renovación de los liderazgos en el sistema institucional del Estado. Por otro lado, es un periodo en el que se ha enfrentado decididamente a las redes de corrupción política, mediante efectivas sentencias condenatorias que han recaído, incluso a las máximas autoridades electorales implicadas en el proyecto político autoritario del periodo anterior.

En ese sentido, los rasgos fundamentales de la actual realidad institucional electoral son los siguientes: i) Configura, formal y efectivamente, una estructura electoral aislada de los tres poderes del Estado, ii) está conformada por tres organismos electorales (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) revestidos de autonomía constitucional, iii) los poderes electorales implicados en la función electoral son amplios, lo cual sigue justificando la existencia de tres organismos electorales, iv) entre todos los poderes electorales destaca el fortalecimiento de los partidos políticos, más aún por la crisis de representación sostenida durante todo el periodo, v) a nivel sistémico o relacional, se aprecia gran versatilidad de interacción de los organismos políticos con otros actores del sistema político, no necesariamente pacíficas, vi) Las interacciones conflictivas entre los propios organismos electorales, han tornado en interacciones conjuntas y amigables, que dan la imagen de un cuerpo de gobierno vinculado a un objetivo común.

#### **A) Características de la dimensión estructural. Funcionalidad del diseño tripartito los organismos electorales (2001-2014)**

El nuevo contexto permite identificar la presencia de características estructurales similares a las del periodo anterior. Pero la diferencia radica en que las instituciones electorales han pasado de ser una realidad formal a ser una realidad institucional efectiva y actuante, aunque sin comprender cabalmente aún, el rol democrático que

están llamados a cumplir y que no se limita a coordinar la realización y organización de elecciones confiables.

VE1. La forma o estructura se separación de organismos electorales a debate (2001-2014). Es la primera característica (estructural) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Es la misma estructura nacida en el periodo anterior, es decir, una estructura institucional conformada por tres organismos electorales dotados de autonomía constitucional (Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil), pero en este nuevo periodo, es una institucionalidad que se vincula a la realización democrática del país en un doble sentido: Confirma efectivamente el proceso de aislamiento de las instituciones electorales de la estructura de los otros poderes del Estado y evita la concentración del poder electoral.

(V<sub>EI.1</sub>). El primer indicador de la capacidad de realización democrática es la presencia plural de actores en las negociaciones referidas al diseño de la estructura autónoma de las instituciones electorales. Atendiendo a los orígenes, dicha pluralidad también se acredita con los actores implicados en la Constituyente de 1992. También se acredita con la participación de la ciudadanía que respaldó la Constitución de 1993 mediante un Referéndum. La pluralidad y consenso sobre este aspecto institucional se actualiza en el periodo analizado, en las elecciones celebradas desde el año 2001 hasta la actualidad.

(V<sub>EI.2</sub>) El segundo indicador es el aislamiento de las instituciones electorales de la estructura de poder estatal tradicionalmente dominante e interviniente en el ámbito de decisión electoral. En el periodo que analizamos, no sólo es un aislamiento formal, sino también real. Tanto por la efectiva capacidad de resistir intervenciones de los partidos en el Poder, como por la debilidad que presentan los Ejecutivos resultantes de las elecciones nacionales, en relación a la ausencia de mayorías en el Legislativo.

A diferencia del Ejecutivo de 1995 (Cambio 90-Nueva Mayoría) que obtuvo 67/120 escaños y del Ejecutivo trunco del 2000 (Perú 2000) que obtuvo 52/120, en el periodo que analizamos, el Ejecutivo electo en el año 2001 (Partido Perú Posible) obtuvo 47/120 escaños en el Congreso; el Ejecutivo electo del año 2006 (Partido Aprista Peruano) sólo obtuvo 36/129 escaños del Congreso y el Ejecutivo vigente (Gana Perú) empezó la legislatura del 2011 con 47/130 escaños y actualmente tienen 37/130. Ello perfila a Ejecutivos débiles e impedidos de operar estrategias de intervención legal sobre las instituciones electorales, como ocurrió en el periodo anterior.

En base al aprendizaje que deja el comportamiento institucional anterior, es necesario asegurar que los Ejecutivos con mayoría Parlamentario no puedan intervenir en las instituciones electorales mediante mecanismos legales.

(V<sub>E1.3</sub>) El tercer indicador es el aislamiento de la estructura del dominio político no estatal. En el periodo que analizamos tampoco concurren indicios de violencia subversiva como en el periodo 1979 a 1992. Otro tipo de poderes no estatales aparecen como nuevas amenazas, por ejemplo, firmas nacionales e internacionales vinculadas a alta tecnología informática que gestionan la información vinculada a la ciudadanía y los procesos electorales. O poderes económicos -y no verdaderos intereses ciudadanos- que generan una dinámica de procesos de participación política contraria a la lógica de gobernabilidad. Financiamiento ilegal de actividades políticas vinculadas al narcotráfico.

(V<sub>E1.4</sub>). El cuarto indicador es la división de la estructura en dos o más organismos electorales para evitar la concentración del poder electoral. Este diseño está en relación directa con la amplitud de los poderes que comprende la función electoral. La separación de organismos electorales ha dado lugar a dos fenómenos institucionales: De conflicto y alianza entre organismos electorales. La situación de

conflicto perduró durante casi todo el periodo analizado. La magnitud del conflicto entre organismos electorales llevó a diversos actores políticos a plantear el rediseño de las instituciones electorales y el retorno a un modelo concentrado. No sólo se plantearon en virtud de los conflictos señalados, sino en virtud del propio origen constitucional. En esta última línea destaca el Informe de la Comisión de Bases para la Reforma Constitucional conformada por el Gobierno de transición del 2001. El freno a estas iniciativas derivó de la calidad del proceso electoral del año 2001, calificada por todos los actores políticos como una elección limpia, justa, transparente y realmente competitiva. La situación de alianza entre los organismos electorales es un fenómeno reciente y todo indica que han coincidido en defender un interés común.

No obstante lo anterior, sigue vigente el debate sobre la reforma de la organización electoral peruana. Una de las propuestas defiende la concentración de los poderes en un solo organismo e incluso se propone la creación de un Poder Electoral (Jurado Nacional de Elecciones, Chávez López, 2003; García Toma 2003; Santisteban 2003; García Belaunde 2003; Ferrero Costa 2003; Chávez Molina 2003; JNE, 2003; Mendoza 2007; Paniagua, 2006, etc.).<sup>69</sup> Otra propuesta relevante sostiene la necesidad de evitar la concentración de los poderes que abarca la función electoral mediante su adscripción a dos organismos electorales (Oficina Nacional de Procesos Electorales; Tuesta, 2009; Salcedo, 2004; Garcés, 2004, etc.).<sup>70</sup> Y otra posición defiende además retirar al Registro Nacional de Identificación del Estado Civil del ámbito electoral por llevar adelante competencias no electorales.

---

<sup>69</sup> Los argumentos a favor de la concentración son: i) fue implementado para debilitar al poder electoral y permitir el fraude durante el periodo fujimorista, ii) el modelo del pacto de 1993 quebró la constitución histórica, iii) el modelo no tiene sustento en el derecho comparado, iv) se incrementa el presupuesto, v) atribuye competencias sin ningún orden. Son posturas, que se justifican en la experiencia de la intervención a través de la subordinación de los máximos representantes en el periodo 1993-2000

<sup>70</sup> Salcedo (2004) señala algunos principios en los que se basa el diseño de 1993: el principio de separación de funciones y el principio de imparcialidad, es decir, la necesidad de separar las funciones administrativas y de organización y la función jurisdiccional. Y señala que son embargo, el diseño no separó adecuadamente las funciones, puesto que el Jurado Nacional de Elecciones llamado a ser la instancia de justicia electoral también adquirió funciones administrativas.

En todos los casos, el fundamento yace en argumentos jurídicos constitucionales, al amparo de teorías propias del Estado de Derecho, apreciándose un completo olvido u omisión de los principios democráticos y teorías de democracia. La inclusión de la lógica democrática es necesaria, más aún porque la teoría democrática latinoamericana permite incorporar el elemento institucional como un componente esencial e intrínseco de la democracia.

Los resultados institucionales que muestran los tres organismos electorales revelan que, la opción por la concentración implicaría desconocer aspectos democráticos sustanciales ocurridos en el presente periodo al amparo del diseño actual: efectiva competencia electoral, inclusión plena de la ciudadanía y credibilidad de las instituciones electorales (sobre todo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil que ha conseguido ser la institución de máxima credibilidad en el país).

**VE2. Integración (acceso a máximos cargos electorales) (2001-2014).** Es la segunda característica (estructural) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Es un refuerzo a la autonomía. Participa, por tanto, del proceso de aislamiento del poder electoral de todo intento de intervención de otros poderes del Estado a cargo de partidos, que a la vez, son actores de la competencia. Dado que el diseño no se modificó estamos igualmente ante un modelo de integración no partidista. Es un modelo de integración plural ciudadanizado y judicializado.

(V<sub>E2.1</sub>). El primer indicador es la presencia plural de actores en el diseño de la integración. Dado el origen, la pluralidad se acredita en el espacio de negociación de la Constituyente de 1992. Y se confirma con el Pacto Constitucional de 1993 que definió el diseño de la integración no partidista para cada uno de los tres organismos electorales (Jurado Nacional de Elecciones<sup>71</sup>, Oficina Nacional de Procesos

---

<sup>71</sup> Constitución 1993. Artículo 179. La máxima autoridad de Jurado Nacional de Elecciones es un Pleno compuesto por cinco Miembros: uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso se concede licencia al elegido. El

Electoral<sup>72</sup> y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil<sup>73</sup>). La pluralidad de actores abarca a la ciudadanía que respaldó la aprobación de la Constitución vigente.

(V<sub>E2.2</sub>). El segundo indicador es la pluralidad de aspirantes. A diferencia del periodo anterior, todo indica que actualmente es una realidad institucional formal y real. Además, en el presente periodo, se reforzó la regla de pluralidad de aspirantes a los máximos cargos de la Oficina Nacional de Proceso Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al haberse derogado la norma que delegaba a los Consejos Consultivos la conformación de la lista de aspirantes.

(V<sub>E2.3</sub>). El tercer indicador es la pluralidad en la postulación y designación. El Consejo Nacional de la Magistratura concentra la facultad de designar a los máximos representantes de la Oficina Nacional de Proceso Electorales y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Así lo hizo en 2002, 2006 y 2011 sin que existan referencias o denuncias de intromisiones del Ejecutivo como en el periodo anterior. Todo indica que ha prevalecido como criterio de elección el mérito y la competencia profesional. En el año 2010, el Parlamento derogó la disposición que obligaba al Consejo Nacional de la Magistratura a decidir en base a una terna propuesta por la Comisión Consultiva del RENIEC formada por representantes del Ejecutivo. Dicha

---

representante de la Corte Suprema preside el Jurado Nacional de Elecciones; uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este segundo caso se concede licencia al elegido; uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima entre sus miembros; uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex Decanos; uno elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas entre sus ex Decanos.

<sup>72</sup> Constitución de 1993. Artículo 182.- El Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por el propio Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

<sup>73</sup> Constitución 1993. Artículo 183.- El Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un período renovable de cuatro años. Puede ser removido por dicho Consejo por falta grave. Está afecto a las mismas incompatibilidades previstas para los integrantes del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones.

Comisión no existe más.<sup>74</sup> Y, en cuanto al nombramiento de miembros del Jurado Nacional de Elecciones, se desarrolla bajo la centralidad de instituciones tales como el Poder Judicial (Corte Suprema), el Ministerio Público, El Colegio de Abogados de Lima, las facultades de derecho de las universidades públicas y privadas. Con la acotación de que el periodo que estudiamos, el Poder Judicial y el Ministerio Público figuran entre las instituciones de menor credibilidad del país.

(V<sub>E2.4</sub>) El cuarto indicador se refiere al cumplimiento efectivo de las formas democráticas de integración de los máximos cargos electorales. Las fuentes permiten acreditarlo.

**VE3. Independencia estructural (2001-2014).** Es la tercera característica (estructural) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Contribuye al aislamiento de los organismos electorales de la intervención de otros poderes del Estado a cargo de partidos que, a la vez, son actores de la competencia. La independencia alude a la dimensión subjetiva de la estructura (máximas autoridades electorales), es decir, la estrategia institucional diseñada para evitar intervenciones en el gobierno electoral a través de los máximos representantes de las instituciones electorales.

(V<sub>E3.1</sub>). El primer indicador es la pluralidad de actores en el diseño de los mecanismos de independencia. Dado que estamos hablando del mismo diseño del periodo anterior, la pluralidad se acredita en los actores que participaron en el ámbito de negociación de la Constituyente de 1992. Así mismo incluye a la ciudadanía que respaldó la aprobación de la Constitución de 1993.

(V<sub>E3.2</sub>). El segundo indicador es el aislamiento que evita el dominio político en la dimensión subjetiva de la estructura mediante sanciones explícitas a las autoridades electorales. La Constitución de 1993 no incluye expresamente a los miembros de los organismos electorales dentro del grupo de altos funcionarios pasibles de acusación

---

<sup>74</sup> La Comisión Consultiva se eliminó del circuito de integración de las máximas autoridades de RENIEC en el año 2010, mediante Ley 29587.

constitucional. Ello no ha impedido ni dilatado la aplicación efectiva de sanciones a las máximas autoridades electorales implicadas en la corrupción política del periodo anterior. La responsabilidad se hizo evidente en el nuevo periodo, tras la difusión de videos filmados en el Servicio Nacional de Inteligencia en los que aparecen miembros del Jurado Nacional de Elecciones del periodo anterior, pactado decisiones institucionales a cambio de dinero u otro tipo de retribuciones ilegales. (Videos 1317, 1318, 1319, 1195, 1196, 888 y 889).

(V<sub>E3.3</sub>). El tercer indicador es el aislamiento que evita el dominio político mediante sanciones legales expresas a los representantes de otros poderes del Estado. Como ya indicamos, el artículo 117 de la Constitución de 1993 establece la posibilidad de acusación constitucional al Presidente de la república durante el periodo de su mandato por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales y por impedir su reunión o funcionamiento del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral. En el periodo que analizamos, no se han activado estos mecanismos de responsabilidad de los agentes del Ejecutivo que ejecutaron la intervención en los organismos electorales.

(V<sub>E3.4</sub>). El cuarto indicador alude a la efectiva aplicación de los mecanismos antes indicados. En el periodo observado si se acredita la efectiva funcionalidad.

VE4. Rendición de cuentas horizontal (2001-2014). Es la cuarta característica (estructural) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Tiene que ver con el necesario control que demanda todo ámbito de gobierno. La rendición de cuentas permite asegurar el cumplimiento de los fines democráticos de la autoridad electoral. Bajo el marco teórico que seguimos, el Estado mantiene una relación intrínseca con la democracia porque coloca bajo el sistema legal a la totalidad de las instituciones y los funcionarios del Estado. (PNUD, 2004).

(V<sub>E4.1</sub>). El primer indicador es la pluralidad de actores que definen el diseño de la rendición de cuentas. Dado que el origen del diseño en el año 1993, no se acreditan acuerdos políticos plurales expresamente orientados a viabilizar la rendición de cuentas de los organismos electorales ante otras institucionales del mismo nivel constitucional.

(V<sub>E4.2</sub>). El segundo indicador es el deber de información de los efectivos resultados del gobierno electoral ante otras instituciones de rango constitucional. No existe obligación legal, pero de mutuo propio, se han difundido informes de los resultados democráticos que produce cada organismo electoral, generalmente, confundidas con los argumentos y resultados de la gestión institucional. También se informa ante el Legislativo, con ocasión de la defensa del presupuesto de cada uno de los organismos electorales. Adicionalmente, se informa como parte de una amplia publicidad de la realidad institucional a través de los respectivos sitios web.

(V<sub>E4.3</sub>). El tercer indicador mide la presencia de otras instituciones del Estado expresamente autorizadas a prevenir o sancionar acciones u omisiones de gobierno electoral, ilegales o contrarias a los fines democráticos. Formalmente, no se ha previsto controles interinstitucionales expresamente. Sin embargo, en el periodo que analizamos, se han desarrollado con regularidad las siguientes mecanismos de control:

i) La Defensoría del Pueblo y diversas organizaciones de la sociedad civil han cumplido un rol relevante en cuanto al problema de la exclusión política emplazando al órgano electoral responsable (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil) a llevar a cabo acciones estratégicas frente a tales problemas de relevancia política y democrática, ii) la Defensoría del Pueblo y diversas organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales han cumplido un rol relevante de vigilancia de la organización de los procesos electorales y han emplazado a la Oficina Nacional de Procesos Electorales a desarrollar mecanismos que garanticen eficiencia y eficacia en

la organización de los procesos electivos y participativos y iii) el Tribunal Constitucional ha emplazado al Jurado Nacional de Elecciones a vigilar la constitucionalidad de sus resoluciones. Todo ello ha sido de gran relevancia, puesto que han dejado ver, diversas acciones u omisiones de los organismos electorales contrarias a los fines y metas democráticas (Albán, 2006).

Así mismo, el conflicto entre los propios organismos electorales por la defensa de los respectivos ámbitos de poder estatal, generó episodios de rendición de cuentas entre unos y otros, buscando evidenciar las fortalezas institucionales y disuadir así de iniciativas de reformas perjudiciales. El carácter público de tales interacciones alertó a la opinión pública sobre la realidad de las instituciones electorales.

(V<sub>E4.4</sub>) Lo anterior nos lleva a asociar evidencia positiva al indicador que mide el cumplimiento efectivo de los mecanismos de control horizontal.

## **B) Características de la dimensión funcional. Efectivo ejercicio de la amplitud de poderes electorales (2001-2014)**

En el periodo que estudiamos, los poderes los vinculados al gobierno electoral se han ampliado aún más respecto del periodo anterior. Pero además, se han traducido en efectivas prácticas institucionales y dado lugar a resultados democráticos.

VF1, Amplitud de los Poderes electorales (2001-2014). Es la primera característica (funcional) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Esto es así porque alude al conjunto de poderes electorales que deben aislarse del ámbito de otras funciones del Estado en el que operan los partidos que compiten, y que en razón de tal competencia deben alejarse del quehacer electoral.

No se alude sólo a funciones administrativas, sino a poderes que perfilan el contenido de la “Función Electoral” como una actividad reservada al Estado. Es por ello que, la

amplitud de poderes, organiza un ámbito de acción estatal necesario para la protección de los derechos políticos y para garantizar la competencia electoral.

(V<sub>FI.1</sub>). El primer indicador mide la inclusión del poder de administración o gestión de los procesos de conformación de la representación y otras formas de participación política. La existencia de este poder se acredita en la efectiva realización de los procesos electorales nacional de 2001, 2006 y 2011; en la realización de las elecciones municipales y regionales y en la realización de números procesos de control ciudadanos (revocatorias). Entre todos los organismos electorales, la Oficina Nacional de Procesos Electorales tiene centralidad en el ejercicio de la autoridad que implica el poder de organización electoral.

(V<sub>FI.2</sub>). El segundo indicador mide la presencia del poder de jurisdicción electoral. La presencia se acredita con la configuración constitucional de la jurisdicción electoral a cargo del Jurado Nacional de Elecciones. Así mismo, incluye a los Jurados Departamentales a cargo del primer nivel de la judicialidad electoral, no obstante su carácter temporal.

(V<sub>FI.3</sub>). El tercer indicador mide la presencia de poderes relativos a la articulación efectiva de la de los derechos políticos, civiles y sociales, necesarios para el ejercicio efectivo de la ciudadanía política. En el periodo que observamos, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil inicia, efectivamente, el proceso de articulación de derechos esenciales de la ciudadanía civil –indispensables para la viabilidad de los derechos de participación política (el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de cada individuo, el derecho al nombre, a la identidad)–.

Administrativamente, se materializa en el inicio de la incorporación de los Registros Civiles del país al ámbito del organismo electoral a cargo. Así mismo, cumple el proceso de articulación de la ciudadanía civil, mediante amplios programas de documentación a mayores de edad no inscritos oportunamente. Con dicha

información ciudadana, ha logrado construir un padrón electoral con la casi totalidad de mayores de edad incluidos. Así, la forma de garantizar la ciudadanía desde el reconocimiento de la personalidad jurídica, ha generado una ciudadanía capaz de desenvolverse en todos los aspectos de la vida social, incluyendo la vida económica y la vida política.

(V<sub>F1.4</sub>). El cuarto indicador mide la presencia de poderes cuasi legislativos. La presencia se acredita con las disposiciones constitucionales que reconocen el derecho de iniciativa legislativa a las instituciones constitucionales autónomas, entre ellas las instituciones electorales. También deriva del carácter vinculante con efecto general de las resoluciones jurisdiccionales emanadas del pleno del Jurado Nacional de Elecciones. También de una actitud proactiva en el ámbito de formulación de diversas políticas públicas en el ámbito de desarrollo democrático.

VF2. Separación de poderes electorales a debate (2001-2014). Es la segunda característica (funcional) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Dado que, en este periodo, persiste el amplio conjunto de poderes electorales, se justifica la separación de los mismos en tres organismos electorales. Como indicamos antes, existen más de dos posiciones en torno a esta característica institucional. Sin embargo, no debe omitirse el sentido democrático. Según éste, la separación funciones o poderes electorales es un refuerzo del proceso de aislamiento de los poderes del Estado a cargo de los partidos, que a la vez, son actores de la competencia.

(V<sub>F2.1</sub>). El primer indicador mide la pluralidad de actores en el diseño. La presencia de actores se acredita verificando la concurrencia de los actores de la Constituyente de 1992. Así mismo, se acredita en la implicación de la ciudadanía en el desarrollo del Referéndum que permitió la aprobación de la Constitución de 1993, en el que se consagra el diseño de separación de funciones.

(V<sub>F2.2</sub>). El segundo indicador mide la capacidad del diseño (de separación de funciones) de bloquear intervención de poderes estatales. Dicha capacidad se acredita con el carácter autónomo constitucional que ostentan cada uno de los organismos electorales. En el periodo que estudiamos es una autonomía efectivamente ejercida.

(V<sub>F2.3</sub>). El tercer indicador mide la capacidad del diseño de prevenir la desarticulación de los poderes electorales. La presencia se evidencia en la obligación constitucional de actuar con autonomía pero a la vez manteniendo relaciones de coordinación. (Constitución 1993, art. 177). Durante el periodo que observamos los tres organismos electorales han transitado de un estado de confrontación y dificultad de coordinación a un estado de actual de coordinación y proyección de una visión compartida, que se expresa por ejemplo, en la presentación conjunta de importantes iniciativas de ley.

(V<sub>F2.4</sub>). El cuarto indicador mide la capacidad del diseño (de separación de poderes) de facilitar la rendición de cuentas. Las tensiones de coordinación que han llevado a la palestra pública tales dificultades, ha generado la mayor visibilidad de los organismos electorales y capacidad de control de la ciudadanía.

De acuerdo a lo indicado anteriormente, el debate en torno a la posibilidad de modificar el diseño de las institucionales electorales está presente desde el inicio del periodo bajo estudio. El estado del debate, de acuerdo a Salcedo (2006), se ha trasladado a la instancia parlamentaria, en virtud de iniciativas legislativas diversas. Destaca, a modo de ejemplo, la propuesta de la célula parlamentaria aprista que, en octubre de 2006, presentó el proyecto de Ley Nro. 399/2006-CR, que propone la reforma del capítulo XIII del Título IV de la Constitución, referido a los organismos electorales, con el objetivo de establecer un Poder Electoral, encargado del planeamiento, organización y ejecución de los procesos electorales y las consultas populares, así como el mantenimiento y custodia del Registro Único de Identificación de las Personas.

VF3. Función cuasi legislativa (2001-2014). Es la tercera característica (funcional) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Implica el poder de decisión con efectos generales distinta a la capacidad decisoria de otros ámbitos del poder estatal. Refuerza, así, la existencia de un ámbito de gobierno electoral autónomo que garantice la competencia entre las agrupaciones políticas y proteja y articule, efectivamente, los derechos de ciudadanía implicados en el régimen electoral. Implica no sólo protección administrativa y jurídica, sino también desde el ámbito de elaboración de las normas o reglas básicas del juego electoral. Es una característica que refuerza el aislamiento de la autoridad electoral de los otros poderes públicos.

(V<sub>F3.1</sub>). El primer indicador es la pluralidad de actores políticos en el diseño de la regla. La presencia se constata en el ámbito de la Constituyente de 1992 que definió ciertos poderes cuasi legislativos para los organismos electorales. También en el Referéndum de aprobación de la Constitución vigente, que involucra a la ciudadanía entre la pluralidad de actores.

(V<sub>F3.2</sub>). El segundo indicador es la capacidad decisoria normativa de alcance general (capacidad reglamentaria, iniciativa de ley, participación en debates legislativos, opinión obligatoria en proceso legislativos). Destaca –sobre todo– el actual ejercicio conjunto de los organismos electorales, del derecho a la iniciativa legislativa, en temas esenciales para la democratización del país. Luego, de manera particular, cada uno de los organismos electorales desarrolla diversos mecanismos reglamentarios de alcance general y de relevancia esencial en el desarrollo de la competencia electoral y la participación inclusiva.

El Jurado Nacional de Elecciones destaca por la reglamentación del número de adherentes para inscripción de organizaciones políticas; la definición de las circunscripciones electorales; la determinación del número de escaños por distrito electoral; la reglamentación de la constitución para los jurados electorales especiales;

dictaminó el Reglamento de tacha contra integrantes de las oficinas descentralizadas de procesos electorales; reglamentó la franja electoral; estableció el reglamento del Registro de Encuestadoras Electorales; reglamentó la presentación de la proyección de fondos invertidos en la campaña electoral.

La oficina Nacional de Procesos electorales tiene también iniciativa de ley y también desarrolla importante función reglamentaria.

Por su parte el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es la que menos ha ejercido su derecho de iniciativa de ley pero, igualmente, tiene capacidad reglamentaria y lo hace a través de Resoluciones, Directivas, Informes vinculantes, etc.

(V<sub>F3.3</sub>). El tercer indicador es la capacidad de formulación de políticas públicas. En este periodo destaca el Jurado Nacional de Elecciones por las políticas de educación para la democracia; el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil por los amplios programas de Restitución de la Identidad, e incluso programas sociales orientados a documentar gratuitamente a pobladores en estado de pobreza y pobreza extrema y, la Oficina Nacional de Procesos Electorales, destaca por políticas orientadas a asegurar la participación informada de la ciudadanía y el fortalecimiento de los partidos políticos.

(V<sub>F3.4</sub>) El cuarto indicador es la capacidad decisoria a través de la interpretación vinculante y los efectos políticos resultantes de la judicialización de la política. Se acredita a través de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, las cuales se publican obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano. Los efectos vinculantes derivan de su carácter de jurisdicción especial.

VF4. Poder de administración o gestión electoral (2001-2014). Es la cuarta característica (funcional) vinculada a la realización democrática del país en el periodo

en cuestión. Implica efectiva capacidad de ejecución de las reglas esenciales del juego electoral. La autoridad central le corresponde a la Oficina Nacional de Procesos Electorales. El Jurado Nacional de Elecciones tiene una cuota del poder de administración en temas concretos, sobre todo en lo relativo a la fiscalización del desarrollo de las elecciones.

(V<sub>F4.1</sub>) El primer indicador mide la pluralidad de actores en el diseño del poder de gestión de los procesos electorales. La presencia de actores se acredita verificando la calidad de los actores de la Constituyente de 1992. En dicho ámbito se estableció la responsabilidad de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en la organización de todos los procesos electorales, de referéndum y otras formas de participación y control ciudadano.

Pero además se asignó un conjunto de funciones administrativas al Jurado Nacional de Elecciones tales como el Registro de las organizaciones políticas, la inscripción de las fórmulas presidenciales y listas parlamentarias, el registro de firmas de personeros acreditados ante el Jurado Nacional de Elecciones, la inscripción de las encuestadoras electorales, la inscripción de los observadores electorales, etc. (situación que ha motivado relaciones de tensión entre los organismos electorales).

(V<sub>F4.2</sub>). El segundo indicador es la capacidad efectiva de gestión de procesos electorales. Se evidencia en la efectiva realización de las elecciones generales de 2001, 2006 y 2014; además de las elecciones municipales y regionales. Tiene efectiva presencia en todo el territorio nacional a través de la respectiva arquitectura administrativa.

(V<sub>F4.3</sub>). El tercer indicador es la capacidad efectiva de gestión de otros procesos de participación política. Se evidencia en los procesos de control ciudadano (revocatorias) celebrados en 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012 y 2013 y procesos

de participación (referéndum) en 2005 y 2010 (Estadísticas de la Oficina Nacional de Procesos Electorales).

(V<sub>F4.4</sub>). El cuarto indicador es el desempeño institucional. Se cuenta con datos relativos a la confianza en los organismos electorales peruanos, que corresponden a medidas realizadas en la última fase del presente periodo. Destaca el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil como la institución de mayor credibilidad. Traduce que la percepción positiva de la ciudadanía sobre la función de articulación efectiva de la ciudadanía, que implica la capacidad del Estado de relacionarse con todos y cada uno de los adultos mayores (y menores) de edad del país.

VF5. Función jurisdiccional electoral (2001-2014). Es la cuarta característica (funcional) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Lo es porque se trata de una jurisdicción especial, sin la cual no se puede comprender la democracia. Está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones.

(V<sub>F5.1</sub>). El primer indicador es la pluralidad de actores que participan en la definición de la jurisdicción electoral. Se verifica en la concurrencia de actores en el Congreso Constituyente Democrático y en el Referéndum de aprobación de la Constitución de 1993. Quedó establecido que el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de Derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno.

(V<sub>F5.2</sub>). El segundo indicador es el pleno acceso a la justicia electoral para los competidores. Se aprecia en la gran cantidad de movimientos políticos que participaron en las elecciones desarrolladas en el periodo, así mismo, la ausencia de denuncias que indiquen límites de acceso a la justicia electoral. La capacidad de interponer acciones y la capacidad de respuesta legal consta en las resoluciones

publicadas en el diario oficial; a través de las cuales, se resuelven las tachas contra las inscripciones de las organizaciones políticas, las tachas contra las inscripciones de los candidatos, se resuelven las observaciones o los errores materiales detectados en las actas electorales, se resuelven también las apelaciones contra las resoluciones emitidas por los Jurados Electorales Especiales en primera instancia y los recursos de nulidad de elecciones realizados en las circunscripciones electorales, además del recurso de nulidad total.

(V<sub>F5.3</sub>). El tercer indicador relativo al pleno acceso a la justicia electoral para los ciudadanos. La Ley Orgánica de Elecciones (Ley 26859) permite a todo ciudadano interponer tachas contra los candidatos en las elecciones nacionales.

(V<sub>F5.4</sub>). El cuarto indicador es el control constitucional de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones. En el periodo analizado, el Tribunal Constitucional expidió sentencias amparando demandas contra las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones contrarias a la Constitución.

VF6. Poder de articulación efectiva de la ciudadanía política (2001-2014) Es la sexta característica (funcional) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Constituye el sistema estatal encargado de articular los derechos y libertades esenciales implicadas en el régimen electoral. En el periodo bajo observación, la articulación de la ciudadanía no sólo se sustentó en la declaración legal del sufragio universal, sino también en la habilitación –previa y necesaria– del derecho a la personalidad jurídica; de la ciudadanía civil que otorga la capacidad general de ejercer derechos y obligaciones; y, en el reconocimiento de la condición de elector, sin los cuales es inviable la participación política. La articulación (legal) efectiva supone, en palabras de O'Donnell, la construcción legal y pre política de la agencia, es decir, el reconocimiento del agente como sujeto jurídico, que subyace a todos los otros derechos como su fundamento necesario, y que, a decir del autor, debe ser considerado un derecho constitutivo de la democracia (O'Donnell, 2010:50). Es por ello, paradigmático,

el rol del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. La relevancia democrática de esta característica se expresa a través de cuatro indicadores:

(V<sub>F6.1</sub>) El primer indicador es la pluralidad de actores en el diseño. Se constata en la concurrencia de actores en la Constituyente de 1993. También, en la participación ciudadana en el referéndum de aprobación de la Constitución de 1993. En ellas se estableció que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos y otros actos que modifican el estado civil, emite las constancias correspondientes, prepara y mantiene actualizado el padrón electoral, proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, mantiene el Registro de Identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

(V<sub>F6.2</sub>). El segundo indicador es la capacidad de articulación efectiva del derecho a la personalidad jurídica y derechos civiles básicos para el ejercicio de los derechos políticos. En el periodo que estudiamos, el organismo a cargo inició efectivamente el ejercicio de esta nueva atribución, que implicó en términos administrativos iniciar con el proceso de transferencia de la información de los registros civiles de todas las municipalidades del país y desarrollar el proceso de inscripción de nacimientos (que es la forma de materializar el reconocimiento de la personalidad jurídica) de los adultos que nunca habían accedido a este reconocimiento y los menores de edad que constituyen la futura población electoral (RENIEC, 2005 y 2011).

(V<sub>F6.3</sub>). El tercer indicador es la capacidad de articulación efectiva de la ciudadanía civil. La capacidad de articulación efectiva de la ciudadanía civil implica el reconocimiento estatal de la capacidad de goce y ejercicio de derechos de las personas y capacidad de asumir las obligaciones que impone el ordenamiento jurídico para la convivencia social. Es la habilitación de la ciudadanía para el pleno desenvolvimiento, incluyendo el desenvolvimiento político. En el periodo que

analizamos, el organismo a cargo, cumplió con asegurar la universalidad de la articulación de la ciudadanía civil, indispensable para la configuración de la ciudadanía política. Así, los datos indican que, en las elecciones del año 2011, casi todos los adultos mayores de edad estaban reconocidos como electores (INEI/RENIEC/INFOGOB). Este es un hecho de máxima significación democrática, porque implica haber alcanzado el ideal de inclusión política, que es una de las formas de expresar efectiva igualdad de oportunidades (formal) para participar en la vida política.

(V<sub>F6.4</sub>) El cuarto indicador es la capacidad de articulación efectiva de la ciudadanía política mediante el reconocimiento de la condición de elector, materializada en la inscripción de todos los mayores de edad. Según las estadísticas oficiales, la población electoral existente en las elecciones del año 2011 abarca la totalidad de los mayores de edad plenamente reconocidos como ciudadanos.

La inclusión política efectiva, mediante el reconocimiento universal de la condición de elector, tiene como correlato, la tendencia a una mayor participación electoral en las elecciones: en las elecciones del años 2001 participaron (76,7% de mayores de edad), en las elecciones del año 2006 participación (83.5% de mayores de edad) y en las elecciones del años 2011 (86.8% de mayores de edad).

En el periodo analizado la universalidad del sufragio se condice con la universalidad de la condición de elector y con la universalidad de la ciudadanía civil.

### **C) Atributos democráticos de la realidad sistémica del gobierno electoral (2001-2014)**

VS1. Interacciones para la negociación del diseño y rediseño de las instituciones electorales (2001-2014). Es la primera característica (sistémica) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Son interacciones de

relevancia democrática, puesto que inciden sobre un aspecto del juego político democrático como es el diseño o rediseño de las instituciones electorales.

(V<sub>S1.1</sub>). El primer indicador es la participación de las autoridades electorales en el Parlamento por invitación. En el periodo que analizamos se registra la presencia de las autoridades electorales en ámbitos parlamentarios, en virtud de invitaciones motivadas en el interés por conocer la posición institucional respecto de los diversos proyectos de reforma institucional. Así, por ejemplo, en la primera legislatura ordinaria del año 2001, la Comisión de Constitución y Reglamento escuchó la posición de los representantes de los organismos electorales a favor de la concentración de funciones en un solo organismo (el Jurado Nacional de Elecciones) y a favor de la separación de las funciones en dos o más organismos (la Oficina Nacional de Procesos Electorales).

(V<sub>S1.2</sub>) El segundo indicador es el derecho a voz en el Parlamento. Las fuentes no acreditan la ocurrencia de esta característica.

(V<sub>S1.3</sub>). El tercer indicador es el derecho a iniciativa legislativa para su propio diseño o rediseño. De acuerdo con las previsiones constitucionales de 1993, los tres organismos electorales tienen el derecho de iniciativa legislativa de manera general y ningún impedimento para que tales iniciativas abarquen su propio diseño.

(V<sub>S1.4</sub>). El cuarto indicador es el carácter vinculante de la posición de las autoridades electorales para el Legislativo. No opera este aspecto en el caso peruano.

## VS2. Interacciones en la ejecución y gestión de la organización electoral (2001-2014).

Es la segunda característica (sistémica) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Alude a la capacidad de interacción con actores institucionales diversos para efectos de la transparencia, vigilancia y eficacia de los procesos electorales y otros procesos de participación y control de la ciudadanía. Dejan

ver el rol protagónico de la Oficina Nacional de Procesos Electorales en la articulación de diversas interacciones para los fines referidos.

(V<sub>S2.1</sub>). El primer indicador es la pluralidad de actores en las interacciones relativas a la gestión electoral. Es una interacción plural que tiene un fin concreto que es materializar elecciones libres y justas. Las fuentes indican que en las elecciones generales de 2001, 2006 y 2011, la Oficina Nacional de Procesos Electorales ha desplegado con liderazgo un conjunto de interacciones con diversos actores estatales y no estatales a fin de lograr procesos electorales confiables. Así lo acreditan los informes de los principales observadores electorales (Transparencia y Defensoría del Pueblo) y así lo han reconocido los principales actores políticos.

(V<sub>S2.2</sub>). El segundo indicador es la existencia de interacciones con los partidos políticos. En este periodo la crisis del sistema de partidos políticos en Perú continúa siendo un problema mayor. El efecto de esta crisis es que los actores políticos con los que interactúan las institucionales electorales ya no son partidos políticos de sólida estructura nacional, sino grupos de independientes, con mínima o nula experiencia política. En las elecciones de 2001, 2006 y 2011, los actores políticos más destacados fueron movimientos y alianzas de independientes. (INFOGOB/JNE).

(V<sub>S2.3</sub>). El tercer indicador es la existencia de interacciones con actores de la sociedad civil nacional e internacional. Los mecanismos de interacción con la sociedad civil –para efectos de la vigilancia de los procesos electorales– ha sido óptima y han intervenido observadores nacionales e internacionales destacando, en todos los casos, el cumplimiento de los estándares mínimos de elecciones de calidad, sin dejar de aportar a la vez alcances para la mejora de los procesos electorales.

(V<sub>S2.4</sub>). El cuarto indicador es la interacción con la ciudadanía en general mediante medios de comunicación masiva a cargo de los propios organismos electorales. Es un fenómeno que caracteriza el presente periodo, el uso de medios de comunicación

masiva gestionados por los propios organismos electorales para facilitar el alcance nacional del gobierno electoral (radio, TV, Internet, etc.).

VS3. Interacciones para la articulación efectiva de los derechos de ciudadanía política y los derechos civiles esenciales (2001-2014). Es la tercera característica (sistémica) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión.

(V<sub>S3.1</sub>) El primer indicador es la pluralidad de actores en la interacción. Se constata que los actores relevantes en la articulación de los derechos esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política son los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al problema de la exclusión social, la Defensoría del Pueblo y otras instituciones estatales, organismos internacionales implicados en el desarrollo de políticas públicas vinculadas a la inclusión política, social y económica.

(V<sub>S3.2</sub>). El segundo indicador es la efectiva capacidad de formulación e implementación de políticas públicas para el acceso universal a los derechos civiles esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política. En este periodo destacan de manera excepcional las políticas de incorporación a la ciudadanía y recuperación de la ciudadanía, llevada a cabo por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil junto con otras instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Se inició en base a la acción proactiva de organizaciones de la sociedad civil (Asociación de Mujeres Flora Tristán y Manuela Ramos) que alertaron sobre la exclusión política y social que imperaba en las regiones más vulnerables del país.

También destaca la Defensoría del Pueblo, pues tras la publicación del Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), dio cuenta de la desaparición de números Registros Civiles en zonas de acentuada violencia terrorista, lo cual implicaba un grave riesgo de exclusión de las personas que no podían acreditar su identidad, ni desenvolverse con solvencia en las relaciones de la vida social, política y económica.

Así mismo, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil se implicó en los más importantes programas sociales (PRONAA, JUNTOS), puesto que la falta de reconocimiento de la individualidad de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, dificultaba la identificación y control de los beneficiarios de tales programas. Todo ello llevó al organismo electoral, antes mencionado, a formular y políticas orientadas a la articulación efectiva de la ciudadanía (RENIEC, 2011; RENIEC, 2005).

(V<sub>S3.3</sub>). El tercer indicador es la formulación e implementación de políticas públicas para el acceso a derechos básicos de ciudadanía social, necesarios para la participación política en condiciones de igualdad. En este periodo, el carácter democrático de las interacciones estatales, diseñadas para la articulación efectiva de la ciudadanía, implicó además los derechos sociales esenciales para el acceso a los derechos civiles y a los derechos políticos. En concreto tiene que ver con la ayuda social canalizada a través del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil para exonerar de los costos y tasas implicados en el proceso de documentación cuyos beneficiarios fueron personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

(V<sub>S3.4</sub>). El cuarto indicador es la formulación e implementación de políticas públicas para erradicar la exclusión política de pueblos nativos y campesinos y otras minorías vulnerables. Un elemento paradigmático en el desarrollo democrático del gobierno electoral es que –además– las políticas de articulación efectiva de la ciudadanía se focalizaron en las zonas habitadas por minorías étnicas y pluriculturales.

Se ha remontado así la tendencia histórica de exclusión política derivada de la falta de reconocimiento efectivo de los derechos civiles esenciales para la vida política, que, no sólo en Perú, sino en otros países de la región, ha sido el obstáculo central para asentar los regímenes democráticos” (Pachano, 2011: 35-36).

VS4. Interacciones democráticas en el proceso de judicialización de la política (2001-2014). Esta es la cuarta característica (sistémica) vinculada a la realización democrática del país en el periodo en cuestión. Permite valorar el conjunto de interacciones relevantes de defensa del ámbito de poder de jurisdicción electoral en arenas no parlamentarias:

(V<sub>S4.1</sub>) El primer indicador es la pluralidad de actores vinculados a las interacciones relativas a la defensa del ámbito jurisdiccional en arenas no parlamentarias. Los actores relevantes de tales interacciones son el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo.

(V<sub>S4.2</sub>). El segundo indicador es la Interacción con el Tribunal Constitucional. En el periodo que analizamos opera una práctica informal (en tanto que controvertida y discutida) consistente en el control de la constitucionalidad de las decisiones finales del Jurado Nacional de Elecciones, quebrando la tradición contraria, iniciada en los ochenta, es decir, de la no procedencia del control constitucional en materia electoral.

Tiene relevancia política, pues se debate la distribución del poder acordado en materia de jurisdicción electoral. La tensión de las interacciones entre el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones se desplazó al plano político (legislativo) logrando, cada una de dichas instituciones, vincular sus respectivos proyectos de delimitación del alcance del poder jurisdiccional, a diversos grupos parlamentarios.

A partir del año 2002, el Tribunal Constitucional cambió de posición respecto de la existencia de zonas exentas de control constitucional, al considerar que no era admisible en un Estado de Derecho. Ello dio lugar a un conflicto de poder con el Jurado Nacional de Elecciones y el Consejo Nacional de la Magistratura (cuyas decisiones también son irrevisables).

La radicalización del conflicto se inicia en noviembre de 2004, cuando el Legislativo aprueba el Código Procesal Constitucional que permite la revisión de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones, vía acciones de amparo constitucional, cuando vulneren el derecho constitucional a la tutela efectiva. En respuesta, el Jurado Nacional de elecciones, logró adherir su posición a una mayoría parlamentaria que logró que en diciembre de 2005, se emitiera la Ley 28642, que modificaba la norma anterior e impedía la revisión de las decisiones electorales del Jurado Nacional de Elecciones. Luego en junio de 2007, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia Inconstitucionalidad (STC-007-2007/PI) que deroga la norma anterior y por tanto declaraba la posibilidad de la revisión constitucional de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones. Estos sucesos son un ejemplo de las interacciones de orden política en el que participan las instituciones electorales. En efecto, visto el conflicto desde la perspectiva política, el mayor carácter democrático de las institucionales electorales implica la posibilidad del control horizontal entre las instituciones, todo ello sin perjudicar la gobernabilidad de los pueblos y ciudades.

(V<sub>S4.3</sub>). El tercer indicador es la existencia de interacciones con la Defensoría del Pueblo y otras entidades tutelares de los derechos políticos. En el periodo que observamos, la Defensoría del Pueblo hizo valer su función tutora de la ciudadanía /administrado frente a todos ámbito de poder estatal y, en virtud de ello, emplazó al Jurado Nacional de Elecciones, a corregir decisiones agravantes de los derechos políticos, derivadas de decisiones insuficientemente motivadas. Albán señala que desde el 2001 y en los sucesivos procesos habidos desde entonces:

*“independientemente de la recurrencia con el que el JNE intentó poner en cuestión la competencia de la Defensoría del Pueblo (DP) para supervisar los procesos electorales o para intervenir en materia electoral – lo que de suyo mostró escasa disposición para admitir un funcionamiento del aparato estatal bajo la lógica de la complementariedad en favor de la ciudadanía-, han sido frecuentes las oportunidades en las que el indicado órgano electoral ha*

*respondido negativamente a las recomendaciones defensoriales sin argumentos de sustento atendibles, a pesar de la gravedad de los problemas sociales generados en diversas localidades, que demandaban un pronunciamiento del JNE como medio de canalizar su adecuado funcionamiento, objetivo al que precisamente intentaba contribuir la DP” (Albán, 2006: 47).*

El mismo autor demuestra las diversas interacciones conflictivas entre el Jurado Nacional de Elecciones y la Defensoría del Pueblo.

(V<sub>S4.4</sub>) El cuarto indicador es la interacciones con el Poder Legislativo para la producción legislativa derivada de la experiencia interpretativa de la jurisdicción electoral. Las fuentes revisadas dan cuenta de la manifestación frecuente de este tipo de interacciones. Se materializan en iniciativas legislativas y el recurso intensivo a los medios de comunicación para persuadir de la importancia y urgencia de la legislación requerida (Proyecto de Ley de Partidos Políticos, Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral, etc.).

## **CAPÍTULO V**

### **RESULTADOS DE LA OBSERVACIÓN Y ANÁLISIS**

En el capítulo anterior se ha realizado un análisis descriptivo de la experiencia de institucionalización del ejercicio del poder electoral en el Perú. Ha sido la forma aprehender el sentido y materialidad de las instituciones electorales. A la par, se ha teorizado sobre la forma en que cada una de las características institucionales observadas contribuye a la realización democrática del país. Ha implicado la observación detallada de lo que ha sucedido en los últimos 35 años, pero sin dejar de lado los elementos históricos que afinan la conciencia sobre la realidad institucional observada.

El ejercicio analítico anterior ha permitido mostrar que la experiencia de institucionalización del poder electoral es la experiencia de la progresiva consolidación, no sólo del ejercicio de la autoridad electoral, sino también de un ámbito de gobierno electoral autónomo (en tanto máxima autoridad), radicado en el Estado y guiado por la lógica democrática. En ese sentido, aunque se instrumentaliza mediante una estructura jurídica y administrativa, ha sido necesario no detenerse en estos dos aspectos del fenómeno institucional, sino más bien avanzar y abordar el estudio del aspecto político y democrático que define su existencia.

El análisis institucional en sí mismo, es decir, el examen de sus dimensiones y características, nos ha llevado a comprender que el aspecto democrático de las

instituciones electorales consiste en el conjunto de reglas y prácticas que realizan o concretan aspectos sustanciales de la democracia (el régimen electoral, la ciudadanía efectiva y un Estado capaz de garantizar y articular los derechos esenciales para la participación política y la competencia electoral).

Fijar el punto de observación en las instituciones electorales nos ha acercado no sólo a una idea de democracia que se realiza a través de aquellas, sino también a la relación de poder sustancial en la democracia, la relación entre la ciudadanía y los representantes electos a cargo del gobierno (que a la vez son actores de la competencia electoral). Nos ha permitido verificar que la autoridad electoral es una forma de institucionalizar dicho relacionamiento o ausencia de relacionamiento.

Justamente, la vigencia de dicha relación, en la institucionalización de la autoridad electoral, es tomada en cuenta por la Teoría Clásica de la Gobernabilidad Electoral, al destacar la prevalencia o mando de los partidos a cargo de los Poderes del Estado en el ejercicio de la autoridad electoral; y también por la Teoría de la Gobernanza electoral, al destacar ya no la situación de prevalencia de los partidos en el poder, sino de concurrencia, junto a otros actores, en el ejercicio de la autoridad electoral. Son las dos ideas que explican actualmente los diversos casos latinoamericanos.

Sin embargo, la experiencia peruana no se explica mediante las teorías antes mencionadas. En efecto, el proceso de institucionalización del poder electoral que se ha desarrollado en Perú hace que constituya un caso atípico frente a tales teorías. Esto significa que existe un ámbito de realización democrática (gobierno de la conformación de la representación y de otros procesos de participación política) que se desenvuelve cada vez más sin la presencia de los partidos políticos en dicho ámbito de gobierno, puesto que el rol prioritario es de actores sujetos a dicho gobierno. Y aunque los partidos son los decisores políticos naturales al reunirse en el Legislativo, incluso en este ámbito aparecen las instituciones electorales autónomas con una fuerza negociadora

cuasi legislativa. Son nuevos actores que cumplen un rol protagónico en el desarrollo democrático del sistema político peruano.

Para confirmar la tendencia que muestra el proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas, hace falta sintetizar las observaciones desarrolladas en el capítulo anterior, valorar la medición de ocurrencias de las características que revelan su vinculación con la realización democrática del país, y asociarlas con otros indicadores de la democratización del Perú, que puedan respaldar el proceso de transformación de las instituciones electorales en instituciones democráticas (instituciones que participan de la realización democrática del país).

## 5.1. MATRIZ DE DATOS Y REFERENTES

---

### REFERENCIAS DE LA MATRIZ DE DATOS

---

UTO = Unidades de tiempo observados (1979-1992), (1993-2000) y (2001-2014)
--

VE(N) = Variable de la dimensión estructural /  $V_{E(N,N)}$  = Indicador

VF(N) = Variable de la dimensión funcional /  $V_{F(N,N)}$  = Indicador

VS(N) = Variable de la dimensión sistémica /  $V_{S(N,N)}$  = Indicador

---

## DIMENSIÓN ESTRUCTURAL

<b>VE1</b>
------------

**FORMA O ESTRUCTURA  
AUTÓNOMA**

Pluralidad de actores en el diseño

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

$V_{E1.1}$

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Estructura aislada de dominio político no estatal  $V_{E1.3}$

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Estructura aislada de poder estatal tradicionalmente dominante

$V_{E1.2}$

Separación de funciones o poderes en  $V_{E1.4}$

dos o más organismos electorales para evitar concentración y abuso de poder electoral

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

## VE2

### INTEGRACIÓN O ACCESO A MÁXIMOS CARGOS ELECTORALES

Pluralidad de actores en el diseño o rediseño V<sub>E2.1</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Pluralidad de aspirantes V<sub>E2.2</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Pluralidad en postulación y designación V<sub>E2.3</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Práctica efectiva de las reglas de acceso democrático a máximos cargos electorales V<sub>E2.4</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

## VE3

### INDEPENDENCIA

Pluralidad de actores en el diseño o rediseño V<sub>E3.1</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Se refuerza autonomía evitando dominio político en la dimensión subjetiva de la estructura con sanción política y legal a máximas autoridades electorales V<sub>E3.2</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Se refuerza autonomía evitando dominio político en la dimensión subjetiva de la estructura con sanción política/legal a representantes de poderes estatales y no estatales V<sub>E3.3</sub>

- Presencia (SI)

- Ausencia (NO)

Práctica efectiva de sanciones y límites establecidos V<sub>E3.4</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

## VE4

### RENDICIÓN DE CUENTAS

Pluralidad de actores en el diseño o rediseño V<sub>E4.1</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Deber de informar sobre resultados democráticos del ejercicio de la autoridad electoral V<sub>E4.2</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Existen otras instituciones del Estado expresamente autorizadas a prevenir o sancionar acciones u omisiones del ejercicio de la autoridad electoral V<sub>E4.3</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Práctica efectiva de rendición de cuentas de los organismos electorales V<sub>E4.4</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

## DIMENSIÓN FUNCIONAL

### VF1

#### AMPLITUD DE LOS PODERES ELECTORALES

Incluye el poder de administración y gestión de los procesos de conformación de la representación y otras formas participación política V<sub>F1.1</sub>

- Presencia (SI)
- Ausencia (NO)

Incluye el poder de jurisdicción electoral sobre procesos de conformación de la V<sub>F1.2</sub>

representación y otras formas de participación política	
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Incluye el poder de articulación efectiva de derechos esenciales para ejercicio de la ciudadanía política	V <sub>F1.3</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Incluye poderes cuasi legislativos	V <sub>F1.4</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

**VF2**

**SEPARACIÓN O CONCENTRACIÓN**

Pluralidad de actores en el diseño o rediseño	V <sub>F2.1</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Bloquea intervención de Poderes del Estado	V <sub>F2.2</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Previene la desarticulación de la autoridad electoral	V <sub>F2.3</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Facilita la rendición de cuentas	V <sub>F2.4</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

**VF3**

**PODER CUASI LEGISLATIVO**

Pluralidad de actores en el diseño o rediseño	V <sub>F3.1</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Capacidad decisoria de alcance general (capacidad reglamentaria, iniciativa de ley, participación en debates legislativos, opinión obligatoria en procesos	V <sub>F3.2</sub>

legislativos)	
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Capacidad de formulación de políticas públicas sobre desarrollo democrático	V <sub>F3.3</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Capacidad decisoria a través de la interpretación vinculante de las normas legales y los efectos políticos resultantes de la judicialización de la política	V <sub>F3.4</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

**VF4**

**PODER DE GESTIÓN O ADMINSTRACIÓN DE ELECCIONES Y OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN**

Pluralidad de actores en el diseño o rediseño	V <sub>F4.1</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Pluralidad de actores implicados en la gestión electoral	V <sub>F4.2</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Efectiva capacidad de gestión de otros procesos de participación política	V <sub>F4.3</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Credibilidad en el desempeño	V <sub>F4.4</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

**VF5**

**PODER DE JURISDICCIÓN ELECTORAL**

Pluralidad de actores en el diseño o rediseño	V <sub>F5.1</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Pleno acceso a la justicia electoral para	V <sub>F5.2</sub>

partidos, agrupaciones y candidatos	
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Pleno acceso a la justicia electoral para ciudadanos	V <sub>F5.3</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	
Control constitucional de las decisiones de la autoridad electoral	V <sub>F5.4</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

**VF6**

**PODER DE ARTICULACIÓN EFECTIVA DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA**

Pluralidad de actores en el diseño o rediseño	V <sub>F6.1</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

Habilitación del derecho a la personalidad jurídica y derechos civiles básicos para el ejercicio de los derechos políticos	V <sub>F6.2</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

Habilitación de la ciudadanía que reconoce capacidad de goce y ejercicio de derechos y obligaciones	V <sub>F6.3</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

Reconocimiento de la condición de elector.	V <sub>F6.4</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

**DIMENSIÓN SISTÉMICA**

**VS1**

**INTERACCIONES RELATIVAS AL PROPIO (RE)DISEÑO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES**

Participación de máximas autoridades electorales por invitación del Parlamento	V <sub>S1.1</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

Derecho a voz en el fuero parlamentario	V <sub>S1.2</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

Las instituciones electorales tienen derecho a iniciativa legislativa para su propio diseño o rediseño	V <sub>S1.3</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

La posición defendida por las instituciones electorales es vinculante para el Legislativo	V <sub>S1.4</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

**VS2**

**INTERACCIONES DEMOCRÁTICAS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES Y OTROS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

Pluralidad de actores en las interacciones relativas a la gestión electoral	V <sub>S2.1</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

Interacción con partidos políticos	V <sub>S2.2</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

Interacción con actores de la sociedad civil nacionales, regionales, locales e internacionales	V <sub>S2.3</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

Interacción con la ciudadanía en general mediante medios de comunicación masiva a cargo de la propia institución electoral	V <sub>S2.4</sub>
- Presencia (SI)	
- Ausencia (NO)	

**VS3**

**INTERACCIONES PARA LA  
ARTICULACIÓN EFECTIVA DE  
LA CIUDADANÍA POLÍTICA**

Pluralidad de actores en las interacciones  
relativas a la articulación de la  
ciudadanía V<sub>S3.1</sub>  
- Presencia (SI)  
- Ausencia (NO)

Formulación e implementación de  
políticas públicas relativas al  
empoderamiento de los ciudadanos  
mediante acceso a derechos civiles  
esenciales para la viabilidad de la  
ciudadanía política (al nombre, a la  
identidad propia, a la personalidad  
jurídica y otros derechos) V<sub>S3.2</sub>  
- Presencia (SI)  
- Ausencia (NO)

Formulación e implementación de  
políticas públicas para el acceso a  
derechos sociales que hacen viable el  
ejercicio de la ciudadanía política V<sub>S3.3</sub>  
- Presencia (SI)  
- Ausencia (NO)

Formulación e implementación de  
políticas públicas para erradicar la  
exclusión política de pueblos nativos y  
campesinos y otras minorías vulnerables V<sub>S3.4</sub>  
- Presencia (SI)  
- Ausencia (NO)

**VS4**

**INTERACCIONES  
DEMOCRÁTICAS EN EL  
PROCESO DE JUDICIALIZACIÓN  
DE LA POLÍTICA**

Pluralidad de actores en las interacciones V<sub>S4.1</sub>  
- Presencia (SI)  
- Ausencia (NO)

Interacciones con el Tribunal  
Constitucional V<sub>S4.2</sub>  
- Presencia (SI)  
- Ausencia (NO)

Interacciones con la Defensoría del  
Pueblo V<sub>S4.3</sub>  
- Presencia (SI)  
- Ausencia (NO)

Interacciones con el Poder Legislativo  
para la producción del derecho positivo  
en base a los resultados interpretativos  
de sus decisiones V<sub>S4.4</sub>  
- Presencia (SI)  
- Ausencia (NO)

## MATRIZ DE DATOS RESULTANTE

### ASPECTO POLÍTICO DEMOCRÁTICO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES DEL PERÚ

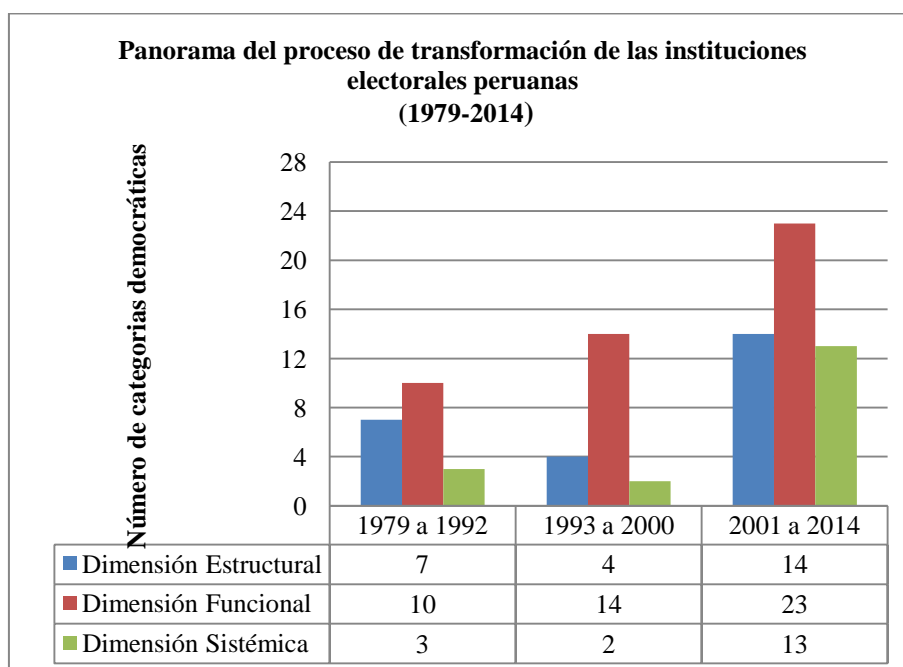
		Dimensión estructural (E)				Dimensión funcional o de poderes (F)						Dimensión sistémica (S)			
		Característica Variable 1	Característica Variable 2	Característica Variable 3	Característica Variable 4	Característica Variable 5	Característica Variable 6	Característica Variable 7	Característica Variable 8	Característica Variable 9	Característica Variable 10	Característica Variable 11	Característica Variable 12	Característica Variable 13	Característica Variable 14
UNIDAD DE TIEMPO OBSERVADO (UTO)	INDICADORES	Forma o estructura autónoma (VE1)	Integración (VE2)	Independencia (VE3)	Rendición de cuentas (VE4)	Amplitud de poderes electorales (VF1)	Separación / concentración (VF2)	Poder Cuasi legislativo (VF3)	Poder de administración electoral (VF4)	Poder de jurisdicción electoral (VF5)	Poder de articulación efectiva de la ciudadanía política (VF6)	Interacciones democráticas para propio (re)diseño (VS1)	Interacciones democráticas para la organización de competencia electoral (VS2)	Interacciones democráticas para la articulación de la ciudadanía política (VS3)	Interacciones del proceso de judicialización de la política (VS4)
1979 a 1992	1RO	Sí	Sí	Sí	No	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	Si	No	No
	2D0	Sí	Sí	No	No	Si	Si	No	Si	Si	No	No	Si	No	No
	3RO	No	Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
	4TO	No	No	No	No	No	No	Si	No	No	Si	No	No	No	No
1993 a 2000	1RO	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	No
	2D0	No	No	No	No	Si	No	Si	Si	No	No	No	No	No	No
	3RO	No	No	No	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	No	No
	4TO	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	No	No	No	No
2000 a 2001	1RO	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
	2D0	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	Si
	3RO	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
	4TO	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia

## 5.2. PANORAMA DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES DE PERÚ

El Gráfico 5.1 permite observar el panorama general del proceso de transformación de las instituciones electorales en instituciones democráticas en los últimos 35 años. En él queda explícita la mayor concurrencia o presencia de indicadores democráticos de las instituciones electorales en el periodo 2001-2014, que en los dos periodos anteriores. Dicha prevalencia significa que las instituciones electorales de este último periodo destacan por su mayor capacidad de vinculación con la realización democrática del país. Esto es así, porque, conforme se indicó en los capítulos 3 y 4, las características institucionales analizadas se enlazan directamente con uno o más atributos esenciales de la democracia ampliamente entendida (el régimen electoral, la ciudadanía efectiva y un Estado capaz de garantizar los derechos implicados en el régimen electoral y la competencia electoral).

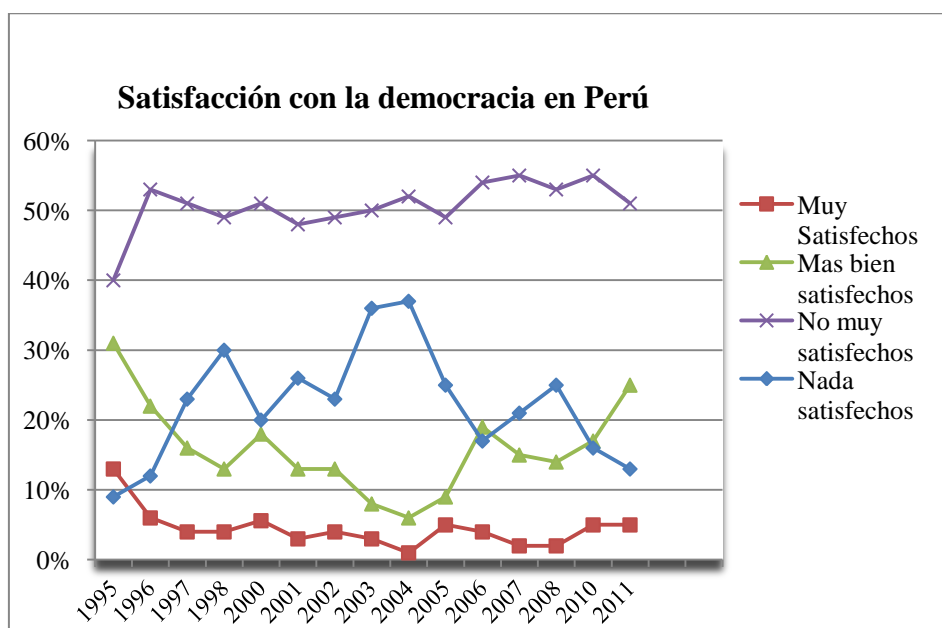
**Gráfico 5.1**  
**Panorama del proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas (1979-2014)**



*Fuente: Elaboración propia*

Otra forma de observar la capacidad de vinculación de las instituciones electorales con la democratización del Perú tendría que ser a través de las mediciones relativas a la democracia peruana. Sin embargo, las mediciones existentes no abarcan todo el horizonte de tiempo del presente estudio. Además, las mediciones que sí abarcan parte del periodo 1993-2000 y en adelante, no incorporan las características variables propias de la instituciones electorales a pesar de ser un conjunto de reglas y prácticas que garantizan y refuerzan el principio de competencia electoral y los otros atributos esenciales de la democracia que antes hemos mencionado. Aun así, el Gráfico 5.2 que mide la satisfacción con la democracia peruana, permite plantear una correlación positiva con los resultados que muestra el Gráfico 5.1. Más aún porque no parece posible explicar dichos niveles de satisfacción por el sólo hecho de las elecciones, las cuales se han celebrado de manera ininterrumpida a lo largo de todo el periodo de estudio (1979-2014).<sup>75</sup>

**Gráfico 5.2**  
**Satisfacción con la democracia en Perú (1995-2011)**



Fuente: Corporación Latinobarómetro

<sup>75</sup> Elecciones presidenciales y parlamentarias (1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011).

La asociación que se busca resaltar es aquella que indica que a una mayor presencia (ocurrencia) de categorías o valores democráticos en las instituciones electorales del periodo 2001-2014 (Gráfico 5.1), le corresponde, en el mismo periodo, la disminución del porcentaje de los peruanos nada satisfechos o no muy satisfechos con la democracia (Gráfico 5.2); así mismo, le corresponde el aumento del porcentaje de los peruanos muy satisfechos o más bien satisfechos (Gráfico 5.2).

Así mismo, de acuerdo con el marco teórico que seguimos, las instituciones electorales son un conjunto de reglas y prácticas que encarnan un poder institucionalizado en el Estado -que se manifiesta bajo la forma de una autoridad electoral nacional autónoma y, en ese sentido, organizan un ámbito de poder estatal llamado a garantizar y proteger los derechos implicados en el ejercicio de la ciudadanía política y la competencia electoral. En virtud de este presupuesto teórico otra forma de observar la capacidad de vinculación de las instituciones electorales con la realización democrática del país, tendría que ser a través de mediciones relativas a las instituciones del Estado.

**Cuadro 5.1**  
**Confianza en las instituciones del Estado peruano (Mayo 2011)**

**¿Usted tiene mucha, alguna, poca o ninguna confianza en las siguientes instituciones?**

Instituciones	Mucha / Alguna	Poca / Ninguna	No precisa	Total %
La RENIEC	59	37	4	<b>100</b>
La Iglesia Católica	53	44	3	<b>100</b>
La ONPE	49	46	4	<b>100</b>
El Jurado Nacional de Elecciones	43	53	4	<b>100</b>
Las empresas encuestadoras	40	56	4	<b>100</b>
Los Medios de Comunicación	37	60	3	<b>100</b>
El Gobierno	23	76	1	<b>100</b>
Los Partidos Políticos	20	77	3	<b>100</b>
El Congreso de la República	17	81	2	<b>100</b>
El Poder Judicial	17	80	3	<b>100</b>

*Fuente: Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (2011).*

*En "Estado de la Opinión Pública", Año VI/ Mayo de 2011, pp. 6*

El Cuadro 5.1 muestra los resultados de la Encuesta Nacional Urbano-Rural acerca, entre otros aspectos, del nivel de confianza en algunas instituciones del Estado en el mes de mayo de 2011, justo al finalizar las elecciones nacionales del año 2011. Los resultados dejan ver que los tres organismos electorales, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) aparecen como las instituciones del Estado más confiables en dicho periodo. En los años subsiguientes, diversos estudios de opinión nacional han corroborado dicha tendencia como por ejemplo, la Encuesta Nacional de Hogares del año 2012 (Instituto Nacional de Estadística e Informática).

Los resultados del Cuadro 5.1 también pueden asociarse a los resultados del Gráfico 5.1, incluso a modo de pregunta: ¿qué explica el alto nivel de confianza en las instituciones electorales?, ¿qué explica la confianza en las tres instituciones a la vez? y ¿qué implica el mayor nivel de confianza en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil frente al menor nivel del Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales?

#### **A) Proceso de transformación de la dimensión estructural. Protección de la competencia electoral mediante el refuerzo de la autonomía**

Corresponde ahora sintetizar la observación de las características de la dimensión estructural desarrolladas en el capítulo anterior; valorar la medición de ocurrencias que revelan su vínculo con la realización democrática del país y también conviene asociarlas con otros indicadores de la democratización del Perú que respalden dicha vinculación.

- **Panorama general en la dimensión estructural**

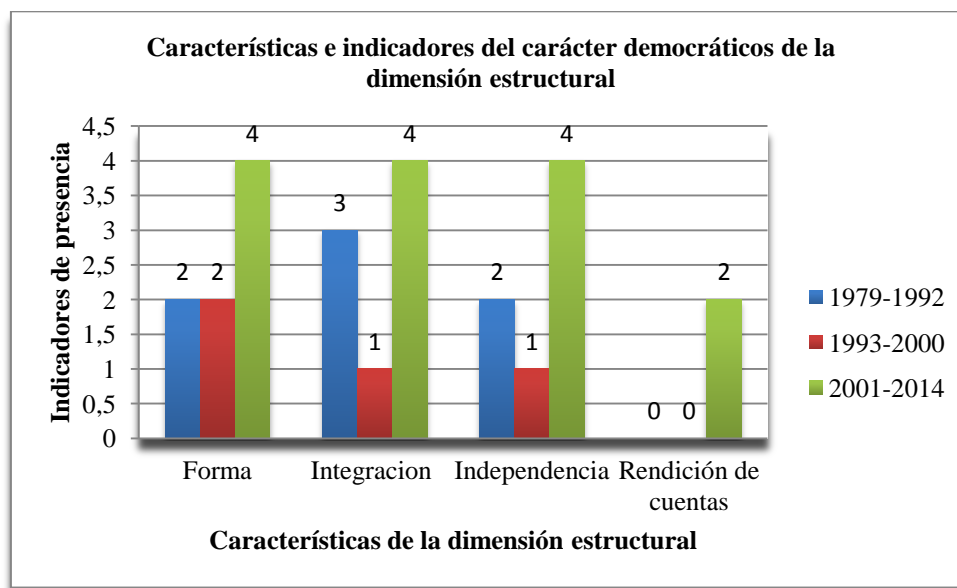
La propiedad común que comparten todas las características de la dimensión estructural es ser elementos de una forma o estructura autónoma pues, como ya se mencionó, ella ya está presente desde el año 1979. La autonomía es resultado del proceso histórico de

institucionalización del poder electoral que ha vivido el Perú, el cual siempre ha estado orientado por el principio de aseguramiento de la competencia electoral. Por ende, las características de la dimensión estructural son diversas manifestaciones de la autonomía estructural, pero también son manifestaciones del valor o principio democrático que las inspira desde el origen (la competencia electoral) y los nuevos valores asociados a ella (la ciudadanía política inclusiva y expansiva).

El proceso de transformación de la dimensión estructural sigue la tendencia general, es decir, de mayor presencia de categorías o valores democráticos en el periodo 2001-2014 que en los dos periodos anteriores. Dicha prevalencia significa que, en este último periodo la dimensión estructural no sólo manifiesta todas las características (forma autónoma, integración, independencia y rendición de cuentas) vinculadas a la realización democrática del país, sino que, además, cada característica expresa más de una forma de realización democrática (se cumplen uno o más indicadores de presencia, lo que da como resultado la categoría o valor "SI", conforme se indica en las Referencias de la matriz de datos).

Considerando que la autonomía es la propiedad común de las cuatro características, cabe destacar, de acuerdo con el Gráfico 5.3, que, en los tres periodos analizados, se manifiestan todas las características estructurales que hacen que las instituciones electorales sean mecanismos de realización democrática, salvo la característica relativa a la rendición de cuentas, que sólo destaca en el periodo 2001-2014. Veamos lo que ocurre con cada una de ellas.

**Gráfico 5.3**  
**Características e indicadores del carácter democrático de la dimensión estructural**



*Fuente: Elaboración propia*

- **Las variantes en la forma o estructura autónoma desde 1979**

Obsérvese en el Gráfico 5.3 que, en el periodo 2001-2014 destacan los cuatro indicadores de presencia de autonomía en las instituciones electorales (pluralidad en el diseño, aislamiento de otros poderes del Estado que tradicionalmente han intervenido en el gobierno electoral, aislamiento del dominio de poderes no estatales y separación de organismos electorales para evitar la concentración del poder electoral). Significa un óptimo estado de aislamiento de los otros poderes del Estado (o más bien de los partidos a cargo de los otros poderes del Estado). Significa también un óptimo estado de garantía de la competencia electoral y del efectivo ejercicio de la ciudadanía política).

Se distingue del periodo anterior 1993-2000 porque en éste la forma autónoma no cumplió con asegurar el verdadero aislamiento de los otros poderes del Estado. Y

ambas se diferencian del periodo 1979-1992 porque en éste la estructura autónoma no aseguró el aislamiento del dominio de poderes no estatales debido a la violencia del terrorismo.

- **Las variantes en la integración de los máximos cargos**

En el Gráfico 5.3 se observa que, como en el caso anterior, en el periodo 2000-2014 destacan los cuatro indicadores de presencia de la integración como característica democrática (pluralidad de actores en el diseño, pluralidad de aspirantes, pluralidad en la postulación y designación y efectivo cumplimiento de las reglas de integración). Se diferencia del periodo 1993-2000 porque en éste sólo aparece un indicador, que es relativo a la pluralidad de actores en el diseño. Ello obedece a que es el periodo en el que imperan reglas informales (ilegales) de integración. Se explica en la existencia de un Ejecutivo dominante y un Poder Legislativo y Poder Judicial sumisos a él. Incluso en el periodo 1979-1992 existe un mayor número de indicadores del acceso democrático a los máximos cargos de las instituciones electorales.

- **Las variantes en la independencia**

En el Gráfico 5.3 se observa que, destaca, igualmente, el periodo 2001-2014 por la concurrencia de los cuatro indicadores de presencia de una efectiva independencia institucional (pluralidad de actores en el diseño, refuerzo de la autonomía evitando dominio político en la dimensión subjetiva de la estructura con sanción política y legal a máximas autoridades electorales, refuerzo de la autonomía evitando dominio político en la dimensión subjetiva de la estructura con sanción política y legal a representantes de poderes estatales y no estatales, práctica efectiva de sanciones y límites establecidos).

Así mismo es relevante la ausencia de tales indicadores en el periodo 1993-2000 a pesar de contar con el mismo diseño formal legal. Es un estado institucional no adecuado para la realización democrática. Significa, además, un retroceso en relación al periodo 1979-1992, en el que se manifiestan dos indicadores de independencia.

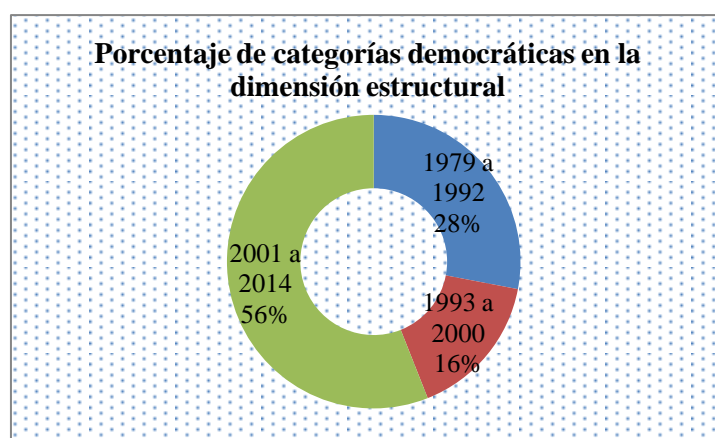
- **Las variantes en la rendición de cuentas**

Es la característica menos presente en los tres periodos analizados. Se observa en el Gráfico 5.3 que, de hecho, sólo está presente en el periodo 2001-2014.

En síntesis, conforme se aprecia en el Gráfico 5.4, destaca el menor porcentaje de categorías democráticas en el periodo de 1993-2000 debido a que la realidad institucional formal –dotada de elementos que promovían la democracia– no operó en los hechos. Se explica en la práctica informal (e ilegal) de intervención del Ejecutivo, en sentido contrario a los fines democráticos que le dan sentido a la realidad estructural institucional. Y el mayor porcentaje de categorías democráticas en el periodo 2001-2014 se explica en el retorno a la institucionalidad democrática, incluidas las instituciones electorales.

**Gráfico 5.4**

**Porcentaje de categorías democráticas en la dimensión estructural**



*Fuente: Elaboración propia*

## **B) Transformación en la dimensión funcional o de poderes. Configuración de un ámbito de gobierno electoral centrado en la inclusión y expansión de la ciudadanía política, y la inclusión plena de partidos y agrupaciones**

Corresponde ahora sintetizar la observación de las características de la dimensión funcional o de poderes desarrolladas en el capítulo anterior; valorar la medición de ocurrencias que revelan su vínculo con la realización democrática del país, y también, conviene asociarlas con otros indicadores de la democratización del Perú que respalden dicha vinculación.

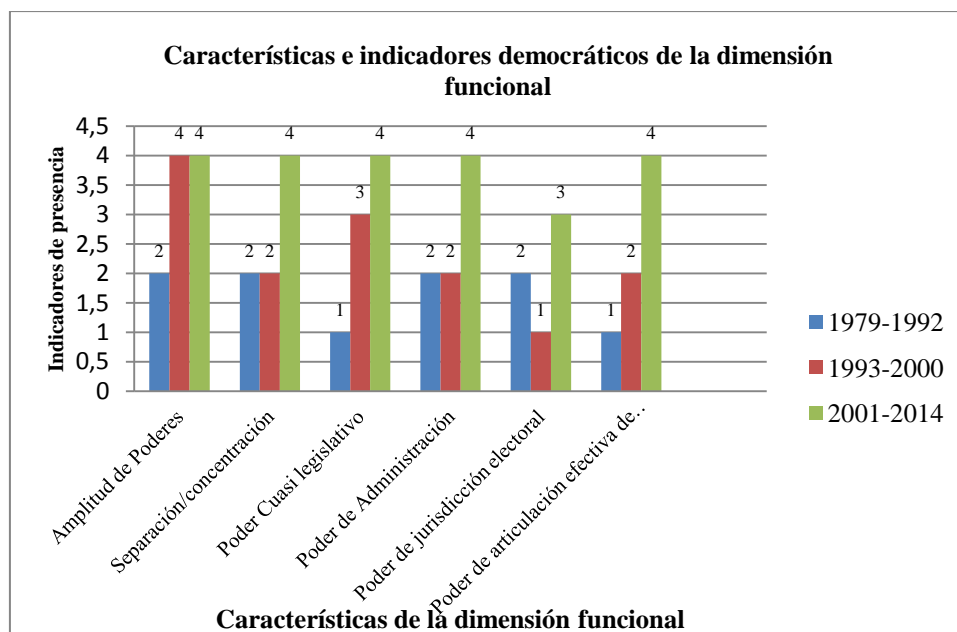
- **Panorama general de las transformaciones en la dimensión funcional o de poderes**

La propiedad común de todas las características de la dimensión funcional o de poderes es pertenecer a una función de gobierno, radicada en el Estado, pero aislada de los otros ámbitos del gobierno estatal. Esta función de gobierno (de ejercicio máximo de autoridad electoral) está también presente desde el año 1979. Es el correlato de la forma o estructura autónoma. Ambas son resultado del proceso histórico de institucionalización del poder electoral que ha vivido el Perú. El principio democrático que subyace no es sólo el aseguramiento de la competencia electoral, sino el principio de una ciudadanía inclusiva y expansiva. Esto último está en el origen mismo de la realidad institucional, desde que en 1979 se conquistó el derecho al sufragio universal.

El proceso de transformación de la dimensión funcional o de poderes sigue la tendencia general, es decir, de mayor presencia de categorías o valores democráticos en el periodo 2001-2014 que en los dos periodos anteriores. Dicha prevalencia significa que en este último periodo la dimensión funcional o de poderes no sólo manifiesta todas las características (las reglas y prácticas de naturaleza estructural) de vinculación a la realización democrática del país, sino que además, cada una expresa una o más formas

de realización democrática (se cumplen uno o más indicadores de presencia, lo que da como resultado la categoría o valor "SI", conforme se indica en las Referencias de la matriz de datos).

**Gráfico 5.5**  
**Características e indicadores democráticos de la dimensión funcional**



*Fuente: Elaboración propia*

En el análisis de las transformaciones institucionales en la dimensión funcional o de poderes también tomamos como punto de partida la propiedad común a todas ellas. Ese elemento común es la pertenencia a una función (poder) de gobierno, radicada en el Estado, pero aislada de los otros ámbitos del poder estatal, que es además, correlato de la autonomía estructural. Los principios democráticos que inspiran la realidad funcional son la ciudadanía efectiva y expansiva y la competencia electoral.

- **Las variantes en la amplitud de poderes**

En el Gráfico 5.5 se observa que, en el periodo 1993-2000 y en 2001-2014, se manifiestan los cuatro indicadores de presencia de la característica “amplitud de poderes

electorales”. Esto significa que las instituciones electorales de ambos periodos tienen los cuatro poderes de gobierno: de administración/gestión, cuasi legislativos, jurisdiccional, y de habilitación o articulación de la ciudadanía política. En virtud de ello, estas instituciones están dotadas de mayor capacidad de realización de los atributos esenciales de la democracia que las instituciones electorales del periodo 1979-1992, configuradas sólo en base a los poderes de administración y jurisdicción electoral.

- **El tránsito del modelo concentrado al modelo de separación de poderes**

Como indicamos anteriormente, en el año 1993 se consolidó un nuevo diseño estructural y funcional caracterizado por la creación de tres organismos electorales debido a la ampliación de los poderes electorales. Es por ello que la preocupación por la concentración del poder electoral no está presente en el periodo 1979-1992, como sí lo está en 1993-2000 y en 2001-2014. Se observa en el Gráfico 5.5 que en estos dos periodos, se manifiestan dos y cuatro indicadores de presencia efectiva de separación de los poderes electorales, respectivamente. La diferencia llama la atención porque el diseño tripartito es el mismo en ambos casos. No obstante ello, en el periodo 1993-2000 la separación de organismos electorales no bloqueó la intervención de los otros poderes del Estado ni facilitó la rendición de cuentas (son los indicadores ausentes).

De acuerdo con lo señalado en el señalado en el capítulo IV, la ausencia de los dos indicadores antes mencionados en el periodo 1993-2000, que son centrales en la efectiva separación de poderes electorales llevó a presentar numerosas propuestas de reforma, que incluyó el retorno a la concentración de poderes en un solo organismo electoral (ejemplo en el Cuadro 5.1). Pero la posterior concurrencia de todos los indicadores que acreditan la efectiva presencia de separación de poderes electorales, en el periodo 2001-2014, ha detenido las iniciativas de reforma.

## Cuadro 5.2

### Encuesta de la Asociación Civil Transparencia, febrero 2002

¿Usted creer que se deben juntar el JNE, ONPE y RENIEC en una sola institución?

General	Sexo		Edad				Instrucción				
	Hom.	Muj.	0-25	26-35	36-45	46- más	Ning.	Prim.	Sec.	Sup	
SI	46	48	42	41	45	48	49	22	41	49	56
NO	30	30	31	34	33	28	26	34	28	33	33
No sabe	24	21	27	25	21	24	25	58	31	18	10
N	(3216)	(1905)	(1221)	(698)	(928)	(771)	(729)	(165)	(1187)	(1159)	(615)

*Fuente: Albán (2006). Encuesta de opinión elaborada por Transparencia sobre el proyecto de reforma del sistema electoral presentado por el Jurado Nacional de Elecciones, 14 de febrero de 2002*

- **Las variantes del poder cuasi legislativo**

El Gráfico 5.5 muestra que el periodo 2001-2014 también destaca por manifestar los cuatro indicadores de presencia del poder cuasi legislativo en las instituciones electorales (pluralidad de actores en el diseño, capacidad decisoria de alcance general, capacidad de formulación de políticas públicas y capacidad decisoria a través de la interpretación vinculante). Se diferencia del periodo anterior 1993-2000 porque en éste no se manifiesta la capacidad de formulación de políticas públicas, a pesar de contar con un diseño institucional adecuado para ello. En el periodo 1979-1992 sólo destaca el indicador relativo a la capacidad decisoria a través de la interpretación vinculante ejercida por el Jurado Nacional de Elecciones.

- **Las variantes del poder de administración o gestión**

Otro dato relevante que deriva del Gráfico 5.5 es que, en los tres periodos de tiempo analizados, se manifiestan, al menos, dos indicadores de la presencia del poder de administración y gestión de elecciones. Ellos son la pluralidad de actores en el diseño y la pluralidad de actores implicados en la administración y la gestión. Son indicadores que expresan el carácter democrático de las instituciones electorales, pero no son suficientes. Sólo en el periodo (2001-2014) se manifiestan

otros dos indicadores esenciales de la presencia de un efectivo poder de administración/gestión. Ellos son la credibilidad en el desempeño y la capacidad de gestión de procesos políticos distintos a la representación.

- **Las variantes en cuanto al poder de jurisdicción electoral**

El poder de jurisdicción electoral también presenta variaciones relevantes en los tres periodos de tiempo. En el Gráfico 5.5 destaca que el periodo 2001-2014 manifiesta el mayor número de indicadores de la presencia efectiva del poder jurisdiccional electoral como una característica institucional capaz de participar en la realización democrática del país (pluralidad de actores en el diseño, pleno acceso a la justicia electoral a competidores, pleno acceso de la justicia electoral a los ciudadanos). Se diferencia radicalmente del periodo anterior 1993-2000 porque en éste sólo se manifiesta un indicador (la pluralidad de actores en el diseño de la regla). Esto significa que la institucionalidad del poder judicial como elemento de realización de la democracia, aunque existía como regla formal, carecía de los otros elementos esenciales. En el periodo 1979-1992 el poder jurisdiccional electoral sólo presenta dos indicadores de su aspecto democrático (pluralidad de actores en el diseño y pleno acceso a la justicia electoral para los competidores).

- **Las variantes en cuanto al poder de articulación efectiva de la ciudadanía política**

En relación al poder de articulación efectiva de la ciudadanía política como mecanismos institucional de realización de la democracia, se observa en el Gráfico 5.5, que en el periodo 2001-2014 se manifiestan cuatro indicadores que expresan la presencia de dicho poder electoral (pluralidad de actores, capacidad de articulación de los derechos civiles básicos para el ejercicio político, capacidad de articulación de la ciudadanía como estatus que reconoce capacidad general de ejercicio de derechos y obligaciones y capacidad de articulación de la condición de elector). Es el rasgo institucional más

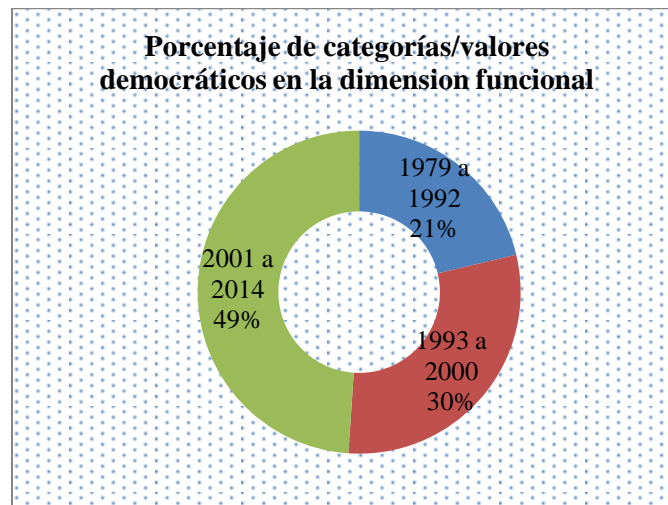
relevante y destacado pues expresa, como nunca antes, la valoración del ciudadano como un actor central en la democracia y no sólo como votante. Se diferencia del periodo anterior 1993-2000 en que éste no desarrolló la potencialidad democrática y sólo se limitó a desarrollar el aspecto jurídico y administrativo relativo a la creación de padrones electorales. Lo mismo que en el periodo 1979-1992.

En síntesis, conforme se aprecia en el Gráfico 5.6, destaca el menor porcentaje de categorías democráticas en el periodo de 1993-2000, debido a que la realidad institucional formal no operó en los hechos como una institucionalidad de realización democrática. Se explica en la práctica informal (e ilegal) de intervención del Ejecutivo, en sentido contrario a los fines democráticos que le dan sentido a la dimensión funcional de o de poderes de las instituciones electorales. Así mismo, el mayor porcentaje de categorías democráticas en el periodo 2001-2014 se explica en el retorno a la institucionalidad democrática, incluidas las instituciones electorales.

La prevalencia porcentual del periodo 2001-2014 también se condice con un nuevo entorno político configurado por Ejecutivos débiles (2001, 2006 y 2011), sin mayoría parlamentaria; un Legislativo caracterizado no sólo por la fragmentación de los grupos políticos, sino por la debilidad del sistema de partidos y por la presencia de actores políticos de frágil estructura nacional y deficiente desenvolvimiento político; así mismo, un Poder Judicial que se cuenta entre las instituciones menos confiables del país. Todos estos elementos de contexto han llevado a potenciar el ejercicio efectivo de los poderes implicados en la dimensión funcional de las instituciones electorales.

Valga resaltar nuevamente, que los poderes electorales perfilan capacidad de decisión de alcance general de las instituciones electorales, de participación en la regulación de las controversias colectivas de naturaleza electoral y participativa. En ese sentido, configuran un ámbito de gobierno (de máxima autoridad electoral) que está implicada directamente en la realización de los atributos centrales de la democracia.

**Gráfico 5.6**  
**Porcentaje de categorías democráticas en la dimensión funcional**



*Fuente: Elaboración propia*

### **C) Transformación en la dimensión sistémica. Rol protagónico de las instituciones electorales en el desarrollo del sistema político**

Corresponde ahora sintetizar la observación de las características de la dimensión sistémica desarrolladas en el capítulo anterior; valorar la medición de ocurrencias que revelan su vínculo con la realización democrática del país, y también conviene asociarlas con otros indicadores de la democratización del Perú que respaldan dicha vinculación.

- **Panorama general de las transformaciones en la dimensión sistémica**

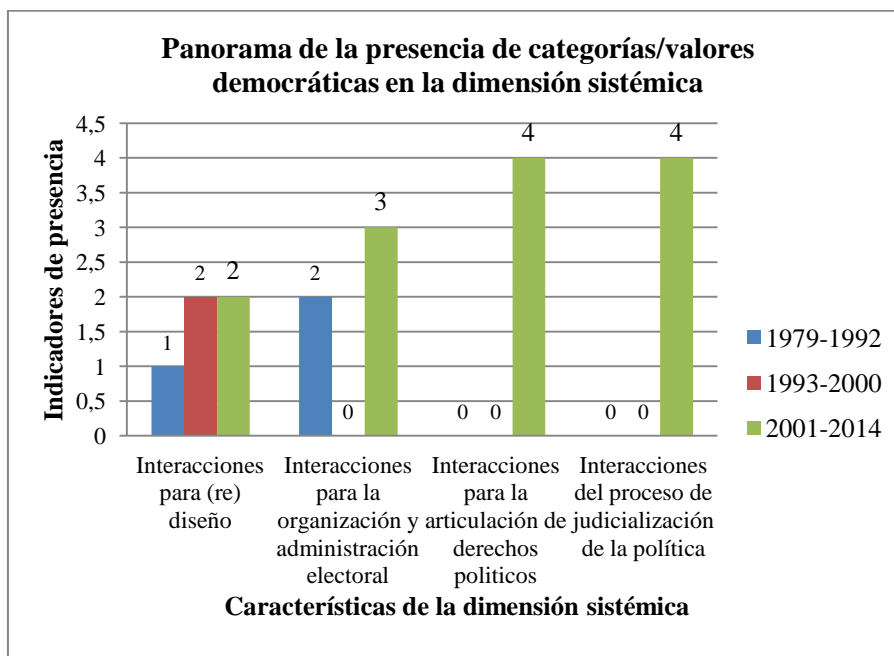
La propiedad común que comparten todas las características sistémicas es ser expresión de conductas institucionales políticas y estratégicas, que necesariamente deben desarrollarse por el hecho de ser parte del entramado de instituciones que conforman el sistema político del país. La realidad estructural y los poderes electorales sustentan la realidad sistémica pero es distinta de aquéllas. En esa lógica, las características de la

dimensión sistémica son diversas manifestaciones de las interacciones que despliegan las instituciones electorales en el marco del sistema político del país y se guía por los valores que sustentan la existencia de la institución (protección de la competencia electoral y ciudadanía política expansiva y extensiva), pero también por otros valores propios de la lógica de actores que interactúan preservando ámbitos de poder.

El proceso de transformación de la dimensión sistémica sigue la tendencia general, es decir, de mayor presencia de categorías o valores democráticos en el periodo (2001-2014) que en los dos periodos anteriores (Gráfico 5.7). Dicha prevalencia significa que en este último periodo no sólo se manifiestan todas las características observadas (las reglas y prácticas de naturaleza relacional) por ser expresiones institucionales vinculadas a la realización a democrática del país, sino que además, cada característica expresa más de una forma de realización democrática (se cumplen uno o más indicadores de presencia, lo que da como resultado la categoría o valor "SÍ", conforme se indica en las Referencias de la matriz de datos).

**Gráfico 5.7**

**Características e indicadores democráticos de la dimensión funcional**



*Fuente: Elaboración propia*

En el análisis de las características de la dimensión sistémica o relacional también tomamos como punto de partida la propiedad común, es decir, el hecho de ser conductas institucionales políticas y estratégicas, que necesariamente deben desarrollar las instituciones electorales por ser parte del entramado de instituciones que conforman el sistema político del país. Es un plano de acción distinto al plano jurídico y administrativo, que demandan la existencia de una autoridad electoral neutral. Es decir, no hay contradicción entre esta actuación neutral de la autoridad electoral en el plano administrativo y jurídico con las interacciones políticas y estratégicas que desarrollan las instituciones electorales junto con otros actores institucionales, entre los que se incluyen los partidos que controlan el Poder Legislativo y Ejecutivo.

- **Las variantes en las interacciones para el propio diseño**

El Gráfico 5.7 muestra que el periodo 2001-2014 destaca por evidenciar a las instituciones electorales interactuando en ámbitos de negociación política referidas a su propio diseño y rediseño. En efecto, se manifiestan dos indicadores de la presencia de las instituciones electorales en este ámbito de interacción: participación por invitación del Legislativo y el ejercicio de iniciativas legislativas para su propio (re)diseño. En el periodo anterior 1993-2000 concurren los mismos indicadores, pero se distingue en cuanto al efectivo ejercicio de iniciativas de ley orientadas al propio rediseño, que no dio lugar a interacciones relevantes, en razón de la intervención del Ejecutivo en el ámbito electoral. En el periodo 1979-1992 sólo figura el indicador relativo a la participación de las instituciones electorales en el Legislativo por invitación, a propósito de la elaboración de la Constitución de 1979.

- **Las variantes en las interacciones de gestión**

En el Gráfico 5.7 también se puede observar que el periodo 2001-2014 destaca por presentar a las instituciones electorales interactuando con rol protagónico en las

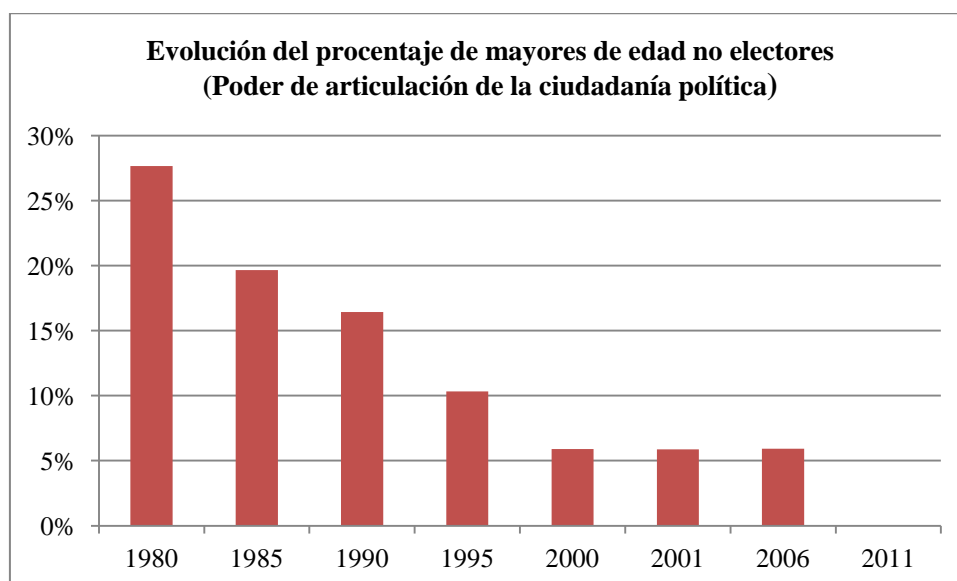
interacciones de organización de la competencia electoral y otras formas de participación política. En efecto, en dicho periodo, concurren tres de los cuatro indicadores de la presencia de este tipo de interacciones (pluralidad de actores, interacciones con organizaciones de la sociedad civil e interacciones con la ciudadanía). El periodo 1993-2000 se distingue por la ausencia de indicadores de esta forma de interacción. Se explica en la intervención del Ejecutivo en el ámbito electoral, que limitó toda forma de interacción autónoma de las instituciones electorales. En el periodo 1979-1992 destacan dos indicadores de esta forma de interacción (pluralidad de actores e interacciones con los partidos políticos), pues justamente, fue el periodo, en el que por primera vez, todos los partidos políticos pudieron competir en las elecciones sin restricción.

- **Las variantes en las interacciones de articulación de la ciudadanía política**

Obsérvese en el Gráfico 5.7 que el periodo 2001-2014 destaca también por la concurrencia de los cuatro indicadores de las interacciones democráticas orientadas a la efectiva articulación de la ciudadanía política. Es el aspecto más novedoso del diseño institucional electoral, porque presta especial atención al ciudadano. Es meritorio en un país como Perú con histórica tradición de exclusión política, incluso luego de la conquista del sufragio universal en 1979.

**Gráfico 5.8**

**Evolución del porcentaje de mayores de edad no electores (1980-2011)**



*Fuente: Estimaciones en base a INEI (2007) e INFOGOB/JNE*

Se puede apreciar en el Gráfico 5.8 el resultado más visible de las interacciones orientadas a la articulación efectiva de la ciudadanía política. Los datos indican que Perú ha logrado la inclusión casi total de los adultos mayores de edad, mediante políticas orientadas al reconocimiento de todos los mayores de edad como electores. Ello ha sido posible mediante otro conjunto de políticas públicas orientadas al reconocimiento de los derechos civiles esenciales para la participación política (el derecho al nombre, a la identidad, a la personalidad jurídica de cada persona). Así mismo, es resultado de un conjunto de políticas públicas encaminadas a erradicar la exclusión de pueblos nativos y campesinos, y otros sectores vulnerables de la sociedad peruana.

Se trata así de una característica institucional particularmente novedosa y de gran efecto en la realización democrática del Perú.

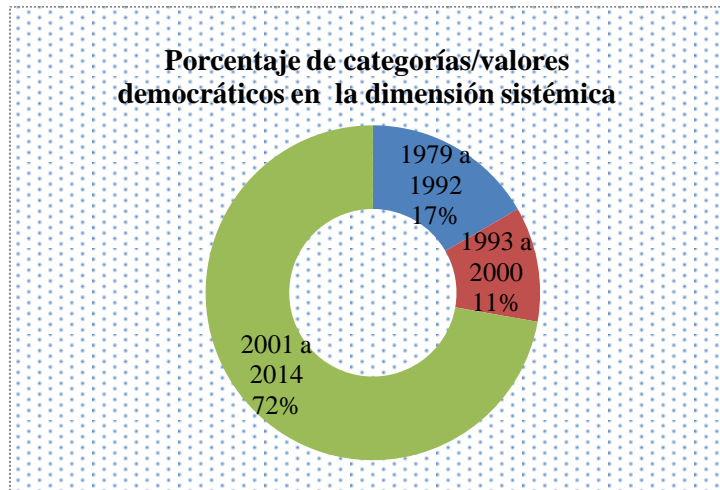
- **Las variantes en las interacciones relativas a la judicialización de la política**

En el Gráfico 5.8 también se observa que destaca el periodo 2001-2014 por la concurrencia de todos los indicadores que reflejan la presencia de las instituciones electorales en interacciones propias del proceso de judicialización de la política. Son especialmente relevantes las interacciones con el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y el Poder Legislativo. Son interacciones políticamente relevantes porque han implicado luchas no parlamentarias (y hasta parlamentarias) por conservar o no perder ámbito de poder jurisdiccional en el ámbito electoral.

En síntesis, de acuerdo al Gráfico 5.9, destaca el mayor porcentaje de presencia de categorías o valores democráticos de la dimensión sistémica en el periodo de 2001-2014. Ello evidencia que el retorno a la institucionalidad democrática, en el año 2001, permitió a los organismos electorales –efectivamente autónomos– desplegar interacciones institucionales democráticas, no siempre pacíficas, pero que expresan el rol político democrático que van adquiriendo las instituciones electorales. Una de las expresiones más claras son las interacciones en las que participan, que tienen que ver con definiciones de la problemática propia del ámbito electoral, en el que también intervienen otros actores institucionales implicados en tales procesos de decisión (como, por ejemplo el Poder Legislativo, el Tribunal Constitucional, etc.).

Es una imagen opuesta a la que refleja el periodo 1993-2000, en el que prevaleció la hegemonía del Ejecutivo que eclipsó la potencialidad democrática de las interacciones previstas formalmente en el diseño de 1993. También es relevante apreciar que el periodo 1979-1992 también están presentes algunos rasgos sistémicos democráticos, lo cual confirma que desde dicho periodo empieza el proceso de transformación de las instituciones electorales, en instituciones de realización democrática.

**Gráfico 5.9**  
**Porcentaje de categorías democráticas en la dimensión funcional**



*Fuente: Elaboración propia*

Finalmente, cabe destacar que las características e indicadores que no están presentes en el periodo actual 2001-2014 bien podrían constituir los aspectos que hace falta completar para seguir la tendencia de configuración de un ámbito de gobierno electoral democrático.

## **CAPÍTULO VI**

### **INSTITUCIONES ELECTORALES EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO**

El objetivo del presente capítulo es reforzar la comprensión de las características que definen a las instituciones electorales peruanas como instituciones de relevancia política-democrática, pero esta vez, por medio del contraste con otras experiencias institucionales del contexto latinoamericano. Dicho de otra forma, buscamos respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué procesos de transformación experimentan las instituciones electorales de otros países latinoamericanos?, ¿se parecen al proceso de transformación del caso peruano?

Cabe precisar previamente, que el proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas es resultado de un proceso histórico de transformación de la relación entre los partidos políticos en el poder y la ciudadanía, la cual también se materializa en la institucionalidad que sustenta el ejercicio de la autoridad electoral. En Perú, la consolidación de las instituciones electorales actuales ha implicado la decisión de la ciudadanía de retirar a los partidos políticos del gobierno de la conformación de la representación y de otros procesos de participación. Todas las características institucionales refuerzan dicho aislamiento y refuerzan el tránsito hacia una realidad institucional que se hace más democrática, también, porque no se limita a la gestión de elecciones y resolución de controversias electorales. Indudablemente, el proceso de transformación no ocurre en todos en todos los contextos de la misma manera. Tampoco ocurre en todos los países que han experimentado el proceso institucional básico de

aislamiento formal estructural y funcional de las instituciones electorales del ámbito de los Poderes del Estado, que tradicionalmente han intervenido en el ejercicio de la autoridad electoral.

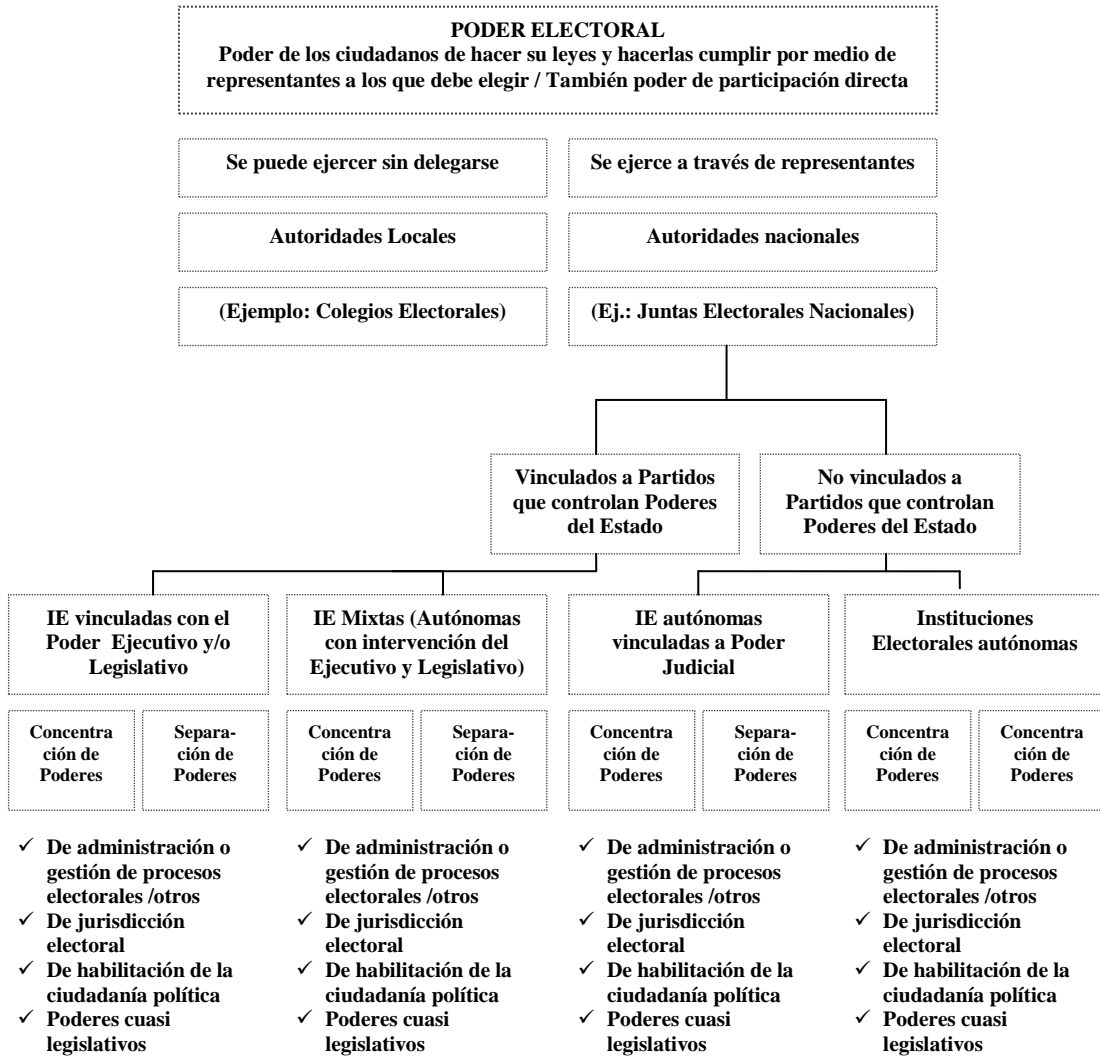
No obstante lo anterior, en base a la revisión de las investigaciones desarrolladas sobre los diversos casos latinoamericanos, se han identificado tres países, respecto de los cuales, son frecuentes las referencias relativas a la relevancia política-democrática de las instituciones electorales, es decir, inquietudes analíticas que van más allá de la realidad administrativa y jurídica de las mismas. Tales países son: Costa Rica, Colombia y México. Respecto de las demás sólo prevalecen análisis jurídicos y administrativos. Bajo tal criterio se han elegido dichos países para el contraste con la experiencia del caso peruano.

El alcance del presente capítulo no permite abarcar el proceso histórico de transformación de los países seleccionados a fin de comprender el estado actual de las instituciones electorales de dichos países. Sin embargo, creemos poder identificar algunas características institucionales que dan cuenta del estado actual del proceso de transformación que experimentan, ello debido a que sostenemos que los países latinoamericanos siguen un patrón general de institucionalización de la autoridad electoral. Este patrón o modelo general de institucionalización del ejercicio de la autoridad electoral es el que se indica en el Esquema 6.1. Dicho patrón otorga un sentido y materialidad a las instituciones electorales, según la presencia mediata o inmediata (o ausencia) de los partidos políticos en el ejercicio del gobierno electoral. Este fundamento, permite el contraste del estado actual de las instituciones electorales peruanas con otras experiencias latinoamericanas, en base al grado de intervención de los partidos en el ejercicio de gobierno electoral.

La observación de los casos seleccionados se desarrolla siguiendo el marco teórico democrático que guía la presente investigación, que es aplicable a todos los países de la región, pues se construyó considerando la atipicidad de la experiencia política

latinoamericana frente a las teorías procedimentales de democracia (O'Donnell, 2010; PNUD, 2004 y 2010).

**Esquema 6.1.**  
**Modelo general del proceso histórico de institucionalización del ejercicio de la autoridad electoral que otorga sentido y materialidad a las instituciones electorales**



Fuente: Elaboración propia  
 (IE) Instituciones electorales

El Esquema 6.1 muestra el modelo o patrón general que siguen los procesos de transformación de las instituciones electorales. Es un modelo de transformación formal. Eso quiere decir que las reglas y prácticas informales pueden prevalecer no obstante el modelo formal.

## 6.1. PANORAMA DEL DISEÑO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN LATINOAMÉRICA

Desde la perspectiva del diseño formal se distinguen diversos tipos de instituciones electorales en América Latina, según el proceso de institucionalización del poder electoral en el que se encuentren. Lo común en todos los casos es que se trata de un poder institucionalizado en el Estado.

**Cuadro 6.1**  
**Institucionalización de la autoridad electoral en**  
**Perú, Colombia, México, y Costa Rica**

PAÍSES (Periodos)	Habilitación de derechos civiles esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política	Habilitación de la ciudadanía como estatus que reconoce capacidad general de ejercicio de derechos y obligaciones	Articulación o habilitación de la condición de Elector	Organización o Gestión de elecciones y otras formas de participación política	Justicia Electoral o judicialización de la política
<b>PERÚ</b>	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo constitucional	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo Constitucional
<b>(2014 1993)</b>	(Registro Nacional de Identificación y Estado Civil)	(Registro Nacional de Identificación y Estado Civil)	(Registro Nacional de Identificación y Estado Civil)	(Oficina Nacional de Procesos Electorales)	(Jurado Nacional de Elecciones)
<b>COLOMBIA</b>	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo constitucional	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo Constitucional
<b>(2014 1991)</b>	(Registraduría Nacional del Estado Civil)	(Registraduría Nacional del Estado Civil)	(Registraduría Nacional del Estado Civil)	(Consejo Nacional Electoral)	(Consejo Nacional Electoral)
<b>MÉXICO</b>	Gobiernos Estatales	Secretaría de Gobierno (Ejecutivo)	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo Constitucional	Poder Judicial
<b>(2014 1990)</b>	(Municipalidades)	(Registro Nacional de Población)	(Instituto Federal Electoral / hoy Instituto Nacional Electoral)	(Instituto Federal Electoral / hoy Instituto Nacional Electoral)	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>COSTA RICA</b>	Poder Público	Poder Público	Poder Público	Poder Público	Poder Público
<b>(1946-2014)</b>	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones

*Fuente: Elaboración propia*

En los casos reseñados en el Cuadro 6.1, se aprecia que el elemento común es el aislamiento de la estructura y las funciones o poderes electorales del ámbito de los otros poderes del Estado (excepto, México). Así mismo, tienen en común, la inclusión de los poderes o funciones relativas a la habilitación o articulación de los derechos esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política (excepto, México). También tienen en común la experiencia de la centralización de la autoridad electoral (incluso México como país federado). El actual dinamismo del proceso de transformación que experimentan, les distingue de otras experiencias latinoamericanas que se expresan en el Cuadro 6.2.

**Cuadro 6.2**

**Institucionalización del ejercicio la autoridad electoral en otros países latinoamericanos**

PAÍSES	Habilitación de derechos civiles esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política	Habilitación de la ciudadanía como estatus que reconoce capacidad general de ejercicio de derechos y obligaciones	Articulación o habilitación de la condición de Elector	Administración o Gestión de elecciones y otras formas de participación política	Justicia Electoral o judicialización de la política
<b>Uruguay</b>	Ministerio de educación (Dirección Gen. Registros Civiles)	Ministerio de Interior (Dirección Gen. Registros de Identificación)	Poder Público (Corte Electoral)	Poder Público (Corte Electoral)	Poder Público (Corte Electoral)
<b>Chile</b>	Ministerio de Justicia (Servicio de Registro Civil e Identificación)	Ministerio de Justicia (Servicio de Registro Civil e Identificación)	Ministerio del Interior (Servicio Electoral)	Ministerio del Interior (Servicio Electoral)	Tribunal Electoral Tribunal calificador de elecciones
<b>Argentina</b>	Gobierno Provincial (Registros Civiles)	Ministerio del Interior (Registro Nacional de Personas)	Ministerio del Interior (Subsecretaría de Asuntos Políticos)	Ministerio del Interior (Subsecretaría de Asuntos Políticos)	Poder Judicial Cámara Nacional Electoral
<b>Brasil</b>	Gobierno Estatal (Registros Civiles)	Ministerio de Justicia (Policía Federal) Identificación ciudadana	Poder Judicial (Tribunal Supremo Electoral)	Poder Judicial (Tribunal Supremo Electoral)	Poder Judicial (Tribunal Supremo Electoral)
<b>Bolivia</b>	Poder Público Órgano Electoral Plurinacional (Registro Civil)	Ministerio de Gobierno (Servicio General de Identificación Personal)	Poder Público (Órgano Electoral Plurinacional)	Poder Público (Órgano Electoral Plurinacional)	Poder Público (Órgano Electoral Plurinacional)
<b>Ecuador</b>	Ministerio de Telecomunicaciones ( Registro Civil, Identificación y Cedulación)	Ministerio de Telecomunicaciones ( Registro Civil, Identificación y Cedulación)	Poder Público (Consejo Nacional Electoral)	Poder Público (Consejo Nacional Electoral)	Poder Público Tribunal Contencioso electoral)
<b>Venezuela</b>	Poder Publico/ Consejo Nacional Electoral (Registro Civil)	Ministerio del Interior y Justicia (Servicio Administrativo de Identificación)	Poder Publico (Consejo Nacional Electoral)	Poder Publico (Consejo Nacional Electoral)	Poder Publico (Consejo Nacional Electoral)

<b>Paraguay</b>	Ministerio de Justicia (Dirección General Registros Civiles)	Ministerio de Interior (Dirección Gen. Registros de Identificación)	Poder Judicial (Tribunal Superior de Justicia Electoral)	Poder Judicial (Tribunal Superior de Justicia Electoral)	Poder Judicial (Tribunal Superior de Justicia Electoral)
<b>Guatemala</b>	Organismo Autónomo Constitucional (Registro Nacional de Personas Naturales)	Organismo Autónomo Constitucional (Registro Nacional de las Personas Naturales)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)
<b>Honduras</b>	Organismo autónomo (Registro Nacional de Personas)	Organismo autónomo (Registro Nacional de Personas)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)
<b>Salvador</b>	Organismo Autónomo Constitucional (Registro Nacional de las Personas)	Organismo Autónomo Constitucional (Registro Nacional de las Personas)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)	Tribunal Electoral (Tribunal Supremo Electoral)
<b>Panamá</b>	Tribunal Electoral (Dirección General de Registro civil)	Tribunal Electoral (Dirección General de Cedulación)	Tribunal Electoral (Dirección de Organización Electoral)	Tribunal Electoral (Dirección de Organización Electoral)	Tribunal Electoral Juzgados Penales Electorales
<b>Nicaragua</b>	Organismo Autónomo Constitucional (Consejo Supremo Electoral)	Organismo Autónomo Constitucional (Consejo Supremo Electoral)	Organismo Autónomo Constitucional (Consejo Supremo Electoral)	Organismo Autónomo Constitucional (Consejo Supremo Electoral)	Organismo Autónomo Constitucional (Consejo Supremo Electoral)
<b>República Dominicana</b>	Organismo Autónomo Constitucional (Junta Central Electoral)	Organismo Autónomo Constitucional (Junta Central Electoral)	Organismo Autónomo Constitucional (Junta Central Electoral)	Organismo Autónomo Constitucional (Junta Central Electoral)	Organismo Autónomo Constitucional (Junta Central Electoral)

*Fuente: Elaboración propia*

Los países comprendidos en el Cuadro 6.2 tienen en común: i) El aislamiento parcial de las funciones o poderes electorales de otros Poderes del Estado, pues no abarcan el poder referido a la articulación de las condiciones esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política (salvo los casos de Panamá, Nicaragua y República Dominicana que, por ser experiencias recientes, no las incluimos en el primer grupo), ii) el aislamiento de los típicos poderes o funciones electorales del ámbito de los Poderes clásicos (con algunas excepciones, por ejemplo, Chile).

## **6.2. LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN COLOMBIA: SUBSISTENCIA DE VÍNCULOS CON PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PODER**

Las instituciones electorales colombianas cuentan con un diseño instituido a nivel constitucional en 1991, es decir, dos años antes que en Perú (1993).

### Cuadro 6.3

#### Diseño de las instituciones electorales colombianas

COLOMBIA	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo constitucional	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo Constitucional
(2014 1991)	(Registraduría Nacional del Estado Civil)	(Registraduría Nacional del Estado Civil)	(Registraduría Nacional del Estado Civil)	(Consejo Nacional Electoral)	(Consejo Nacional Electoral)
	Habilitación de derechos civiles esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política	Habilitación de la ciudadanía como estatus que reconoce capacidad general de ejercicio de derechos y obligaciones	Articulación o habilitación de la condición de Elector	Organización o Gestión de elecciones y otras formas de participación política	Justicia Electoral o judicialización de la política

*Fuente: Elaboración propia*

*(\*) El Consejo de Estado (Tribunal Contencioso Administrativo) conoce la nulidad de las elecciones, sin embargo, no figura en el diseño de la organización electoral*

Según el diseño formal descrito en el Cuadro 6.3, Colombia tienen una estructura aislada del los tres Poderes del Estado. Además los poderes o funciones electorales están separadas en dos organismos electorales: Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil. Ambas se incorporan en la organización del estado bajo la forma de organismos autónomos constitucionales.

No obstante lo anterior, el aislamiento no es completo. El diseño prevé la existencia de vínculos con los partidos en el poder, mediante las reglas de integración o conformación de las máximas autoridades electorales. En efecto, las máximas autoridades electorales, es decir, los (9) miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el Congreso de la República, previa postulación por parte de los partidos o movimientos políticos o coaliciones entre ellos. Es una regla de integración parecida al caso mexicano. Por otro lado, desde el año 2003, el Registrador Nacional del Estado Civil es elegido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Anteriormente, era elegido por el Consejo Nacional Electoral.

Al respecto, los diversos estudios dan cuenta de la naturaleza partidaria de las reglas de integración y la necesidad de viabilizar reformas para despartidarizar el gobierno electoral, que en los hechos, se encuentra a cargo de los partidos políticos dominantes.

(Vargas, 2009; Jaramillo 2008). Un límite relevante a la participación partidaria en las instituciones electorales colombianas, se encuentra en la sentencia de la Corte Constitucional C230 (2008) que declaró que varios cargos de la Registraduría Nacional del Estado Civil no podían estar sometidos a filiación política. Fue una sentencia constitutiva de frenos al control partidario sobre la referida institución electoral.

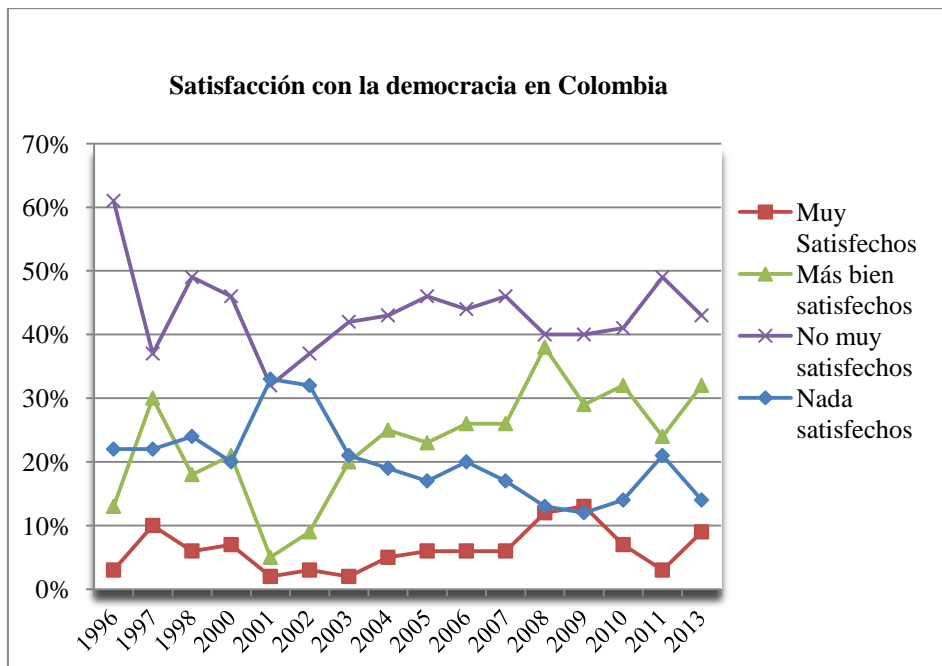
Jaramillo (2008) indica la necesidad de reformas que eliminen el control partidario del Consejo Nacional Electoral. Sostiene el autor que no es un modelo adecuado para garantizar a todas las fuerzas políticas transparencia en las elecciones, puesto que las obligaciones partidarias de sus miembros ponen en duda la real imparcialidad de sus decisiones y su capacidad de efectivo control a los partidos políticos.

El diseño institucional descrito en el Cuadro 6.3, también indica la amplitud de las funciones o poderes electorales en Colombia. Las instituciones electorales tienen capacidad reglamentaria e iniciativa legislativa; tienen completo control de la función o poder de administración o gestión electoral; la resolución de controversias electorales (salvo la cuota de autoridad electoral del Consejo de Estado, al corresponderle el conocimiento de la nulidad de las elecciones); y, la función de articulación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos políticos. Esto último, permite observar a un organismo electoral encargado no sólo del registro electoral, sino también de la identificación personal y el registro civil (Jaramillo 2008).

Lo anterior permite deducir que el proceso de transformación de las instituciones electorales en Colombia se encuentra en un momento de definición, de nuevas formas institucionales, que garanticen el elemento esencial de las democracias representativas: la competencia electoral. Es decir, se perfila la posibilidad de mejorar la realidad institucional a fin de evitar que prevalezcan los intereses de los partidos que controlan el poder y que a la vez compiten por el poder. Así mismo, la amplitud de poderes electorales son incentivos para el aislamiento y la autonomía, pero sin el alejamiento de los partidos políticos del gobierno electoral.

Las mediciones de la democracia colombiana no incluyen la realidad de las instituciones electorales. No obstante ello, el Gráfico 6.1 muestra más de un 40% de ciudadanos no satisfechos con la democracia durante un periodo, coincidente en gran parte, con el desenvolvimiento de las instituciones electorales. Es una tarea pendiente verificar el impacto de la realidad institucional en dichos niveles de insatisfacción.

**Gráfico 6.1**  
**Satisfacción con la democracia en Colombia (1996-2013)**



*Fuente: Corporación Latinobarómetro*

De todo lo expuesto, se puede decir que el caso peruano se distingue del caso colombiano por la desvinculación total (formal) de los partidos políticos del gobierno electoral.

### **6.3. LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN MÉXICO: SUBSISTENCIA DE VÍNCULOS CON PARTIDOS EN EL PODER**

Las instituciones electorales mexicanas cuentan con un diseño instituido a nivel constitucional en 1990, es decir, tres años antes que en Perú (1993).

**Cuadro 6.4**

**Diseño de las instituciones electorales mexicanas**

<b>MÉXICO</b>	Gobiernos Estatales	Secretaría de Gobierno (Ejecutivo)	Organismo Autónomo Constitucional	Organismo Autónomo Constitucional	Poder Judicial
<b>(2014 1990)</b>	(Municipalidades)	(Registro Nacional de Población)	(Instituto Federal Electoral / hoy Instituto Nacional Electoral)	(Instituto Federal Electoral / hoy Instituto Nacional Electoral)	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
	Habilitación de derechos civiles esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política	Habilitación de la ciudadanía como estatus que reconoce capacidad general de ejercicio de derechos y obligaciones	Articulación o habilitación de la condición de Elector	Organización o Gestión de elecciones y otras formas de participación política	Justicia Electoral o judicialización de la política

*Fuente: Elaboración propia*

Según el diseño formal descrito en el Cuadro 6.4, México tiene la estructura electoral típica aislada del los Poderes Ejecutivo y Legislativo. La estructura típica es aquella que comprende la construcción del censo electoral, la organización de las elecciones y la administración de la justicia electoral. Incluso en el marco de esta estructura típica mantiene vínculos con el Poder Judicial. La administración electoral y justicia electoral se encuentran a cargo de dos organismos electorales: El Instituto Nacional electoral (antes, Instituto Federal electoral) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El primero de ellos, se incorpora en la organización del Estado bajo la forma de organismo autónomo constitucional; el segundo organismo está integrado en la estructura del Poder Judicial.

Se aprecia que el proceso de aislamiento de las instituciones electorales mexicanas de la influencia de los partidos en el poder, no ha desarrollado como en Costa Rica o Perú.

En efecto, el diseño prevé que el Instituto Nacional Electoral está presidido por Consejo General como órgano superior de dirección. Así mismo, se señala que dicho órgano se integra por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

De acuerdo a las fuentes formales, el Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Así mismo, se indica expresamente en el texto constitucional (Art 41) que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el poder legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

En base a lo anterior, se puede apreciar que la presencia de los partidos en el ejercicio de la autoridad electoral, evidencia que México mantienen el modelo de ejercicio de autoridad electoral iniciado en 1990, con la creación del Instituto Federal Electoral. Dicha lógica se plasma, por tanto, en el sentido y materialidad de las instituciones electorales.

Al respecto, Mirón (2011) destaca que el proceso de la ciudadanización y despartidización del nombramiento de las máximas autoridades electorales que se alcanzó con la creación del Instituto Federal Electoral, sin embargo, a la vez reconoce que la práctica del nombramiento de dichas autoridades mediante cuotas partidistas no garantiza el cumplimiento de los principios de competencia electoral. Lomelí (2006) también resalta el carácter democrático de la autonomía orgánica del Instituto Federal Electoral, pues junto con la ciudadanización establecen nuevas vías de participación ciudadana e incorporan nuevos actores en las negociaciones y decisiones políticas.<sup>76</sup> La

---

<sup>76</sup> Indica además que es un proceso inacabado como todo lo que atañe a la democracia, pero que actualmente, tiene un grado de desarrollo que ha logrado hacer que la administración electoral supere la dependencia gubernamental y de los partidos políticos con presencia en la Cámara Legislativa, aunque el

autora considera que, existe una clara evolución democrática de la realidad orgánica de las instituciones electorales mexicanas, que han pasado de una fase de dependencia gubernamental, a otra de dependencia de los partidos políticos con presencia en la Cámara Legislativa hasta llegar, en la actualidad, a configurarse un modelo de ciudadanizado, lo cual expresa el avance democrático que opera en México desde 1977 (Lomelí, 2006).

No obstante lo anterior, prevalecen las posiciones críticas, que al parecer persistirán tras las recientes reformas electorales mexicanas (2014). Esto es así porque la crítica predominante destacaba la situación de dependencia y vulnerabilidad del máximo organismo electoral, en razón de la designación y nombramiento de los Consejeros Electorales por los partidos con representación en la Cámara de Diputados; participación que sigue siendo protagónica tras las recientes reformas, a pesar de la presencia de ciudadanos en el ejercicio de la autoridad electoral (Mirón, 2011; Díaz, 2011; Lomelí, 2006).

El diseño institucional descrito en el Cuadro 6.4, también indica la amplitud de la función electoral en México. Se observa que sólo abarca las funciones o poderes típicos (administración electoral, justicia electoral y registro de electores). No se ha incorporado el poder de articular la efectiva vigencia de los derechos esenciales para el efectivo ejercicio de la ciudadanía política.

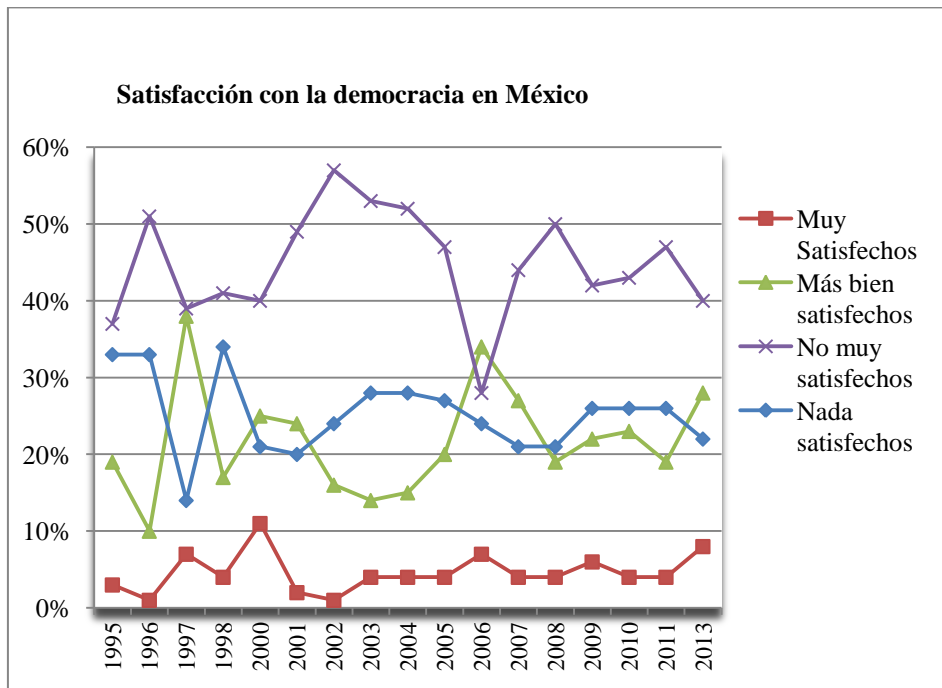
Lo anterior permite deducir que el proceso de transformación de las instituciones electorales en México, manifiesta en la actualidad, cambios orientados a mejorar los mecanismos institucionales que permitan garantizar el elemento esencial de las democracias representativas: la competencia electoral. Cuidando en particular, que las instituciones electorales no se limiten a representar los intereses de los partidos que controlan el poder y que, a la vez, compiten por el poder.

---

reto actual sigue siendo avanzar respecto del aún vigente fenómeno de partidización de los organismos electorales.

El carácter de las transformaciones de las instituciones electorales de México tendría que apreciarse también en las mediciones de la democracia mexicana, pero las medidas actuales no contemplan dicha realidad institucional. No obstante ello, el Gráfico 6.2 muestra más de un 40% de ciudadanos no insatisfechos con la democracia mexicana durante el los últimos cinco años, coincidente en gran parte, con los últimos años de desenvolvimiento del Instituto Electoral Federal (hoy Instituto Nacional Electoral). Es una tarea pendiente verificar el impacto de la realidad institucional en dichos niveles de insatisfacción.

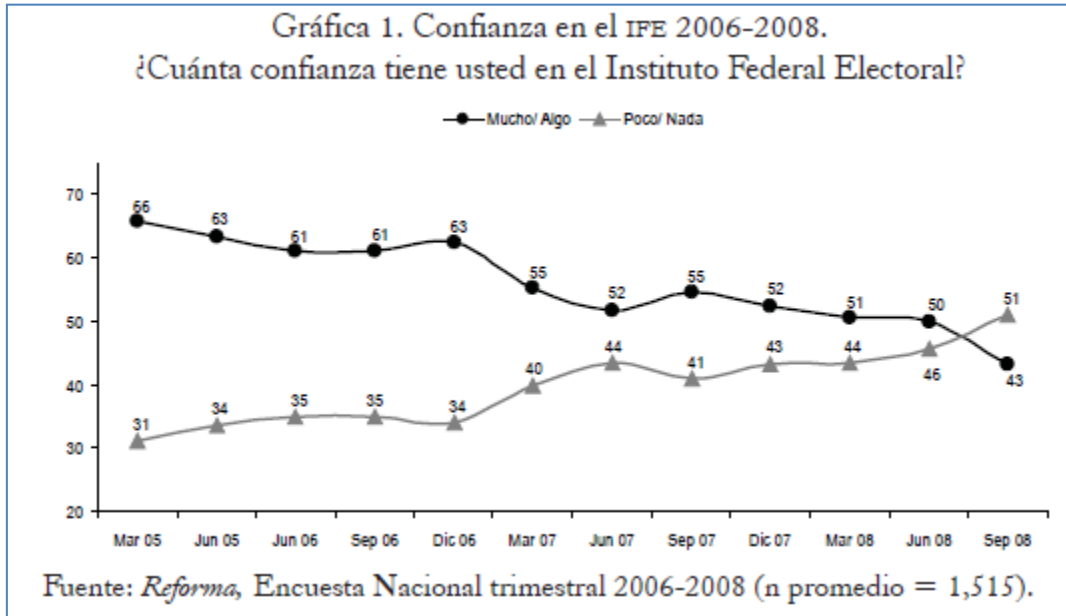
**Gráfico 6.2**  
**Satisfacción con la democracia en México (1995-2013)**



*Fuente: Corporación Latinobarómetro*

El Gráfico 6.3 muestra el nivel de confianza en el Instituto Federal Electoral en el periodo 2005-2008. Se aprecia una progresiva disminución en el nivel de confianza de la ciudadanía. Dicha tendencia -tal vez- se puede entender como los antecedentes de las recientes reformas electorales y de la creación del Instituto Nacional Electoral.

**Gráfico 6.3**  
**Confianza en el Instituto Federal Electoral (2005-2008)**



*Fuente: Mendizábal Yuritz y Moreno Alejandro (2010), pp. 231*

#### **6.4. LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN COSTA RICA: LOS VÍNCULOS SUBSISTENTES CON EL PODER JUDICIAL**

La institución electoral costarricense cuenta con un diseño autónomo concentrado, instituido a nivel constitucional en 1946. En dicha época, las instituciones electorales de Perú tenían el mismo diseño estructural y se debatían entre permitir o no permitir algún de presencia de los partidos políticos a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

### Cuadro 6.5

#### Diseño de las instituciones electorales de Costa Rica

	Poder Público	Poder Público	Poder Público	Poder Público	Poder Público
<b>COSTA RICA</b>	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones	Tribunal Supremo de Elecciones
<b>(1946-2014)</b>	Habilitación de derechos civiles esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política	Habilitación de la ciudadanía como estatus que reconoce capacidad general de ejercicio de derechos y obligaciones	Articulación o habilitación de la condición de Elector	Organización o Gestión de elecciones y otras formas de participación política	Justicia Electoral o judicialización de la política

*Fuente: Elaboración propia*

Según el diseño formal descrito en el Cuadro 6.5, Costa Rica tiene la estructura electoral aislada de los tres poderes del Estado. Además los poderes o funciones electorales están concentrados en un solo organismos electoral: El Tribunal Supremo de Elecciones. Se incorpora dentro de la estructura del Estado como un Poder Público. Es estructura judicializada pero diferenciada del Poder Judicial (Picado, 2009).

Se aprecia que el asilamiento ha operado sustantivamente. Sin embargo, mantiene vínculos con el Poder Judicial a través de la regla de integración. En efecto, la propia Constitución establece que el Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia, con los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros.

El caso de Costa Rica -que de acuerdo a diversas mediciones, constituye uno de los países con el nivel más alto de credibilidad en la democracia y las elecciones- es emblemático porque el proceso de total aislamiento de las instituciones electorales del ámbito del Ejecutivo y Legislativo (por ende, de los partidos en el poder) no sólo ha sido formal, sino que ha coincidido con la práctica efectiva. Es decir, es un modelo que no ha experimentado regresiones ni cambios sustantivos desde 1946.

La integración de las máximas autoridades electorales costarricenses está a cargo de la Corte Suprema (Brenes 2011b; Picado, 2009). La judicialización de los integrantes del

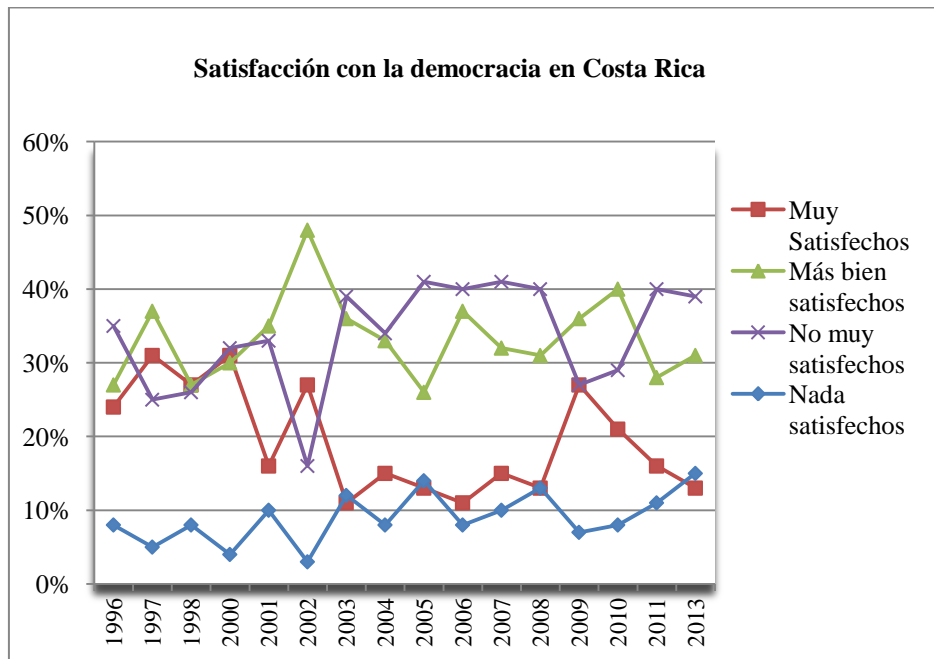
Tribunal Supremo Electoral pareciera haber logrado la aceptación de los partidos políticos, por lo favorable que ello resulta para el desarrollo de las elecciones y, en general, para la vigilancia de la efectiva articulación de los derechos políticos y sus condiciones fundamentales.

El diseño institucional descrito en el Cuadro 6.5, también indica la amplitud de la función electoral en Costa Rica, que abarca las funciones o poderes electorales típicas, pero también la articulación de los derechos civiles esenciales para el efectivo ejercicio de la ciudadanía política. Costa Rica es pionera en el proceso de ampliación de la función electoral hacia la articulación efectiva de la ciudadanía. Entre los poderes de relevancia democrática también figura el poder cuasi legislativo, materializado en la capacidad de emitir opiniones vinculantes para el Legislativo en materia electoral, así mismo, en el carácter vinculante de las decisiones derivadas de la función interpretativa que realiza la autoridad electoral al ejercer la jurisdicción electoral (Brenes, 2011b).

Lo anterior permite deducir que el proceso de transformación de las instituciones electorales en Costa Rica, se ha constituido en una realidad institucional capaz de garantizar no sólo la competencia electoral justa, sino también, la protección de los derechos (civiles y políticos) esenciales para el efectivo ejercicio de la ciudadanía política.

El carácter de las transformaciones de las instituciones electorales en Costa Rica tendría que apreciarse desde las mediciones de la democracia, pero no las medidas actuales no contemplan dicha realidad institucional.

**Gráfico 6.4**  
**Satisfacción con la democracia en Costa Rica (1996-2013)**



*Fuente: Corporación Latinobarómetro*

El Gráfico 6.4 muestra el progresivo aumento del nivel de insatisfacción con la democracia costarricense, del orden del 40% en el año 2013. Es un resultado paradójico frente a la fortaleza que muestra el proceso de institucionalización del ejercicio de la autoridad electoral. También es una tarea pendiente verificar el impacto de las instituciones electorales costarricenses en dichos niveles de satisfacción e insatisfacción con la democracia.

## **6.5 CONTRASTES RELEVANTES PARA LA COMPRESIÓN DEL CASO PERUANO**

Se ha constatado que los cuatro países (Colombia, México, Costa Rica y Perú) han transitado hacia la fase de aislamiento formal (estructural y funcional) de las instituciones electorales del ámbito de los Poderes del Estado.

No obstante lo anterior, en Colombia y México, dicho aislamiento formal (constitucional), no representa el alejamiento de los partidos políticos del ejercicio del gobierno electoral. En efecto, el diseño formal prevé características institucionales que revelan expresamente que los partidos políticos en el Poder participan del gobierno electoral, al cual están sujetos, al mismo tiempo, como actores de la competencia electoral. Por tanto, el sentido y materialidad de las instituciones electorales incorporan dicho nivel de avance del proceso de democratización que han alcanzado ambos países.

Así mismo, Perú y Costa Rica se distinguen de Colombia y México no sólo porque han transitado hacia el aislamiento formal (estructural y funcional) del ámbito del Ejecutivo y Legislativo, sino que además han reforzado dicho aislamiento mediante una realidad institucional que cierra toda opción de participación de los partidos políticos (que controlan el Ejecutivo y Legislativo) en el gobierno electoral. La integridad las reglas y prácticas que configuran las instituciones electorales operan en coherencia con dicho aislamiento. No obstante ello, ambos países mantienen un vínculo con en el Poder Judicial, siendo dicho vínculo más fuerte en el caso costarricense que en el caso peruano.

Finalmente, los países en contraste, salvo México, tienen en común una realidad institucional que deja ver que han trascendido los típicos poderes electorales. Es decir, el gobierno electoral no sólo implica justicia electoral y organización de los procesos electorales y otras formas de participación política, sino que abarcan el poder de habilitación de los derechos civiles (y hasta sociales) esenciales para el ejercicio efectivo de la ciudadanía política. En Perú tal amplitud significa un refuerzo del proceso de aislamiento de las instituciones electorales de otros ámbitos de gobierno, un refuerzo de la autonomía y el sustento de un conjunto de interacciones instituciones de relevancia democrática. En definitiva, una realidad institucional que cobra sentido a la luz de una teoría amplia de democracia centrada en la ciudadanía.

## **CONCLUSIONES**

La exposición de las conclusiones se articula siguiendo el orden de los seis capítulos que integran el presente estudio. Comprende el detalle de los aportes que permiten verificar que las instituciones electorales del Perú experimentan un proceso de progresiva transformación en instituciones electorales democráticas, trascendiendo su original y exclusiva relevancia jurídica y administrativa.

### **Capítulo I**

El primer aporte consiste en la presentación sistemática de los avances analíticos previos (del contexto latinoamericano) que reconocen el carácter multidisciplinario de las instituciones electorales. Ha permitido destacar los elementos fácticos y analíticos que perfilan a las instituciones electorales no sólo como un fenómeno institucional jurídico y administrativo, sino también como un fenómeno institucional político-democrático. La dificultad para apreciar esta última realidad sustenta la utilidad de este primer paso analítico. Tal dificultad se manifiesta en la prevalencia de estudios jurídicos y administrativos y en los escasos estudios del aspecto político-democrático de las instituciones electorales latinoamericanas (y peruanas). El énfasis en la distinción de la lógica jurídica, la lógica de la eficiencia y eficacia y la lógica política-democrática que incide en las instituciones electorales no sólo tiene la utilidad antes mencionada, también es un paso necesario para la construcción y definición del objeto de estudio.

En coherencia con lo anterior, también destaca la presentación sistemática de los avances empíricos relativos al carácter complejo (multidimensional) de las instituciones electorales. Representa, inicialmente, una dificultad analítica propia de los estudios jurídicos y administrativos, los cuales suelen distinguir dos dimensiones (estructural u orgánica y funcional) que delimitan el alcance del análisis que proponen. No obstante ello, se verificó que una de las dificultades analíticas antes mencionadas era el aspecto

político-democrático de varias características institucionales estructurales y funcionales abordadas desde la perspectiva jurídica y administrativa. Este hallazgo permitió confirmar la existencia de una realidad institucional (dimensiones y características) de naturaleza política-democrática. Así mismo, permitió asumir la naturaleza multidimensional (estructural, funcional o de poderes y sistémica o relacional) como un criterio útil para el estudio de las instituciones electorales como fenómeno político-democrático y para la construcción del objeto de estudio.

Dado que otras disciplinas ha contribuido al origen del estudio de las instituciones electorales como una línea de investigación propia de la Ciencia Política, la elaboración del estado de la cuestión ha demandado la revisión y análisis sistemático de investigaciones multidisciplinarias. Establecer el punto de partida de la presente investigación a partir de dicha dispersión de la literatura preexistente no ha sido tarea fácil. De allí que otro aporte relevante sea la elaboración de un criterio ordenador de los estudios previos, según el alcance (estudio de caso y estudios comparados) y tipo de estudio (estudio de las instituciones electorales como variable independiente, variable dependiente o como objeto de estudio en sí mismo).

Al distinguir en los estudios previos, a modo de piezas analíticas dispersas, un conjunto de indicios indudables del carácter político-democrático de las instituciones electorales, se procedió a realizar un análisis crítico de cuatro aspectos fundamentales para la construcción del punto de partida de la presente investigación, que expresados en forma de pregunta, son los siguientes: ¿Cuáles son los supuestos teóricos de democracia utilizados con más frecuencia?, ¿cuáles son los avances empíricos o qué se sabe sobre el aspecto político-democrático de las instituciones electorales?, ¿cuáles son las teorías resultantes? y ¿qué metodología ha permitido avanzar en dicho conocimiento?

La respuesta a la primera pregunta llevó a verificar que el estudio de las instituciones electorales se enmarca, recurrentemente, dentro de concepciones procedimentales de democracia, democracia electoral, calidad de la democracia, consolidación de la

democracia e, incluso, ideas sobre transiciones a la democracia. Estas referencias también permitieron advertir que, aunque los estudios intentan el mayor acercamiento entre instituciones electorales y democracia, el resultado es siempre una relación extrínseca, mediatizada por las elecciones.

En cuanto a los avances empíricos, se han identificado características institucionales, efectivamente, de naturaleza política, tales como la integración partidista o no partidista de los máximos cargos de autoridad electoral, la separación o concentración de funciones en dos o más organismos electorales y el mayor o menor poder que ello representa para las instituciones electorales, la ubicación de los organismos electorales dentro de la organización general del Estado, etc. También, se han identificado características institucionales que, a pesar de su naturaleza política, sólo se aprecia su notabilidad jurídica y administrativa (por ejemplo, la rendición de cuentas, el poder de administración o gestión electoral, el poder de jurisdicción electoral, el poder de articulación de los derechos esenciales para el ejercicio efectivo de la ciudadanía política, etc.).

En cuanto a las teorías resultantes, la teoría clásica de la gobernabilidad electoral y la teoría de la gobernanza electoral son valiosas como punto de partida, pues se refieren expresamente al aspecto político-democrático de las instituciones electorales. Ambas teorías perfilan posiciones en torno al gobierno electoral. Otorgan una mirada prioritaria a dos características institucionales: la estructura y función electoral en la distribución del poder del Estado y los modelos de integración o acceso a los máximos cargos electorales. No obstante ello, son insuficientes para explicar la realidad política-democrática de las instituciones electorales, entre otras razones, por la concepción limitada de democracia (procedimental) en que se enmarcan.

En cuanto a la metodología utilizada en el estudio de las instituciones electorales, prevalecen los estudios comparados, aunque no en el sentido estricto del método comparativo. Se trata más bien de estudios que abarcan varios países latinoamericanos.

Proponen postulados de tendencia sobre las características comunes (estructurales o funcionales) de las instituciones electorales y, a la vez, no profundizan en las particularidades de cada contexto. Esto se aprecia, por ejemplo, en estudios que suelen omitir referencias a características esenciales, que dotan de sentido democrático a las instituciones electorales peruanas. En cambio, los estudios de caso, son menos frecuentes y, generalmente, abordan la institución electoral de un solo país.

Finalmente, en el capítulo I se destaca el estado de los estudios exclusivamente referidos al caso peruano. Constatamos que también prevalecen los estudios jurídicos y administrativos. Este vacío de conocimiento justifica la presente investigación desde la perspectiva política.

## **Capítulo II**

El Capítulo II aporta un marco teórico útil para comprender a las instituciones electorales como un fenómeno político-democrático, es decir, como instituciones que participan directamente en la realización democrática del país. Es una construcción teórica que se justifica en la debilidad de los supuestos teóricos de democracia procedimental para explicar cabalmente el rol que cumplen las instituciones electorales latinoamericanas en el juego democrático. Bajo esta última perspectiva teórica, las elecciones mediatizan la relación entre instituciones electorales y democracia. De allí que sólo permiten comprender el aspecto jurídico y administrativo de las instituciones electorales en tanto instrumentos valiosos para la centralidad de las elecciones.

El marco teórico que se propone, se sustenta en el proceso de renovación teórica de la democracia latinoamericana de los últimos años, a través del cual se busca superar la insuficiencia de los supuestos teóricos de democracia procedimental para explicar la peculiaridad de los resultados políticos de América Latina. Se trata de nuevos desarrollos teóricos que defienden ideas más amplias de democracia, cuyo sentido no se reduce a la realización de elecciones.

Se considera especialmente útil la idea amplia de democracia impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, plasmada en el informe denominado: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004 y 2010). Se trata de una corriente de pensamiento democrático liderada por teóricos como O'Donnell (2010), Mariani (2008), Munck (2010), etc. Esta idea propone que, siendo indiscutible la centralidad del régimen electoral en la realización democrática de un país –coincidiendo en ello con las teorías procedimentales– no es (ni debe ser), sin embargo, el único referente de existencia de la democracia. Se postula que la particularidad histórica de América Latina hace que los países de la región configuren casos atípicos que no se pueden comprender a la luz de las teorías procedimentales. En razón de ello, se consideran atributos esenciales de la democracia, aquellos elementos que están implícitos en las teorías procedimentales, a modo de presupuestos que no se discuten y son: la efectiva capacidad de ejercicio de la ciudadanía política y la existencia de un Estado capaz de prestar efectiva protección a los derechos implicados en el régimen democrático.

Por tanto, el capítulo II es relevante, porque elige un nuevo ángulo teórico de la democracia desde el cual observar el fenómeno institucional electoral, en general, y el peruano, en particular. Se trata de una propuesta viable y útil porque, en este nuevo ángulo teórico, sí caben las realidades institucionales en la discusión democrática.

Para confirmar la viabilidad y utilidad de la idea de democracia amplia que fundamenta el marco teórico de la presente investigación, se verificó su potencialidad empírica a través de la revisión de los más recientes estudios empíricos de la democracia latinoamericana. Se pudo constatar que gran parte de dichos estudios van más allá de los típicos indicadores de la democracia procedimental.

La elección de un nuevo ángulo teórico de la democracia permite una mirada crítica a la relación típica entre democracia e institucionales electorales. Como ya indicamos, en

casi todos los estudios previos, se postula la existencia de una relación extrínseca. Que la relación sea extrínseca significa que no es un atributo institucional constitutivo de la democracia. Bajo este entender, las elecciones siempre mediatizan la relación entre instituciones electorales y democracia.

En razón de lo anterior, el Capítulo II aporta nuevos fundamentos para abordar las instituciones electorales bajo un nuevo esquema conceptual, pues propone transitar de un esquema conceptual procedimental (guiado por teorías de democracia procedimental) hacia un esquema conceptual más democrático.

Lo anterior implica la potencialidad teórica y empírica de un nuevo sentido de las instituciones electorales. Este nuevo sentido permite postular la existencia de una relación intrínseca entre instituciones electorales y democracia. Una relación intrínseca representa la capacidad de las instituciones electorales de participar por sí mismas en la realización de los atributos esenciales de la democracia ampliamente entendida (el régimen electoral, la ciudadanía efectiva y un Estado capaz de proteger y sancionar los derechos esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política). Permite entender a las instituciones electorales como instituciones que participan directamente en la realización democrática del país.

Postular la existencia de una relación intrínseca entre democracia e instituciones electorales nos lleva al fenómeno institucional en sí mismo. En concreto, motivó la siguiente pregunta: ¿Qué aspecto de la realidad institucional tiene la potencialidad de expresar una forma de realización democrática del país? El capítulo II es relevante porque absuelve esta pregunta, identificando las características institucionales que tienen dicha potencialidad. En razón de ello, se identifican, justifican y definen 14 características que reflejan la relevancia democrática de las instituciones electorales. Siguiendo la idea antes señalada sobre el carácter tridimensional de las instituciones electorales, se puede constatar que las 14 características son de naturaleza estructural, funcional y sistémica o relacional.

Respecto de cada una de las 14 características institucionales, se postula que constituyen reglas y prácticas, recurrentes y estables en el tiempo, que están implicadas, definidas y condicionadas por los criterios y principios que definen el juego democrático (competencia electoral; ciudadanía inclusiva, efectiva y expansiva, y un Estado capaz de garantizar los derechos esenciales para la participación política y la competencia electoral). Así mismo, son reglas y prácticas que encarnan recursos de poder, radicado en el Estado, y que en virtud de la naturaleza de tales poderes, configuran, un ámbito específico del poder estatal que articula y garantiza el ejercicio de los derechos políticos y que es capaz de garantizar la competencia electoral.

Las características institucionales de la dimensión estructural que se analizan son: la forma o estructura autónoma, la integración, la independencia y la rendición de cuentas. Las características de la dimensión funcional son: la amplitud de poderes o funciones electorales, la separación en dos o más organismos electorales, el poder cuasi legislativo electoral, el poder de administración o gestión de elecciones y otras formas de participación política, el poder de jurisdicción electoral y el poder de articulación o habilitación de los derechos esenciales para el efectivo ejercicio de la ciudadanía política. Las características institucionales de la dimensión relacional son cuatro tipos de interacciones democráticas en las que intervienen las instituciones electorales junto con otros actores institucionales del sistema político.

El último aspecto relevante del Capítulo II, deriva, justamente, de la identificación y justificación de las 14 características institucionales como constitutivas de una realidad institucional (instituciones electorales) capaz de expresar la realización democrática que experimenta un país. Vistas en conjunto, nos permite confirmar la insuficiencia de las teorías relativas al carácter político-democrático de las instituciones electorales existentes, puesto que ellas consideran sólo en un parte de la realidad institucional electoral.

### **Capítulo III**

Atendiendo a que el marco teórico propone una relación intrínseca entre instituciones electorales y democracia, es decir, una relación que puede apprehenderse o captarse desde la propia realidad institucional, se configura como objeto de estudio el fenómeno institucional electoral en sí mismo. De allí que lo relevante del capítulo III son las precisiones relativas a las fortalezas y debilidades de la teoría institucional que acompaña necesariamente la presente investigación.

En concreto, se trata del desarrollo de un marco teórico más específico orientado a absolver la siguiente pregunta: ¿Cuál es el objeto de análisis institucional? La respuesta es muy importante para el desarrollo empírico de la investigación, y en concreto, para el proceso de operacionalización (la transformación de los conceptos y proposiciones teóricas en variables)

En razón de lo anterior, se destaca la utilidad del enfoque neoinstitucional. Nos brinda la posibilidad de definir de lo que será objeto de investigación, esto es: el conjunto de reglas y prácticas, formales e informales, de naturaleza estructural, funcional y sistémica, recurrentes y estables en el tiempo, que encarnan recursos de poder, cuya naturaleza lleva a configurar un ámbito específico del poder de decisión (estatal).

Se ha prestado atención al debate sobre lo que constituye el objeto de análisis institucional: o las reglas de juego o los actores que realizan mediante conductas concretas dichas reglas. Esta específica atención obedece a que la literatura referida a la realidad empírica de las instituciones electorales, o alude a las reglas formales (legales), o alude a los organismos electorales como actores jurídica y políticamente personificados. En base a la literatura que da cuenta de dicho debate y el análisis de la realidad empírica, se estableció que, para efectos de la presente investigación, la realidad institucional se puede apprehender tanto en las reglas de juego (formales e

informales) como en las conductas repetidas o regularizadas por tales reglas. Así mismo, dado que se investiga una institución político-democrática, se presupone que las reglas de juego deben nacer o renovarse en procesos políticos.

Un último aspecto relevante derivado de la aplicación del enfoque neoinstitucional es el conjunto de precisiones relativas al significado de lo formal e informal: ¿Qué son reglas formales e informales? Se precisa que las reglas formales expresarían recursos de poder derivados de negociaciones y consensos expresos de los actores políticos que intervienen en la creación y cambio institucional. Son consensos que suelen plasmarse en constituciones, leyes, prácticas u otras formas que aseguran la existencia de la distribución de poder acordado; en cambio, las reglas informales expresarían los recursos de poder surgidos espontáneamente o por la atribución unilateral de recursos de poder no conflictuados (no observados, ni rechazados) por otros actores políticos. Pueden ser concordantes con las reglas formales, o contrarias a ellas. En ambos casos, estamos ante recursos de poder que se manifiestan a través de conductas duraderas, recurrentes y estables en el tiempo.

Al final del Capítulo III se explica la estrategia de investigación que se lleva a cabo, es decir, la forma de abordar el plano empírico de las instituciones electorales peruanas que son objeto de estudio. Se propone un análisis cualitativo descriptivo de las instituciones electorales peruanas desde la transición de 1979 hasta la actualidad. Más específicamente, se plantea un análisis diacrónico segmentado en tres periodos de tiempo: (1979-1992), (1993-2000) y (2001-2014). Así mismo, se propone realizar un análisis descriptivo sincrónico que permita medir la presencia o concurrencia de las características institucionales que son materia de estudio. Cada periodo de tiempo constituye una unidad de análisis y en cada una de ellas se estudian las 14 características que revelan la naturaleza política-democrática de las instituciones electorales peruanas. Cada una de las características analizadas se puede manifestar a través de cuatro indicadores. Esto es relevante porque lleva a plantear que no es suficiente el diseño formal (legal) para verificar el sentido democrático de la característica analizada.

## Capítulo IV

En este capítulo se desarrolla la parte empírica de la investigación, es decir, se describe de manera sistemática lo que ha sucedido con las instituciones electorales en el horizonte de tiempo que abarca la presente investigación. Más concretamente, se observa sistemáticamente las características (e indicadores) que expresan relevancia político-democrática de las instituciones electorales. La observación se organiza en tres periodos de tiempo: (1979-1992), (1993-2000) y (2001-2014), tomando como punto de partida el inicio de la transición, puesto que es una etapa de efectiva democracia representativa, verdaderamente competitiva (por la inclusión de todos los partidos que durante las décadas anteriores fueron proscritos de la competencia electoral) y de amplia participación ciudadana (por la conquista del sufragio universal).

No sólo se constata la presencia de las características (e indicadores) que evidencian el proceso de transformación institucional, sino que se teoriza cada una de ellas al amparo del marco teórico que defiende la idea de una democracia amplia y una relación intrínseca entre instituciones electorales y democracia. Así pues, el objetivo es obtener datos, en base a la unidad de medida típica de la técnica observacional: la ocurrencia o constatación de la presencia del fenómeno observado. De esta manera, la mayor presencia de características (e indicadores) permitirá verificar cuán cerca está el proceso de transformación de las instituciones electorales de llegar al ideal teórico-empírico que plantea la presente investigación, que sólo ocurría si se verifica la presencia de todas las características y todos los indicadores de cada una de ellas.

Antes de la descripción sistemática, se exponen los antecedentes históricos de las instituciones electorales peruanas. Es un aporte relevante porque se realiza con el objetivo de afinar la conciencia histórica de la realidad que se observará en el periodo (1979-2014). Pero el valor de los antecedentes no radica sólo en ello, pues también nos ha permitido identificar un patrón o modelo del proceso de institucionalización de la autoridad electoral, que define el sentido de las instituciones electorales en la actualidad.

Esto ha sido posible al verificar que la realidad institucional que estudiamos está presente desde el inicio de la vida republicana.

El siglo XIX presenta dos momentos relevantes en el devenir de las instituciones electorales peruanas, los cuales se aprecian mejor observando el ejercicio de la autoridad electoral, pues dicho ejercicio refleja el sentido y materialidad de las instituciones electorales.

El primer momento relevante coincide con el periodo de los regímenes políticos denominados Militarismos Representativos (1827-1896). Es un periodo en el que los ciudadanos tienen acceso al ejercicio de la autoridad electoral (la población adulta masculina no sujeta a los criterios censitarios o capacitarios). La peculiaridad radica en la calidad de los actores (ciudadanos) que intervienen en el ejercicio de la autoridad electoral y en la institucionalización de autoridades electorales locales. Los Colegios Electorales (de parroquia y provincia) son las instituciones electorales representativas de la época. Configura un ámbito de poder local que materializa funciones administrativas y jurídicas orientadas exclusivamente a la organización de los procesos electorales para la conformación de la representación. No obstante la presencia ciudadana, destaca el rol de las élites locales y la prevalencia de sus intereses en el ejercicio del poder electoral. También prevalecen los intereses de la élite parlamentaria, pues ejerce una cuota del poder electoral mediante la calificación de las credenciales de los representantes electos.

El segundo momento relevante ocurre a mediados del siglo XIX. Coincide con el inicio de la época de los regímenes políticos denominados Aristocracias Representativas (1896-1930). La peculiaridad consiste en el inicio del proceso de centralización de la autoridad electoral en un organismo de alcance nacional. Este proceso se consolidó en el año 1896 e implicó la exclusión de los ciudadanos (población adulta masculina) del acceso al ejercicio de la autoridad electoral. Coincidió con la formación de los primeros partidos políticos de alcance nacional. También coincidió con una drástica política censitaria, que desde 1896 excluyó a la población analfabeta de la vida política, es decir,

se excluyó a gran parte de la población adulta masculina. Se configuró así, un nuevo ámbito de poder electoral, ejercido por nuevos actores (los partidos políticos que controlan el Ejecutivo y Legislativo). Se bloqueó, así, el acceso de los ciudadanos al ámbito de decisión y ejercicio de la autoridad sobre el proceso de conformación de la representación. En ese sentido, la peculiaridad de este segundo momento consiste en la calidad de los nuevos actores que intervienen en el gobierno electoral. Determinará el sentido y materialidad de las instituciones electorales durante los primeros treinta años del siglo XX.

El siglo XX también presenta dos momentos relevantes en el devenir de las instituciones electorales e, igualmente, se les aprecia mejor, observando el proceso de institucionalización del ejercicio de la autoridad electoral.

El primer momento relevante tiene lugar en los años treinta. Coincide con la época de los regímenes políticos denominados Oligarquías Representativas (1931-1968). Es una época que se distingue por el surgimiento de nuevas fuerzas políticas partidarias (partidos oligárquicos y partidos de masa) que constituyen el contrapunto del poder de los partidos elitistas, que propiciaron la existencia de una autoridad electoral nacional débil durante los primeros treinta años del siglo XX. La peculiaridad se plasma en la reforma electoral de 1931, año en el que se ratificó la necesidad de preservar la existencia de una autoridad electoral nacional y centralizada, pero también se reforzó su autonomía respecto de los partidos a cargo de los Poderes del Estado. Los nuevos partidos políticos que aspiraban llegar al poder fueron actores claves en la demanda de una autoridad electoral autónoma capaz de imponer condiciones para una competencia justa y leal. Bajo esta nueva dinámica, los ciudadanos acceden nuevamente al ejercicio de la autoridad electoral, aunque de manera intermitente y muy reducida porque subsiste la política censitaria de la mayoría de la población adulta.

El segundo momento relevante acontece en el año 1979 e implica un giro radical en el devenir de las instituciones electorales. El cambio más relevante se verifica en la calidad

de los actores que intervienen el gobierno electoral. Se restablece el acceso pleno de los ciudadanos al ejercicio de la autoridad electoral (centralizada y de alcance nacional) y se aleja a los partidos políticos que presiden los Poderes del Estado del ejercicio de la autoridad electoral. Si toda autoridad procede de los ciudadanos, se entiende que la ciudadanía ha retirado el poder de gobernar la conformación de la representación a sus representantes electos. También puede entenderse como una decisión racional de los partidos políticos orientada a legitimar su presencia en el poder y la estabilidad del gobierno o gobernabilidad.

Este segundo momento relevante del XX, que definió, incluso constitucionalmente, la existencia de un Poder Electoral totalmente diferenciado y apartado de los otros Poderes Públicos, se caracteriza, sin embargo, por perfilar a una institución electoral que entiende el poder de gobernar la conformación de la representación sólo como una actividad jurídica (dedicada a la resolución de conflictos electorales) y administrativa (dedicada a la organización de los procesos electorales). Se perfila así la imagen de un ente público técnico que organiza elecciones sin favorecer a las partes, cuidando, a la vez, la construcción de una lista confiable de electorales.

En este punto del desarrollo histórico de las instituciones electorales se inicia la etapa analítico-descriptiva del periodo 1979-2014, que es objeto de la presente investigación. No es un simple ejercicio descriptivo, es un análisis que sigue una hipótesis de trabajo, según la cual, desde la transición de 1979, las instituciones electorales peruanas experimentan un proceso de transformación en instituciones electorales político-democráticas, trascendiendo su original y exclusiva relevancia jurídica y administrativa.

El periodo 1979-1992 se caracteriza por ser una época de efectiva democracia representativa, verdaderamente competitiva y de amplia participación ciudadana (por la conquista del sufragio universal). Las instituciones electorales de esta época están presididas por el Jurado Nacional de Elecciones, organismo que ejerce la autoridad electoral en todo el territorio nacional a través de los Jurados Departamentales.

Se ejerce el gobierno electoral (máxima autoridad electoral) bajo los presupuestos antes indicados, es decir: i) Entendiendo que la ciudadanía ha retirado el poder de gobernar la conformación de la representación a sus representantes electos (del Ejecutivo y Legislativo) y que ha otorgado este poder a una institución electoral centralizada y efectivamente autónoma, que involucra a los ciudadanos en el ejercicio de la autoridad electoral, ii) Así mismo, se reafirma el sentido del gobierno de la conformación de la representación como una actividad jurídica (dedicada a la resolución de conflictos electorales) y administrativa (dedicada a la dirección de la organización de los procesos electorales). Así lo confirma el desarrollo ininterrumpido de los tres procesos electorales nacionales de la época (1980, 1985 y 1990).

La observación de las características (e indicadores) estructurales, funcionales y sistémicas de las instituciones electorales de dicho periodo confirman el proceso de transformación antes mencionado. No llega a ser una institución política-democrática en plenitud porque materializa sólo uno de los atributos democráticos esenciales (la realización de elecciones). Se observan debilidades esenciales en la capacidad de incluir efectivamente a la ciudadanía en la vida política y en la capacidad de ejercer efectiva autoridad electoral, todo ello en un contexto marcado por la violencia terrorista y un alto nivel de pobreza y pobreza extrema .

Al finalizar el periodo (1979-1992) la relación entre los actores políticos individuales (ciudadanos) y los partidos políticos experimenta un cambio sustancial, que influirá en el ejercicio de la autoridad electoral, y, consecuentemente, en el sentido y materialidad de las instituciones electorales del siguiente periodo. El cambio consiste en la decisión de los ciudadanos de retirar del gobierno (Ejecutivo y Legislativo) a los partidos políticos tradicionales. A la vez, le otorga el poder de gobierno a agrupaciones independientes, apolíticas, con objetivos de gobierno que priorizan la recomposición de la economía de país y la erradicación de la violencia terrorista, aún a costa de la propia ciudadanía. Surge nuevos actores políticos que proponen paradójicamente una relación

de gobierno más inmediata y directa con la ciudadanía y menos mediatizada por las instituciones representativas.

En el periodo 1993-2000 se aprecia, en las instituciones electorales, el impacto del cambio en la relación que operó entre la ciudadanía y los partidos políticos. El impacto central incidió en el rediseño de las instituciones electorales y en el surgimiento de una nueva forma de ejercer la autoridad electoral. El rediseño implicó la separación de la estructura institucional en tres organismos electorales autónomos constitucionales y la . amplitud sustancial de los poderes o funciones electorales. Tales cambios reforzaron el proceso de centralización de la autoridad electoral que empezó a gestarse en 1896.

La amplitud de las funciones o poderes electorales implicó: i) nuevas competencias administrativas que trascendieron la clásica realización de las elecciones; en adelante abarcó la organización de un número amplio de procesos de participación y control ciudadano, a través de los cuales se buscaban la cercanía de los ciudadanos en las decisiones de gobierno (se encargó el ámbito administrativo de autoridad electoral a la Oficina Nacional de Procesos Electorales); ii) nuevos alcances de la jurisdicción electoral, que en adelante asumiría la solución de las controversias derivadas de la realización de las nuevas formas de participación política (el Jurado Nacional de Elecciones mantuvo la jurisdicción electoral y asumió algunas funciones no jurisdiccionales, más bien administrativas) y iii) un nuevo sentido para la típica actividad administrativa de construcción del padrón o censo electoral. Sustentó la creación de un nuevo sistema de acción estatal orientado a reforzar el vínculo jurídico y político efectivo entre los ciudadano y el Estado. Implicó sustraer la función del registro civil del ámbito local y centralizarlo en una organización de alcance nacional (se encargó este ámbito de autoridad al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil).

Los cambios sustanciales en el diseño institucional mantuvieron, sólo formalmente, los presupuestos esenciales del gobierno electoral, es decir, la exclusión de los representantes del Ejecutivo y del Legislativo del ejercicio de la autoridad electoral.

Esto se evidencia en la autonomía constitucional reconocida a los organismos electorales en la Constitución de 1993. Sin embargo, los datos indican que en este periodo prevalecieron mecanismos formales (legales) e informales (corrupción institucional) de intervención del Ejecutivo, respaldado por una mayoría parlamentaria sumisa a él. Tal vez era inevitable en el contexto político caracterizado por un régimen autoritario y corrupto que persistió hasta el año 2000.

Curiosamente, los cambios sustanciales que introdujo el nuevo diseño institucional, no materializó un nuevo sentido del gobierno de la conformación de la representación. Siguió entendiéndose como una actividad jurisdiccional (dedicada a la resolución de conflictos electorales) y administrativa (dedicada a la dirección de la organización de los procesos electorales) y una actividad más exhaustiva de registro de ciudadanos. No se integró el sentido articulador de la ciudadanía política implícita en el nuevo diseño. Prevaleció la idea de una actividad de registro de ciudadanos altamente tecnificada y útil para diversos fines (electoral, control social frente a la violencia terrorista e incluso como un mecanismo esencial de formalización de los ciudadanos para su óptimo desenvolvimiento como agentes del mercado).

La observación de las características (e indicadores) estructurales, funcionales y sistémicas de las instituciones electorales del periodo 1993-2000 dan cuenta del proceso real de transformación institucional en este lapso de tiempo. Los datos reflejan la presencia mínima de características (e indicadores) de relevancia político-democrática. No llega a ser una institución democrática porque si bien materializa uno de los atributos democráticos esenciales (la realización de elecciones en 1995 y 2000), presenta debilidades esenciales en su realidad estructural, funcional y sistémica, que son contrarias a los atributos democráticos esenciales (elecciones limpias y competidas, articulación efectiva de la ciudadanía política y efectiva capacidad de gobierno electoral autónomo).

Al finalizar el periodo 1993-2000, la relación entre los actores políticos individuales (ciudadanos) y los partidos políticos no ha variado sustancialmente respecto del periodo anterior, más bien se ha confirmado la desconfianza de los ciudadanos en los partidos políticos. Incluso, a raíz de la experiencia de autoritarismo y corrupción de la década, se ha acentuado la desconfianza en la representación en general. No obstante ello, la ciudadanía aparece individualmente más empoderada que antes, producto del avance del proceso de formalización de la ciudadanía individual.

El tercer periodo de observación de las instituciones electorales 2001-2014 sí refleja un importante proceso de transformación. En este periodo subsiste el mismo diseño institucional formal que se estableció en 1993, pero sustentan un ejercicio de la autoridad electoral radicalmente distinto al periodo anterior. Si el diseño institucional no varió ¿Cómo se explica los resultados del ejercicio de la autoridad electoral en este periodo? Se explica en los actores y en la propia realidad institucional. Las personas que han asumido los máximos cargos de las instituciones electorales en este nuevo periodo son un elemento explicativo central. Pero las propias instituciones son también otro elemento explicativo central. El estudio del rol de los actores excede el alcance de la presente investigación, pues esta busca comprender la realidad institucional en sí misma.

En relación a los actores que ejercieron la autoridad electoral en este tercer periodo de análisis institucional, cabe indicar que propiciaron decisiones que neutralizaron la desconfianza en las instituciones electorales suscitada por la crisis institucional generalizada existente en el año 2000. Influyó en estos procesos decisorios la presencia de Ejecutivos débiles, sin mayorías parlamentarias.

En relación al factor institucional como elemento explicativo de los cambios suscitados en el tercer periodo de análisis, se aprecia la vigencia efectiva de los presupuestos institucionales básicos: i) el alejamiento de los partidos en el poder del gobierno de la conformación de la representación y ii) un sentido de gobierno electoral coherente con

la democracia ampliamente entendida. La observación de las características estructurales (la autonomía, la independencia, la integración y la rendición de cuentas), las características funcionales (la amplitud de poderes electorales, la separación de poderes electorales, el poder cuasi legislativo electoral, el poder de gestión electoral, el poder de jurisdicción electoral y el poder de articulación efectiva de la ciudadanía política) y las características sistémicas (Interacciones para la negociación del diseño y rediseño de las instituciones electorales, interacciones en la ejecución y gestión de la organización electoral, interacciones para la articulación efectiva de los derechos de ciudadanía política y los derechos civiles esenciales e interacciones democráticas en el proceso de judicialización de la política) del periodo 2001-2014 dan cuenta de un efectivo proceso de transformación institucional en instituciones efectivamente democráticas, puesto que dichas características son realidades institucionales que materializan los atributos democráticos esenciales. Así lo indican diversos datos, entre los que cuentan las elecciones generales del 2001, 2006 y 2011.

Las instituciones electorales del periodo 2001-2014 son realizaciones democráticas en sí mismas. Expresan la democratización que vive el país. Por tanto, son realidades que no constan sólo en el diseño constitucional, legal, o administrativo. Son reglas y prácticas que están alineadas con la idea de democracia ampliamente entendida (competencia electoral, ciudadanía efectiva e inclusiva y un ámbito de autoridad estatal capaz de garantizar la competencia electoral y los derechos esenciales para el ejercicio de la ciudadanía política).

## **Capítulo V**

La descripción y teorización de las características (e indicadores) institucionales refleja la existencia de un proceso de transformación de las instituciones electorales en instituciones democráticas en sí mismas. No obstante ello, se ha considerado que la fase analítica puede reflejar con mayor claridad el proceso de transformación antes indicado si: 1) se consigue sintetizar los datos obtenidos en el proceso de descripción cualitativa

(Capítulo IV), 2) cuantificar el proceso de transformación institucional, 3) obtener una representación gráfica del carácter democrático de las instituciones electorales en el tiempo y 4) asociar la representación gráfica de los datos con otros indicadores de la democratización del Perú, que puedan respaldar el sentido democrático de la transformación. En este cometido radica el valor del Capítulo V.

La los datos obtenidos en el proceso de descripción cualitativa de cada una de las características institucionales, en cada uno de los tres periodos de tiempo, se han registrado y sintetizado en una matriz de datos. El cuadro de referencias de la matriz de datos explica la codificación asignadas a cada una de las 14 característica institucionales analizadas y a los cuatro indicadores asociados a cada una de las características.

La matriz permite un análisis diacrónico y sincrónico de la información en ella contenida. Sin embargo, se ha priorizado el análisis diacrónico de los datos, a fin de cuantificar los cambios institucionales relevantes en cada uno de los tres periodos de tiempo. El análisis distingue cada una de las dimensiones institucionales pero también permite valorar de manera global el carácter democrático de las instituciones electorales.

La primera valoración cuantitativa relevante incide en el proceso de transformación institucional que ocurre en el horizonte de tiempo total que abarca la investigación (35 años). Queda explícita la mayor concurrencia o presencia de indicadores que expresan el carácter democrático de las instituciones electorales en el periodo 2001-2014, pues están presentes 50/56 indicadores. En el periodo 1993-2000 están presentes sólo 20/ 56 indicadores analizados. Este mismo número de indicadores están presentes en el periodo 1979-1992.

La prevalencia antes mencionada significa que las instituciones electorales del periodo 2001-2014 destacan por su mayor vinculación con la realización democrática del país. Esto es así, porque, conforme se indicó en los capítulos 3 y 4, las características

institucionales analizadas se enlazan directamente con uno o más atributos esenciales de la democracia ampliamente entendida (el régimen electoral, la ciudadanía efectiva, la existencia de un Estado capaz de garantizar los derechos implicados en el régimen electoral y la competencia electoral).

El vínculo de las instituciones electorales con la realización democrática del Perú tendría que ser contrastada con las mediciones de la democracia peruana, sin embargo, las mediciones existentes no incorporan las a las instituciones electorales (o alguna de sus características), a pesar de ser un conjunto de reglas y prácticas que garantizan, refuerzan y realizan el principio de competencia electoral y otros principios de la democracia ampliamente entendida. No obstante ello, se asoció la tendencia del proceso de transformación institucional con la evolución del nivel de satisfacción con la democracia peruana del periodo 1995-2011. La asociación muestra que la mayor presencia (ocurrencia) de categorías o valores democráticos de las instituciones electorales en el periodo 2001-2014 coincide, en el mismo periodo, con la disminución del porcentaje de los peruanos nada satisfechos o no muy satisfechos con la democracia; así mismo, el aumento del porcentaje de los peruanos muy satisfechos o más bien satisfechos.

De acuerdo con marco teórico que seguimos, las instituciones electorales son un conjunto de reglas y prácticas que encarnan un poder institucionalizado en el Estado –que se manifiesta bajo la forma de una autoridad electoral nacional autónoma– y en ese sentido, organizan un ámbito de poder estatal llamado a garantizar y proteger los derechos implicados en el ejercicio de la ciudadanía política y la competencia electoral. En virtud de tal supuesto se planteó una nueva asociación entre la tendencia que muestra el proceso de transformación de las instituciones electorales y las mediciones relativas a la confianza en las instituciones del Estado. Se observó que la mayor presencia (ocurrencia) de categorías o valores democráticos de las instituciones electorales en el periodo 2001-2014 coincide, con un alto nivel de confianza en los tres organismos electorales peruanos.

La segunda valoración cuantitativa relevante incide en el proceso de transformación institucional en la dimensión estructural. El universo de observaciones de cada periodo comprende (4) características estructurales (forma autónoma, integración, independencia y rendición de cuentas). Visto desde los cuatro indicadores asociados a cada característica, se puede decir que el universo de observaciones comprende (16) indicadores en cada periodo y (48) indicadores en todo el horizonte de tiempo del estudio. Representa el 100% de las manifestaciones democráticas (en la dimensión estructural).

El proceso de transformación de la dimensión estructural sigue la tendencia general, es decir, la mayor presencia (conurrencia) de los indicadores institucionales de relevancia democrática en el periodo 2001-2014, pues concentra el 56% de las categorías o valores resultantes. En cambio, el periodo 1993-2000 tiene la menor presencia de indicadores de relevancia democrática pues alcanza sólo el 16% del total de las categorías o valores resultantes. El periodo 1979-1992 concentra el 28% de manifestaciones institucionales (estructurales) de relevancia democrática. La prevalencia del periodo 2001-2014 significa que ese concreto horizonte de tiempo, no sólo se manifiestan todas las características de la dimensión estructural (forma autónoma, integración, independencia y rendición de cuentas) vinculadas a la realización a democrática del país, sino que además, cada característica expresa más de un indicador (la medición de presencia se expresa con la categoría o valor "SÍ", conforme se indica en las Referencias de la matriz de datos).

La tercera valoración cuantitativa relevante del capítulo V muestra el panorama del proceso de transformación institucional en la dimensión funcional o de poderes de las instituciones electorales peruanas. El universo de observaciones de cada periodo comprende (6) características funcionales (amplitud de poderes, separación de poderes en dos o más organismos electorales, el poder cuasi legislativo, el poder de administración o gestión de elección y otras formas de participación política, el poder de

jurisdicción electoral y el poder de articulación de la ciudadanía política). Visto desde los cuatro indicadores asociados a cada característica, se puede decir que el universo de observaciones comprende (24) indicadores en cada periodo y (72) indicadores en todo el horizonte de tiempo del estudio. Representa el 100% de las manifestaciones democráticas (en la dimensión funcional). Valga recalcar que las características (e indicadores) tienen en común expresar una función de gobierno, aislada de los otros ámbitos de gobierno estatal, que como ya indicamos, es también resultado de un proceso histórico de democratización. Es por ello que todas las características de la dimensión funcional incorporan los principios democráticos que justifican su existencia.

El proceso de transformación de la dimensión funcional o de poderes electorales sigue la tendencia general, es decir, la mayor presencia de los indicadores institucionales de relevancia democrática en el periodo 2001-2014, pues concentra el 49% de las categorías o valores resultantes. El periodo 1993-2000 concentra el 30% de manifestaciones de relevancia democrática y el periodo 1979-1992 concentra el 21% de manifestaciones institucionales de relevancia democrática. La prevalencia en el periodo 2001-2014 significa que se manifiestan todas las características de la dimensión funcional vinculadas a la realización a democrática del país, y que además, cada característica expresa más de un indicador, es decir, más de una forma de realización democrática (se expresa con la categoría o valor "SÍ", conforme se indica en las Referencias de la matriz de datos).

La cuarta síntesis relevante del capítulo V muestra el panorama del proceso de transformación institucional desde la dimensión sistémica o relacional de las instituciones electorales peruanas. El universo de observaciones de cada periodo comprende (4) características sistémicas (interacciones en el propio (re) diseño de las instituciones electorales, interacciones democráticas en la administración o gestión, interacciones democráticas en la articulación de la ciudadanía política e interacciones democráticas en la judicialización de la política). Visto desde los cuatro indicadores

asociados a cada característica, se puede decir que el universo de observaciones comprende (16) indicadores en cada periodo y (48) indicadores en todo el horizonte de tiempo del estudio. Representa el 100% de las manifestaciones democráticas (en la dimensión sistémica). Valga recalcar que las características (e indicadores) tienen en común ser expresión de conductas institucionales políticas y estratégicas, que necesariamente deben desarrollarse por el hecho de ser parte del entramado de instituciones que conforman el sistema político del país. La realidad estructural y los poderes electorales sustentan la realidad sistémica pero es distinta de aquéllas. Todos indicadores sistémicos llevan incorporados los principios democráticos que justifican su existencia, pero también, otros principios y valores propios de la lógica de actores que interactúan preservando ámbitos de poder.

El proceso de transformación de la dimensión sistémica sigue la tendencia general, es decir, la mayor presencia de los indicadores institucionales de relevancia democrática en el periodo 2001-2014, pues concentra el 72% de las categorías o valores resultantes. El periodo 1993-2000 concentra el 11% de manifestaciones de relevancia democrática y el periodo 1979-1992 concentra el 17% de manifestaciones institucionales de relevancia democrática. Dicha prevalencia significa que sólo en el periodo 2001-2014 las instituciones electorales empiezan a desarrollar interacciones de relevancia democrática con otros actores institucionales, en coherencia con el rol que el proceso de democratización del Perú les ha otorgado. En este periodo son de particular relevancia las interacciones orientadas a la articulación efectiva de la ciudadanía. Se manifiesta en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a la inclusión efectiva a la ciudadanía política. Es el aspecto más novedoso del diseño institucional electoral porque presta especial atención al ciudadano. Es meritorio en un país como Perú con histórica tradición de exclusión política incluso luego de la conquista del sufragio universal en 1979.

## Capítulo VI

Destaca en el Capítulo VI el interés por reforzar la comprensión de las características que definen a las instituciones electorales peruanas como instituciones de relevancia política-democrática, pero esta vez, por medio del contraste con otras experiencias institucionales del contexto latinoamericano. Se buscó así dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué procesos de transformación experimentan las instituciones electorales de otros países latinoamericanos?, ¿se parecen al proceso de transformación del caso peruano?

Se procedió al contraste sobre la base de una consideración esencial: que el proceso de democratización, en general, y el proceso de transformación de las instituciones electorales, en concreto, no ocurre en todos los contextos de la misma manera. Tampoco ocurre en todos los países que han experimentado el proceso institucional básico de aislamiento de las instituciones electorales de las estructuras de los Poderes del Estado, que tradicionalmente han intervenido en el ejercicio de la autoridad electoral.

Las investigaciones relativas a las instituciones electorales latinoamericanas permiten identificar tres experiencias institucionales que suscitan inquietudes analíticas sobre aspectos que van más allá de la realidad administrativa y jurídica. Son las experiencias institucionales de Costa Rica, Colombia y México. Respecto de los demás países, prevalecen análisis jurídicos y administrativos. De allí que las instituciones electorales de los tres países mencionados son adecuados para contrastar la experiencia peruana.

No obstante la particularidad de cada contexto, sostenemos que los países latinoamericanos siguen un patrón general de institucionalización de la autoridad electoral, que se indica en el Esquema 6.1. Dicho patrón o modelo de institucionalización otorga un sentido y materialidad a las instituciones electorales, que no obedece sólo a su aislamiento formal estructural y funcional de otros ámbitos o Poderes del Estado, sino que obedece a la presencia mediata o inmediata (o ausencia) de

los partidos políticos en el ejercicio del gobierno electoral. Este fundamento permite el contraste del estado actual de las instituciones electorales peruanas con otras experiencias latinoamericanas, en base al grado de intervención de los partidos en el ejercicio de gobierno electoral.

Bajo tales premisas, se pudo constatar que los cuatro países (Colombia, México, Costa Rica y Perú) han transitado hacia la fase aislamiento formal (estructural y funcional) de las instituciones electorales del ámbito de los Poderes del Estado. Sin embargo, en Colombia y México, dicho aislamiento formal (constitucional), no representa el alejamiento de los partidos políticos del ejercicio del gobierno electoral. En efecto, el diseño formal prevé características institucionales que revelan expresamente que los partidos políticos en el poder participan del gobierno electoral, al cual están sujetos, al mismo tiempo, como actores de la competencia electoral. Por tanto, el sentido y materialidad de las instituciones electorales incorporan dicho nivel de avance del proceso de democratización que han alcanzado ambos países.

Así mismo, Perú y Costa Rica se distinguen de Colombia y México no sólo porque han transitado hacia el aislamiento formal (estructural y funcional) del ámbito del Ejecutivo y Legislativo, sino que además han reforzado dicho aislamiento mediante una realidad institucional que cierra toda opción de participación de los partidos políticos (que controlan el Ejecutivo y Legislativo) en el gobierno electoral. Todas las reglas y prácticas que configuran las instituciones electorales operan en coherencia con dicho aislamiento. No obstante ello, ambos países mantienen un vínculo con en el Poder Judicial, siendo dicho vínculo más fuerte en el caso costarricense que en el caso peruano.

Finalmente, los países en contraste, salvo México, tienen en común una realidad institucional más coherente con una idea amplia de democracia, puesto que tales instituciones sustentan gobiernos electorales que no se reducen a la justicia electoral y a organización de los procesos electorales y otras formas de participación política, sino

que abarcan el poder de habilitación de los derechos civiles (y hasta sociales) esenciales para el ejercicio efectivo de la ciudadanía política. Es, en definitiva, una realidad institucional que cobra sentido a la luz de una teoría amplia de democracia centrada en la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

ABAD YUPANQUI, Samuel (2002). “El proceso de amparo en materia electoral: un instrumento para la tutela de derechos fundamentales” en *Revista Elecciones*. Año 1, número 1, Oficina Nacional de Procesos Electorales/Perú, pp. 189-223.

ACKERMAN, Jhon (2007). *Organismos autónomos y democracia. El Caso México*. México: Siglo XXI editores.

AGUILAR GIL, Rosaida (2002). *Las elecciones de hace un siglo: La Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima, Centro de Investigación Electoral de la Oficina Nacional de Procesos electorales, serie Documentos de trabajo.

ALBÁN PERALTA, Walter (2006). “Participación Política y Sistema Electoral” en *Revista de Derecho PUCP*. Nro. 59, pp. 33-57.

ALCANTARA SAENZ, Manuel (2008). “Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina” en *Quorum. Revista del pensamiento iberoamericano*. Nro. 22/2008-2009, Universidad Alcalá de Henares, pp. 169-181.

ALJOVÍN DE LOSADA, C. y S. LOPEZ (Eds) (2005). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudio sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal (2005). “Sufragio y participación política: Perú 1808-1896” Aljovín C. y López, S (eds.) *Historia de las elecciones en el Perú. Estudio sobre el gobierno representativo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

ASTUDILLO, César (2010). “Autonomía constitucional y función electoral en las entidades federativas” en C. Astudillo y L. Córdova, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. México: Universidad Autónoma de México e Instituto Electoral y de participación ciudadana del Estado de Jalisco.

BARREDA, Mikel (2011). “La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas” en *Política y Gobierno*. Vol.18, no.2, II semestre de 2011, pp. 265-295.

BARRERA, Mikel y L. RUIZ (2013). “La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: Sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia” en *Revista de Ciencia Política (Santiago)*. Vol.33, Nro.3, pp. 649-673.

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando (2012). “Modelos de gestión electoral en América Latina en perspectiva comparada” en *FEPADE Difunde*. Revista de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, México, año 10, número 23 pp. 99-111.

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando (2010). “Confianza en las Elecciones y el Rol de los Organismos Electorales en América Latina” en *Revista de Derecho Electoral*. Revista del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica [en línea], nro. 10, segundo semestre 2010. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

BARRIENTOS DEL MONTE, Fernando (2008). “Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina. Un esquema de análisis” documento preparado para el Workshop del European Network on Latin American Politics “*The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development*”, Nuffield College, Oxford 26-28 March, 2008.

BASADRE, Jorge (1980). *Elecciones y Centralismo en el Perú. Apuntes para un Esquema Histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

BASADRE, Jorge (1979). *Perú: Problemas y Posibilidades*. Tercer Edición. Lima: Banco Internacional del Perú.

BOYER CARRERA, Janeyri Elizabeth (2011). *Las Garantías Electorales en el Derecho Peruano: De un modelo tripartito a un modelo constitucional y garantista*. Tesis de Doctorado. Valladolid, Facultad de Derecho, Universidad de Valladolid.

BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (2011a). “El Rol Político del Tribunal Electoral como variable dependiente” en *Revista de Derecho Electoral*. Revista del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica [en línea], nro. 11, Primer Semestre, 2011. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

BRENES VILLALOBOS, Luis Diego (2011b). *El Rol Político del Juez Electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Un análisis comparado*. Tesis de Doctorado. Salamanca, Departamento de Derecho Pública General, Universidad de Salamanca.

CÁRDENAS, Jaime (2000). “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada” en J. Cárdenas, A. Campos y S. Nieto (coords.) *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*. México, Universidad Autónoma de México.

COLLIER, David y S. LEVITSKY (1998). “Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa” en *La política. Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*. Nro 4, 1998, pp. 137-160. Disponible en: [www.dianet.urioja.es](http://www.dianet.urioja.es)

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (2003). *Informe Final*. Lima: Comisión de la Verdad y la Reconciliación/CVR. Disponible en: [www.cverdad.org.pe](http://www.cverdad.org.pe)

COSSÍO D., José Ramón (2002). *Concepciones de la democracia y justicia electoral*. México: Instituto Electoral Federal.

COTLER, Julio (1993). “Descomposición política y autoritarismo en el Perú” en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 15. Mayo-agosto 1993, pp. 33-52.

CHAVEZ-LOPEZ, Dany Ramiro (2003). “Un solo organismo electoral para el Perú. El anteproyecto de la Constitución Política y de la Ley de Partidos Políticos en Perú” en D. García Belaunde (coord.), *La Constitución y su Defensa. Algunos Problemas contemporáneos*. Lima, Grijley.

CHAVEZ MOLINA, Juan (2002). “El Poder Electoral. Fusión de los Organismos Electorales establecidas en la Constitución Política del Estado” en *Razones para Una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Lima, Jurado Nacional de Elecciones.

CHIARAMONTI, Gabriella (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: UNMSM, SEPS, ONPE.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J. y Panfichi, Aldo (Coord.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

DAHL, Robert (1989). *La Poliarquía. Participación y Oposición*. Madrid: Tecnos. (Edición original en inglés, 1971).

DEL AGUILA, Alicia (2010). *La Republica Corporativa. Constituciones, ciudadanía corporativa y política (Perú 1821-1896)*. Tesis de Doctorado. Lima, Facultad de Sociología, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

DEL CAMPO, Esther (2008). “Del por qué al cómo: el sentido último de las reformas en América Latina” en *Quorum. Revista del pensamiento iberoamericano*. Nro. 20/2008, Universidad Alcalá de Henares, pp. 138-165.

DEL CAMPO, Esther y Consuelo LAIZ (2007). “El debate sobre la rendición de cuentas en las democracias y una propuesta de análisis” Ponencia presentada en VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Política para un mundo

en cambio. 18, 19 y 20 de septiembre de 2007, Valencia, AECPA. Disponible en: <https://www.aecpa.es>

DIAMOND, Larry y L. MORLINO (2004). "The Quality of Democracy. An Overview" en *Journal of Democracy*. Vol. 15, nro. 4, pp. 20-31. Disponible en: [https://muse.jhu.edu/journals/journal\\_of\\_democracy/toc/jod15.4.html](https://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/toc/jod15.4.html)

DÍAZ-CARRERA, Cesar y Antonio NATERA (Directores). (2014). *El coraje de liderar. La democracia amenazada en el S. XXI*. Madrid, Tecnos.

DIAZ SANDOVAL, Mariela (2011). *Las disputas discursivas a favor de la democracia en los órganos autónomos: un análisis del Banco de México y del Instituto Federal Electoral*. Tesis de Doctorado. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

DONAYRE MONTESINOS, Christian (2006). "Entre la autonomía y autarquía del Jurado Nacional de Elecciones: la irrevisabilidad de sus decisiones en sede judicial en cuestión" en *Revista de Derecho PUCP*. Nro. 59, p. 111-137.

ELKLIT, Jorgen and REYNOLDS, Andrew (2001). "Analysing the Impact of Election Administration on Democratic Politics" en *Representation: the Journal of the Representative Democracy*. Vol. 38, No. 1, 2001, pp. 3-10. Disponible en: [http://www.tandfonline.com/loi/rrep20#.VE9y2\\_nF8uc](http://www.tandfonline.com/loi/rrep20#.VE9y2_nF8uc)

ESPEJEL MENA, Jaime; M. FLORES y J. L. RODRÍGUEZ (2010). *Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

FALCONI GALVEZ, Juan Falconí (2002). "De la Fusión de los Organismos Electorales en la Propuesta de Reforma Constitucional Peruana, Hoy en Trámite" en *Revista Jurídica del Perú*. Nro. 39, pp. 123-14.

FERRERO COSTA, Raúl (2002). "Informe sobre la conveniencia de Fusionar los Organismos Electorales establecidas en la Constitución Política del Estado" en *Razones para Una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR (2001). "Justicia constitucional y judicialización de la política" en Jesús Orozco (Coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

GAMBOA, César (2005). "Los Filtros Electorales Decimonónicos. Los Órganos y Procedimientos Electorales. Perú 1822-1896" en C. Aljovín y S. López (Editores) *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

GARCÉS PERALTA, Carolina (2004). “La Competencia fiscalizadora de la legalidad del JNE: hacia la necesaria definición de su contenido y regulación normativa.” En: La Administración Electoral en Perú. Funciones, Competencias y Organismos electorales. Lima: Centro de Investigaciones Electorales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Pp. 57-105

GARCÍA BELAUNDE, Domingo (2002). “Opinión sobre aspectos jurídicos que sustentan la Fusión de los Organismos Electorales establecidas en la Constitución Política del Estado” en *Razones para Una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

GARCIA TOMA, Víctor (2002). “Informe sobre la conveniencia de Fusionar los Organismos Electorales establecidas en la Constitución Política del Estado”. en *Razones para Una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

GONZÁLES GONZÁLES, Miguel Ángel (2005). “El Debate en torno a la democracia: Demasiadas teorías para unas prácticas insuficientes (Una breve aproximación al caso peruano)” en *Cuadernos Electrónicos-Derechos Humanos y Democracia*. Publicación de la Federación Iberoamericana del Ombudsman [en línea] Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo Iberoamericano, Nro 2, 2006. Disponible en: <http://www.portalfio.org/inicio/presentacion/cuaderno-electronico-n-2.html>

GONZÁLES GONZÁLES, Miguel Ángel (2004). *El Perú bajo Fujimori: alumbramiento, auge y ocaso de una dictadura peruana*. Tesis de Doctorado. Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

GOODIN, Robert E. y H. KLINGEMANN (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Ediciones Istmo, Tomo I.

GOODIN, Robert E (Comp.) (2003). *Teoría del Diseño Institucional*. Barcelona, Gedisa.

GUERRA MARTINIERE, Margarita (1994). “La República: 1827-1899” (Tomo VII), “La República: 1900-1948” (Tomo VIII) y “La República: 1948-1980” (Tomo XIX) en *Historia General del Perú*. Lima: Editorial Brasa.

HAKANSSON NIETO, Carlos (2010). “La unificación de los organismos electorales: JNE, ONPE Y RENIEC como parte de la reforma del estado.” en *Revista Peruana De Derecho Constitucional*. Nro. 3 (Julio/Diciembre 2010), pp. 123-140.

HARBITZ, Mia y B. BOEKLE-GIUFFRIDA (2009). *Gobernabilidad democrática, ciudadanía e identidad legal. Vínculo entre la discusión teórica y la realidad operativa*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo.

HARTLYN, Jonathan; J. MCCOY y T. MUSTLLO (2007). “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina Contemporánea” en *América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca, vol. 51, abril, 2009, pp. 15-40. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30811731002>

HARTLYN, Jonathan y A. VALENZUELA (1997). La democracia en América Latina desde 1930. En: Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina*, Tomo 12, Política y Sociedad Desde 1930, Barcelona, Critica/Grijalbo, p. 11-66

HARRIS, Peter (1999). “Building an Electoral Administration”, in Peter Harris and Ben Reilly (eds), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm, International IDEA. Disponible en: [http://www.idea.int/publications/democracy\\_and\\_deep\\_rooted\\_conflict/#toc](http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/#toc)

HENRIQUEZ, Guillermo y O. BARRIGA (2003). “La presentación del Objeto de Estudio” en *Cinta de Moebio*. Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, número 017. Disponible en: <http://fba.unlp.edu.ar>.

HERNÁNDEZ, M<sup>a</sup> Pilar (2004). “Reestructuración de los organismos electorales en México” en *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia, N<sup>o</sup>. 4, 2004, pp. 41-72.

IDEA INTERNACIONAL (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Sweden, International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA. Disponible en: [http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_inlay\\_final.pdf](http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf)

IDEA INTERNACIONAL (2006). *Diseño de Administraciones Electorales. Avance del manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. 2009. *Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2050*. [en línea] Lima: Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales del Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI). Disponible en: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. 2013. “Evolución de la pobreza monetaria 2007-2012. Informe Técnico”. [En línea] Lima, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Disponible en: [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)

JARAMILLO, Juan (2008). “La reforma de la organización electoral colombiana” en *Elecciones*. Revista de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, No. (8), enero-septiembre 2008, vol. 7, nro. 8, pp. 195-233.

JARAMILLO, Juan (2007). “Los órganos electorales supremos”, en D. Nohlen; S. Picado y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México: IIDH-U. Heidelberg-TEIFE-FCE, pp. 371-436.

JOHNSON, Nevil (1991). *Los límites de la Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2002). *Razones para una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Publicación institucional del Jurado Nacional de Elecciones. Material monográfico.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2014). *INFOGOB. Observatorio para la Gobernabilidad*. [En línea]. Lima. Disponible en: [www.infogob.com.pe](http://www.infogob.com.pe)

LANDA, César (2007). “Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones” en *Elecciones*. Revista de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, Año 6, Nro. 7 noviembre 2007.

LAGARES, Nieves (2009). “El Neoinstitucionalismo”. Disponible en: <http://utopiaydesarrollo.blogspot.com.es/2009/05/el-neoinstitucionalismo.html>

LEHOUCQ, Fabrice E (2003a). “¿Can the parties police themselves? Electoral governance and democratización” en *Apuntes Electorales*. Nueva época, Año III, No. 12, abril-junio, 2003, Toluca, Estado de México, pp. 104-127.

LEHOUCQ, Fabrice E (2003b). “¿Pueden los partidos ser juez y parte? Gobernabilidad electoral y democratización” en *Apuntes Electorales*. Nueva época, Año III, Nro. 12, abril-junio, 2003, Toluca, Estado de México, pp. 128-148.

LEVINE, Daniel H. y J. MOLINA (2007). “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada” en *América Latina Hoy*. Nro. 045, Universidad de Salamanca, pp. 17-46.

LOMELÍ MEILLON, Luz (2006). “Los órganos electorales, un espacio de participación ciudadana” en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XII No. 36 / Mayo / Agosto de 2006, pp. 41-60.

LOPEZ PINTOR, Rafael (2004). *Administración Electoral y Consolidación Democrática*. Lima, Asociación Civil Transparencia/ IDEA Internacional, Serie Biblioteca de la Reforma Política. Nro. 6.  
[http://www.transparencia.org.pe/documentos/reforma\\_politica\\_libro06.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/reforma_politica_libro06.pdf)

LÓPEZ PINTOR, Rafael (2000). *Electoral Management Bodies and Institution of Governance*. New York, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

LÓPEZ, Sinesio (2005). “Perú 1930-1968: Competencia y participación en el Estado Oligárquico” en Aljovín C. y López, S (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudio sobre el gobierno representativo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 109-178.

LOSADA, Rodrigo y CASAS, Andrés (2008). *Enfoques para el Análisis Político*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

LUCAS VERDU, Pablo (1959). “Sobre el concepto de institución política” en *Revista de Estudios Políticos*. Nº 108, pp. 25-44.

MANHEIM B., Jarol Y REICH R., Richard (2001). *Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.

MANRIQUE GÁLVEZ, Nelson (2006). “Democracia y nación. La promesa pendiente” en *La democracia en el Perú: proceso histórico y Agenda pendiente*. Lima, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

MARCH, James G. y P. OLSEN (1997). *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, (edición original en inglés 1989).

MARIANI, Rodolfo (2008). “Democracia, Estado y Construcción del Sujeto (Ciudadanía) en PNUD (ed.) *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: Programa de Naciones Unidas Sede Lima.

MARTINEZ RUANO, Pedro (2012). “Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral” en *Revista de Derecho Electoral*. Revista del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica [en línea] Nro 13, En-Jun 2012, pp. 164-187. Disponible en: [www.tse.go.cr/revista/](http://www.tse.go.cr/revista/)

MARTÍNEZ RUANO, Pedro (2009). *Antecedentes históricos de la administración electoral*. Almería: Universidad de Almería.

MARTÍNEZ RUANO, Pedro (2001). “Reflexiones acerca de la administración electoral” en *Revista de Estudios Políticos*. Número 112, pp. 237-252. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=27236>

MARTÍNEZ RUANO, Pedro (2001). *La administración electoral*. Tesis de Doctorado Almería, Facultad de Derecho, Universidad de Almería.

MEDINA, Percy (2008). *Resultados ajustados: una mirada desde la experiencia peruana*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

(IIDH) y Centro de Asesoría y Promoción Electoral para América Latina (CAPEL), serie Cuadernos de CAPEL Nro. 52.

MENDIZÁBAL, Yuritzi y Alejandro MORENO (2010). "La confianza electoral: el IFE y los partidos políticos" en Alejandro Moreno (Coordinador), *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados, pp. 227-248

MENDOZA RAMÍREZ, Enrique Javier (2007). "Sobre La autonomía del Jurado Nacional De Elecciones" en *Revista Oficial del Poder Judicial del Perú*. Nro. 1/1, p. 67-83. Disponible en: <http://www.pj.gob.pe>

MIRÓN LINCE, Rosa María (2011). *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

MOLINA, José y Janeth HERNÁNDEZ (1998). "La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores", Ponencia, *XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Chicago, Illinois, 24 al 26 de septiembre de 2008. Disponible en: [www.biblioteca.clasco.org.ar](http://www.biblioteca.clasco.org.ar)

MONTALVO, Daniel (2009). "Confianza en los Tribunales Electorales" en *Perspectivas desde el barómetro de las Américas*. Nro 39. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/083109.pdf>

MUNCK, Gerardo L. (2011). "Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina" en *Journal of Democracy en Español*. (Santiago de Chile) volumen 3 (julio, 2011), pp. 22-41.

MUNCK, Gerardo L. (2010). "Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: Avances y retos de una agenda de investigación". *Revista de Ciencia Política*. (Santiago de Chile), volumen 30, N° 3, pp. 573 – 597.

MOZAFFAR, Shaheen and A. SCHEDLER (2003a). "The comparative study of the electoral governance" en *Apuntes Electorales*. Nueva época, Año III, No. 12, abril-junio, 2003, Toluca, Estado de México, pp. 79-76.

MOZAFFAR, Shaheen and A. SCHEDLER (2003b). "Estudio comparado de la gobernanza electoral. Introducción" en *Apuntes Electorales*. Nueva época, Año III, No. 12, abril-junio, 2003, Toluca, Estado de México, pp. 77-103.

NOHLEN, Dieter (2003a). "Los organismos Electorales y la reforma Constitución". En: *Diario El Comercio*. Lima, 21 de mayo de 2003.

NOHLEN, Dieter (2003b). “Desafíos de la democracia contemporánea” en *Elecciones*. Revista de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú), Nro. 2, pp. 11-22.

NORTH, Douglass (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica. 190 p. (primera edición en inglés, 1990)

NUN, José (2002). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Madrid, Siglo XXI de España editores.

O'DONNELL, Guillermo (2010). *Democracia, Agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo (edición original en inglés, 2009).

O'DONNELL, Guillermo (2008). “Hacia un Estado de y para la Democracia” en PNUD (ed.) *Democracia, Estado y Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: Programa de Naciones Unidas Sede Lima.

O'DONNELL, Guillermo (2001a). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho” en *Revista Instituciones y Desarrollo*. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, N° 8 y 9 (2001), pp. 43-82.

ODONNELL, Guillermo (2001b). “Régimen y Estado en la Teoría Política” en *Revista Temas y Debates*. Año 5, N° 4 y 5, julio de 2001, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, pp. 7-17.

O'DONNELL, Guillermo (1997). “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías” en *Nueva Sociedad*. Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, Fundación Friedrich Ebert (FES), pp. 143-167.

ODONNELL, Guillermo (1996). “Otra Institucionalización” en *La Política: Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad*. Número 2, segundo semestre de 1996, pp. 5-28. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=190155>

O'DONNELL, Guillermo (1994). “Delegative Democracy” en *Journal of Democracy*. Vol. 5, No. 1, pp. 55-69. También “Revisando la Democracia delegativa” en *Journal of Democracy en español*. Volumen 1, julio (2009), pp. 9-23.

O'DONNELL, Guillermo (1989). “Transiciones, continuidades y algunas paradojas” en *Cuadernos Políticos*. Número 56, México, D. F., editorial Era, enero-abril de 1989, pp. 19-36.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2010). *Diagnóstico del marco jurídico-institucional y administrativo de los sistemas de registro civil en América Latina*. Washington D.C.: Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA)/Departamento de Modernización y Gobernabilidad/ Secretaría de Asuntos Políticos/ OEA.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (2003). *Los Organismos Electorales y la Reforma constitucional*. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung y ONPE.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (2005). *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986. Problemas y lecciones*. Lima: ONPE-Centro de Investigación Electoral.

OLVERA, Alberto J. (2008). *Ciudadanía y Democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

OROZCO, Jesús (2001). "Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado" en Jesús Orozco (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral. Evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 45-58.

OSZLAK, Oscar (2007). "El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación" en *Revista Nueva Sociedad*. Nro. 210, julio-agosto 2007, pp. 42-63.

PACHANO, Simón (2009). *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Tesis de Doctorado. Salamanca, Departamento de Derecho Público General, Universidad de Salamanca.

PANFICHI, Aldo y SANBORN, Cynthia (1997). "Fujimori y las raíces del neopopulismo" en Tuesta, F. (Ed), *Los Enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

PANIAGUA CURAZAO, Valentín (2004). *Constitución, Democracia y Autocracia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

PANIAGUA CURAZAO, Valentín (2003). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / Fondo de Cultura Económica.

PANIAGUA C., Valentín (2000). "Trampas y engaños del proceso electoral: consecuencias y explicaciones" en Comisión Andina de Juristas, *Perú 2000: Un triunfo sin democracia*. Lima, CAJ.

PANIAGUA C., Valentín (1996). "Un tríptico Institucional: los organismos electorales" en Fernando Tuesta (editor), *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

PASCUA MATEO, Fabio (2007). *La Administración Electoral*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

PASTOR ALBALADEJO, Gema (2011). *Calidad de la Democracia y Administración Electoral*. Madrid: Congreso de Diputados.

PASTOR ALBALADEJO, Gema (2010). *La Administración Electoral Española*. Tesis de Doctorado. Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

PASTOR, Rober (1999). "The Role of Election Administration in Democratic Transition: Implications for policy and Research" en *A Frank Cass Journal. Democratization*. Vol. 6, Nro. 4, pp. 1-27.

PEASE GARCIA, Henry y ROMERO, Gonzalo (2013). *La política en el Perú del siglo XX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PENCO, Wilfredo (2013). "Tipos de autoridad electoral" en *Revista Digital del Tribunal Electoral de Panamá*. [En línea] Año 6 No. 16, enero 2013.

PERALTA, Victor (2005). "Los Vicios del Voto: El proceso electoral en el Perú 1895-1929" en Aljovin C. y López, S (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudio sobre el gobierno representativo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

PERALTA, Víctor (2011). "Un recorrido accidentado. La ley electoral de 1896" en *Revista Argumentos*. Año 5, Nro. 1, Marzo 2011, Disponible en: [http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_cont=1086](http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1086) ISSN 2076-7722

PERLAMAN, Bruce J. y PINEDA, Juan de Dios (Coord.). (2006). *Nuevo institucionalismo en institucionalidad en México: Ensayos sobre la Administración Pública Mexicana*. México, Universidad Autónoma del Estado México.

PEREZ DUHARTE, José Alfredo (2013). *El Impacto de la Administración Electoral en la Democracia Latinoamericana*. Tesis de Doctorado. Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

PETERS, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa (edición original en inglés, 1999).

PICADO LEÓN, Hugo (2009). "Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica" en *América Latina Hoy*. Universidad de Salamanca, vol. 51, abril, 2009, pp. 95-116.

PICADO LEÓN, Hugo (2006). "Calidad de las elecciones en Latinoamérica: La Independencia Formal de los Tribunales Electorales en México, Centroamérica y Panamá". Nueva versión del trabajo presentado en el Seminario de Investigación del

Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca, en abril de 2006. Disponible en:

<http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/43/61/PDF/Picado.pdf>

PLANAS, Pedro (1999). “Perú: Algo se mueve en la república autocrática” en *Revista Nueva Sociedad*. Nro. 162, Julio / Agosto 1999, pp. 14-23.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2010). *Nuestra democracia*. México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Fondo de Cultura Económica (FCE).

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2006). *La democracia en el Perú: Proceso histórico y agenda pendiente*. Lima, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

QUIROGA, Hugo (2000). “¿Democracia procedimental o democracia sustantiva? La opción por un modelo de integración” en *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. VI, núm. 3, septiembre-diciembre, 2000, Universidad del Zulia, pp. 361-374.

RENIEC (2005). *Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009*. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

RENIEC (2012). *Plan Nacional Perú Contra la Indocumentación 2011 – 2015*. Segunda Edición. Lima: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

RIVAS ROMERO, Odette (1999). “La organización de las elecciones en Iberoamérica. Un análisis crítico para el caso de México.” En *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, TOMO II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, pp. 677-703

RHODES, R.A.W. (1997). “El Institucionalismo” en David March y Gerry Stocker (eds), *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid, Alianza.

RONCAGLIOLO, Rafael (2009). “Electoral Authorities as Institutions that Consolidate Governance” en *Strengthening electoral processes and systems throughout the hemisphere : the role of the media in electoral campaigns and the relationship between electoral management bodies and political parties*. Inter-American Electoral Training Seminar, 2nd, Mexico City.

ROSAS, Guillermo (2010). “Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence from Latin America” en *Electoral Studies*. Nro. 29, pp. 74-90. Disponible en: <http://wenku.baidu.com/view/04de93dc5022aaea998f0f6a.html>

ROSPIGLIOSI VEGA, Alejandro (2005). La Irreversibilidad de las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones en el sistema legal peruano”. Publicación de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.  
[www.eseg.edu.pe](http://www.eseg.edu.pe)

SAAVEDRA, Jaime y Juan José DÍAZ (1999). *Distribución del ingreso en el Perú antes y después de las reformas estructurales*. Serie Reformas Económicas No. 32, CEPAL. Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

SALCEDO CUADROS, Carlo Magno (2006). “Lineamientos para la reforma constitucional de los organismos electorales” en *Revista Normas Legales*, Lima, pp.35-57.

SALCEDO CUADROS, Carlos Magno (Comp.) (2004). *La Administración Electoral en Perú. Funciones, Competencias y Organismos electorales*. Lima: Centro de Investigaciones Electorales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

SALCEDO CUADROS, Carlo Magno (2004). “El Modelo de Administración Electoral según la Constitución de 1993: la reforma deformada” en C. Salcedo (Comp.), *La Administración Electoral en Perú. Funciones, Competencias y Organismos electorales*. Lima: Centro de Investigaciones Electorales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

SAN MARTÍN ARZABE, Hugo (2006). *Atribuciones de los Organismos Electorales en América Latina*, La Paz, Corte Nacional Electoral.

SANCHEZ –PALACIOS, Manuel (2002). “La Reforma Electoral en la Constitución Política del Estado” en *Razones para Una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, Jorge (2002). “El Jurado Nacional de Elecciones y la necesaria unidad del sistema electoral” en *Razones para Una Unificación. Opiniones y Análisis de Juristas*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

SEN, Amartya (2004). “El Valor Universal de la Democracia” en *Themis*. Revista de Derecho de México, segunda época, 47, 2003, pp. 257-274.

SOBREVILLA, Natalia (2011). “Las elecciones peruanas, reflexiones a base de la historia de larga duración” en *Revista Argumentos*. Año 5, Nro.1, Marzo 2011.

Disponible en: [http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_cont=1087ISSN 2076-7722](http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1087ISSN%2076-7722).

STEVE, Brito et al., (2009). *El Registro de Nacimientos. La Llave para la inclusión social en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

TANAKA, Martin (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Políticos.

TORRE BLANCA, José Ignacio (2006). “Enfoques y Teorías” en Sadoro Michael (ed.), *Política y Ciencia Política*. Madrid, Mac Graw Hill, pp. 57-74.

TORRES ESPINOSA, Eduardo (2006). “El Nuevo Institucionalismo: Fortalezas, pero también debilidades” en J. Pinedo, T. Fung y E. Mendoza (Coord.), *El Estudio de la Nueva Ciencia Política*. México, Fondo de Cultura Económica

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2009). “Un debate pendiente: el diseño garantista de los Organismos Electorales” en J. Reynoso y H. Sánchez (Coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (2006). “La Organización Electoral en el Perú” en *Seminario Internacional Junta Central Electoral: Alternativas para una elección de consenso*. Santo Domingo, 2006.

URRUTY NAVATTA, Carlos Alberto (2007). “La importancia de los organismos electorales” en *Revista Digital de Derecho Electoral*. Revista del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica [en línea], núm. 3, primer semestre 2007. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty\\_navatta.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf)

VALLADARES MOLLEDA, Jorge (2004). *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú*. Lima: IDEA International, Asociación Civil Transparencia, Serie Biblioteca de la Reforma Política, Nro. 5  
[http://www.idea.int/publications/reform\\_peru/A.pdf](http://www.idea.int/publications/reform_peru/A.pdf)

VALVERDE CAMIÑA, Vanesa (2011). “Definiendo modelos de administración electoral. El caso argentino a examen” en *Revista Derecho Electoral*. Revista del Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica [en línea], Nro 11, primer semestre 2011.

VALLES, Josep M<sup>a</sup> (2011). *Ciencia Política. Una Introducción*. Octava Edición. Barcelona: Ariel.

VALLESPÍN, Fernando (2002). "El Malestar de la Democracia" en Prólogo al libro *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. José Nun, Madrid, Siglo XXI de España editores.

VARGAS SILVA, Catalina (2009). " La politización del Consejo Nacional Electoral y la reelección presidencial" en Mauricio García Villegas y Javier Revelo Rebolledo (Codirectores), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, pp. 283-313

VERDERA V., Francisco (2007). *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Lima: CLACSO, Fondo Editorial PUCP, IEP

VERGARA, Rodolfo (1997). "Estudio Introdutorio al Redescubrimiento de las Instituciones" en J. March y Johan P. Olsen *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica, (edición original en inglés 1989).

VILLARREAL DÍAZ, Ana María (2002). "Conflictos de competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones" en *Elecciones*. Revista de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Nro. 1/2002, pp. 225-247.

WOLDENBERG, José (2005). "Los retos de la democracia" en *La Democracia en Latinoamérica. Quorum Revista del pensamiento iberoamericano*. Nro. 13/2005, Universidad Alcalá de Henares, pp. 63-71.

ZOVATTO G., Daniel (2012). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la Tercera Ola Democrática (1978-2009)*. Tesis de Doctorado. Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

## ANEXOS: LISTA DE CUADROS, GRAFICOS Y ESQUEMAS

### CUADROS

1.1	Alcance, tipo de estudios y dimensiones de las instituciones electorales	Pág. 34
4.1	Órganos electorales según procedimiento electoral (1822-1855)	Pág. 158
4.2	Órganos electorales según procedimiento electoral(1855-1896)	Pág. 159
5.1	Confianza en las instituciones del Estado peruano (Mayo 2011)	Pág. 276
5.2	Encuesta de la Asociación Civil Transparencia sobre el proyecto de unificación de los organismos electorales peruanos, febrero 2002	Pág. 285
6.1	Institucionalización de la autoridad electoral en Perú, México, Colombia y Costa Rica	Pág. 298
6.2	Institucionalización de la autoridad electoral en otros países latinoamericanos	Pág. 299

### GRÁFICOS

5.1	Panorama del proceso de transformación de las instituciones electorales peruanas (1979-2014)	Pág. 274
5.2	Satisfacción con la democracia en Perú (1995-2011)	Pág. 275
5.3	Características e indicadores democráticos de la dimensión estructural de las instituciones electorales peruanas	Pág. 279
5.4	Porcentaje de categorías democráticas de la dimensión estructural de las instituciones electorales peruanas	Pág. 281
5.5	Características e indicadores democráticos de la dimensión funcional o de poderes de las instituciones electorales peruanas	Pág. 283
5.6	Porcentaje de categorías democráticas de la dimensión funcional de las instituciones electorales peruanas	Pág. 288
5.7	Características e indicadores democráticos de la dimensión sistémica o relacional de las instituciones electorales peruanas	Pág. 290
5.8	Porcentaje de categorías democráticas de la dimensión sistémica de las instituciones electorales peruanas	Pág. 294

5.9	Evolución del porcentaje de ciudadanos mayores de edad no electores	Pág. 292
6.1	Satisfacción con la democracia en Colombia (1996-2013)	Pág. 303
6.2	Satisfacción con la democracia en México (1995-2013)	Pág. 307
6.3	Confianza en el instituto electoral federal (2005-2008)	Pág. 308
6.4	Satisfacción con la democracia en Costa Rica (1996-2013)	Pág. 311

## ESQUEMAS

2.1	Esquema conceptual	Pág. 82
2.2	Instituciones electorales y democracia. Relación conceptual típica bajo la idea de democracia procedimental	Pág. 84
2.3	Instituciones electorales y democracia. Relación conceptual bajo una idea de democracia amplia	Pág. 84
2.4	La atipicidad política latinoamericana frente a concepciones procedimentales de democracia	Pág. 90
2.5	Tipos de relación (extrínseca) entre instituciones electorales y democracia procedimental	Pág. 104
2.6	Tipos de relación (intrínseca) entre instituciones electorales y democracia en sentido amplio	Pág. 106
2.7	Teorías sobre la autoridad electoral	Pág. 108
3.1	Teorías institucionales que inciden en el fenómeno institucional (electoral)	Pág. 126
3.2	Fenómenos políticos e institución electoral	Pág. 131
3.3.	Objeto de análisis en instituciones políticas (en general) e instituciones electorales (en particular)	Pág. 136
3.4	Plan de análisis longitudinal	Pág. 141
3.5	Plan de análisis transversal	Pág. 142
4.1	Regímenes representativos e instituciones electorales en Perú	Pág. 153

4.2	Dinámica política nacional del siglo XIX que indica presencia y ejercicio de una autoridad electoral institucionalizada	Pág. 155
4.3	Dinámica política presidencial y parlamentaria (1896 a 1930) que indica presencia y ejercicio de una autoridad electoral institucionalizada	Pág. 166
4.4	Dinámica política presidencial y parlamentaria (1931 a 1968) que indica presencia y ejercicio de una autoridad electoral institucionalizada	Pág. 173
4.5	Dinámica política nacional (1978 a 1992) que indica presencia y ejercicio de una autoridad electoral institucionalizada	Pág. 179
4.6	Dinámica política nacional (1993 a 2000) que indica presencia y ejercicio de una autoridad electoral institucionalizada	Pág. 204
4.7	Dinámica política nacional (2001 a 2014) que indica presencia y ejercicio de una autoridad electoral institucionalizada	Pág. 237
4.8	Institucionalización de la autoridad electoral peruana en la actualidad	Pág. 238
6.1	Modelo general del proceso histórico de institucionalización del ejercicio de la autoridad electoral que otorga sentido y materialidad a las instituciones electorales	Pág. 297