

Sección
Documental



Elecciones del 10 de abril de 2011 en la República del Perú

Elections of April 10, 2011 in the Republic of Peru

Santiago Nieto Castillo*

RESUMEN

En el presente trabajo se muestran las características del sistema electoral peruano, así como el contexto en que se desarrolló la primera vuelta del proceso electoral correspondiente a presidente, vicepresidentes, la conformación del Congreso y la representación en el Parlamento Andino.

PALABRAS CLAVE: Perú, elecciones generales, sistemas electorales, democracia, América Latina.

ABSTRACT

The present work shows the characteristics of the Peruvian electoral system, as well as the context in which developed the first round of elections for President, Vice Presidents, Congress and representation in the Andean Parliament.

KEYWORDS: Peru, general elections, electoral systems, democracy, Latin America.

* Magistrado de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Catedrático de la división de estudios de posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Introducción

La República del Perú concluyó con éxito la primera vuelta de su proceso electoral de presidente, vicepresidentes, así como la conformación del Congreso y la representación en el Parlamento Andino. El resultado de la elección presidencial, dadas las características del sistema electoral peruano, obliga a una segunda vuelta entre los candidatos que obtuvieron los dos primeros lugares: Ollanta Humala y Keiko Fujimori. El presente informe analiza la primera vuelta, en el marco de las características del sistema electoral peruano para mostrar sus ventajas y desventajas. Como en todo país, el contexto hace la diferencia y Perú no es la excepción. El sistema permite la reelección no inmediata (dada la experiencia del fuji-morismo que gobernó al país, de forma autoritaria, de 1990 a 2001), la segunda vuelta, el voto obligatorio, el voto preferente en las elecciones del Congreso y la división orgánica de las instancias electorales. Estas particularidades hacen interesante el caso peruano para el análisis comparado con nuestro país.

México y Perú son semejantes en varios aspectos. Ambos contaban con civilizaciones prehispánicas sumamente desarrolladas al momento de la conquista española, la inca en el Perú y los aztecas, entre otros pueblos, en México. Ambas naciones experimentaron un mestizaje profundo, conservando importantes minorías indígenas. Las dos abarcan una extensión considerable (nuestro país tiene casi 2 millones de kilómetros cuadrados y Perú, 1,285,215 km²), en las que existen costas, sierras y selvas. Ambas tienen una población mayoritariamente urbana y con una enorme concentración en su capital (ocho millones en la Ciudad de México y 10 millones en la ciudad de Lima, lo que representa 30% de la población).

A pesar de las semejanzas, existen diferencias sustanciales. Por ejemplo, el régimen constitucional peruano es prácticamente nuevo, lo que contrasta con la longevidad del nuestro. La Constitución Política del Perú data de 1993, y su diseño institucional corresponde al de las transiciones democráticas latinoamericanas de las décadas de 1980 y 1990: división de

poderes, órganos constitucionales autónomos, libertades básicas, partidos políticos, tribunales constitucionales, consejos de la magistratura, *ombudsman*. Es importante referir lo anterior, debido a que Perú atravesó por un proceso de fractura institucional y que diversas constituciones latinoamericanas, de la primera década del siglo XXI, es decir, postransicionales a la democracia, no han caminado por la vía de mayor división del poder, sino de mayor concentración, como el caso de Venezuela o Ecuador. Por ello, podemos decir que, a pesar de que la Constitución de Perú se asocia por su formación con un régimen absolutista al final como el de Fujimori, su contenido presenta muchos rasgos democráticos, como el sistema electoral.

El sistema electoral peruano

La Constitución Política del Perú fue ratificada por el referéndum de 31 de octubre de 1993, por lo que corresponde históricamente al periodo presidencial de Alberto Fujimori.¹ El propio texto indica que el Congreso constituyente da la Constitución “invocando a Dios Todopoderoso” y “obedeciendo el mandato del pueblo peruano”. Fórmulas retóricas innecesarias, a mi parecer, y demagógicas en lo religioso y cívico.

A partir del artículo 176 constitucional y hasta el artículo 187 se refiere al sistema electoral, mismo que se divide en tres órganos autónomos: el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. No son los únicos órganos autónomos del sistema constitucional peruano, ya que también contempla al Banco Central, a la Superintendencia de Administración Tributaria y a la Contraloría General, entre otros.²

¹ Sin embargo, de conformidad con el artículo 1 de la ley No. 276000, publicada el 16 de diciembre de 2001, se suprimió el nombre de Alberto Fujimori Fujimori del texto de la Constitución Política. Cosas que pasan en nuestros países, tan habituados a borrar la historia con decretos.

² El concepto de órgano constitucional autónomo surge en el constitucionalismo del exilio español (Manuel García Pelayo), y consiste en el surgimiento de instituciones fuera de los poderes clásicos del Estado, las cuales tienen como características principales: la inmediatez constitu-

De los órganos electorales, el decano es el Jurado Nacional de Elecciones que fue establecido en 1931; sin embargo, su régimen institucional no es estable. En las décadas de 1960 y 1970 tuvo el país dictaduras militares y esto se reflejó en la actividad institucional. Años después, la nación vivió una guerra interna contra las guerrillas de corte maoísta (particularmente Sendero Luminoso), que durante la década de 1980 generó un total de 69 mil víctimas. Además, en la última década del siglo XX, el régimen constitucional se vio alterado en la segunda presidencia de Fujimori, que disolvió el Congreso y generó una crisis política. En el ámbito constitucional, el fujimorismo significó la fragmentación de los órganos electorales en las instancias mencionadas en el párrafo anterior, motivo de los principales disensos institucionales en la materia electoral peruana. De hecho, los peruanos consideran que vuelven a la democracia hasta 2001, a partir del cual han tenido elecciones ininterrumpidas (2001, 2006 y 2011).

a) Jurado Nacional de Elecciones

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo constitucional autónomo. La Constitución establece, en su artículo 178, sus competencias, que pueden clasificarse en funciones jurisdiccionales,³ fiscalizadoras,⁴

cional (se encuentran plasmadas en el Código Supremo); dirección política (son instancias que emiten disposiciones que rigen a la sociedad); autonomía de los poderes clásicos; paridad de rango (mismo nivel constitucional que los poderes clásicos). La doctrina mexicana, desde la década de los noventa, ha insistido en que en México existen como órganos constitucionales autónomos el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En fechas recientes el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, las comisiones de acceso a la información e incluso hay quien ha señalado que los tribunales administrativos también se encuentran en esta categoría constitucional.

³ El numeral 178.4 establece como competencia del Jurado Nacional de Elecciones administrar justicia en materia electoral. Entre los asuntos que conoce, se encuentran las apelaciones sobre actas electorales observadas y actas impugnadas; las apelaciones de los registros y tachas de candidatos; la nulidad de elecciones y de procesos de referéndum, así como las apelaciones contra las resoluciones de la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas y las resoluciones de los jurados electorales especiales.

⁴ El artículo 178.1 señala como atribución la de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales. Esta función constitucional la desarrolla a través de la revisión de los padrones electorales del RENIEC, la propaganda electoral, las encuestas, la

educativas,⁵ normativas⁶ y administrativas.⁷ El Pleno se integra con cinco miembros designados: uno por votación secreta de la Corte Suprema entre sus magistrados (jubilados o en activo); uno por votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos (jubilados o en activo); uno por votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima; uno por votación secreta por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades públicas y otro por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas. El requisito de la edad es alto: no menor de 45 años y no mayor de 70. Existe un régimen de incompatibilidad (el cargo es remunerado, de tiempo completo e incompatible con cualquier función pública, excepto la docencia a tiempo parcial). Permanecen en su encargo cuatro años, con un sistema de renovación escalonada cada dos.

Respecto a las resoluciones del JNE, las mismas son definitivas e inatacables. La Constitución establece como criterios de resolución la conciencia, la legalidad y los principios generales de Derecho. Es la instancia máxima, en virtud de que revisa las decisiones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que es un órgano administrativo. Sin embargo, existen temas que escapan de su control constitucional o que se encuentran en la esfera particular de otro órgano, lo que ha significado la presentación de controversias constitucionales para que el Tribunal constitucional delimite las competencias.

neutralidad de funcionarios y organismos públicos. Cabe señalar que se trata de funciones más de vigilancia que lo que entenderíamos en el Derecho Electoral mexicano como fiscalización.

⁵ El JNE tiene una Escuela Electoral, la cual desarrolla eventos de especialización académica y publicaciones. Aunado a lo anterior, mantiene un Museo Electoral y de la Democracia en el que se exponen urnas, timbres y monedas vinculados con las elecciones, así como boletas electorales, entre otros objetos que dan cuenta de la historia electoral de Perú. Es un sitio interesante.

⁶ El artículo 178 constitucional señala que el JNE tiene facultad de iniciativa. Además, entre otras atribuciones, determina el número de escaños para el Congreso por cada distrito electoral, reglamenta la aplicación de las cuotas (género, jóvenes o indígenas). Finalmente tiene facultad normativa interna a través de reglamentos y acuerdos.

⁷ Elabora su presupuesto y presenta el presupuesto del sistema electoral.

b) Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Es el organismo encargado de organizar los procesos electorales, de referéndum y de consulta popular, así como la elaboración y el diseño de la cédula del sufragio. Surge con la Constitución de 1993, como un intento de debilitar al sistema electoral fraccionándolo en tres instancias. Entre las funciones más relevantes se encuentran las administrativas (organizar los procesos electorales, diseñar la cédula de sufragio y las actas, establecer el número, ubicación y organización de las oficinas descentralizadas de procesos electorales), materialmente jurisdiccionales (dictar las resoluciones internas, verificar los requisitos formales para la revocatoria de alcaldes, sancionar a los partidos políticos que infrinjan las disposiciones sobre financiamiento), así como de control (administrar el financiamiento público indirecto de los partidos políticos en periodo electoral y los espacios en radio y televisión, asignar el financiamiento público directo a los partidos políticos, verificar y controlar externamente la actividad económica-financiera de los partidos políticos).

A diferencia del JNE, la ONPE es unipersonal. La Constitución, en su artículo 182, señala que el jefe de la Oficina es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura para un periodo renovable de cuatro años. Tiene un sistema de responsabilidad y de incompatibilidades idéntico para los integrantes del pleno del JNE. Actualmente es dirigida por la doctora Magdalena Chu.

c) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RNIEC)

El RNIEC es el órgano encargado de la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y cualquier acto que modifique el estado civil. En materia electiva, es la instancia que prepara y mantiene actualizado el padrón electoral, así como la identificación de los ciudadanos. El jefe del RNIEC tiene el mismo sistema de designación, duración, responsabilidad e incompatibilidades que el jefe de la ONPE.

La labor de las tres instancias no es sencilla. Primero, existen competencias que son prácticamente concurrentes (como la sanción a partidos

que tienen la ONPE y el JNE); en segundo lugar, los padrones electorales los utilizan los tres órganos electorales; en tercer término, el control de las finanzas de los partidos es prácticamente nulo. Finalmente, deben organizar y calificar comicios con un padrón considerable de cada 20 millones de electores en Perú y en el extranjero, como se aprecia a continuación.

Cuadro 1. Padrón electoral peruano

Total de electores	19,949,915
Total de electores en Perú	19,195,761
Total de electores en el extranjero	754,154 ⁸
Segmento poblacional más numeroso de electores	Entre los 20 y los 34 años (39.12%)

Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

De acuerdo con el documento Perfil del Elector Peruano, dos de cada tres electores tienen poco o ningún interés en la política. Respecto a los problemas, los electores consideran que la corrupción es el principal (52% sumando primera o segunda mención de los encuestados), seguido del desempleo (39%), la delincuencia (38%) y la pobreza (36%). Sólo uno de cada cuatro electores se declara simpatizante de un partido político.

Respecto a la ideología política, la mayoría de los electores conocen los términos de izquierda y derecha, visualizándose de centro. En el área rural la izquierda tiene preferencia y en la urbana la derecha (JNE-PNUD 2011).

d) Sistema electoral

Perú tiene un sistema de carácter presidencial con un sistema de partidos múltiple. El sistema electoral para integrar el Poder Legislativo (130 parlamentarios a partir del 2011) está conformado con el modelo de represen-

⁸ Los datos de la ONPE señalan que 489,563 votarán en América, 229,324 en Europa, 31,852 en Asia, 2,191 en Oceanía y 224 en África.

tación proporcional, que se conforma a través de 26 circunscripciones (24 departamentos, Lima provincias y la Provincia Constitucional del Callao, esta última sede de los poderes centrales). Cada departamento se divide en provincias y cada una de éstas en distritos.

En el caso del presidente de la República y los dos vicepresidentes, son electos mediante sufragio directo en una votación nacional. Requieren obtener más de la mitad de los votos válidos, sin contar los votos nulos. El sistema permite una segunda vuelta electoral en caso de que no se obtenga el porcentaje anterior en el primer proceso. Más adelante se desarrollan ambos sistemas electorales.

El sistema normativo y fáctico de los partidos políticos

El sistema político peruano no produce partidos políticos fuertes ni estables. La Ley de Partidos Políticos (ley No. 28094) establece como requisitos para su constitución contar con un mínimo de adherentes de 1% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección, así como contar con las actas de constitución de comités partidarios suscritas cada una de ellas por 50 afiliados (ONPE 2011, 13-4).

Respecto al financiamiento, la ley señala que los partidos cuentan con financiamiento público y privado. El público es a través de dos modalidades: directo, que corresponde a los partidos que logren representación en el proceso que no será mayor al 0.1% de la Unidad Impositiva Tributaria por cada voto emitido (en realidad no se ha dado porque depende de la disponibilidad presupuestal), y el indirecto, que se refiere a los espacios asignados de manera gratuita en radio y televisión (lo que sería en México los tiempos oficiales). Los partidos no pueden recibir aportaciones de empresas del Estado, de entidades públicas, de agrupaciones religiosas o del extranjero, excepto que los aportes estén destinados a la formación, capacitación e investigación.

Conforme a lo anterior, los partidos políticos pueden registrarse con 1% de los electores, pero pierden el registro si no superan el umbral constitu-

cional del 5%, previsto por la ley que establece la barrera electoral, ley No. 28617.⁹ El objetivo de esta última norma fue evitar la atomización de los institutos políticos. Por tanto, siempre existirán más partidos políticos electorales que partidos políticos con presencia legislativa, y, difícilmente, los partidos políticos emergentes podrán multiplicar cinco veces su presencia ciudadana en los meses de la campaña electoral, lo que fortalece a los partidos políticos grandes y resta posibilidades a las fuerzas emergentes.

El diseño de segunda vuelta ha generado que los partidos políticos que obtienen el primer y segundo lugar de los procesos, busquen el respaldo de los otros institutos políticos, lo que hace que unos y otros se flexibilicen y, a la larga, se debiliten. En realidad, los partidos se alinean en torno a figuras emblemáticas que representan polos de atracción popular. Esta relación simbiótica la encontramos en Ollanta Humala y Gana Perú; Alejandro Toledo y Perú Posible, Pedro Pablo Kuczynski y Alianza por el Gran Cambio; Keiko Fujimori y Fuerza 2011, así como en Alianza Solidaridad Nacional y Luis Castañeda.

Se considera que el ejemplo más palpable de la debilidad partidista peruana es el hecho de que el APRA, no sólo el partido gobernante, sino un partido fundamental antes del fujimorismo, con una estructura territorial de corte nacional, no postuló candidato a la presidencia de la República.

Cuadro 2. Relación de candidatos y partidos políticos inscritos para las elecciones generales de 2011

Partido político	Candidata o candidato
Alianza por el Gran Cambio	Pedro Pablo Kuczynski Godard
Alianza Solidaridad Nacional	Oscar Luis Castañeda Lossio
Perú Posible	Alejandro Toledo Manrique
Despertar Nacional	Ricardo Manuel Germán Noriega Salaverry
Fonavistas del Perú	José Antonio Ñique de la Puente
Fuerza 2011	Keiko Sofia Fujimori Higuchi

⁹ Ley aprobada por el Congreso el 28 de octubre de 2005.

Continuación.

Partido político	Candidata o candidato
Fuerza Nacional	Juliana Edith Reymer Rodríguez
Gana Perú	Ollanta Moisés Humala Tasso
Justicia, Tecnología y Ecología	Humberto Pinazo Bella
Partido Descentralista Fuerza Social	José Manuel Rodríguez Cuadros
Adelante	Rafael Luis Beluando Aubry

Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

A continuación se analizan las posiciones de cada uno de los contendientes y sus estructuras partidistas.

a) APRA O PAP

Como se mencionó, el APRA no postuló candidatos a la presidencia de la República y en el Congreso sólo consiguió escaños para seis representantes. Sin embargo, es un partido importante para entender el sistema político peruano. Su fundación data de 1930.¹⁰ El líder fundador fue Víctor Raúl Haya de la Torre, quien fuera contendiente por la presidencia de la República en 1931 y 1962, en los que tuvo que enfrentar a dictaduras militares que surgieron después de ambos comicios. De hecho, durante 1948 a 1956, el fundador del APRA estuvo asilado en la embajada de Colombia en Lima. Muere en 1979, siendo presidente de la asamblea constitucional de ese año. En 1982, un discípulo de Haya de la Torre, Alan Gabriel Ludwing García Pérez, asume la presidencia del APRA y, con este partido, gana en dos ocasiones la presidencia de la República: en 1985 y 2006. Después de su primer periodo, García se exilia en 1992 y vuelve a Perú en 2001, siendo derrotado en las elecciones de ese año por Alejandro Toledo. En 2006 se impone a Ollanta Humala.

¹⁰ La página de internet del APRA menciona que en la noche del 20 de septiembre y la madrugada del 21 de 1930, en un taller de ebanistería en la plazoleta del teatro se fundó el Partido Aprista Peruano. También menciona que el libro de actas de la fundación es un cuaderno escolar de pasta roja que costó 30 centavos. www.apradigital.pe/ (consultada el 25 de abril de 2011).

El partido político está conformado a partir de la división territorial, funcional y en células de sus militantes, de forma similar, en el aspecto territorial, al priismo en México, y en cuanto a la formación celular, a los partidos marxistas.

b) Perú Posible

Perú Posible es un partido relacionado con Alejandro Toledo, quien fue presidente de la República de 2001 al 2006. Con estudios en San Francisco y Stanford, la fortaleza pública de Toledo provenía de ser un opositor al régimen de Fujimori. En 1994, Toledo anuncia su postulación como candidato a la presidencia por la agrupación electoral País Posible, que se convertiría en su actual partido, precisamente en oposición de Fujimori. En las encuestas obtiene 11% de las preferencias, aun cuando en la elección constitucional sólo alcanzó 3.5% de la votación. Para 2000, por segunda ocasión, se presenta como candidato de Perú Posible contra Fujimori, quien decide postularse nuevamente como presidente. La Constitución permite una reelección y, para el caso concreto, Fujimori había sido reelecto para el proceso electoral de 1995 (aun cuando, por ser nuevas reglas, él consideraba que se trataba de su primera reelección, lo que generó un conflicto político).

En la primera vuelta Toledo obtiene 40.3% de los sufragios contra 49.8% de Fujimori. En la segunda vuelta, Alianza Electoral Perú 2000 (Fujimori) obtiene 74.33% de los votos contra 25.66% de Perú Posible (Toledo). A pesar de que la diferencia fue grande, los vicios del proceso electoral que iniciaron con la duda respecto a la constitucionalidad de la postulación de Fujimori, permitieron que Toledo encabezara una resistencia pacífica que, para el 28 de julio de 2000 se manifestó en una protesta nacional, más adelante daría como resultado el exilio de Fujimori y su renuncia (vía fax) al cargo de presidente de Perú, ocupando la presidencia Valentín Paniagua Corazao, en ese entonces presidente del Congreso.

Toledo ganó las elecciones de 2001 y gobernó hasta 2006. En el proceso electoral Perú Posible tuvo 53.08% de los votos contra 46.92% del APRA. En su gobierno mantuvo el crecimiento del país a través de las políticas de apertura comercial y la firma de tratados de libre comercio. Nuevamente en 2010 Perú Posible postuló a Toledo como candidato a la presidencia de la República.

c) Fuerza 2011

El fujimorismo es una fuerza que oscila en 20% de la votación en el país. El número es significativo, si se tiene en cuenta que el líder moral del partido, Alberto Fujimori, actualmente se encuentra en prisión. Fuerza 2011 no es un partido estable, surge como brazo partidista del fujimorismo que, en repetidas ocasiones, utiliza nuevos institutos políticos para postular sus candidaturas, como Cambio 90, Fuerza 2000 y Fuerza 2011, por lo que en cada proceso electoral el movimiento se estructura en un partido político para contender.

El origen del fujimorismo data de 1990. En aquella ocasión, Fujimori sorprende al derrotar en segunda vuelta al literato Mario Vargas Llosa, en una reacción de las minorías étnicas y los grupos socialmente más golpeados por la crisis económica. Fujimori se reelige en 1995 y en una segunda ocasión en 2000. Sin embargo, la presión social encabezada por Alejandro Toledo, así como la corrupción descubierta en videos de su principal asesor, Valdemiro Montesinos, hicieron que renunciara a la presidencia de la República.

El movimiento se recompone para el proceso electoral de 2006, en el que Keiko Fujimori, hija mayor del ex presidente, ocupa el cargo de congresista. Para 2010 se presenta como candidata e inicia una campaña que logra superar su techo del 20%, si bien de forma incipiente, y se perfila como la opción para vencer a Ollanta Humala.¹¹

¹¹ Los periódicos limeños mencionaron un día antes de las elecciones: Keiko es la única opción para detener a Humala. Mario Vargas Llosa, antes de las elecciones, mencionó que la elección entre Keiko Fujimori y Ollanta Humala era como decidir entre el SIDA y el cáncer.

d) Gana Perú

Gana Perú es el partido político que gira en torno a la figura de Ollanta Humala, militar retirado y candidato más visible de la izquierda latinoamericana radical. La familia Humala es originaria del departamento de Ayacucho, en donde su padre fue fundador de un grupo político. Miembro del ejército a partir de 1979, se convierte en uno de los integrantes de la corriente del etnocacerismo (de corte nacionalista). En 2000, Humala participa con su hermano Antauro en el levantamiento militar de Locumba contra Fujimori. Es encarcelado ese mismo año y amnistiado el 24 de diciembre. Ocupa las posiciones de agregado militar en París y en Corea del Sur, hasta que se licencia en 2005. En 2006, Gana Perú obtiene el registro como partido y ese año participa en las elecciones, obteniendo el primer lugar en la primera vuelta y siendo derrotado en la segunda. El enfoque del partido es nacionalista y crítico a las teorías neoliberales; sin embargo, ha buscado una posición más moderada en 2011, en el que obtiene nuevamente el primer lugar en la primera vuelta con 30% de los votos, aumentando su nivel de votación.¹²

e) Alianza por el Gran Cambio

El ministro de Economía del gobierno de Toledo se postuló como candidato por Alianza por el Gran Cambio. Pedro Pablo Kuczinsky era considerado como el artífice de la mejora económica peruana. Además, fue jefe de Planificación y Política en el Banco Mundial. Fue cuestionado durante las campañas electorales por su doble nacionalidad (estadounidense). El voto fuerte de PPK (utilizó su acrónimo durante la campaña, lo que le trajo simpatías) se encontraba en Lima, pero disminuía en el interior de la República.

¹² El informe del Centro de Capacitación Judicial Electoral respecto a las elecciones de Perú, menciona en este punto que la estrategia de Humala fue matizar la imagen ultranacionalista, evitar la confrontación y conectar con el descontento de la población en temas de inseguridad y corrupción (CCJE inédito, p. 3).

f) Alianza Solidaridad Nacional

El último partido grande en la contienda es Alianza Solidaridad Nacional, vinculado a la figura de Luis Castañeda, ex alcalde de Lima. El caso de Castañeda es paradigmático pues, a pesar de su fuerte respaldo un par de meses antes de las elecciones, la volatilidad del voto lo afectó, quedando en la quinta posición final del proceso, como se señala más adelante.

La campaña electoral

La campaña electoral peruana de 2011 fue particularmente conflictiva. De acuerdo con Transparencia (asociación civil encargada de la observación electoral) 80% de los temas de las campañas fueron superficiales (Instituto Interamericano de Derechos Humanos 2011, 4). El punto central de la campaña fueron los dos debates entre los aspirantes a la presidencia de la República. En el primero, organizado por el periódico *El Comercio*, participaron los 11, en el segundo sólo los cinco que tenían más posibilidades. De hecho, una de las quejas de los partidos políticos emergentes y de sus candidatos fue que el debate organizado por el JNE había sido parcial y antidemocrático por excluirlos.

A continuación se analizan distintos temas relevantes durante la campaña electoral: las encuestas, el papel de los medios de comunicación, la figura del Tribunal de Honor, garante ciudadano de las buenas prácticas políticas y las incidencias electorales y como mecanismo de control del JNE de las violaciones a la normatividad electoral.

a) Las encuestas

Las encuestas, en una primera instancia beneficiaban a Toledo y Castañeda. Sin embargo, de manera paulatina ambos candidatos fueron perdiendo su espacio. En un sondeo del 15 de marzo, el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú elaboró una Encuesta Nacional Urbana-Rural para determinar las preferencias electorales en caso de segunda vuelta. Keiko Fujimori sólo ganaba si competía con Ollanta Hu-

mala en la segunda vuelta. Para el caso de Humala, en ninguna combinación saldría victorioso.

Lo cierto es que las encuestas fueron variando de manera radical en el transcurso de las campañas electorales. Candidatos que, en enero aparecían con 10%, para marzo se encontraban en 15.5%, como Humala. Lo mismo ocurrió con PPK, quien subió de 4% a 10.6% en un par de meses, convirtiendo la contienda de tres en un encuentro de cinco participantes.

Cuadro 3

	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	Abril
Candidato	Apoyo	Apoyo	Apoyo	Apoyo	Apoyo	Apoyo	
Luis Castañeda	24%	24%	23%	19%	18%	17%	10%
Keiko Fujimori	23%	20%	20%	22%	22%	19%	21%
Alejandro Toledo	16%	20%	23%	27%	28%	26%	16%
Ollanta Humala	11%	10%	11%	10%	12%	15%	26%
Pedro Pablo Kuczunski	2%	3%	5%	5%	6%	9%	18%

Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

Lo cierto es que, a unos días antes del proceso, las encuestas daban como finalistas en primer y segundo lugares a los candidatos que efectivamente ocuparon dichos espacios: Ollanta Humala con 30% de la votación y Keiko Fujimori con 23%.

b) Los medios de comunicación

El sistema electoral peruano permite el acceso a los medios de comunicación por dos vías: la contratación directa y la obtención de espacio gratuito a los partidos, lo que se conoce como franja electoral. Es temporal, ya que opera 30 días antes a la realización de los comicios y hasta dos días pre-

vios a la jornada electoral. El orden de la franja se determina a través de un sorteo que organiza de manera pública la ONPE (ONPE 2011, 23). En el caso de la publicidad política contratada de manera directa, la misma está permitida 60 días antes hasta los dos días previos a la jornada electoral.

Este marco normativo permite que los medios tengan una actitud de fuerza sobre los partidos. De hecho, de acuerdo con la percepción de Transparencia,¹³ en general los medios de comunicación mantienen una posición hostil hacia el candidato Humala.

c) El Tribunal de Honor

Derivado del Pacto Ético Electoral firmado por los partidos políticos, se constituye un Tribunal de Honor, como una instancia ciudadana encargada de vigilar y emitir opinión sobre la conducta de los candidatos que han firmado el pacto. Por un lado, el objetivo es crear un espacio de entendimiento entre los candidatos que permita las buenas prácticas políticas, pero también establecer un sistema de vigilancia ciudadana del proceso. Sus decisiones no son vinculantes para las partes.

Para el proceso de 2011, se integró por el sociólogo Fernando Anillas Lafert, por el poeta Marco Martos y por el jurista Fernando Vidal Ramírez. Los mecanismos de presión hacia los partidos son la exhortación (cuando existe un hecho que afecta el honor) o la amonestación (a petición de parte). En general, funciona como un referente moral, sin valor vinculante, a pesar de que los temas que aborda tienen que ver con problemáticas de las democracias actuales: medios, imparcialidad de funcionarios públicos, excesos en el ejercicio de la libertad de expresión.

d) Las incidencias electorales

El JNE, a través del sistema del observatorio para la gobernabilidad, mantiene un seguimiento constante de las incidencias reportadas en cuanto a la publicidad estatal, la neutralidad de los funcionarios públicos y la propaganda electoral. A días del proceso electoral, se habían presentado 173

¹³ Encuentro con el titular de la ONG Transparencia, el 9 de abril del año en curso.

incidencias de publicidad estatal, 52 en Lima, 47 en Callao y 21 en Piura. También existían reportes de 20 incidencias relacionadas con la neutralidad (cuatro en La libertad, tres en Arequipa y dos en Huánuco/Moquegua). Finalmente, también existían 444 incidencias relacionadas con la propaganda electoral.

Este tema es una de las principales innovaciones del sistema electoral peruano, pues permite tener, al alcance de cualquier ciudadano, la información positiva y negativa de cada candidato. Por ejemplo, su plataforma electoral, su currículum, pero también las incidencias de violación a la normatividad en la que estuvieran involucrados.

e) La opinión del círculo rojo

El sábado 9 de abril, la misión de observación internacional se entrevistó con dos destacados académicos del país: Rafael Roncagliolo y Fernando Tuesta. La posición de los académicos puntualizaba lo siguiente:

- a) Confianza en los órganos electorales. A pesar de la fragmentación, el conflicto interórganos y de los vacíos normativos, la ciudadanía confiaba en los órganos electorales. Se esperaba que los problemas de las elecciones subnacionales de octubre de 2010 no aparecieran en la elección general de 2011.

De hecho, el 10 de abril, 7,300 personas del JNE se distribuyeron en todo el país (una por cada 18 mesas de casilla) para verificar la instalación y desarrollo de la votación. Adicionalmente, la ONPE también desplegó funcionarios públicos. Los primeros se identificaban con un chaleco rojo y los segundos con uno azul.

- b) La elección se antojaba competida, por lo que el resultado era incierto. Sin embargo, dos candidatos en los últimos días se habían presentado con mayores preferencias electorales.

Los resultados electorales

A las 20 horas, Magdalena Chu dio el primer avance de los resultados electorales. Con fecha de corte a las 19:47 horas, los resultados, con 26.81%, eran los siguientes:

Cuadro 4. Resultados electorales a las 20:00 horas del día de la jornada electoral























Partido	Votación	Porcentaje (%)
Gana Perú	731,579	26.55
Alianza por el Gran Cambio	674,614	24.48
Fuerza 2011	581,078	21.09
Perú Posible	429,637	15.59
Alianza Solidaridad Nacional	320,383	11.62
Fonavistas del Perú	6,787	0.246
Despertar Nacional	2,942	0.1
Adelante	2,717	0.099
Fuerza Nacional	2,598	0.094
Justicia Tecnología Ecología	1,555	0.056
Fuerza Social	1,168	0.042
Blanco	170,701	
Nulos	64,251	
Votación emitida	2,990,010	26.81

Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

En el primer corte de información, los dos candidatos punteros eran Humala y Kuscinsky. Sin embargo, parte se debía a que los votos que habían sido contabilizados eran de corte urbano, por lo que cuando empezó a llegar el voto del interior de la República, los resultados electorales cambiaron.

El propio sistema electoral establece que si las actas presentan algún tipo de duda, son “observadas” para efecto que el JNE se pronuncie sobre las mismas. Es hasta ese momento de decantación que se tienen los resultados finales del proceso electivo. A continuación, se presenta el resumen nacional actualizado a las 17:23 horas del 25 de abril de 2011.

Cuadro 5. Resultados electorales con 100% de las actas

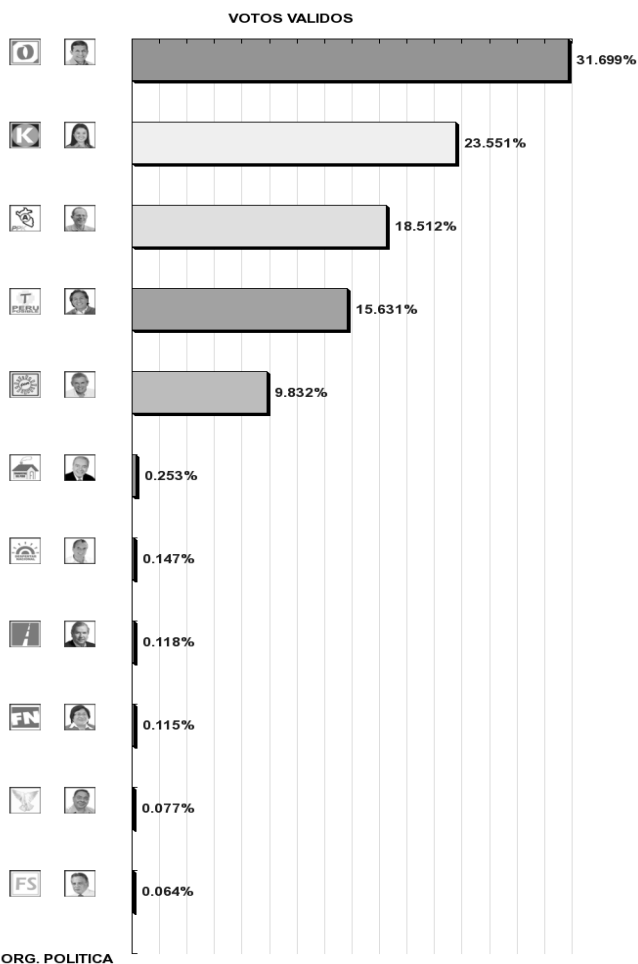
Organización política		Votos	Votos válidos (%)	
		Gana Perú	4,643,064	31.699
		Fuerza 2011	3,449,562	23.551
		Alianza por el Gran Cambio	2,711,332	18.511
		Perú Posible	2,289,540	15.631
		Alianza Solidaridad Nacional	1,440,242	9.833
		Fonavistas del Perú	37,011	0.253
		Despertar Nacional	21,647	0.148
		Adelante	17,301	0.118
		Fuerza Nacional	16,830	0.115
		Justicia, Tecnología, Ecología	11,274	0.077
		Partido Descentralista Fuerza Social	9,360	0.064

Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

Resumen

Total nacional de electores hábiles	19,949,915
Total de mesas de sufragio	107,455
Total de actas contabilizadas	107,455
Total de actas observadas	0

Gráfica 1



Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

La distribución del Congreso

En el sistema electoral peruano, la conformación del Congreso es de representación proporcional con listas abiertas y doble voto preferente. El sistema es unicameral a partir de la nueva Constitución. La elección se realiza mediante el sistema de distrito electoral múltiple, y se divide, para tales efectos, en 26 distritos electorales. La distribución general de los escaños obedece a tres criterios básicos: equidad (un escaño por cada distrito electoral), distribución proporcional (según población electoral) y distribución directa o fija (al atribuirse a uno o más distritos electorales un número determinado de escaños).

El cuadro es el siguiente:

Cuadro 6

Distrito electoral		Total de escaños	Núm. de candidatos	Cuota de género 30% de mujeres o varones
1	Amazonas	2	3	1
2	Ancash	5	5	2
3	Apurímac	2	3	1
4	Arequipa	6	6	2
5	Ayacucho	3	3	1
6	Cajamarca	6	6	2
7	Callao	4	4	2
8	Cusco	5	5	2
9	Huancavelica	2	3	1
10	Huanuco	3	3	1
11	Ica	4	4	2
12	Junín	5	5	2
13	La Libertad	7	7	3
14	Lambayeque	5	5	2
15	Lima + Residentes en el extranjero	36	36	11
16	Lima Provincias	4	4	2
17	Loreto	4	4	2

Continuación.

Distrito electoral		Total de escaños	Núm. de candidatos	Cuota de género 30% de mujeres o varones
18	Madre de Dios	1	3	1
19	Moquegua	2	3	1
20	Pasco	2	3	1
21	Piura	7	7	3
22	Puno	5	5	2
23	San Martín	4	4	2
24	Tacna	2	3	1
25	Tumbes	2	3	1
26	Ucayali	2	3	1
TOTALES		26	130	52

Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

Para que los partidos políticos participen en la distribución de escaños, deben superar cualquiera de las dos barreras: 5% de la votación nacional u obtener siete representantes en más de una circunscripción. Los diputados permanecen cinco años en su encargo.

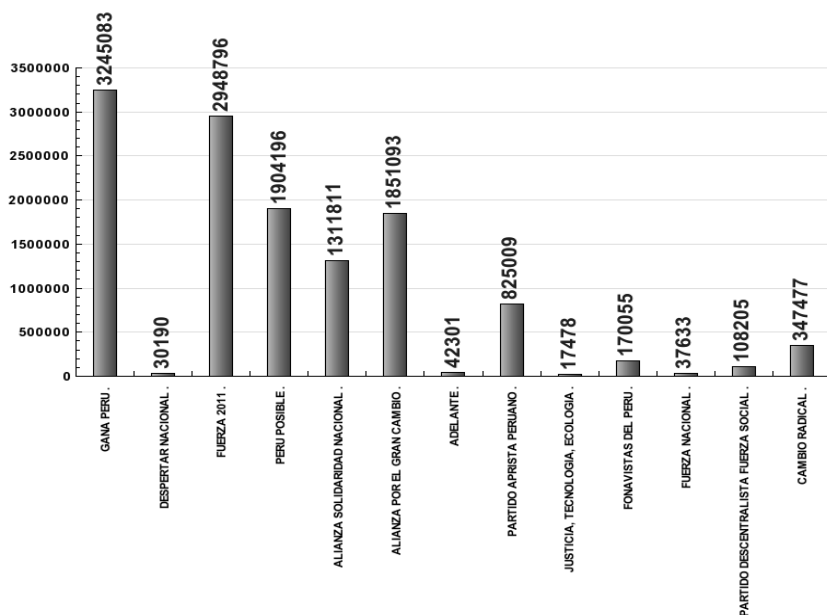
El procedimiento señala que deben desarrollarse tres etapas: el cálculo de la barrera electoral, la determinación de escaños mediante la cifra repartidora y la aplicación del voto preferencial. El primer paso es sencillo, calcular el porcentaje de votación de cada partido político y determinar quién tiene derecho a la asignación por representación proporcional. El segundo paso implica calcular el número de representantes que le corresponde a cada partido político, para verificar qué organizaciones alcanzaron al menos los siete escaños en más de una circunscripción. Finalmente, el voto preferente implica reordenar la prelación de las listas de candidatos de acuerdo con el número de votos válidos preferenciales obtenidos.

Respecto a la cuota de género, la ley señala que cada lista de candidatos deberá incluir, por lo menos, 30% de candidatos mujeres o varones en cada distrito electoral. En las circunscripciones donde se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de éstos debe ser varón o mu-

jer. Por tanto, de 130 candidatos por lista a nivel nacional, debe haber, por lo menos, 47 candidatas mujeres o candidatos hombres. Esta repartición, con motivo del voto preferencial, no permite que se superen los techos de votación de género.

Los resultados electorales para la conformación del Congreso fueron:

Gráfica 2. Resultados del Congreso



Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

Con los resultados antes señalados, el partido Gana Perú obtuvo 39 diputados, contra 31 de Fuerza 2011, 23 de Perú Posible, 16 de Alianza por el Gran Cambio, 15 de Solidaridad Nacional y 6 del APRA.

Temas destacables de las elecciones peruanas

a) El voto obligatorio

El sistema electoral peruano concibe al voto como una obligación. Esto implica que los ciudadanos tienen la obligación de emitir su sufragio y formar parte de las casillas. En caso de no acudir, se les impone una multa que varía de acuerdo con las condiciones económicas. En los distritos de pobreza extrema es de 18 soles, en los calificados como de pobreza es de 36 soles y en los distritos no pobres corresponde a 72 soles. Es interesante que, a pesar de ser el país con un índice de crecimiento económico más alto en la región, todas las clasificaciones de distritos están vinculadas a la pobreza.

Un efecto positivo es evidente y obvio: el número de participantes en las elecciones es superior al 90% de los electores. Sin embargo, no sólo existen efectos positivos de la obligación constitucional.

Entre los efectos negativos del voto obligatorio, puede encontrarse que los funcionarios electorales de las mesas de casilla no desarrollan sus funciones con la rapidez necesaria. Las casillas no se instalan a tiempo, la documentación electoral en ocasiones llega con un desfase de tiempo y el elector pasa mucho tiempo en la fila. En un sistema de voto concebido como derecho y no como obligación, el elector podría decidir no quedarse en la fila y retirarse. El modelo peruano, por el contrario, al tener al “cliente cautivo” se da el lujo de hacer esperar al elector, lo cual, a mi juicio, debe perfeccionarse.

b) El voto informado

Otro tema destacable del sistema electoral peruano es el sistema del voto informado organizado por el JNE, cuyo objetivo es dar a conocer a los ciudadanos las plataformas electorales, síntesis curriculares e incidencias electorales de los candidatos. Se trata de una base de datos en la que, de manera paulatina, se van incorporando elementos para que el ciudadano pueda decidir, con conocimiento de causa, su voto, al analizar el desarrollo personal de cada candidato o candidata.

c) El voto preferencial

El voto preferencial es una variante del voto múltiple. A través de este sistema, el elector establece sus preferencias para elegir el orden de candidatos. Lo anterior explica que, en primer lugar, las listas son presentadas por los partidos políticos. Pero en segundo, que son listas abiertas. El fundamento legal se encuentra en la Ley orgánica de elecciones, artículo 21 de la ley No. 26859, que señala que la elección de congresistas se realiza mediante el sistema de distrito electoral múltiple, aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales en donde se eligen menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

La boleta electoral (modelo aprobado por la ONPE, pero no el utilizado en la elección) es la siguiente:

 PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES	CONGRESISTAS	PARLAMENTO ANDINO 
MARQUE CON UNA CRUZ + O UN ASPA X DENTRO DEL RECUADRO DEL SÍMBOLO Y/O FOTOGRAFÍA DE SU PREFERENCIA.	ORGANIZACIÓN POLÍTICA MARQUE CON UNA CRUZ + O UN ASPA X DENTRO DEL RECUADRO DEL SÍMBOLO DE SU PREFERENCIA.	ORGANIZACIÓN POLÍTICA MARQUE CON UNA CRUZ + O UN ASPA X DENTRO DEL RECUADRO DEL SÍMBOLO DE SU PREFERENCIA.
PARTIDO POLÍTICO FELICES POR SIEMPRE 	PARTIDO POLÍTICO FELICES POR SIEMPRE 	PARTIDO POLÍTICO FELICES POR SIEMPRE 
PARTIDO POLÍTICO CONTIGO EN LA DISTANCIA 	PARTIDO POLÍTICO CONTIGO EN LA DISTANCIA 	PARTIDO POLÍTICO CONTIGO EN LA DISTANCIA 
PARTIDO POLÍTICO AYUDA PARA TODOS 	PARTIDO POLÍTICO AYUDA PARA TODOS 	PARTIDO POLÍTICO AYUDA PARA TODOS 
ALIANZA ELECTORAL JUNTOS EN ARMONÍA 	ALIANZA ELECTORAL JUNTOS EN ARMONÍA 	ALIANZA ELECTORAL JUNTOS EN ARMONÍA 
PARTIDO POLÍTICO ALCANZAR EL INFINITO 	PARTIDO POLÍTICO ALCANZAR EL INFINITO 	PARTIDO POLÍTICO ALCANZAR EL INFINITO 
PARTIDO POLÍTICO EL FUTURO NOS LLAMA 	PARTIDO POLÍTICO EL FUTURO NOS LLAMA 	PARTIDO POLÍTICO EL FUTURO NOS LLAMA 
ALIANZA ELECTORAL UN MUNDO FELIZ 	ALIANZA ELECTORAL UN MUNDO FELIZ 	ALIANZA ELECTORAL UN MUNDO FELIZ 
PARTIDO POLÍTICO LLUVIA DE ESPERANZA 	PARTIDO POLÍTICO LLUVIA DE ESPERANZA 	PARTIDO POLÍTICO LLUVIA DE ESPERANZA 
PARTIDO POLÍTICO AL OTRO LADO DE LA LUNA 	PARTIDO POLÍTICO AL OTRO LADO DE LA LUNA 	PARTIDO POLÍTICO AL OTRO LADO DE LA LUNA 
PARTIDO POLÍTICO LOS NIÑOS SON PRIMERO 	PARTIDO POLÍTICO LOS NIÑOS SON PRIMERO 	PARTIDO POLÍTICO LOS NIÑOS SON PRIMERO 
PARTIDO POLÍTICO DEBUNDO LA HISTORIA 	PARTIDO POLÍTICO DEBUNDO LA HISTORIA 	PARTIDO POLÍTICO DEBUNDO LA HISTORIA 
PARTIDO POLÍTICO DE MUJERES DECIDAS Y VALIENTES 	PARTIDO POLÍTICO DE MUJERES DECIDAS Y VALIENTES 	PARTIDO POLÍTICO DE MUJERES DECIDAS Y VALIENTES 
Primera Elección		DEPARTAMENTO

Fuente: ONPE. Oficina Nacional de Procesos Electorales http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).

Como puede apreciarse, el elector cuenta con dos votos, los cuales utiliza votando por el partido político de su preferencia (puede marcar el recuadro del partido político), y dos espacios en blanco en los que, de acuerdo con la lista que se encuentra al reverso de la boleta y que se pega al lado de cada mampara, pone los nombres de los candidatos de su preferencia.

Lo anterior permite, al momento de hacer el cómputo por medio de la combinación de todos los partidos y los candidatos de cada partido, determinar cuántos votos tuvo cada candidato y, con base en ello, modificar las listas presentadas por los partidos y ordenarlas estableciendo en los primeros lugares a los candidatos que cuenten con mayores preferencias entre los electores. El sistema es complejo, y, para las secciones electorales en que los funcionarios de casilla tengan un menor grado de educación, puede generar errores en las actas que deben ser subsanados por el JNE.

Conclusión

En general, la elección constitucional peruana de 10 de abril de 2011 se desarrolló conforme a los parámetros de normalidad. Sin embargo, políticamente no solucionó, en el ámbito del ejecutivo, prácticamente nada, y deberá esperarse a la segunda vuelta.

Durante la campaña electoral podría destacarse la volatilidad del voto de los peruanos, pues candidatos que seis semanas antes (Castañeda) o dos (Toledo) encabezaban las encuestas, no llegaron a la segunda vuelta. El día de las elecciones las casillas presentaban problemas en cuanto a la rapidez de la apertura, a veces por falta de material electoral y en ocasiones por organización interna. El voto obligatorio se convierte en una coacción a los electores que, en ocasiones, deben esperar un tiempo excesivo para emitir su sufragio, lo que inconscientemente genera ineficiencia en la administración electoral.

Sin embargo, y pese a que el contexto hace la diferencia, la experiencia del voto preferencial, de la idea del voto informado y, por supuesto, del voto obligatorio, se convierten en cuestiones que sería interesante anali-

zar, de cara al perfeccionamiento de nuestro sistema electoral. Lo anterior, tomando en consideración que en la materia electoral, la única constante es el cambio.

Fuentes consultadas

- APRA. Partido Aprista Peruano. Disponible en: <http://www.apra.pe/> (consultada el 27 de octubre de 2011).
- CCP. 1993. Constitución Política del Perú. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html> (consultada el lunes 10 de octubre de 2011).
- Diario Oficial. 2001. Ley No. 276000. Publicada el 16 de diciembre de 2001. Disponible en: http://www.fitel.gob.pe/contenidos/Archivos/C_RT.pdf. (consultada el lunes 10 de octubre de 2011).
- IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. IIDH/CAPEL en la misión de observación de las elecciones generales peruanas. Disponible en: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/5_2011/79281b2d-145a-40e2-800a-d7a0799836a5.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).
- Ley de Partidos Políticos. Ley No. 28094. Publicada el 1 de noviembre de 2003 en el Diario Oficial “El Peruano”.
- Ley Orgánica de Elecciones. Ley No. 26859. Publicada el 1 de octubre de 1997 en el Diario Oficial “El Peruano”.
- Ley que establece la barrera electoral. Ley No. 28617. Publicada el 29 de octubre de 2005 en el Diario Oficial “El Peruano”.
- ONPE. 2011. Oficina Nacional de Procesos Electorales. Disponible en: http://www.web.onpe.gob.pe/ModReporte/download/2011/RE_66.pdf (consultada el 27 de octubre de 2011).
- . Disponible en: <http://www.web.onpe.gob.pe/> (consultada el 10 de octubre de 2011).

2011. *Perú: elecciones generales del 10 de abril de 2011*. México: CCJE-TEPJF. inédito.

PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: http://www.pnud.org.pe/frmNewsDetails.aspx?Cod_Noticia=2028. (consultado el 27 de octubre de 2011). Cabe señalar que en esta página existe un hipertexto denominado “Perfil de elector peruano”; sin embargo, el vínculo se encuentra roto.