



El Padrón Electoral en el Perú

HITOS, TECNOLOGÍAS E ITINERARIOS

1812 - 2019

1812 - 1814 - 1822

1899

1919

1931

1945

1956

1980

1995 - 2019





El Padrón Electoral en el Perú.

HITOS, TECNOLOGÍAS E
ITINERARIOS
1812 - 2019

El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019
Lima: Reniec, 2019

ISBN: 978-612-4285-16-5

Perú / Reniec / Sistema Electoral / Padrón Electoral / Elecciones

El Padrón Electoral en el Perú. Hitos, tecnologías e itinerarios. 1812-2019

©Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Jr. Bolivia 109, Centro Cívico, Lima-Perú

www.reniec.gob.pe

Todos los derechos reservados



Bernardo Juan Pachas Serrano
Jefe Nacional (i)

José Alfredo Pérez Duharte
Director de la Escuela Registral

Danny Santa María Pinedo
Subgerente de Investigación Académica

Karla Mariel Burga Cisneros Pisetsky
Subgerente de Publicaciones



Coordinación de contenidos
Carlota Casalino Sen

Revisión de estilo
María Roca Salazar - Álvaro Maurial MacKee

Diseño y diagramación
Mijail Morales Guerrero



1ª ed., diciembre de 2019
Lima, Perú

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2019-17500

Impresión:
Gráfica Industrial Alarcón S.R.Ltda.

Tiraje:
700 Ejemplares



CONTENIDO

09	LISTA DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS
13	SIGLAS
15	PRESENTACIÓN
17	INTRODUCCIÓN
23	CAPÍTULO I LA FORMACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL EN EL PERÚ PARA LOS PRIMEROS PROCESOS ELECTORALES (1812-1814 Y 1822) Odalis Valladares Chamorro
55	CAPÍTULO II EL PADRÓN ELECTORAL DESDE EL DEBATE EN LA LEY DE ELECCIONES DE 1896 HASTA LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1899 Miguel Ángel Ccasani Condo

- 83 **CAPÍTULO III**
LOS PROCESOS ELECTORALES DE 1919 EN EL INICIO DEL ONCENIO
Joel Segura Celis
- 109 **CAPÍTULO IV**
EL REGISTRO ELECTORAL DURANTE 1931: EL ÚLTIMO REGISTRO ELABORADO ANTES DE LA CREACIÓN DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
Cristian Enrique Padilla Zárate
- 139 **CAPÍTULO V**
EL REGISTRO ELECTORAL DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES DE 1945
Miguel Ángel Ccasani Condo & Cristian Enrique Padilla Zárate
- 167 **CAPÍTULO VI**
EL PADRÓN ELECTORAL COMO REFLEJO SOCIAL. LA CIUDADANÍA ELECTORAL DE LAS MUJERES EN EL PERÚ OLIGÁRQUICO DE 1955-1956
Jacqueline Minaya Rodríguez, Odalis Valladares Chamorro & Sandra Morales Castro
- 199 **CAPÍTULO VII**
REGISTRO ELECTORAL E INCLUSIÓN CIUDADANA: LA ELABORACIÓN DE UN PADRÓN ELECTORAL EN UN CONTEXTO DE REFORMAS: 1977-1980
Joel Segura Celis & Odalis Valladares Chamorro
- 219 **CAPÍTULO VIII**
INCLUSIÓN Y TECNOLOGÍA EN EL PADRÓN ELECTORAL 1995-2019
Carlota Casalino, Sandra Morales & Danny Santa María
- 243 **CONCLUSIONES**
- 247 **FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA**
- 257 **ANEXO DEL CAPÍTULO VIII**
RELACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES Y DE CONSULTA 1995-2019

LISTA DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

FIGURAS

- 35 FIGURA 1 PADRÓN DE LA VILLA DE SANTA Y RANCHERÍA DE CHIMBOTE. 1813
- 36 FIGURA 2 CENSO GENERAL DE LOS PUEBLOS DE PAUCARTAMBO Y QUIPARACRA. 1813
- 37 FIGURA 3 ESTADO GENERAL DE LA FELIGRESÍA DE HUÁNUCO. 1813
- 40 FIGURA 4 PADRÓN DE LA DOCTRINA DE SAN FRANCISCO DE ANCO. 1814
- 46 FIGURA 5 RESÚMEN DEL PADRÓN DE LA DOCTRINA DE SAN FRANCISCO DE PACARÁN, PARTIDO DE CAÑETE. 1812
- 53 FIGURA 6 ACTA DE LAS ELECCIONES PRACTICADAS EN LA DOCTRINA DE SAN BUENAVENTURA. 8 DE JULIO DE 1822
- 54 FIGURA 7 EXTRACTO DEL PADRÓN ELECTORAL DE AMERICANOS COMPRENDIDOS EN LA DOCTRINA DE SAN BUENAVENTURA. 1822
- 69 FIGURA 8 TÍTULO ELECTORAL EMITIDO POR LA JUNTA ELECTORAL NACIONAL PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1892
- 73 FIGURA 9 PADRÓN ELECTORAL DE ELECCIONES MUNICIPALES, PARA LA REMOCIÓN DE LA MITAD DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES. DISTRITO DE MIRAFLORES. 1898

- 77 FIGURA 10 LISTA DE PERSONAS INSCRITAS ENTRE 1896 Y 1897 EN EL REGISTRO ELECTORAL MUNICIPAL. PROVINCIA DEL CERCADO, CUSCO, 1900
- 78 FIGURA 11 RELACIÓN DE MAYORES CONTRIBUYENTES. REGISTRO ELECTORAL MUNICIPAL. PROVINCIA DEL CERCADO, CUSCO, 1900
- 104 FIGURA 12 NÓMINA DE LOS ELECTORES MUNICIPALES INSCRITOS EN EL REGISTRO, PARA LA ELECCIÓN DE 1918 EN EL CERCADO DE HUARAZ
- 121 FIGURA 13 NÓMINA DE LOS CIUDADANOS INSCRITOS EN LA JUNTA DE REGISTRO ELECTORAL DISTRITAL ELABORADA EN PAUCARTAMBO, PARA LAS ELECCIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MAYO DE 1931
- 122 FIGURA 14 NÓMINA DE LOS CIUDADANOS INSCRITOS EN EL REGISTRO ELECTORAL ELABORADA POR LA PREFECTURA DE HUARAL, PARA LAS ELECCIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MAYO DE 1931
- 123 FIGURA 15 CONTINUACIÓN DE LA NÓMINA DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL REGISTRO ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MAYO DE 1931
- 162 FIGURA 16 LISTAS DE ELECTORES Y MESAS DE SUFRAGIO. TRUJILLO, 1945
- 163 FIGURA 17 LISTAS DE ELECTORES Y MESAS DE SUFRAGIO, Y UN PADRÓN COMPLEMENTARIO POR CAMBIOS DOMICILIARIOS. TRUJILLO, 1945
- 186 FIGURA 18 SE REALIZÓ AYER UNA MANIFESTACIÓN FEMENINA DE AGRADECIMIENTO AL JEFE DE ESTADO POR EL OTORGAMIENTO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS
- 188 FIGURA 19 INSTITUCIONES FEMINISTAS SALUDARON AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
- 190 FIGURA 20 NÓMINA DEL PERSONAL DE LAS MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIO, PROVINCIA DEL CERCADO, AREQUIPA, 1956
- 191 FIGURA 21 RELACIÓN DE MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIOS DE LA PROVINCIA DEL CUSCO, 1956
- 192 FIGURA 22 RELACIÓN DE MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIOS DE LA PROVINCIA DEL CUSCO, 1956
- 216 FIGURA 23 MIEMBROS DE MESAS DE SUFRAGIO SORTEADOS. PROVINCIA DE HUARAL, 1980
- 217 FIGURA 24 MIEMBROS DE MESAS DE SUFRAGIO SORTEADOS. PROVINCIA DE CAÑETE, 1980
- 236 FIGURA 25 INFORMACIÓN PERIODÍSTICA SOBRE LA INCLUSIÓN DE MILITARES Y POLICÍAS COMO ELECTORES
- 239 FIGURA 26 CAMBIO DEL TIPO DE DNI (AL 25 DE SETIEMBRE DE 2018) – MENORES DE EDAD
- 240 FIGURA 27 RENOVACIÓN DEL DNI POR CADUCIDAD (AL 25 DE SETIEMBRE DE 2018) – MAYORES DE EDAD

TABLAS

43	TABLA 1	ESTADO DE LA POBLACIÓN, DIPUTADOS PARA CORTES Y ELECTORES CORRESPONDIENTES AL PERÚ EN CONFORMIDAD A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA. 1812
45	TABLA 2	RESUMEN DEL PADRÓN ELECTORAL DE LAS DOCTRINAS O PUEBLOS DEL PARTIDO DE CAÑETE. 1812
50	TABLA 3	DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS POR DEPARTAMENTOS SEGÚN LA POBLACIÓN. 1822
51	TABLA 4	PARROQUIAS DEL DEPARTAMENTO DE LIMA PARA ELECCIONES DE DIPUTADOS. 1822
101	TABLA 5	RESULTADOS ELECCIONES PRESIDENCIALES 1919
106	TABLA 6	CONFORMACIÓN Y CONTENIDO DEL REGISTRO DE ELECTORES SEGÚN LEY ELECTORAL N.º 2108, LEY DE ELECCIONES POLÍTICAS PARA LAS ELECCIONES DE 1919
125	TABLA 7	COMPARACIÓN DE INSTANCIAS ELECTORALES
126	TABLA 8	CRITERIOS ESTABLECIDOS PARA SER CONSIDERADO ELECTOR
128	TABLA 9	CRITERIOS PARA LA RESTRICCIÓN DEL DERECHO AL VOTO
131	TABLA 10	REPRESENTACIÓN ELECTORAL DE ACUERDO AL DECRETO LEY N.º 6951 PARA LAS ELECCIONES CONVOCADAS EN 1930
132	TABLA 11	REPRESENTACIÓN ELECTORAL DE ACUERDO AL DECRETO LEY N.º 6979 PARA LAS ELECCIONES CONVOCADAS EN 1930
133	TABLA 12	REPRESENTACIÓN ELECTORAL DE ACUERDO AL DECRETO LEY N.º 7019 PARA LAS ELECCIONES CONVOCADAS EN 1930
135	TABLA 13	REPRESENTACIÓN ELECTORAL DE ACUERDO AL DECRETO LEY N.º 7287 PARA LAS ELECCIONES GENERALES DE 1931
149	TABLA 14	CANDIDATURAS PRESIDENCIALES Y DE VICEPRESIDENTES DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS. 1945
150	TABLA 15	RESULTADOS ELECTORALES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 1945
150	TABLA 16	RESULTADOS ELECTORALES PARA PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 1945
151	TABLA 17	RESULTADOS ELECTORALES PARA SEGUNDO VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 1945
152	TABLA 18	REPRESENTACIÓN ELECTORAL PARA LA CÁMARA DE SENADORES. 1945
153	TABLA 19	REPRESENTACIÓN ELECTORAL PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS. 1945
154	TABLA 20	DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS ENTRE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS. 1945
156	TABLA 21	COMPOSICIÓN DEL ESTATUTO ELECTORAL DE 1939
158	TABLA 22	CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN O RESTRICCIÓN DEL DERECHO AL VOTO

- 170 TABLA 23 PARTIDOS Y CANDIDATOS CON INSCRIPCIÓN DENEGADA POR EL JNE, 1950
- 171 TABLA 24 NORMAS QUE ESTABLECIERON LA ILEGALIDAD DE ALGUNOS PARTIDOS POLÍTICOS. 1948
- 177 TABLA 25 POBLACIÓN PERUANA DISTRIBUIDA POR SEXO, 1956
- 179 TABLA 26 APROBACIÓN DEL SUFRAGIO FEMENINO EN LATINOAMÉRICA. 1929-1962
- 180 TABLA 27 SENADORES Y DIPUTADOS EN 1950
- 193 TABLA 28 RELACIÓN DE MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIO DE LA PROVINCIA DEL CUSCO. 1956
- 193 TABLA 29 DEPARTAMENTOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LAS ELECCIONES DE 1956
COMPARACIÓN SEGÚN SEXO
- 194 TABLA 30 DEPARTAMENTOS CON MENOR PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LAS ELECCIONES DE 1956
COMPARACIÓN SEGÚN SEXO
- 195 TABLA 31 CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 1956
- 196 TABLA 32 RESULTADOS DE ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1956
- 197 TABLA 33 PARLAMENTARIAS PARA EL PERIODO 1956-1962
- 228 TABLA 34 CANTIDAD DE PROCESOS ELECTORALES Y DE CONSULTA 1995-2019, SEGÚN TIPO
- 233 TABLA 35 ELECTORES HÁBILES PARA VOTAR EN LAS EEGG 2006
- 234 TABLA 36 ELECTORES MILITARES HÁBILES PARA VOTAR EN LAS EEGG2006 EN EL PERÚ
- 234 TABLA 37 ELECTORES MILITARES HÁBILES PARA VOTAR EN LAS EEGG2006 EN EL EXTRANJERO

GRÁFICOS

- 105 GRÁFICO 1 ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA ELABORACIÓN Y EMPLEO DEL PADRÓN ELECTORAL
- 203 GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN NACIONAL Y ELECTORAL. 1939-1980
- 224 GRÁFICO 3 ELECCIONES PRESIDENCIALES 1931-2016. PORCENTAJE DE ELECTORES RESPECTO A LA
POBLACIÓN ESTIMADA
- 229 GRÁFICO 4 PROCESOS ELECTORALES Y DE CONSULTA 1995-2019, SEGÚN AÑO

*Memoria de la Asamblea
presentada a la Asamblea
el 1 de mayo de 1931.*

*Demetrio Salgado Alania
Julio Ynga Aquino
Ysaac Guillén Lugo
Daniel Ramón Alania
Evaristo Galván Carlier
Leandro Huaynate Lopez
Antonio Monsón Mundisabal
Sotero Atahuanman Valdez
Frigilán Arasco Castañeda
Pedro Arias Carpio
Rodríguez Lescano*

SIGLAS

AAL	ARCHIVO ARZOBISPAL DE LIMA
AGN	ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN
AHML	ARCHIVO HISTÓRICO DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA
AP	ACCIÓN POPULAR
APRA	ALIANZA POPULAR REVOLUCIONARIA AMERICANA
BNP	BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
FOCEP	FRENTE OBRERO CAMPESINO, ESTUDIANTIL Y POPULAR
ISI	INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES
JEN	JUNTA ELECTORAL NACIONAL
JNE	JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
PAP	PARTIDO APRISTA PERUANO
PPC	PARTIDO POPULAR CRISTIANO
PSP	PARTIDO SOCIALISTA PERUANO



PRESENTACIÓN

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) es el organismo autónomo encargado de la identificación de los peruanos. Otorga el documento nacional de identidad; registra hechos vitales, como los nacimientos y las defunciones, y aquellos que modifican el estado civil. Asimismo, emite los certificados raíz para las entidades de certificación para el Estado peruano y prepara y mantiene actualizado el Padrón Electoral.

Sobre esa base, el Reniec organiza sus labores en procesos clave establecidos en el Registro Civil, el registro de Identidad, el Registro de Certificación Digital y el Registro Electoral.

En ese marco, y como organismo que conforma el sistema electoral, el Reniec tiene la responsabilidad de elaborar el Padrón Electoral que se utiliza en todos los procesos electorales y de consulta popular organizados en nuestro país.

El Padrón Electoral, el listado de personas habilitadas para votar, es el resultado de la depuración de los datos con los que contamos como órgano responsable del registro ciudadano. Este se confecciona a partir de la organiza-

ción y manutención del Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN). Asimismo, desde nuestro objetivo de mejorar los procesos con miras a brindar los mejores servicios a los ciudadanos, se han ido incorporando tanto aspectos tecnológicos como procedimientos innovadores con la finalidad de generar un documento fiel a la relación de electores habilitados en el país.

Es esta la razón que nos ha impulsado a elaborar el presente documento, que describe el surgimiento y la elaboración del Padrón Electoral comprendido en el periodo entre 1812 – 2019. Se trata de una necesaria mirada de largo plazo que nos permite evaluar y valorar los avances en la elaboración de dicho documento, así como ir comprendiendo los procesos de evaluación ciudadana que hemos tenido como país. Como institución, es un placer presentar el resultado de la investigación llevada a cabo, en especial en el marco del bicentenario de la declaración de nuestra independencia.

Lima, noviembre de 2019
Bernardo Juan Pachas Serrano
Jefe Nacional del Reniec (i)



INTRODUCCIÓN

La elaboración del Padrón Electoral, en el marco de un proceso electoral o de consulta, es un procedimiento que en la actualidad se realiza con eficiencia y utilizando herramientas tecnológicas que garantizan la entrega de un documento actualizado y confiable. Se lleva a cabo dentro de un cronograma electoral y con procedimientos definidos con claridad; sin embargo, demanda reflexión por lo potente de su significado y los conceptos vinculados a él, y por su aporte al sistema democrático. El presente documento busca profundizar en la historia de la elaboración del Padrón Electoral peruano, entre 1812 y 2019, analizándolo a la luz de los conceptos que se encuentran vinculados a él, que son reflejo de la coyuntura política en la que fueron elaborados y de las maneras de comprender los procesos democráticos a través de la historia.

El concepto de Padrón Electoral, relación de personas habilitadas para sufragar, está vinculado al de circunscripción electoral —mecanismos para convertir los votos en autoridades o representantes— que es uno de los elementos del sistema electoral. Es por ello, parte de los estudios electorales. Debido a que el Padrón Electoral se comenzó a utilizar en periodos tardo-coloniales y se mantuvo a lo largo de la república, es necesario abordarlo desde un enfoque histórico empírico contextualizado. Los estudios con ese enfoque cobraron un interés especial en el Perú desde la década de 1990, como parte de un esfuerzo por renovar la historia política del siglo XIX. Desde entonces, los temas abordados han sido diversos y cubrieron una serie de vacíos que existían sobre las prácticas electorales y la cultura política en el Perú.

La historia electoral peruana tuvo sus inicios en la primera mitad del siglo XX con los estudios de Jorge Basadre. *Historia de la República* (2014) constituye, en ese sentido, el inicio de un campo de análisis en el que las elecciones y los actores electorales empezaron a ser materia de estudio. Este interés, produjo dos documentos adicionales, el primero, *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*, (Basadre, 1980) que en uno de sus artículos aborda los aspectos teóricos y la aplicación de las reformas electorales, así como los debates en el parlamento sobre las leyes que fueron aprobadas en 1892 y tuvieron vigencia hasta 1912.

El segundo documento fue *El ocaso de la república aristocrática y la implantación de la descentralización electoral (1912-1919)*, en el que Basadre describe el proyecto de reforma electoral de 1912, con su respectivo debate, y la reforma de la ley de elecciones de 1915 y analiza el desempeño de esta ley hasta 1918 antes del Oncenio (Basadre, 1980). Adicionalmente, la reforma electoral de 1931 fue abordada por Basadre en *La aparente transformación radical del sistema en 1931*, en el cual enfatizó los esfuerzos y propuestas por innovar y reformar el anterior sistema electoral. La importancia del registro electoral técnico; la independencia de un nuevo poder electoral; y el voto secreto y sus exclusiones fueron tres aspectos destacados por Basadre.

A partir de ello, se ha continuado el desarrollo de investigaciones en temas electorales con un enfoque histórico. De acuerdo con las temáticas abordadas, podemos agruparlos en investigaciones sobre reformas electorales (Chiaramonti, 1995; Aguilar, 2002b), sistema electoral (Luna, 2014), organización de procesos electorales (Chiaramonti, 2002; Gamboa, 2003; Del Águila, 2013), la definición de circunscripciones

electorales (Peralta, 1996; Paniagua, 2003a), violencia en procesos electorales (Aljovín, 2005), cultura política (Ragas, 2003), entre otros.

Respecto al Padrón Electoral, sus orígenes y características, hay relativamente pocos estudios en el Perú. En ese sentido, destaca el trabajo de Rebata (2015), quien en su análisis sobre la confección de los primeros padrones electorales para los procesos de 1812 y 1813 y del marco normativo gaditano para llevar a cabo su elaboración, revela el carácter corporativo de la sociedad de fines del periodo colonial. Asimismo, este trabajo se enmarca en aquellos dedicados a la organización de los primeros procesos electorales bajo la influencia de las Cortes de Cádiz.

Las reformas del sistema electoral en el Perú del siglo XIX han sido uno de los temas privilegiados dentro de los estudios electorales. Se ha analizado el funcionamiento del sistema electoral en los Andes en relación con las elecciones de cargos administrativos en las municipalidades durante la reforma de 1896 (Chiaramonti 1995), en la que se introdujo el sufragio directo y la limitación del derecho al sufragio a indios y analfabetos (Chiaramonti, 2000). La autora plantea que el sufragio fue ejercido por quienes reunían los requisitos y las capacidades necesarias para no hacer un “daño común de los asociados”, una aspiración presente en el debate de la reforma en el parlamento, acorde con un sentido progresista en medio de un país hundido por las secuelas de la guerra.

Con esta reforma, se crea la Junta Electoral Nacional (1896-1912), cuyo papel como ente encargado de llevar a cabo los procesos electorales en la República Aristocrática fue analizado por Aguilar (2002). La autora describe los antecedentes electorales republicanos centrándose en los colegios electorales, —or-

ganismos electorales hasta 1896— y en el debate de la reforma electoral en el Congreso. Las normas emitidas en este periodo han sido analizadas bajo un enfoque sociopolítico por Luna (2014), lo cual le permitió analizar conceptos fundamentales sobre el derecho electoral, como principios básicos que hay que considerar en el sufragio y características fundamentales para entender la estructura del sistema electoral.

Con respecto a las investigaciones sobre procesos electorales, las investigaciones parten de los procesos realizados bajo la regulación de las Cortes de Cádiz (Peralta, 1996 y Paniagua, 2003). Las elecciones modernas para el ayuntamiento constitucional y las diputaciones, en este escenario, han revelado las tensiones políticas entre criollos y peninsulares en Lima y Cusco durante 1812 y 1813. Chiaramonti (2002) analiza las influencias de las Cortes de Cádiz en este periodo de vida republicana y cómo la definición de ciudadano evoluciona en búsqueda de su representación partiendo de la noción gaditana (todo aquel que viva en ambos hemisferios del territorio español). La autora demuestra que esta representación no se basó en individuos sino en comunidades locales, acercando al ciudadano como ideal de vecino participativo y notorio. Esta fragmentación, sin embargo, tropezó con el problema de la gobernabilidad, generando dificultades para crear una comunidad entre gobernantes y gobernados. De acuerdo con Gamboa (2003) la influencia del modelo electoral gaditano contribuyó a la permanencia de la dimensión corporativa de la sociedad republicana de siglo XIX y fue materia de críticas por parte de los intelectuales que identificaban en este sistema de elección el origen del clientelismo y la corrupción de los electores provinciales. Las elecciones directas realizadas en el siglo XIX, no obstante, tampoco habrían tenido un significado cívico pues fueron instrumentos de legitimación del poder de distintos gobiernos de turno.

De manera contrapuesta Del Águila (2013), sostiene que durante este periodo las elecciones buscaron establecer un equilibrio corporativo (consenso entre grupos sociales para componer un todo) mediante los debates sobre los alcances del sufragio, que buscaron que las elecciones fueran con normas restrictivas abiertas a diversos grupos sociales según la coyuntura. Señala que el concepto de ciudadanía se ha venido amoldando desde los ideales de la independencia hasta sus efectos prácticos con el pierolismo, y cómo contextos como la confederación Perú Boliviana, la guerra del Pacífico, o las reformas de Cáceres han determinado el debate y los cambios del voto directo a indirecto.

El estudio de la categoría ciudadano y los atributos modernos que adquirió durante el siglo XIX son fundamentales para entender el diseño del Padrón Electoral como el registro de los individuos sujetos de derechos y deberes para con la nación, en el cual la inclusión de los indígenas es un elemento a resaltar. De acuerdo con Aljovín (2009) la categoría ciudadano-vecino ha transitado, en efecto, por procesos de resignificación marcados por los procesos históricos propios de cada lugar. En España su proceso de transformación sucedió producto de los cambios políticos acaecidos tras la crisis de la monarquía, mientras que en Hispanoamérica la transformación semántica de ambos conceptos se fue gestando con la circulación de ideas y valores y la repercusión de los procesos revolucionarios atlánticos. Ciudadano era un concepto unido a vecino, que atribuía un elemento de distinción y privilegios a escala local. Esta connotación al pueblo o la ciudad, es importante de resaltar pues marcaba una distancia con respecto a una geografía más amplia como el reino o una forma política más amplia como la nación. Ambas categorías, además, estaban

vinculadas con las nociones de súbditos o vasallos, propias de régimen monárquico, que exaltaba la lealtad a la figura del rey.

El proceso de ruptura del concepto vecino-ciudadano se transmitió de manera especial a través de la constitución de Cádiz, pues definió a partir de determinados criterios quiénes eran los ciudadanos de las nuevas formas políticas. La política inclusiva de la constitución frente a los indígenas, que a partir de entonces fueron considerados ciudadanos con derecho al voto, fue un cambio rotundo del concepto que, en adelante, tuvo una connotación de igualdad política y jurídica.

La complejidad de la cultura política expresada tanto en los procesos electorales como en el significado y el papel de la ciudadanía han sido abordados por Ragas (2003), quien afirma que el desarrollo de la esfera pública crítica está conformada por la difusión de textos políticos, las prácticas asociativas, la prensa y la pertenencia a un Estado-Nación. Ello lo llevó a analizar la noción de ciudadano, su adopción y uso, convergiendo con Núñez (2009) en la necesidad de un análisis histórico del concepto. Las distintas “fronteras de la ciudadanía” hacen necesario determinar quiénes fueron considerados ciudadanos.

Los requisitos para alcanzar la ciudadanía han sido diversos. Podemos mencionar el derecho al voto, la mayoría de edad, la posesión de industria o empleo, la capacidad de tributo, los cuales implicaban y reforzaban la concepción de hombre libre. Frente a los ciudadanos, los “marginados y excluidos”, como la servidumbre, independientemente de la edad, eran individuos dependientes cuya capacidad de pensar estaba mellada, y se les marginaba de los procesos electorales. Asimismo, pertenecer a una vecindad o a una nación también fue necesario para demostrar el vínculo entre el votante y quien aspiraba al cargo.

Finalmente, la alfabetización ha sido otro de los factores determinantes para alcanzar la ciudadanía.

Podemos afirmar, luego del recuento de los autores que han trabajado la historia electoral peruana, que son pocos los estudios específicos en torno al Padrón Electoral. De ahí que es importante que, sobre la base de lo que la historiografía ya ha desarrollado, nos centremos en el Padrón Electoral en el Perú, objetivo que ha orientado la elaboración de los capítulos presentados.

En el primer capítulo, “La formación del Padrón Electoral en el Perú para los primeros procesos electorales (1812-1814 y 1822)”, se aborda la elaboración de los padrones, llamados entonces censos, para los primeros procesos electorales modernos. Fueron elaborados por la iglesia y siguiendo el marco que ofreció la Constitución de Cádiz de 1812 (Juntas preparatorias). En fecha tan temprana como 1813, se puede encontrar el primer antecedente de la Lista de Padrón Inicial (LPI), que hoy publicamos. Además, se aborda la elección a la primera Asamblea Constituyente, convocada por el general San Martín, luego de proclamada la independencia de nuestro país. Uno de los pocos procesos electorales del siglo XIX con voto directo. Se trata de procesos electorales fundacionales para nuestra república.

El segundo capítulo, “El Padrón Electoral desde el debate en la ley de elecciones de 1896 hasta las elecciones presidenciales de 1899”, explora el rol del Padrón Electoral con la Ley de Elecciones promulgada en 1896. Su elaboración estuvo a cargo de la Junta Electoral Nacional, ente electoral creado para eliminar las irregularidades que se denunciaban en la práctica electoral, cuyo rol en términos reales, estuvo alejado de una actuación independiente. Durante este periodo, en 1896, se excluye a los analfabetos del registro electoral y se da protagonismo al mayor contribuyente.

Los capítulos tres y cuatro, titulados “Los procesos electorales de 1919, en el inicio del onceño” y “El registro electoral durante 1931, el último registro elaborado antes de la creación del Jurado Nacional de Elecciones”, respectivamente, describen la organización de los procesos electorales luego del inicio de su profesionalización. En el primero de ellos, destaca el uso del Registro Militar para elaborar el Padrón Electoral. Asimismo, en el segundo, se describe las gestiones realizadas para la elaboración de los registros electorales para la Asamblea Constituyente convocada por Sánchez Cerro, la cual fue anulada. También, se presentan las consecuencias de la caída del gobierno de Leguía y de la revolución de Arequipa, las cuales generaron una nueva reforma electoral. Se organizaron tres procesos electorales en los años 1929, 1930 y 1931 (dos elecciones generales y una Asamblea Constituyente), en los cuales se utilizaron tres documentos de identificación distintos (libreta de conscripción militar, boleta de inscripción y libreta electoral).

En el capítulo cinco, “El registro electoral durante las elecciones generales de 1945”, se describe el sistema electoral peruano, luego de la culminación de la II Guerra Mundial y la expansión de los valores democráticos. La elaboración del padrón, se realizó a partir del Registro Electoral Nacional, de inscripción obligatoria.

En los capítulos seis, “El Padrón Electoral como reflejo social, la ciudadanía electoral de las mujeres en el Perú oligárquico de 1955-1956, y siete, “Registro electoral e inclusión ciudadana: la elaboración de un Padrón Electoral en un contexto de reformas: 1977-1980”, se precisan aspectos históricos sobre la inclusión de dos grupos principales al Padrón Electoral, las mujeres y los analfabetos. Se muestran los debates llevados a cabo en el parlamento, con la finali-

dad de ampliar la condición de ciudadanos, reflejada a través de la inclusión en el padrón y la posterior emisión del voto.

Finalmente, en el capítulo ocho “Inclusión y tecnología en el Padrón Electoral 1995 - 2019”, se aborda el periodo en el cual se crea el sistema electoral conformado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), que se encarga de la confección de los padrones electorales. Este periodo se caracteriza por una mayor especialización electoral y por la ampliación del número de electores hábiles para votar como, por ejemplo, los miembros activos de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional del Perú y los jóvenes que cumplen dieciocho años hasta el día de la jornada electoral.

La propuesta de generar una historia del Padrón Electoral ha demandado rastrear el proceso de su creación y modificaciones desde inicios del siglo XIX hasta la actualidad. Hemos realizado una investigación basada en la búsqueda de fuentes en diversos archivos y la ubicación contextual de cada etapa de transformación del Padrón Electoral, además de la recopilación de la normativa y revisión de la bibliografía especializada.

La investigación, que ahora presentamos, es el resultado del trabajo conjunto entre la Gerencia de Registro Electoral (GRE) y la Escuela Registral (ER). Esta publicación surge bajo la iniciativa y coordinación de la Dra. Carlota Casalino Sen, exgerenta de la GRE, y es complementada en su etapa final por la ER. Esta investigación se ha realizado con la finalidad de mostrar la trayectoria e hitos del Padrón Electoral y aportar a sus mejoras.



CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DEL
PADRÓN ELECTORAL
EN EL PERÚ PARA LOS
PRIMEROS PROCESOS
ELECTORALES
(1812-1814 Y 1822)

LA FORMACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL EN EL PERÚ PARA LOS PRIMEROS PROCESOS ELECTORALES (1812-1814 Y 1822)¹

—◇— ODALIS VALLADARES CHAMORRO —◇—

Cuando en 1812 la Constitución de Cádiz instituyó elecciones modernas para elegir a los representantes del nuevo sistema político, se entró en un terreno nunca antes transitado en el mundo hispanoamericano. La implementación del sistema representativo en el Perú virreinal fue todo un desafío que marcó la transición hacia una nueva cultura política. Este proceso se consolidó posteriormente durante la república. Para el fortalecimiento de este sistema político, a través de la ciudadanía electoral, fue imprescindible el desarrollo de un ejercicio esencial de identificación del ciudadano con derecho a voto que formaría parte de los procesos electorales. El objetivo de este capítulo es abordar la trayectoria de la elaboración del Padrón Electoral desde sus inicios virreinales, a la luz de la Constitución gaditana, hasta la implementación del sistema republicano. Se busca poner de relieve las características técnicas del Padrón Electoral así como los actores políticos y criterios que tomaron parte en su elaboración.

1. *El ocaso de un imperio*

En 1808 se inició para la monarquía española una de sus más graves crisis políticas tras el cautiverio de Fernando VII en Francia y la proclamación de José Bonaparte como rey de España. Esta situación envolvió en la incertidumbre a los dominios españoles a ambos lados del Atlántico, llevando en la península ibérica, a la formación de Juntas de Autogobierno, las mismas que fueron centralizadas en la Junta Central Suprema Gubernativa de España e Indias.

La formación de Juntas de Autogobierno fue, en efecto, una ofensiva política de la inicialmente débil resistencia española, que tuvo su correlato en diversas partes de América, donde también surgieron Juntas, bajo el mismo espíritu de lealtad, a Fernando VII. Estas formas políticas justificaban su autoridad al declarar que, en ausencia del rey legítimo, la soberanía recaía en el pueblo. De acuerdo con McFarlane, las juntas tenían sustento básicamente en principios de representación de Antiguo Régimen, según los cuales los notables locales expresaban los intereses de los cuerpos corporativos, más que en cualquier concepto moderno de representación mediante elecciones populares directas (McFarlane, 2009, p. 39).

La transferencia de la soberanía al pueblo, sin embargo, tuvo efectos trascendentales en los dominios de la monarquía española a ambos lados del Atlántico. En la península, el proceso abrió el camino a la formación del gobierno constitucional, mientras que, en América, promovió que entre sus súbditos se empezara a imaginar

¹ Los autores agradecen la colaboración de Lourdes Silva Flores y Erick Meza Chávez por el acopio de algunas fuentes que se presentan en este capítulo.

“un desdibujado nuevo futuro político”. Este proceso terminó desencadenando, hacia 1810, procesos de ruptura con la metrópoli, cuando las juntas americanas adquirieron el carácter de movimientos autonomistas locales que, finalmente, condujeron a la independencia en América (McFarlane, 2009, pp. 32, 39).

La formación de Juntas de Autogobierno, que tuvo lugar en diversas regiones de América —Venezuela, Río de la Plata, Chile y Nueva Granada— tras la disolución de la Junta Central Suprema, planteó un desafío para la legitimidad de la Regencia instalada en su lugar, y, posteriormente, para la soberanía de las Cortes, máximo órgano representativo de la nación española, reunidas desde septiembre de 1810 en Cádiz.

La importancia de América como parte de la monarquía española fue reconocida por la Junta Central a través del decreto de 22 de enero de 1809, cuando declaró que “los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española”. Este reconocimiento significó que los americanos podrían “tener representación nacional inmediata a su real persona y constituir parte de la Junta Central gubernativa del reino por medio de sus correspondientes diputados” (Real Orden del 22 de enero de 1809).

La representación americana en el gobierno, es decir la Junta Central, tuvo sus particularidades. A diferencia de la metrópoli, donde los diputados representaban a las juntas provinciales, los representantes americanos fueron elegidos a través de la representación de los municipios de las principales ciudades² (Paniagua, 2003a, p. 76). Hubo un factor, sin embargo, que generó gran disconformidad y fue el referido a la cantidad de representantes asignados a América, que se limitó a la designación de un diputado por cada cabeza de partido (Real Orden del 22 de enero de 1809).

Este factor, en efecto, generó, entre algunas representaciones americanas, rechazo a formar parte de las Cortes, convocadas para septiembre de 1810, tras la disolución de la Junta Central. La desigual representación que se le asignaba a América, que no correspondía a la proporción de su población, contrastó con la representación de los peninsulares, sin embargo, pese a esta desproporción, gran parte de las regiones americanas aceptaron participar de las Cortes y debatir en ellas alternativas de autogobierno (Ternavasio, 2009, p. 163), mientras otras regiones, declaradas rebeldes, empezaban a reivindicar su autonomía.

Las elecciones de diputados para las Cortes Generales y Extraordinarias fueron un proceso acelerado por la situación de guerra que afectaba a la península. Esta urgencia llevó a consensuar la elección de diputados suplentes en representación de las provincias de ultramar o de las provincias peninsulares ocupadas por los franceses mientras se llevaban a cabo las elecciones de los titulares. Los cinco diputados suplentes elegidos por el Perú fueron Dionisio Inca Yupanqui, Ramón Feliú, Blas de Ostolaza, Antonio Suazo y Vicente Morales Duárez, quien llegó a ser presidente

² Hacia 1811 y 1812 hubo intentos tardíos de gobierno autónomos en las ciudades de Tacna y Huánuco, pero fueron rápidamente sofocados por las tropas virreinales (Contreras & Zuloaga, 2014, p. 164).

de las Cortes en 1812. Más adelante, las elecciones de los titulares por el Perú condujeron a la incorporación de nueve diputados a las Cortes, entre los cuales cinco firmaron la Constitución de 1812: Francisco Salazar y Carrillo, José Joaquín Olmedo, Pedro García Coronel, José Lorenzo Bermúdez y José Antonio Navarrete (Paniagua, 2003a, p. 109).

Pero el nacimiento del sistema electoral moderno en el mundo hispanoamericano no ocurrió sino hasta la promulgación de la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812, producto del trabajo de las Cortes Generales y Extraordinarias. Desde entonces, se definieron nuevas formas de acceder al poder, y se dejó en el pasado la elección a la “usanza antigua”, que había caracterizado la forma de escoger a las autoridades para los cargos públicos. La Constitución gaditana y sus dos principios nucleares de soberanía nacional y división de poderes marcaron, aunque conservando fuertes herencias de Antiguo Régimen, el nacimiento de una nueva cultura política de corte liberal. La promulgación de la Constitución abrió paso a los procesos electorales modernos para las tres instituciones de la naciente monarquía constitucional: cortes, diputaciones provinciales y ayuntamiento constitucional.

El retorno de Fernando VII a España y la anulación de la Constitución el 4 de mayo de 1814, significaron el fin de esta experiencia liberal. Con ello, se derogaron además todos los decretos aprobados por las Cortes de Cádiz, que fueron declarados “nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo [...]” (Real Decreto de Fernando VII de 1814).

La clausura del experimento liberal tras el retorno del absolutismo, brindó posibilidades para reconstituir el viejo imperio. No obstante, América no volvió a ser la misma (McFarlane, 2009, p. 32). La experiencia constitucional, la reivindicación de la autonomía local y regional frente al centralismo burocrático y el convencimiento de que el retorno del rey no garantizaría la conservación de los derechos de los pueblos, plasmados en la constitución abolida, impulsaron la guerra en diferentes partes de América que se oponían al retorno del régimen absolutista y centralizador. Este malestar fue plasmado en la formación de expediciones libertadoras, como la expedición del Río de la Plata en el sur y los ejércitos de Simón Bolívar en el norte, que atravesaron el continente sudamericano para expulsar a los ejércitos realistas que aún resistían en los Andes centrales.

En el Perú, la llegada del Ejército Libertador desde Chile en 1820, coincidió con la revolución liberal española que, al mando del general Rafael del Riego, trajo consigo la restauración de la Constitución de Cádiz en los dominios de la monarquía. De esta manera, después de la proclamación de la independencia en julio de 1821 y de la abolición de la Constitución por el general José de San Martín, el centro y sur del Perú, —que aún permanecían ocupados por las tropas realistas—, fue el escenario del reinicio de los procesos electorales establecidos en la Constitución gaditana. En Lima y departamentos libres de la República, mientras tanto, entró en vigencia desde octubre de 1821, el *Estatuto Provisional dado por el protector de la libertad del Perú, para el mejor régimen de los departamentos libres interín se establece la constitución permanente del Estado*, que rigió el protectorado. Finalmente, en diciembre de 1821, la necesidad de contar con una constitución para la naciente república americana llevó a San Martín a convocar al primer Congreso General Constituyente de los departamentos libres del Perú. Se inició, así, la organización del primer proceso electoral de la vida republicana.

2. *De las instituciones políticas gaditanas al primer Congreso Constituyente republicano*

De acuerdo con la Constitución de Cádiz, el funcionamiento del sistema representativo y el equilibrio de poder del monarca debían ser garantizados con el establecimiento de tres instituciones esenciales: las cortes, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales. La organización de cada una de estas instituciones fue regulada por la Constitución y normativas emitidas por las Cortes Generales y Extraordinarias (Decretos CLXII & CLXIII de 23 de mayo de 1812). Su implementación en el virreinato del Perú, además, estuvo regulada por normativas específicas emitidas por las autoridades ejecutivas y eclesiásticas del Perú (Gaceta del Gobierno de Lima, 18 de agosto de 1813, pp. 546-548, El Investigador, 21 de agosto de 1813, pp. 210-212).

Las Cortes, como institución parlamentaria, comprendían a los diputados que representaban al conjunto de la nación. Su función era primordialmente legislativa, aunque actuaron también como un órgano de gobierno e incluso como un tribunal de justicia, lo que las convirtió en la más alta instancia política de la España no ocupada por el ejército napoleónico. (Varela, 2012, p. 196). De acuerdo con la Constitución, la formación de las Cortes debía contar con la participación de representantes de todas las provincias españolas, incluyendo las de Ultramar tanto de América como de Asia. Al Virreinato del Perú le correspondió una representación de 22 diputados propietarios en las Cortes convocadas según mandato de la Constitución.

La elección de los representantes a las Cortes fue establecida a través de un proceso de elección indirecto que debía realizarse en cuatro grados y en tres instancias: junta parroquial, junta de partido y junta provincial. El proceso empezaba con las elecciones populares, en las que se realizaba la selección de los compromisarios, —representantes que debían elegir a los electores—, para, posteriormente, iniciar las elecciones parroquiales, continuar con las de partido y, finalmente, las de provincia, en las que se elegía a los diputados para las Cortes (art. 34).

Las diputaciones provinciales, segunda institución establecida de acuerdo con el artículo 325 de la Constitución, fueron un instrumento para ejercer la acción del poder central en materia jurídica, hacendaria o administrativa, después de la desintegración del Antiguo Régimen. Los objetivos de las provincias eran principalmente el control del territorio; y la extensión y la racionalización de los servicios públicos (Sanjuán, 2012, p. 273). Las diputaciones provinciales combinaban dos papeles: el de fomentar la riqueza de las provincias y cumplir con las funciones del gobierno en su territorio, de control y supervisión (Sanjuán, 2012, p. 275). Cada diputación era presidida por el jefe superior y se conformaba por el intendente y siete miembros. Estas instancias, intermedias entre las cortes y los ayuntamientos constitucionales, correspondieron en aproximación a las antiguas intendencias, vigentes en España desde 1720, con el establecimiento de la administración borbónica, y en el Virreinato peruano, a partir de la década de 1780, después de la rebelión de Túpac Amaru.

Al virreinato peruano le correspondió formar dos diputaciones provinciales, que se establecieron de acuerdo con la extensión territorial de las audiencias de Lima y Cusco. La circunscripción de Lima agrupó a las intendencias de Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Guayaquil, Lima, Tarma y Trujillo, mientras la del Cusco reunió a las intendencias de Cusco y Puno. Este cálculo fue formado sobre la base del censo de 1792 y demás informaciones

tributarias que sirvieron también para el cálculo de los representantes a las Cortes. Su sistema de elección también fue indirecto en cuatro grados. De acuerdo con el artículo 328 de la Constitución, la elección de los miembros de las diputaciones se realizaba un día después de la elección de los diputados de Cortes. La Diputación provincial debía renovarse cada dos años por mitad, saliendo la primera vez el mayor número, y la segunda el menor, y así sucesivamente. Los electores elegían además tres suplentes para cada Diputación.

Los ayuntamientos constitucionales, tercera institución establecida por la Constitución, eran instancias de carácter administrativo local, también entendidos como cuerpos políticos de gobierno municipal, que debían instalarse, obligatoriamente, en circunscripciones con más de mil almas, como ramas del Poder Ejecutivo. La introducción de este nuevo modelo local comportaba un cambio revolucionario que rompía la organización administrativa del Antiguo Régimen, pues insertaba a los órganos de gobierno del municipio y también de la provincia en la estructura del Estado, más concretamente en el Poder Ejecutivo (García, 2012, p. 455).

Las funciones asumidas por los ayuntamientos incluyeron la policía de salubridad, la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios; el reparto y recaudación de nuevas contribuciones locales; el cuidado de las escuelas de primeras letras, hospitales, hospicios y casas de expósitos; la construcción y saneamiento de caminos, calzadas y puentes; la formación de ordenanzas municipales; y, por último, la promoción de la agricultura, la industria y el comercio. Estas instituciones, además, estaban sujetas a la inspección y aprobación de la diputación provincial (Peralta, 2012, p. 302).

La implementación del sistema electoral gaditano para los cargos municipales implicó, de acuerdo con el artículo 312, el cese de todos los oficios perpetuos que habían caracterizado al cabildo del Antiguo Régimen, una institución corporativa que se caracterizó por la venta de cargos a perpetuidad. El régimen electoral para los ayuntamientos constitucionales consistió, a su vez, en una elección indirecta, pero de dos grados a través de la cual se elegían alcaldes, regidores y síndicos procuradores. El procedimiento electoral estaba detallado en los artículos 313 a 318 de la Constitución de Cádiz. Su ejecución estaba asignada para el mes de diciembre de cada año, fecha en la que debían reunirse todos los vecinos, residentes en el pueblo y en el goce de sus derechos de ciudadano, para elegir electores. Estos últimos elegían todos los cargos del Ayuntamiento, los cuales entraban a ejercer sus funciones con el nuevo año. Los alcaldes se elegían todos los años, los regidores cada dos años (la mitad cada año) al igual que los síndicos procuradores si hubiera dos (también la mitad cada año). Si hubiera un solo síndico procurador se elegía cada año (García, 2012, p. 451).

La culminación del experimento liberal en 1814, con el retorno del absolutismo en España, marcó el fin de la Constitución gaditana y sus instituciones, que solo fueron retomadas brevemente en 1820, con el regreso del liberalismo. Este hecho, como hemos señalado en líneas precedentes, coincidió con la llegada de la expedición libertadora del sur al Perú y la instauración del régimen republicano en Lima en 1821. Los procesos electorales convocados, de acuerdo con la Constitución, en ese sentido, fueron realizados solamente en los territorios ocupados por el poder realista. Para Lima y los departamentos libres del país, la necesidad de elaborar una Constitución para regir los destinos de la naciente república, era una prioridad.

La formación del primer Congreso Constituyente tuvo lugar en Lima en septiembre de 1822, su convocatoria para elecciones fue regulada a través del *Reglamento dado por el Supremo Delegado del Perú sobre el regimen [sic] que ha de observarse en las elecciones de diputados para el Congreso del Perú*. Fueron las primeras elecciones directas de la vida republicana. El Congreso, integrado por 79 diputados titulares y 38 suplentes, se instaló el 20 de septiembre y concluyó la elaboración de la Constitución en noviembre de 1823. Siendo promulgada por el presidente José Bernardo de Torre Tagle, el 12 de noviembre. Se trató de una Constitución “singular”, una versión republicana de la Constitución gaditana de 1812 (Paniagua, 2003a, p. 387), aunque elaborada bajo un espíritu pesimista acerca de la viabilidad del sistema republicano para el Perú (Aljovín, 2005, p. 42).

3. Inclusión, exclusión y ciudadanía electoral

De acuerdo con el capítulo primero de la Constitución de Cádiz, el nuevo sistema de participación política en los dominios de la monarquía implicaba “la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”. Este carácter liberal inclusivo, en efecto, dio paso a una nueva configuración política en la que se reconocía como parte de la nación española tanto a indígenas como a mestizos, al margen de la condición analfabeta de gran parte de estas poblaciones. No obstante, se mantuvo un carácter excluyente, pues se restringió de la ciudadanía a la población de ascendencia africana y a los sirvientes. A los primeros, debido al “vínculo entre participación política y nivel cultural de los individuos” y a los segundos por su condición de dependencia frente a un tercero (Morelli, 2005, p. 96).

El surgimiento del nuevo sistema político implicó la desaparición del antiguo sistema jurídico, conformado por la república de españoles y la de indígenas, así como la redefinición de categorías empleadas en el vocabulario político, entre ellas de la categoría vecino/ciudadano. Los atributos modernos que adquirió esta categoría, en adelante, fueron fundamentales para entender el diseño del Padrón Electoral como el registro de los ciudadanos con derecho al voto, y como individuos sujetos de derechos y deberes para con la nación.

La categoría vecino/ciudadano transitó, en efecto, por procesos de resignificación marcados por los procesos históricos propios de cada lugar. En España, su proceso de transformación sucedió producto de los cambios políticos acaecidos tras la crisis de la monarquía posterior a la invasión napoleónica, mientras que, en América, su transformación semántica se fue gestando con la circulación de ideas y valores y la repercusión de los procesos revolucionarios atlánticos.

Ciudadano ha sido un concepto de larga data en el mundo occidental y un componente conceptual de las diferentes formas de Estado existentes en Europa. Estaba unido al concepto de vecino, que atribuía un elemento de distinción y privilegios a escala local. Esta connotación al pueblo o la ciudad del concepto de vecino/ciudadano es importante resaltar pues marcaba una distancia con respecto a una geografía más amplia como el reino o una forma política más abstracta como la nación. Ambas categorías, además, estaban vinculadas con las nociones de súbditos o vasallos, propias de un régimen monárquico, que exaltaban la lealtad a la figura del rey. Hay entre la categoría vecino/ciudadano, sin embargo, sutiles diferencias, pues si bien ciudadano, al igual que vecino, implicaba ser parte de la cotidianidad de la ciudad, vecino también podía indicar un sentido de pertenencia al mundo rural (Aljovín, 2009).

El proceso de ruptura que atravesó el concepto de vecino/ciudadano se puso de manifiesto en la Constitución de Cádiz, normativa que definió a partir de determinados criterios quiénes eran los ciudadanos de las nuevas formas políticas. De esta manera, los ciudadanos, en adelante, fueron “aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados [sic] en cualquier pueblo de los mismos dominios” (art. 1).

La inclusión de la población indígena a la ciudadanía estableció un cambio rotundo pues, en adelante, la categoría ciudadano tuvo una connotación de igualdad política y jurídica. El concepto de ciudadano, además, fue estableciendo una distancia de la categoría vecino que fue enmarcada, posteriormente, a la esfera local, mientras ciudadano fue adquiriendo una connotación en la esfera nacional: se es vecino del pueblo de la misma manera que se es ciudadano de la patria o la nación. El ciudadano del nuevo régimen, inclusive, fue definido en determinadas circunstancias como el hombre armado que luchaba por la patria, cuyo ejemplo más elocuente en Hispanoamérica fueron los militares. La residencia, poseer un empleo, oficio o modo de vivir conocido, en determinado pueblo o ciudad, fueron también criterios que se tuvieron en cuenta al momento de calificar a los habitantes de las circunscripciones como ciudadanos.

Una vez establecido quiénes podían acceder a la condición de ciudadanos de la nación española, la Constitución determinó requisitos para ejercer el derecho a ser nombrado elector parroquial y de partido: ser ciudadano mayor de veinticinco años, vecino y residente en su parroquia o partido, respectivamente (art. 45 y 75). Para ser diputado de Cortes se requería haber nacido en la provincia o contar con un mínimo de siete años de residencia (art. 91); asimismo, debía acreditarse una renta anual proporcionada. Podían ser elegidos diputados los miembros del clero secular, pero no los extranjeros, ni los funcionarios públicos (Paniagua, 2003a, p. 118). Para ser miembro de la diputación provincial se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, natural o vecino de la provincia, con residencia, a lo menos, de siete años, y poseer lo suficiente para mantenerse con decencia; asimismo, no podían serlo ninguno de los empleados de nombramiento del Rey según el art. 318 (art. 330). Finalmente, para ser alcalde, regidor o síndico procurador, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requería ser mayor de veinticinco años, con cinco, a lo menos, de vecindad y residencia en el pueblo (art. 317).

La ciudadanía bajo la noción de igualdad política y jurídica dentro del nuevo régimen, empero, no estuvo desligada por completo de sus vínculos con el Antiguo Régimen. La preeminencia de la vecindad y la parroquia para elaborar las circunscripciones electorales, de acuerdo con la Constitución de Cádiz, son un indicio de la vigencia del carácter de “lo local” como requisito para definir ciudadanía. La vigencia de jurisdicciones religiosas y criterios tradicionales como la vecindad sobre criterios como la propiedad o la fiscalidad; y la participación de autoridades y rituales religiosos, como el cura y la misa, aseguraron el papel central de la Iglesia, como institución legitimadora de la organización del sistema electoral y sus procesos (Morelli, 2005, p. 94).

El proceso de independencia en el Perú, asimismo, marcó una separación más definitiva de “lo local” y “lo nacional”, es decir del término ‘vecino’ con respecto del ‘ciudadano’. Este proceso fue más visible a través de la prensa y los discursos de la época. Sin embargo, pese al esfuerzo por distanciar ambos conceptos, la categoría ‘vecino’ permaneció como un elemento para definir las circunscripciones electorales desde donde se organizaron las elecciones republicanas, es decir, la circunscripción parroquial. El proceso electoral para la formación del primer Congreso Constituyente del Perú en 1822, en efecto, no pudo desligarse de esta vieja herencia del mundo tradicional que definía el ejercicio de la ciudadanía a través de la vecindad (Aljovín, 2009).

Pese a ello, el uso de criterios económicos para definir al ciudadano durante el proceso electoral de 1822 es un aspecto a destacar. De acuerdo con la normativa para obtener el derecho de ciudadanía con voz activa, es decir para poder sufragar, además de los requisitos como haber nacido libre en el Perú, ejercer alguna profesión o industria útil, estar casado o haber cumplido 21 años y tener casa abierta (domicilio independiente); era necesario poseer una renta o propiedad que produjera 500 pesos en Lima, 300 en la costa y 200 en la sierra. Mientras que, para obtener la voz pasiva, es decir la posibilidad de ser elegidos, se requirió además de contar con 25 años y estar casados, en el caso de los extranjeros, el poseer 2.000 pesos anuales de renta en la costa y 500 pesos en el resto del país. Una vez establecidas estas bases sociales y de carácter económico, la apertura del derecho a la ciudadanía en realidad no quedó del todo extendida (Del Águila, 2010).

4. *Los órganos electorales*

La experiencia electoral gaditana trajo consigo el surgimiento de los procedimientos electorales y con ello, la necesidad de una organización a través de la creación de instancias reguladoras que asumieran funciones electorales. Las juntas preparatorias constituyen, en ese sentido, el principal órgano creado con esos fines por la Constitución de Cádiz para asumir la responsabilidad de conducir los tres tipos de elecciones que tuvieron lugar en el Virreinato peruano en sus distintos grados. Se constituyeron para tal efecto: juntas electorales de parroquia, partido y provincia. De acuerdo con Annino, “...las juntas electorales de parroquia no fueron otra cosa que las antiguas juntas de vecinos mientras que las demás juntas de partido y de provincias crearon nuevos espacios con prácticas más modernas como el voto secreto e individual” (1995, p. 177). De acuerdo con la regulación, la conformación de las juntas preparatorias, en las capitales de los virreinos y capitanías de los territorios de ultramar, debía estar integrada por el jefe superior, el arzobispo, el intendente, el alcalde más antiguo, el regidor decano, el síndico procurador general y dos buenos vecinos (art. 2).

La Iglesia, asimismo, cobró un papel central en la ejecución de los procesos electorales, durante la vigencia de la Constitución gaditana, asumiendo la elaboración de los censos o padrones de población. Esta atribución, asignada por el gobierno central, recayó en manos de los curas doctrineros, autoridades religiosas de base, que asumieron esta labor dada la experiencia en el manejo con fines administrativos y religiosos de las almas que formaban parte de sus parroquias, circunscripciones electorales básicas, a partir de las cuales se organizaron desde 1812 los procesos electorales modernos.

La parroquia, en efecto, fue la jurisdicción electoral para las elecciones de primer grado y el espacio donde se iniciaban las disputas electorales. Como señala Aljovín (2005), la Constitución de Cádiz y las posteriores constituciones

republicanas y leyes electorales promulgadas durante el siglo XIX no constituyeron espacios electorales propios para estos procesos, sino más bien hicieron uso de los ya constituidos por otras instituciones como los de la Iglesia (véase, respectivamente, para el caso ecuatoriano y francés, a Morelli, 2005 y Gueniffey, 2001). Permaneció, en ese sentido, un respeto político por las jurisdicciones establecidas y la recreación de viejas alianzas y conflictos (Aljovín, 2005, p. 36), de modo que no se asistió a un proceso de secularización de la obligación política (Morelli, 2005, p. 103).

Con la llegada de la República y la instauración del sistema de elección directa, un nuevo ente asumió la organización de los procesos electorales. De acuerdo con el *Reglamento de Elecciones de Diputados* de 1822, esta función fue una responsabilidad de las municipalidades de capitales y fue asignada a comisiones particulares de cuatro miembros, presididas por el presidente del departamento o por el primer alcalde (art. 3). Las atribuciones de estas comisiones fueron, principalmente, formar el Padrón Electoral a través de la calificación de los ciudadanos, expedir el boleto de sufragio para ejercer el derecho al voto, y organizar la elección de las mesas preparatorias o mesas de sufragio con el objeto de que el pueblo pudiera elegir a las personas que se hicieran cargo de los oficios de la mesa el día de las elecciones de diputados.

5. Denominación del Padrón Electoral: censos y padrones

El Padrón Electoral es un instrumento que nació a inicios de siglo XIX como una necesidad de la administración virreinal para el desarrollo de los procesos electorales, que tuvieron lugar con la promulgación de la Constitución de Cádiz. Los antecedentes del padrón se remontan básicamente a los censos, instrumentos elaborados con fines tributarios por las autoridades eclesiásticas dentro de la jurisdicción parroquial.

Los padrones o censos de población, elaborados entre 1812 y 1814 por los curas doctrineros para llevar a cabo los procesos electorales, son resultado de un trabajo realizado bajo normativas específicas que buscaban establecer con mayor exactitud la cantidad de la población comprendida en la jurisdicción parroquial. Estos documentos recogieron, básicamente, información demográfica y social detallada de las almas o feligreses para, a partir de ella, organizar las elecciones.

En efecto, solo a partir de estos instrumentos iniciales, levantados por los curas doctrineros, fue posible organizar los procesos electorales en la medida que la información recogida permitió determinar la cantidad de vecinos ciudadanos que existía en cada circunscripción. Además, sirvió para establecer el cálculo de compromisarios y electores parroquiales, de acuerdo con el tipo de elección señalado por la Constitución gaditana.

Con la llegada del proceso de independencia y las elecciones para formar el Congreso Constituyente en 1822, la necesidad de contar con un censo o padrón de electores se hizo nuevamente presente en el *Reglamento de Elecciones de Diputados*. No obstante, las características del proceso marcaron un derrotero diferente en la elaboración de estos instrumentos pues, en esta oportunidad, si bien se mantuvo la denominación de “censo”, el proceso fue asignado a nuevos entes electorales como fueron las comisiones encargadas de calificar a los ciudadanos sufragantes (art. 3).

6. *La elaboración del Padrón Electoral para las primeras elecciones decimonónicas*

La llegada de la Constitución gaditana, los primeros días de octubre de 1812, marcó el inicio de los procesos electorales modernos en el virreinato del Perú. Una medida apresurada por las Cortes Generales y Extraordinarias que buscaba, en medio de un escenario convulsionado por la guerra en la península, restablecer el orden en los territorios ultramarinos que habían iniciado sus procesos de autonomía frente a la metrópoli. Era una experiencia novedosa y regulada no solo por la Constitución, sino también por normativas específicas que emanaron de las Cortes Generales y Extraordinarias (Decretos CLXII & CLXIII del 23 de mayo de 1812) y, posteriormente, de las autoridades virreinales en el Perú que tomaron parte de su organización, es decir del virrey Abascal y el arzobispo Bartolomé de las Heras.

Uno de los aspectos centrales para la ejecución de los procesos electorales, en la fase preelectoral, fue la necesidad de contar con un Padrón Electoral para identificar a los ciudadanos con derecho al voto. La organización de estos registros, en ese sentido, constituyó una prioridad para la Junta Preparatoria responsable del desarrollo de las elecciones, que se instaló en Lima en octubre de 1812. La existencia de registros actualizados era escasa a inicios del siglo XIX. Sin embargo, se conservaban algunos censos elaborados en décadas anteriores y, como se ha mencionado, la Iglesia, a través de las parroquias, era una institución aliada y con facultades para levantar los censos de población que fueran necesarios para iniciar los procesos electorales que mandaba la Constitución de Cádiz.

La elaboración de los censos con fines electorales se inició a través de un bando emitido por el Gobierno central, el 22 de noviembre de 1812 (CDIP, 1974, pp. 215-220). Se trató de uno de los primeros documentos en los que el virrey Abascal planteaba las pautas para la formación de censos para los procesos electorales. El bando enfatizaba la necesidad de investigar en cada casa y registrar aspectos precisos de la población con el fin de determinar quiénes podían ser considerados ciudadanos electores: nombre, calidad (español, indio, mestizo, pardo, negro, libre o esclavo), estado civil (casado, soltero, eclesiástico o secular), oficio (si era hombre), edad (aproximada), y tipo de trabajador (dependiente, independiente o jornalero).

Siguiendo estas instrucciones, el cura Manuel Castellanos culminó el 12 de agosto de 1813 la formación del padrón de la villa de Santa y ranchería de Chimbote (véase figura 1). Se trató de un trabajo “casi imposible de formar” por las dificultades de ubicar a los vecinos que componían la doctrina. No obstante, Castellanos elaboró el registro con el sumo “cuidado y esmero que requiere la materia”. En el inicio del documento, el cura señalaba la información requerida por el virrey: se trataba de un pueblo de pescadores, integrado, de acuerdo con la clasificación establecida, por vecinos españoles europeos y americanos, indios, mestizos y castas. Asimismo, dentro de la calidad, Castellanos realizó la distinción entre mulatos, cuarterones y sambagos. En la información se distinguía el género y las edades de la población. La suma total fue de 585 habitantes. Un aspecto que llama la atención en la elaboración de este padrón es el vocabulario empleado por Castellanos en la presentación del documento, pues identificaba a todos los habitantes como “vecinos”, categoría que, como se ha señalado, atravesaba una resignificación dentro del proceso de transición de la cultura política de la época. La distinción final entre las categorías “españoles europeos” y “españoles americanos” e “indios” también es destacable, pues si bien la regulación gaditana precisaba que la población indígena formaba parte de la nacionalidad española, el factor prevaleciente para estos fines clasificatorios fue el criterio étnico.

FIGURA 1

PADRÓN DE LA VILLA DE SANTA Y RANCHERÍA DE CHIMBOTE. 1813

I. 105

Padrón de los vecinos de esta Villa de Santa y Ranchería de Chimbote situada á dos leguas de distancia en el Pueblo nombrado del Ferrol de Yndios Pescadores con un Eclesiástico Hacendado que se dira en su lugar formado por su actual cura Don Manuel Castellanos en dose de Agosto de mil ochocientos trese años

Nombres	Edad	Calidad	Estado
D ^o Yraque Casallo	11	Español	Casado
D ^o Liberto Alvarado	33	Español	Casado
D ^o Miguel Jimenez	12	Español	Soltero
Walteros	30	Viejo	Casado
Josue	30	Viejo	Casado
José María	17	Viejo	Soltero
José Martín	22	Alcalde	Soltero
Mano. Daga	58	Sombingo	Casado
Manuela Jimenez	86	Española	Casada
Prudencio Torres	18	Español	Soltero
Pedro Paredes	11	Español	Soltero
D ^o Maria de la Cruz Jimenez	60	Española	Vieja
Martin Suberanes	38	Alcalde	Casado
Mano. Alva	21	Alcalde	Casado
Marcela Casarico	41	Española	Casada
D ^o Maria Alva	19	Española	Soltera
D ^o Felisiana Alva	11	Española	Soltera
Juan Pablo Yarbua	33	Alcalde	Casado
Diego Cotto	20	Español	Casado
Yusef Yarbua	01	Indiano	Parabola
D ^o Josefa Paredes	21	Española	Vieja
D ^o Paula Sanchez	01	Española	Parabola
Julio Sanchez	12	Indiano	Soltero
Manuel Sanchez	09	Indiano	Soltero
Ped. Contreras	32	Indiano	Soltero
Ignacio Casarico	43	Español	Casado

[Padrón de los vecinos de esta Villa de Santa y Ranchería de Chimbote situada á dos leguas de distancia en el Pueblo nombrado del Ferrol de Yndios Pescadores con un Eclesiástico Hacendado que se dira en su lugar formado por su actual cura Don Manuel Castellanos en dose de Agosto de mil ochocientos trese años]

FUENTE: AAL, ESTADÍSTICA PARROQUIAL: LEGAJOS N.º 4. EXP. N.º VI. 1813.

Cada censo, además, debía incluir el resumen respectivo, también denominado “estado general de la población”. Esta información era consignada en la parte final del documento, como se aprecia en el censo general de los pueblos de Paucartambo y Quiparacra, elaborado por el cura bachiller José Fermín Llanos el 15 de junio de 1813. El documento detalla la población total de españoles americanos (17), españoles europeos (3), mestizos (764), indios (198) y negros (4), de acuerdo con rangos de edad, estado civil y género, haciendo un total de 988 [sic] “parroquianos” (véase figura 2).

FIGURA 2

CENSO GENERAL DE LOS PUEBLOS DE PAUCARTAMBO Y QUIPARACRA. 1813

Doctrina de la Purísima Concepción de Paucartambo de Tarma y en el que se manifiesta un golpe de vista el total de sus vecinos según sus clazas, estado, y edad: y es como se sigue.

Paucartambo, y Quiparacra.

	Españoles americanos		Españoles europeos		Mestizos				Indios				Negros	
	H.	M.	H.	M.	H.	M.	H.	M.	H.	M.	H.	M.	H.	M.
á 7 años	2	2			68	93			25	13				
á 13	2				62	52			10	16				
á 25	1				28	56	57	57	10	16	4		1	1
á 40	1	2			6	13	16	88	2	3			1	1
á 50		2		1		2	29	23	4	2				
á 60		2		1	1		18	25	4	1				
á 70		1					5	12	7	6			5	6
á 80							2	3	5	4			1	3
á 90							2		2	1				
á 100														
Suma	3	7	2	3	1		164	162	25		42	43	9	2
Total							225	164	17		51	43	3	

Hei lo Certifico: Y para q. conste lo firmo en esta Doctrina de la Purísima Concepción de Paucartambo, y Junio 15, de 1813.
Don José Fermín Llanos

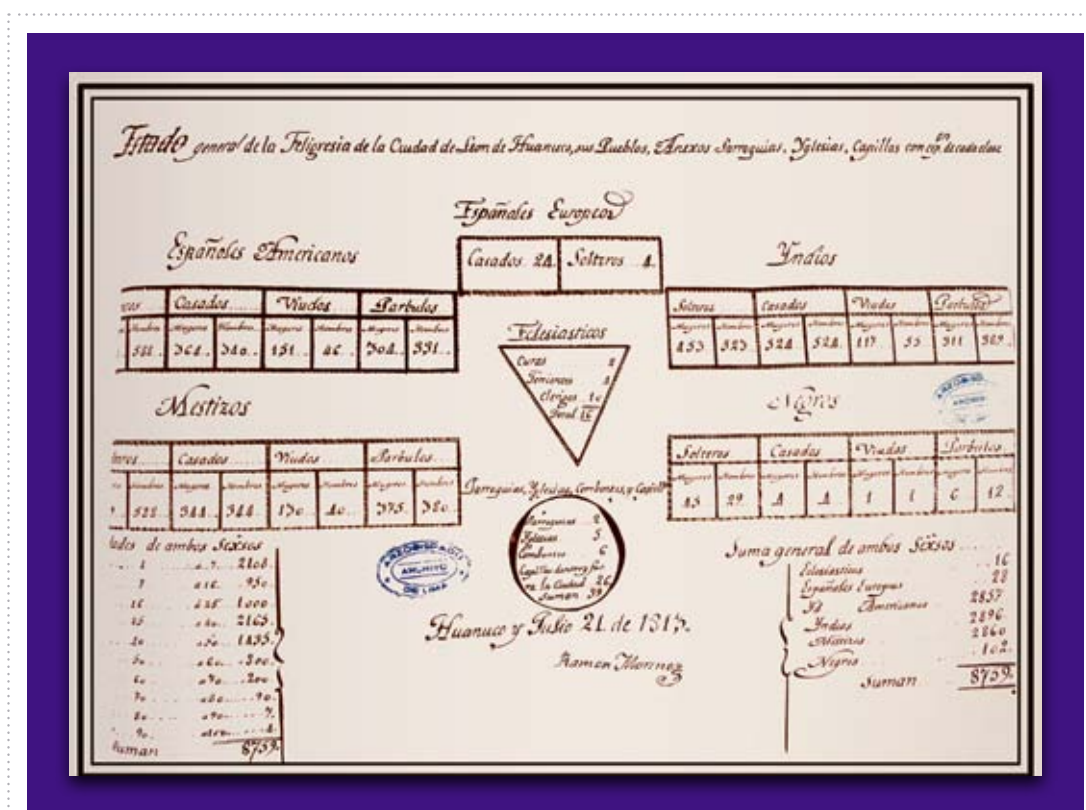
[Censo General de los Feligreses existentes en los dos únicos Pueblos que componen la Doctrina de la Purísima Concepción de Paucartambo de Tarma y en el que se manifiesta a un golpe de vista el total de sus vecinos, según sus clazas, estado, y edad: y es como se sigue]

FUENTE: AAL, ESTADÍSTICA PARROQUIAL: LEGAJOS N.º 3. EXP. N.º LXVIII. 1813.

El cura Ramón Moreno, de la doctrina de Huánuco, siguiendo las especificaciones del arzobispo Bartolomé de las Heras, elaboró nuevamente el padrón de su doctrina, que culminó el 21 de julio de 1813. El estado general de la “feligresía” adjunto al final del documento es un resumen sumamente detallado. La información está organizada en seis categorías: españoles europeos (28), españoles americanos (2857), indios (2896), mestizos (2860), eclesiásticos (16) y negros (102), que hacen un total de 8759 feligreses. En la información de cada categoría se puede distinguir entre solteros, casados, viudos y párvulos (véase figura 3). El resumen elaborado por Moreno destaca, además, por la inclusión de las parroquias, iglesias, conventos y capillas que dan una idea muy completa de la doctrina de Huánuco en 1813.

FIGURA 3

ESTADO GENERAL DE LA FELIGRESÍA DE HUÁNUCO. 1813



[Estado general de la Feligresia de la Ciudad de Leon de Huanuco, sus Pueblos, Anexos, Parroquias, Yglesias, Capillas con explicación de cada clase]

FUENTE: AAL, ESTADÍSTICA PARROQUIAL: LEGAJO N.º 4. EXP. N.º I. 1813.

Esta primera experiencia de la formación de los censos, entre fines de 1812 e inicios de 1813, no fue alentadora en su totalidad, por el contrario, da cuenta de una serie de imprecisiones e improvisaciones y escasa uniformidad en el levantamiento de la información. La premura por realizarlos llevó a los curas doctrineros a cometer errores en no pocas ocasiones. No obstante, hubo curas que llevaron a cabo su tarea con detenimiento. En otros casos, la situación obligó a que se realizaran más bien proyecciones o cálculos sobre antiguos censos. Factores que contribuyeron al retraso en la formación de los censos fueron también la movilidad y ausencia de la población durante el levantamiento, la falta de amanuenses calificados, la sobrecarga de las actividades pastorales de los curas, la falta de modelos para elaborar los censos, entre otros factores. A fin de agilizar la elaboración de los censos, inclusive, se requirió que los curas párrocos fueran auxiliados “por una, dos o tres personas... dividiendo así entre muchos el trabajo material de la operación”. La participación de los diversos actores en la formación del padrón, sin embargo, no estuvo exenta de conflictos. En algunos casos los curas acusaban a los subdelegados de partido de la escasa cooperación en el trabajo, revelando en el fondo una serie de tensiones derivadas de los efectos de la administración local, como puede haber sido el caso del conflicto entre los curas párrocos y el subdelegado del partido de Cotabambas, en la intendencia de Cusco durante junio de 1813 (Rebata, 2015, pp. 180-181). La ausencia o indiferencia del subdelegado del partido fue motivo de quejas por parte de los curas. Sin embargo, la presión que ejercían estas autoridades locales sobre los curas para terminar con la formación de los censos obedeció a evitar el retraso de las elecciones.

Como se ha señalado, en 1813 nuevamente debían realizarse elecciones, y el virrey Abascal tomó sus previsiones para evitar desórdenes como los producidos en la primera elección de Ayuntamiento, de la misma forma que había ocurrido para la elección de los representantes ante las Cortes y diputados provinciales. Con ese fin dirigió un oficio al arzobispo de Lima, Bartolomé de las Heras el 13 de agosto de 1813, en el cual abogaba por una formación de padrones “con más tranquilidad y exactitud que anteriormente” (Gaceta del Gobierno de Lima, 18 de agosto de 1813, pp. 546-548) a fin de “que las sucesivas elecciones de oficios concejiles, y diputados de cortes, se verifiquen sin el desorden y abusos que se han notado en las anteriores”. El virrey consideraba necesario “un censo general de población exactamente clasificado”, pues su objetivo era precisar quiénes eran ciudadanos aptos para emitir el voto en las elecciones populares. Bajo estas premisas se llevó la organización de la segunda experiencia de elaboración de los censos o padrones de población.

La necesidad de contar con un censo de población en el que apareciera claramente quiénes eran los ciudadanos con derecho al voto y fuera apreciado por la población local hizo necesario que cada cura fijara en la puerta de su parroquia, a principios del mes de diciembre, la lista de los ciudadanos con derecho al voto. Se señaló que quien se sintiera agraviado por no estar incluido en la lista tenía el derecho de manifestarlo a los encargados de la formación del censo. De manera que, si el reclamo era justo, el nombre del reclamante se anotaba en el correspondiente censo y lista. Del mismo modo, con objeto “de que los comicios se realicen de un modo legítimo”, se dispuso que los curas debían otorgar a los ciudadanos en el ejercicio

de sus derechos, un boleto sin el cual no se les admitiría el voto. Asimismo, se debía otorgar a la Junta electoral de parroquia una lista igual a la fijada en la puerta de las iglesias para resolver cualquier duda que se pudiera suscitar (Gaceta del Gobierno de Lima, 18 de agosto de 1813, pp. 546-548; El Investigador, 21 de agosto de 1813, pp. 210-212).

El nuevo censo debía consignar los nombres completos de todos los habitantes, sus edades, estados, empleos, oficios o modo de vivir conocidos, “distinguiendo en casillas separadas las clases de ciudadanos, ciudadanas, españoles, españolas, religiosos, religiosas, esclavos, esclavas” incluyendo a los que se encontraban en los hospitales y excluyéndose solo a la tropa veterana, así como a los individuos de la marina que gozaran de sueldo, de lo que darían razón sus jefes. Así clasificada la población, no habría problemas para precisar quiénes eran ciudadanos aptos para emitir su voto en las elecciones populares. La realidad, sin embargo, puso en evidencia que, pese a las instrucciones, los censos no siempre cumplieron a cabalidad con las disposiciones, especialmente, en lo referente a consignar los oficios de la población o el resumen.

Al parecer, esta situación fue común en jurisdicciones con poblaciones pequeñas y homogéneas. El caso del padrón de la doctrina de San Francisco de Anco, elaborado en junio de 1814 por el cura bachiller don Nicolás de la Piedra, es ilustrativo al respecto (véase figura 4), pues se trató de una doctrina compuesta por población indígena en su totalidad como se desprende de la información registrada en el padrón.

FIGURA 4

PADRÓN DE LA DOCTRINA DE SAN FRANCISCO DE ANCO. 1814

		C. C. V. O. S. I. M.						
		F. 7. 2. 1. 2. 3. 4. 5.						
Porta Cuna	El Buelto							
Carlos Fragile	Indio	22						
Samuel Lazaro	Indio	26						
Domingo Vival	Indio	24						
Polentino Lazaro	Indio	22						
Quiñ Lazaro	Indio	14						
Mano Reyel	Indio	26						
Rosa Victoria	Indio	22						
Maria Reyel	Indio	14						
Juan Romero	Indio	24						
Maria Reyel	Indio	20						
Seberino Romero	Indio	14						
Juan Romero	Indio	14						
Pedro Goay	Indio	20						
Theresa Rosa	Indio	26						
Petrona Herminio	Indio	23						
Seberino Miguel	Indio	24						
Antonia Alvarado	Indio	24						
Ante. Navale	Indio	24						
Greg. Juana	Indio	24						
Alfonsa Gravel	Indio	30						
Gregorio Gravel	Indio	30						
Fran. Co. Paula	Indio	55						
Natividad Lucas	Indio	24						
Paula Ant.	Indio	26						
Maria Rosa	Indio	26						
Man. Alonso	Indio	24						
Valentin Formin	Indio	24						
Victoria Pargual	Indio	23						
Bernardo Hato	Indio	24						
Marcela Dacila	Indio	25						
Remun. El Padron	Indio	11	11	2	3	2	6	2
El Poco		11	11	2	3	2	6	2
Total		65						
Nicar. Ma. Pedraza		40	47	6	3	5	14	22
Total Pueb.		105						

FUENTE: AAL, ESTADÍSTICA PARROQUIAL: LEGAJO N.º 4. EXP. N.º XLIII. 1814.

A continuación, se presenta la formación del padrón para los procesos electorales instituidos a través de la Constitución gaditana y la normativa para el primer proceso electoral republicano de 1822. Los censos o padrones que se encuentran en el Archivo Arzobispal de Lima, Archivo Histórico de la Municipalidad de Lima y Biblioteca Nacional del Perú dan cuenta, en el caso del periodo virreinal, de las diferentes formas que tuvieron los curas doctrineros para levantar y organizar la información de la población en las diversas parroquias del Perú.

A. La formación del Padrón Electoral para las elecciones de diputados para las Cortes

Una de las instituciones esenciales dentro del nuevo sistema político establecido con la Constitución gaditana y el Decreto del 23 de mayo de 1812 (Decreto CLXII de 23 de mayo de 1812. Convocatoria para las Cortes Ordinarias del 1º de octubre de 1813) fueron las Cortes Ordinarias, instancias de gobierno que debían reunir cada año a todos los representantes de la monarquía española en la metrópoli. La convocatoria para la reunión de las primeras Cortes Ordinarias se programó para el 1º de octubre de 1813. Se trató de la primera conformación de Cortes estipulada por la Constitución, y la primera en introducir nuevas prácticas electorales en medio de una cultura política todavía de Antiguo Régimen. La conformación de las Cortes Ordinarias, en efecto, implicó la organización de procesos electorales en los cuales, por primera vez, se introducía la elección popular sobre la base del sufragio universal indirecto, como parte esencial del proceso de elección. Una experiencia nunca antes realizada en el mundo hispanoamericano, pues los procesos que habían servido para la elección de los diputados a las Juntas e inclusive para las Cortes Generales y Extraordinarias, habían recaído en el “sistema de la suerte”. Un sistema en el que solo participaban los grandes electores del antiguo cabildo de Antiguo Régimen, es decir los regidores y procuradores perpetuos, que escogían tres candidatos de entre los cuales, a través del sorteo, seleccionaban a un ganador.

En efecto, para la representación del virreinato peruano ante la Junta Central en 1809, y para las Cortes Generales y Extraordinarias de 1810 y 1811, se había empleado esta antigua práctica electoral. José Silva y Olave, rector de la Universidad de San Marcos, fue elegido representante por el Perú ante la Junta Central, imponiéndose ante el abogado limeño José Baquijano y Carrillo mediante este sistema (Peralta, 2012, p. 303). Pero esta modalidad para la elección de los representantes a las Cortes, y en general todos los procesos de elección, cambiaron completamente con la Constitución gaditana, que estableció para el caso de las Cortes un proceso de elección indirecto y en cuatro grados que debía llevarse en las tres instancias señaladas anteriormente: junta parroquial, junta de partido y junta provincial.

La elección de diputados para las Cortes Ordinarias para los años 1813-1814, además de la regulación constitucional, contó con instrucciones precisas emitidas por las Cortes para las provincias de ultramar, adjuntas en el Decreto de 23 de mayo de 1812 (Decreto CLXII. Instrucción conforme a la cual deberán celebrarse en las provincias de ultramar las elecciones de Diputados de Cortes para las ordinarias del año próximo de 1813). De acuerdo con la Instrucción, el proceso electoral debió iniciarse con la conformación de juntas preparatorias en las capitales de los virreinos y capitanías de los territorios de ultramar. La Junta Preparatoria, instalada en Lima en octubre de 1812, estuvo integrada por el virrey Fernando de Abascal, el arzobispo Bartolomé de las Heras, el intendente Juan María Gálvez Paz, el alcalde ordinario más antiguo Andrés Salazar y Muñatones, el regidor decano Antonio Elizalde, el regidor y síndico

procurador Manuel de la Guerra, el representante de la Real Hacienda del Virreinato José Herrera y Sentmanat, y dos vecinos notables de la ciudad: el marqués de Zelada de la Fuente y Matías de Larreta (Paniagua, 2003a, p. 123).

Una de las funciones asignadas a la Junta Preparatoria, y para la cual era necesario contar con los censos de población, fue el cálculo del número de diputados que debía corresponderle al virreinato del Perú ante las Cortes según lo establecido en la Constitución. La Instrucción, expedida por las Cortes al respecto, enfatizaba el procedimiento que debía seguir la Junta para llegar a esta determinación:

(...) tendrá presentes los censos de la población más auténticos entre los últimamente formados, o a falta de ellos formará el cálculo de la población por los medios más explícitos y exactos que fuere posible, y con arreglo a la base de un Diputado por cada setenta mil personas de las comprendidas en el artículo 29 de la Constitución, y a los censos de la población, designará a los Diputados de Cortes propietarios y suplentes que corresponden a su territorio (...) (art. 4).

Se incluían, dentro de las 70.000 almas, no solo a los vecinos ciudadanos españoles, indígenas y mestizos, sino a las castas y libertos (Rebata, 2015, p. 153). Como esta determinación debía realizarse sobre la base de los últimos censos practicados en el Perú, la Junta Preparatoria ordenó al respecto tomar noticia de la “Contaduría de tributos del último censo de los indios de la comprehensión de este Virreinato y las demás que sean conducentes para el mayor esclarecimiento de la materia” (CDIP, 1972, p. 198). Finalmente, sobre la base de la Contaduría de tributos del último censo de indios, el censo de 1793, efectuado por disposición del virrey Francisco Gil de Taboada y las informaciones de la intendencia de Puno y las gobernaciones de Guayaquil y Chiloé, fue que la Junta Preparatoria resolvió que la representación peruana para las Cortes Ordinarias debía estar conformada por 22 diputados. Esta representación fue elaborada sobre la base de una población estimada total de 1,509.551 almas,³ que comprendía a españoles, indígenas, mestizos y castas.

La Junta Preparatoria de Lima también determinó la división del virreinato en diez circunscripciones electorales conformadas por ocho intendencias y dos gobernaciones. Las ocho intendencias, asimismo, se dividían en partidos, los mismos que, a su vez, se integraban por jurisdicciones eclesiásticas como doctrinas o demás cuerpos políticos como pueblos, bases jurisdiccionales sobre las cuales se llevaba a cabo el primer grado de votación establecido por la constitución, es decir las elecciones parroquiales (Rebata, 2015, p. 154).

³ Las intendencias a su vez se dividían en partidos, dentro de los cuales se encontraban las doctrinas y pueblos. Estas jurisdicciones fueron las bases sobre las que, previo cálculo de la población, se organizaron las elecciones parroquiales, que daban inicio a los procesos electorales. En el caso de las elecciones para Cortes, de cuatro grados.

La Junta Preparatoria, asimismo, resolvió un total de 68 electores (Eguiguren, 1912, pp. 199-200). La información recopilada sobre la población del virreinato del Perú hacia 1812 fue remitida a las Cortes Generales y Extraordinarias en febrero de 1813 (Eguiguren, 1912, pp. 217-219). La distribución de la población y diputados entre intendencias y gobernaciones quedó establecida de la siguiente manera:

TABLA 1

ESTADO DE LA POBLACIÓN, DIPUTADOS PARA CORTES Y ELECTORES CORRESPONDIENTES AL PERÚ EN CONFORMIDAD A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA. 1812

Distritos electorales (intendencias y gobernaciones)	Población	Diputados propietarios	Diputados suplentes	Electores
Arequipa	145.207	2	1	7
Cusco	220.742	3	1	11
Huamanga	115.230	2	1	7
Huancavelica	62.916	1	1	5
Lima	154.944	2	1	8
Puno	186.682	3	1	9
Tarma	213.483	3	1	9
Trujillo*	276.347	4	1	12
Guayaquil	72.000	1	1	-
Chiloé, Valdivia y Osorno	62.000	1	1	-
Total	1,509.551	22	10	68

*A efectos de la representación para Cortes, las gobernaciones de Maynas con 4.000 almas y Quijos con 4.200 pasaron a formar parte de la intendencia de Trujillo.

FUENTE: PANIAGUA, 2003A, pp. 125-126.

Pero la función más compleja asignada a la Junta Preparatoria de Lima fue la elaboración de los censos o padrones electorales que sirvieran de base para identificar a los vecinos ciudadanos con voz activa y pasiva; un trabajo muy delicado dada la inexistencia de censos o padrones de población actualizados que sirvieran para este fin.

En este escenario, la ausencia de censos o padrones de población actualizados constituyó un problema para el desarrollo de las elecciones para representantes a las Cortes, diputaciones provinciales y las del Ayuntamiento Constitucional. Esta situación y las presiones desde la metrópoli para llevar a cabo los procesos electorales condujeron a la Junta Preparatoria a recurrir a los servicios de las autoridades eclesiásticas locales, instancias con una amplia experiencia en la administración de la población con fines fiscales o religiosos, para el levantamiento de los censos de población.

Como se señaló anteriormente, la elaboración de los censos con fines electorales se inició a través de un bando emitido por el Gobierno central el 22 de noviembre de 1812. Se trató de uno de los primeros documentos en los que el virrey Abascal planteaba las pautas para su ejecución, enfatizando en la necesidad de investigar en cada casa y registrar aspectos de cada individuo con el fin de determinar si podía ser considerado ciudadano elector. Los padrones de población, de acuerdo con la comunicación del arzobispo Bartolomé de las Heras, debían contener, además, resúmenes o estados generales sobre la población de las parroquias empadronadas al final de cada censo (Rebata, 2015, p. 163).

Uno de los expedientes que mejor ilustra este requerimiento, corresponde al resumen del censo practicado en el partido de Cañete, en la intendencia de Lima, en diciembre de 1812, es decir a pocos meses de establecidas las regulaciones para el empadronamiento de “almas”, denominación usada por los curas doctrineros al momento de organizar la información. El expediente contiene siete resúmenes de las doctrinas o pueblos que integraban la circunscripción de Cañete. Cada resumen conserva el nombre del párroco o teniente cura, la fecha del levantamiento del censo, cantidad de personas, de vecinos ciudadanos, de compromisarios y de electores parroquiales. En ese sentido, es uno de los expedientes que muestra de manera más completa la cantidad de almas y vecinos ciudadanos que existían en cada pueblo, así como los procedimientos para determinar con exactitud la cantidad de electores parroquiales y compromisarios que se desprendía con respecto a la cantidad de vecinos ciudadanos (véase figura 5). Las siete doctrinas o pueblos que formaban parte del partido de Cañete hacia 1812, de acuerdo con la tabla 2 fueron las siguientes:

TABLA 2

RESUMEN DEL PADRÓN ELECTORAL DE LAS DOCTRINAS O PUEBLOS DEL PARTIDO DE CAÑETE. 1812

Doctrina o pueblo	Cura vicario	Fecha del censo	Personas	Vecinos ciudadanos	Electores parroquiales
Santiago de Almagro de Chíncha	Pedro Eliodoro Sánchez	18 diciembre	1841	368	2
Santo Domingo el Real de Chíncha	Francisco María de Adurriaga	19 diciembre	2913	582	3
Santiago de Lunahuaná	José Simón Muñoz	15 diciembre	1868	373	2
San Francisco de Pacarán	Gregorio Bedoya	19 diciembre	669	168	1
San Vicente de Cañete	Francisco Maeda	20 diciembre	1119	192	1
San Pedro de Coayllo	José Huenca	22 diciembre	1014	203	1
Nuestra Señora de la Asunción de Chilca	Gregorio Carrión	26 diciembre	2700	540	3

FUENTE: AHML, REGISTROS CÍVICOS, EXP. N.º 3. 1812.

FIGURA 5

RESÚMEN DEL PADRÓN DE LA DOCTRINA DE SAN FRANCISCO DE PACARÁN,
PARTIDO DE CAÑETE. 1812

Un cuarto.

SELLO CUARTO, UN CUARTILLO, AÑOS DE MIL OCHOCIENTOS Y ONCE, Y MIL OCHOCIENTOS Y DOCE.

Plan que manifiesta el numero de Personas, y Vecinos de España los de este Pueblo de S. Fran. de Pacarán, en virtud del ultimo Censo formado p. el S. D. J. D. Greg. Ochoa, cura y Ori. de esta doctrina, en 12 de dict. de 1812.

Personas.....	662
Vecinos.....	168

Respecto que segun el Censo formado p. el S. D. J. D. Greg. Ochoa se hallan en el Censo Setenta y ocho Vecinos Ciudadanos: se declara correspondiente, un Eleccion parroquial, segun fuese al Art. 38. y en su consecuencia guardara en cue, ala Vicaria de los Comisionarios, y Dho. Eleccion en forma de Parroquia, con arreglo al Art. 42. de la Constitucion extendiendose a continuacion la Causa para Celebrarse, como de praxe en el S. D. S. Fran. de Pacaran dia 24. de 1812.

Antonio M. Pardo
Diego Llerena
Vicario

FUENTE: AHML, REGISTROS CÍVICOS, EXP. N.º 3. 1812.

B. La formación del Padrón Electoral para las elecciones de las diputaciones provinciales

Los procesos de elección de los siete representantes para cada diputación provincial se llevaron a cabo por los electores de partido un día después de la elección de los diputados a Cortes (art. 328). Se trató de elecciones que empleaban el mismo sistema indirecto en grados. Para el caso del Virreinato peruano, las diputaciones provinciales establecidas en sesión de 8 de enero de 1813 correspondieron a las dos audiencias del virreinato: Lima y Cusco.

C. La formación del Padrón Electoral para las elecciones de representantes de los ayuntamientos constitucionales

Las elecciones para los ayuntamientos constitucionales fueron reguladas mediante el Decreto de 23 de mayo de 1812 (Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812. Formación de los ayuntamientos constitucionales). Su realización en el Virreinato peruano fue anunciada por el virrey Abascal el 31 de octubre del mismo año. Se trataba de elecciones que, de acuerdo con el marco normativo constitucional, debían celebrarse en el mes de diciembre de cada año a través de un sistema de elección indirecto de dos grados, quiere decir que los ciudadanos reunidos de cada pueblo elegían a pluralidad de votos, y con proporción a su vecindario, determinado número de electores (art. 313), los mismos que nombraban en el mismo mes, y a pluralidad absoluta de votos, al alcalde o alcaldes, regidores y procurador o síndicos procuradores, para que entrasen a ejercer sus cargos el 1° de enero del siguiente año (art. 314).

En su primera versión estas elecciones se llevaron a cabo entre diciembre de 1812 e inicios de 1813. Su desarrollo fue dirigido por la Junta Preparatoria que, una vez instalada, tuvo que determinar la cantidad de vecinos ciudadanos que participarían en el proceso para a partir de ello determinar el número de electores de cada Ayuntamiento. Se estableció la proporción de nueve electores cuando se trataba de menos de doscientos ciudadanos; 17 electores, cuando se trataba de entre doscientos y mil ciudadanos, y 25 cuando habían más de mil ciudadanos (Núñez, 2005). Los ciudadanos con voto tenían que cumplir con las siguientes características:

Todos los vecinos en quienes concurren las calidades que exige la constitución nacional y los eclesiásticos seculares, excluyéndose a los religiosos y a los militares, a la tropa viva que se hallen en actual servicio por no tener domicilio ni vecindario fijo y del propio modo a los pupilos y menores a no ser que se dirijan por sí administrando sus bienes, por requerirse maduro juicio para el acierto en asunto que tanto interesa al público (Citado por Peralta, 2012, p. 305).

Para el caso del Ayuntamiento constitucional de Lima, de un total de 56.000 habitantes empadronados sobre la base del censo realizado en 1793, la Junta preparatoria calculó la existencia, de 5.200 vecinos ciudadanos en las seis parroquias comprendidas en su jurisdicción: San Lázaro, San Sebastián, San Marcelo, Catedral, Santa Ana y Cercado. A partir de esta cantidad se eligió a 25 electores que debían elegir a los dos alcaldes, 16 regidores y dos síndicos procuradores que le correspondían (Peralta, 2012, p. 305).

Las primeras elecciones populares se realizaron el 9 de diciembre de 1812 y la elección de los representantes del Ayuntamiento, el 13 de diciembre. Fue un proceso complicado en el cual afloraron una serie de tensiones entre la facción del virrey Abascal y los miembros de la elite criolla que resultaron ganadores del proceso, pues implicaba la pérdida de poder de quienes poseían los cargos en el cabildo. En efecto, la introducción de nuevas prácticas políticas para la formación de los ayuntamientos fue materia de una serie de disputas. La elección de los cargos hizo aflorar las tensiones entre peninsulares y criollos por el acceso a los empleos, y pugnas jurisdiccionales entre españoles e indígenas.

Frente a los desórdenes ocasionados en la primera versión de los procesos electorales, como se señaló anteriormente, Abascal dirigió un oficio al cabildo de Lima el 17 de agosto de 1813, en el cual ordenaba la pronta ejecución de un nuevo censo de las parroquias de la circunscripción (AHML, 1813) a un regidor y un cura. Un mes después, el 17 de septiembre el cabildo eligió a los regidores que debían participar en la formación de los censos de las seis parroquias de la capital: el conde de la Vega del Ren (catedral), Francisco Álvarez Calderón (Santa Ana), Juan de Berindoaga (San Lázaro), Francisco Carrillo de Córdoba y Mudarra (San Sebastián), Santiago Manco (San Marcelo) y José María Galdiano (El Cercado). Los liberales limeños del ayuntamiento obtuvieron casi todos los cargos para formar los censos. Sin embargo, hubo vacíos y omisiones en su elaboración. *El Investigador* señalaba al respecto que los gallinazos también debieron haber sido inscritos en los censos pues también eran “verdaderos ciudadanos” (El Investigador, 18 de octubre de 1813, p. 190). Se criticó cierta parcialidad en la inclusión y exclusión de determinadas personas. Se criticó también la exclusión de familiares y sirvientes de veteranos de tropa. Las omisiones disminuían el número de la población de la provincia y, en consecuencia, se limitaba el número de los diputados y de los miembros del ayuntamiento, pues ambos estaban supeditados al cálculo de la población (Paniagua, 2003a, p. 221).

El oficio dirigido por el virrey al arzobispo de Lima para el levantamiento de censos de población idóneos para superar las falencias del primer proceso también fue dirigido a diversas provincias. En Puno, el intendente Manuel Quimper lo recibió el 15 de septiembre de 1813. Sin embargo, pese a su buena voluntad por llevar a cabo la formación de estos, el intendente señalaba los problemas que habían surgido al encargar a los subdelegados de su distrito el pronto y escrupuloso cumplimiento de la formación del censo:

Pero como los curas, no se hayan movidos a la realización de los extractos que les competen mirando indiferentemente tan interesante asunto, de aquí es, que se halle acaso ni aún iniciado a pesar de que V.E. me previno haberlo encargado al Y.H. Diocesano: por eso, si a fin de dar el debido lleno a lo mandado por VE en 15 del corriente, he circulado su última superior orden de 23 del próximo pasado noviembre y no descansaré hasta que se logre el efecto propuesto (Carta al Virrey, 18 de diciembre de 1813).

D. La formación del padrón para las elecciones de diputados para el Congreso Constituyente de 1822

Después de la proclamación de la independencia en Lima en 1821, el general San Martín abolió la constitución de Cádiz que había sido retomada en el virreinato en 1820 con el regreso del liberalismo a España. De manera que en los departamentos libres del Perú la presión por convocar a un Congreso Constituyente se hizo más fuerte y con ella la necesidad de elaborar un reglamento para regular su elección. Inspirado en el *Reglamento provisional que establece el método de las elecciones municipales presentado por la Comisión Nombrada al efecto*, de 1821, que nunca fue aplicado pese a ser firmado por San Martín y Monteagudo, el *Reglamento de Elecciones de Diputados* de 1822 marcó una ruptura con la herencia gaditana al introducir el voto directo (Del Águila, 2010, p. 49) es decir, la eliminación del sistema de grados que había regido en las elecciones virreinales. El objeto de esta modificación del sufragio descansaba en el objetivo de atraer al pueblo a la causa republicana (Paniagua, 2003a, p. 311), motivando el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos (Del Águila, 2010, p. 51).

Como se señaló anteriormente, para obtener el derecho de ciudadanía con voz activa, el reglamento estableció como requisito el haber nacido libre en el Perú, ejercer alguna profesión o industria útil, poseer una renta o propiedad que produjera 500 pesos en Lima, 300 en la costa y 200 en la sierra, estar casado o haber cumplido 21 años y tener casa abierta. Para obtener la voz pasiva, se requería contar con 25 años, aunque los extranjeros, además, debían ser casados; y poseer 2.000 pesos anuales de renta en la costa y 500 pesos en el resto del país. Una vez establecidas estas bases y vallas de carácter económico, el derecho a la ciudadanía en realidad no quedaba del todo extendido sino más bien restringido.

De acuerdo con el reglamento, la formación del Padrón Electoral, así como la expedición del boleto de sufragio, fue una responsabilidad municipal asignada a una comisión integrada por cuatro miembros y encabezada por el presidente del departamento o el primer alcalde. Su función fue calificar a los ciudadanos sufragantes según el censo que se formara, llevar a cabo las elecciones preparatorias, es decir, aquellas conducentes a la formación de las mesas de votación por cada parroquia. En las poblaciones pequeñas, además, quedaban excusadas las formalidades del reglamento, bastando solo la “notoriedad” para la calificación de los ciudadanos (art. 3). Finalmente, el padrón debía incluir a los ciudadanos hábiles para intervenir activa y pasivamente en la elección, por orden alfabético (art. 4).

El reglamento también estableció las circunscripciones electorales para este proceso. El territorio de la República fue distribuido en once departamentos, entre los cuales además de los departamentos libres, se tuvieron en cuenta los del centro y sur andino, que permanecían bajo la administración virreinal, entre ellos Huamanga, Huancavelica, Cusco, Arequipa y Puno. Se determinó que cada departamento debía de contar con un diputado por cada quince mil habitantes y uno más si tuviese 7500 o más (véase [tabla 3](#)). Este cálculo se realizó sobre la base del Censo de 1797. La base de la organización del Padrón Electoral, sin embargo, continuó asentada en las parroquias, que mantuvieron su rol como las circunscripciones básicas sobre las cuales se organizó el proceso electoral.

TABLA 3

DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS POR DEPARTAMENTOS SEGÚN LA POBLACIÓN. 1822

Departamento	Población	Diputados propietarios	Diputados suplentes
Lima	119.700	8	4
La Costa	29.412	2	1
Huaylas	114.062	8	4
Tarma	86.777	6	3
Trujillo	230.970	15	7
Cusco	216.382	14	7
Arequipa	136.812	9	4
Huamanga	111.559	7	3
Huancavelica	48.049	3	1
Puno	100.000	6	3
Maynas y Quijos	15.000	1	1
Total	1,208.723	79	38

FUENTE: PANIAGUA, 2003A P. 315.

Las elecciones en el departamento de Lima se organizaron sobre la base de 34 parroquias, distribuidas de acuerdo con la tabla 4. Lima mantuvo las seis parroquias correspondientes a su jurisdicción virreinal establecidas en las elecciones gaditanas. De un total de 119.700 habitantes estimados en el censo de 1797, los ciudadanos sufragantes ascendieron a 8280 (Paniagua, 2003a, p. 326).

TABLA 4

PARROQUIAS DEL DEPARTAMENTO DE LIMA PARA ELECCIONES DE DIPUTADOS. 1822

1	Sagrario	18	Huarochirí
2	San Sebastián	19	San Mateo de Guanchar
3	Santa Ana	20	Yauli
4	San Marcelo	21	San Pedro de Casta
5	San Lázaro	22	Carampoma
6	Santiago del Cercado	23	San Damián
7	Bellavista	24	San Lorenzo de Quinti
8	Magdalena del Mar (Pueblo Libre)	25	San José de los Chorrillos
9	Surco de Lima	26	Santo Domingo de los Olleros
10	San Pedro de los Chorrillos	27	Magdalena de Pampas
11	Lurín	28	San Cristóbal de Huáne
12	Pachacamac	29	Turipampa
13	Cañete	30	Yauyos
14	Ate	31	Ayaviri
15	Carabayllo	32	Omas
16	Santa Eulalia	33	Cocha-Laraos
17	San Juan de Matucana	34	Chilca

FUENTE: PANIAGUA, 2003A, p. 326.

Las elecciones en otros departamentos tuvieron su propia dinámica y calendario. Resalta entre ellos, el departamento de La Costa, creado por el Reglamento Provisorio de Huaura el 12 de febrero de 1821. Conformado por las provincias de Chancay, Santa y Canta, y con Huaura como capital, las elecciones en este departamento constituyen uno de los expedientes más completos de los procesos electorales que se conservan en la Biblioteca Nacional del Perú. De acuerdo con el libro de actas, las elecciones parroquiales en los pueblos de las tres provincias del departamento se celebraron en el mes de julio de 1822 (véase figura 6). En el pueblo de San Buenaventura, circunscripción de la provincia de Canta, el padrón contuvo 400 sufragantes que, curiosamente, otorgaron su voto por unanimidad al teniente coronel del Ejército Libertador y jefe de la provincia, don Toribio Dávalos. Este hecho denota los riesgos que implicaba asignar a los funcionarios municipales la tarea de calificar a los sufragantes y constituir las mesas, pues era sabido que quien tenía el control de la mesa de sufragantes podía influir en la elección. Similar situación ocurrió en otras circunscripciones parroquiales del departamento de La Costa donde los candidatos también ganaron por unanimidad (Paniagua, 2003a, p. 299).

En síntesis, la instauración del sistema representativo en el Perú virreinal a la luz de la Constitución de Cádiz en 1812 marcó el inicio de la formación de los padrones o censos para llevar a cabo los procesos electorales modernos bajo criterios de ciudadanía y representación. La elaboración de estos instrumentos fue todo un reto para una sociedad que aún se encontraba inmersa en una cultura política de Antiguo Régimen.

Esta tarea recayó básicamente en manos de la Iglesia, una institución que había asumido la responsabilidad del recuento de las almas como parte de sus tareas de oficio en la administración parroquial. Esta experiencia junto al respeto político hacia la institucionalidad de la Iglesia, explican la participación de las autoridades eclesiásticas en la organización de los padrones o censos para la ejecución de los procesos electorales establecidos por la Constitución gaditana. Esta labor, sin embargo, no fue sencilla y reveló las tensiones existentes entre las autoridades locales que también participaron en su elaboración. Este experimento de corte liberal, asimismo, planteó la redefinición de conceptos y el surgimiento de nuevos actores y valores políticos. La expansión de la ciudadanía, en ese sentido, constituye uno de los principales aspectos que tienen lugar desde entonces hasta fines del siglo XIX. La inclusión en específico de la población indígena como parte de la nación española constituye un avance en términos de ciudadanía y representación.

La transición hacia la República, desde 1821, sin embargo, no significó un rompimiento radical con la organización electoral virreinal. La nueva forma política, en efecto, no planteó la adopción inmediata de nuevas jurisdicciones electorales sobre las cuales organizar los procesos de elección ni un abandono inmediato de los valores de Antiguo Régimen ni de los rituales religiosos presentes en los procesos electorales. Como se ha explicado, la circunscripción parroquial mantuvo su rol básico en la organización del territorio con fines electorales, así como los valores de vecindad convivieron con criterios modernos como propiedad y fiscalidad al momento de definir al ciudadano de la República.

FIGURA 7

EXTRACTO DEL PADRÓN ELECTORAL DE AMERICANOS COMPRENDIDOS EN LA DOCTRINA DE SAN BUENAVENTURA. 1822

<i>Lista de los americanos que concurran a votar en la doctrina de San Buenaventura el día 1.º de enero de 1822.</i> Don Juan Pablo... 1. Don Juan Pablo... 2. Don Juan Pablo... 3. Don Juan Pablo... 4. Don Juan Pablo... 5. Don Juan Pablo... 6. Don Juan Pablo... 7. Don Juan Pablo... 8. Don Juan Pablo... 9. Don Juan Pablo... 10. Don Juan Pablo... 11. Don Juan Pablo... 12. Don Juan Pablo... 13. Don Juan Pablo... 14. Don Juan Pablo... 15. Don Juan Pablo... 16. Don Juan Pablo... 17. Don Juan Pablo... 18. Don Juan Pablo... 19. Don Juan Pablo... 20. Don Juan Pablo... 21. Don Juan Pablo... 22. Don Juan Pablo... 23. Don Juan Pablo... 24. Don Juan Pablo... 25. Don Juan Pablo... 26. Don Juan Pablo... 27. Don Juan Pablo... 28. Don Juan Pablo... 29. Don Juan Pablo... 30. Don Juan Pablo... 31. Don Juan Pablo... 32. Don Juan Pablo... 33. Don Juan Pablo... 34. Don Juan Pablo... 35. Don Juan Pablo... 36. Don Juan Pablo... 37. Don Juan Pablo... 38. Don Juan Pablo... 39. Don Juan Pablo... 40. Don Juan Pablo... 41. Don Juan Pablo... 42. Don Juan Pablo... 43. Don Juan Pablo... 44. Don Juan Pablo... 45. Don Juan Pablo... 46. Don Juan Pablo... 47. Don Juan Pablo... 48. Don Juan Pablo... 49. Don Juan Pablo... 50. Don Juan Pablo... 51. Don Juan Pablo... 52. Don Juan Pablo... 53. Don Juan Pablo... 54. Don Juan Pablo... 55. Don Juan Pablo... 56. Don Juan Pablo... 57. Don Juan Pablo... 58. Don Juan Pablo... 59. Don Juan Pablo... 60. Don Juan Pablo... 61. Don Juan Pablo... 62. Don Juan Pablo... 63. Don Juan Pablo... 64. Don Juan Pablo... 65. Don Juan Pablo... 66. Don Juan Pablo... 67. Don Juan Pablo... 68. Don Juan Pablo... 69. Don Juan Pablo... 70. Don Juan Pablo... 71. Don Juan Pablo... 72. Don Juan Pablo... 73. Don Juan Pablo... 74. Don Juan Pablo... 75. Don Juan Pablo... 76. Don Juan Pablo... 77. Don Juan Pablo... 78. Don Juan Pablo... 79. Don Juan Pablo... 80. Don Juan Pablo... 81. Don Juan Pablo... 82. Don Juan Pablo... 83. Don Juan Pablo... 84. Don Juan Pablo... 85. Don Juan Pablo... 86. Don Juan Pablo... 87. Don Juan Pablo... 88. Don Juan Pablo... 89. Don Juan Pablo... 90. Don Juan Pablo... 91. Don Juan Pablo... 92. Don Juan Pablo... 93. Don Juan Pablo... 94. Don Juan Pablo... 95. Don Juan Pablo... 96. Don Juan Pablo... 97. Don Juan Pablo... 98. Don Juan Pablo... 99. Don Juan Pablo... 100.	<i>Don Juan Pablo... 69 Don Juan Pablo... 70 Don Juan Pablo... 71 Don Juan Pablo... 72 Don Juan Pablo... 73 Don Juan Pablo... 74 Don Juan Pablo... 75 Don Juan Pablo... 76 Don Juan Pablo... 77 Don Juan Pablo... 78 Don Juan Pablo... 79 Don Juan Pablo... 80 Don Juan Pablo... 81 Don Juan Pablo... 82 Don Juan Pablo... 83 Don Juan Pablo... 84 Don Juan Pablo... 85 Don Juan Pablo... 86 Don Juan Pablo... 87 Don Juan Pablo... 88 Don Juan Pablo... 89 Don Juan Pablo... 90 Don Juan Pablo... 91 Don Juan Pablo... 92 Don Juan Pablo... 93 Don Juan Pablo... 94 Don Juan Pablo... 95 Don Juan Pablo... 96 Don Juan Pablo... 97 Don Juan Pablo... 98 Don Juan Pablo... 99 Don Juan Pablo... 100</i>	<i>Don Juan Pablo... 360 Don Juan Pablo... 361 Don Juan Pablo... 362 Don Juan Pablo... 363 Don Juan Pablo... 364 Don Juan Pablo... 365 Don Juan Pablo... 366 Don Juan Pablo... 367 Don Juan Pablo... 368 Don Juan Pablo... 369 Don Juan Pablo... 370 Don Juan Pablo... 371 Don Juan Pablo... 372 Don Juan Pablo... 373 Don Juan Pablo... 374 Don Juan Pablo... 375 Don Juan Pablo... 376 Don Juan Pablo... 377 Don Juan Pablo... 378 Don Juan Pablo... 379 Don Juan Pablo... 380 Don Juan Pablo... 381 Don Juan Pablo... 382 Don Juan Pablo... 383 Don Juan Pablo... 384 Don Juan Pablo... 385 Don Juan Pablo... 386 Don Juan Pablo... 387 Don Juan Pablo... 388 Don Juan Pablo... 389 Don Juan Pablo... 390 Don Juan Pablo... 391 Don Juan Pablo... 392 Don Juan Pablo... 393 Don Juan Pablo... 394 Don Juan Pablo... 395 Don Juan Pablo... 396 Don Juan Pablo... 397 Don Juan Pablo... 398 Don Juan Pablo... 399 Don Juan Pablo... 400</i>	<i>Capitulos de la doctrina de San Buenaventura que se han de leer en la doctrina de San Buenaventura el día 1.º de enero de 1822.</i> <i>Don Juan Pablo... 360 Don Juan Pablo... 361 Don Juan Pablo... 362 Don Juan Pablo... 363 Don Juan Pablo... 364 Don Juan Pablo... 365 Don Juan Pablo... 366 Don Juan Pablo... 367 Don Juan Pablo... 368 Don Juan Pablo... 369 Don Juan Pablo... 370 Don Juan Pablo... 371 Don Juan Pablo... 372 Don Juan Pablo... 373 Don Juan Pablo... 374 Don Juan Pablo... 375 Don Juan Pablo... 376 Don Juan Pablo... 377 Don Juan Pablo... 378 Don Juan Pablo... 379 Don Juan Pablo... 380 Don Juan Pablo... 381 Don Juan Pablo... 382 Don Juan Pablo... 383 Don Juan Pablo... 384 Don Juan Pablo... 385 Don Juan Pablo... 386 Don Juan Pablo... 387 Don Juan Pablo... 388 Don Juan Pablo... 389 Don Juan Pablo... 390 Don Juan Pablo... 391 Don Juan Pablo... 392 Don Juan Pablo... 393 Don Juan Pablo... 394 Don Juan Pablo... 395 Don Juan Pablo... 396 Don Juan Pablo... 397 Don Juan Pablo... 398 Don Juan Pablo... 399 Don Juan Pablo... 400</i>
--	--	---	---

FUENTE: BNP, MANUSCRITOS D12651. 1822.

CAPÍTULO II

EL PADRÓN ELECTORAL
DESDE EL DEBATE EN
LA LEY DE ELECCIONES
DE 1896 HASTA LAS
ELECCIONES
PRESIDENCIALES
DE 1899

EL PADRÓN ELECTORAL DESDE EL DEBATE EN LA LEY DE ELECCIONES DE 1896 HASTA LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1899¹

—◇— MIGUEL ÁNGEL CCASANI CONDO —◇—

En los últimos años del siglo XIX, el gobierno de Nicolás de Piérola promovió diversas reformas electorales que afectaron la participación política de la población peruana. Un hecho que resalta en este escenario fue la aprobación de la *Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896*, pues, a partir de ella, se realizaron cambios que determinaron el sistema electoral en el Perú durante gran parte del siglo XX. Estas reformas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- » Instauración oficial del voto directo (implicó la eliminación de los intermediarios entre los votantes y los candidatos);
- » Creación de la Junta Electoral Nacional (órgano independiente encargado del proceso de sufragio);
- » Prohibición del voto a los analfabetos (y la posterior reducción de la masa votante del país);
- » Redefinición del ciudadano y su relación con el mayor contribuyente (es decir, categorizar según la capacidad económica y aporte al Estado);
- » Inclusión de los mayores contribuyentes como colaboradores públicos del trabajo electoral.

Los posibles avances que la nueva ley parecía ofrecer para la renovación del sistema electoral, sin embargo, implicaron la restricción de la participación política de un importante sector de la población peruana, mientras que los planes a favor de la representación ciudadana que se terminaron adoptando en el camino, favorecieron puntualmente al partido de gobierno. Esta reforma trajo consecuencias directas en votaciones posteriores, como las elecciones presidenciales de 1899, y su impacto continuó vigente en el sistema político durante gran parte del siglo XX.

Uno de los aspectos centrales de la discusión en 1896 fue la formación del Padrón Electoral, un instrumento que dadas las circunstancias de fines de siglo, incrementó su importancia política. Esta relevancia implicó que se deje de lado otros aspectos en materia electoral para concentrar la discusión en su definición, sus límites inclusivos y sus posibilidades prácticas, tres aspectos que demostraron tanto en sí mismos como en su aplicación en las elecciones presidenciales de 1899 que, en efecto, el Padrón Electoral era un instrumento de control electoral revelador de los intereses y convenciones de los protagonistas políticos de la época.

¹ Los autores agradecen la colaboración de Lourdes Silva Flores y Erick Meza Chávez por el acopio de algunas fuentes que se presentan en este capítulo.

1. El Padrón Electoral en el debate alrededor de la Ley de Elecciones de 1896

La *Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896*, promulgada durante el gobierno de Nicolás de Piérola (1895-1899), fue una herramienta diseñada para modernizar el sistema electoral en el Perú. Hasta antes de su promulgación, el sistema electoral, representado por la accidentada *Ley Orgánica de Elecciones* del 17 de diciembre de 1892, se había caracterizado básicamente por distribuir responsabilidades entre diversas instituciones (colegios electorales, municipalidades, parroquias, entre otros); por la desconfianza que generaban los procesos electorales (principalmente el escrutinio y por los intereses de los miembros de las juntas); y por la constante intervención de actores políticos ajenos (que limitaban cualquier cambio). El debate alrededor de la ley de 1896 fue extenso, su discusión implicó la revisión de los fracasos del sistema electoral anterior, la búsqueda de alternativas y el planteamiento de opciones para conformar una nueva población electoral de acuerdo con los intereses políticos del momento.²

Es necesario listar los sucesos políticos anteriores a este debate para entender el camino recorrido hasta 1896:

- » La intención de restringir el voto a los analfabetos fue una constante desde los inicios de la república, replanteada continuamente desde la mitad del siglo XIX.
- » En 1895 el Partido Demócrata, con Piérola a la cabeza, llegó al poder, mientras el partido Unión Cívica, con su representante Mariano Nicolás Valcárcel, estaba en crecimiento. Era un escenario en el cual la mayoría de grupos políticos se mantenía vigente mediante acuerdos previos entre sus representantes.
- » Piérola apoyó las posibles reformas que buscaban una renovación para atraer nuevos actores políticos bajo el lema “hacer justicia a la ciudadanía peruana”.
- » La desconfianza generada en las elecciones de 1895 produjo el rechazo hacia la ley electoral, considerada una norma de emergencia, improvisada y poco eficaz.
- » El descrédito de los colegios provinciales creó la necesidad de reunir a todas las juntas encargadas de las elecciones en un solo poder. En este contexto, apareció el proyecto Bentín.

² Para mayor información sobre el ascenso de Piérola al poder y su relación con el sistema electoral, véase Aguilar (2002b).

En 1895, frente a la situación electoral que vivía el país, el ministro Antonio Bentín presentó el proyecto *Ley Orgánica del Poder Electoral*. Una iniciativa que proponía buscar una nueva masa votante pero centrada en la capital, que debía ser partícipe de todos los aspectos públicos de los procesos electorales. Este proyecto implicaba cambios en la conformación de los altos miembros de la Junta, en la asignación de responsabilidades para la realización del registro cívico y en la oficialización del voto directo. Según Bentín, los problemas electorales se habían agudizado por la convivencia de la ley municipal y la ley orgánica de elecciones, ambas de 1892, que, siguiendo un recorrido distinto, habían llegado a 1895 con algunas normas limitantes entre sí. Para resolver este problema, Bentín expuso las quejas generadas tras las elecciones para la alcaldía y municipalidades, señalando que la ineficiencia del escrutinio había provocado resultados sospechosamente alterados en diversas partes del país, pero sobre todo en Madre de Dios:

En concepto del que suscribe, son atendibles las razones expuestas por el Alcalde, y la importancia del asunto consultado hace indispensable que se resuelva en esa H. Cámara, de toda preferencia. Es indudable que la cifra de 1,036 electores no guarda proporción con el número total de habitantes de la capital, ni con el de vecinos aptos para el sufragio (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 1895, p. 636).

Es necesario mencionar que la *Nueva Ley de Municipalidades de 1892* normaba las funciones de los concejos provinciales y, entre ellas, sus responsabilidades en los procesos electorales. Dejando de lado a los colegios electorales (rezago anterior aún responsable de las elecciones), los concejos provinciales se encargaban de las convocatorias, la emisión de boletas electorales personales y el control de los plazos de registro. Esta ley constituyó, en ese sentido, un antecedente indirecto de la reforma electoral pero directo del registro cívico llamado por entonces Registro de Electores de Municipalidades, el cual, a pequeña escala, se instauró junto al sufragio directo. La elaboración del registro cívico estaba dejando de ser un detalle secundario del trabajo electoral en la administración de los colegios electorales para requerir, desde entonces, la atención de las municipalidades.

El objetivo de Bentín, mediante estos aportes, era reformar casi todos los aspectos del sistema electoral y, aunque su proyecto no se mantuvo originalmente, sus propuestas pasaron a discutirse largamente en la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y entre los miembros del Poder Ejecutivo durante casi un año.

La propuesta de Bentín también incluyó otro cambio notable, como la renovación de los funcionarios electorales mediante el voto ciudadano, lo cual generó complicaciones para llegar a un consenso. Finalmente, su propuesta fue rechazada por la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados. Sin embargo, a solicitud del presidente Piérola, se creó una nueva comisión parlamentaria para que este proyecto de ley sea replanteado, discutido y adaptado.³

³ El debate que se ha consultado para este trabajo proviene del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 1895 y 1896 y, aunque la conversación oficial haya pasado por otras instituciones gubernamentales, en ellos se puede encontrar la relevancia del registro cívico.

Inicialmente, el debate en torno al proyecto se concentró en los problemas recogidos por Bentín, la reciente desconfianza hacia el sistema de sufragio y el método para insertar a determinados ciudadanos como actores electorales. Estos aspectos, sin embargo, se dejaron de lado. Un año después y eliminado el proyecto Bentín, se trabajó una nueva propuesta que recogía sus reformas más importantes pero replanteadas, aunque minimizando problemas antes prioritarios como la reforma integral de los procesos electorales o la inclusión ciudadana completa. Según los senadores, el debate debía seguir principios mayores, como los de la Constitución, para idear soluciones prácticas en el modo de sufragio. La Comisión Especial para la Reforma de la Ley Electoral señalaba en su dictamen lo siguiente:

La Carta Fundamental define y establece el derecho de sufragio, pero la ley orgánica reglamenta su ejercicio, haciendo práctico ese derecho. La necesidad, pues, de que se dé una ley electoral que corresponda a las conveniencias y a la índole de nuestro régimen político es axioma indiscutible, y vuestra Comisión cree inoficioso extenderse sobre este punto (Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 416).

El debate demostró que existía conciencia del problema de la representación ciudadana y de los funcionarios públicos electorales, pero, también, resistencia frente a las reformas que eran vistas como amenazas que podían alterar las condiciones políticas. En la discusión se rescató conceptos como “voto directo”, “participación electoral”, “pueblo”, “representantes” y “ciudadanía”, pero, también, se negociaron maneras para evitar las mayores reformas posibles.

La prolongada duración del debate electoral, sin embargo, llevó al presidente Piérola a enviar un comunicado público a los senadores, el 23 de octubre de 1896. Era un mensaje en el que se anunciaba que, si no se llegaba a un acuerdo, se crearía una nueva comisión extraordinaria para su culminación.⁴ Un mes después, el 20 de noviembre de 1896, se publicó la nueva ley electoral. Esta norma, al igual que muchas de su época, se aprobó, sin embargo, mediante recursos legales de representación, aprobados por el Ejecutivo y el Congreso y no con el apoyo de la mayoría de parlamentarios. Este fenómeno fue recurrente en los primeros años del gobierno de Piérola, ante las dificultades de los miembros del Congreso para llegar a un acuerdo y, aunque contradecía las funciones originales de las comisiones, fue una acción común en el parlamento. Debido a esta situación, la mayoría de los debates para las leyes, durante estos años, priorizó llegar a un acuerdo, pues se sabía que la aprobación de algunas de ellas, por disposiciones mayores, era inevitable.

⁴ La presencia del presidente y su apoyo a esta reforma electoral fue también un factor a considerar para la creación de la ley, siendo su grupo político el principal beneficiado inicialmente. Esto se verá con mayor detalle en las siguientes secciones del presente texto.

Uno de los puntos centrales del debate de la ley electoral fue el Padrón Electoral. Para entender cómo se llegó a su revalorización, es necesario seguir el hilo de ideas que condujo hacia él, es decir, la redefinición del ciudadano elector, la creación de la Junta Electoral Nacional y la revalorización del registro cívico. A través de ellas, se determinaron las nuevas funciones de los instrumentos de participación ciudadana para las elecciones de fines del siglo XIX.

2. Definiendo al nuevo electorado, “el mayor contribuyente”

De acuerdo con el artículo primero de la ley electoral de 1896 las personas que podían ejercer el sufragio eran “... los peruanos mayores de 21 años o casados que no hayan llegado a esa edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en el registro cívico de su domicilio” (Ley de Elecciones, 1896). La novedad de este enunciado, sin embargo, fue el requisito obligatorio de saber leer y escribir (ser alfabetizado) para ser considerado elector activo. Este detalle marcó la diferencia con respecto a la ley anterior, que consideraba este requisito como una opción. Su inclusión, finalmente, cambió el panorama electoral radicalmente y sus implicancias perduraron durante las siguientes décadas.

La definición del primer artículo de la nueva ley en los términos señalados implicó atribuir un carácter más restrictivo al concepto de ciudadanía.⁵ Hasta entonces, los requisitos establecidos en la normativa anterior, *Ley Orgánica de Elecciones del 17 de diciembre de 1892*, señalaban que los votantes podían ser desde personas con mucha capacidad económica hasta sujetos de diversa índole. En la práctica, esto significó que si bien la masa votante con mayor participación en las campañas políticas provenía de la capital, el peso político de las regiones, —representado por los gamonales, hacendados, indios aportantes y cualquier personaje que manejara el poder desde la tradición colonial hasta la nueva burguesía exportadora—, era el que definía las contiendas electorales. Negociar con ellos fue la clave de la política peruana desde los inicios de la república y un constante problema para cualquier agenda gubernamental centralista de esos años. Fue necesario, entonces, ya que el debate electoral estaba abierto, encontrar un modo de concentrar el poder político en personas de mayor confianza para los senadores. Este ideal unió a los políticos, momentáneamente, convencidos de la necesidad de cambiar el sistema electoral.

Uno de los aspectos materia de crítica del debate electoral fue el concepto de ciudadano votante, que fue visto como una concepción demasiado abierta, que había permitido que una masa de “simplices”, “informales” y “deudores” participaran del sufragio y generaran problemas de confianza en las elecciones. Estos ciudadanos eran sujetos considerados faltos de compromiso, que dividían su interés entre diversos grupos políticos y sus negocios particulares, y, en consecuencia, no se guiaban por lo que se consideraba el bien común. Estas críticas aspiraban a encontrar una mejor conducción de los votos, es decir de “mejores manos”, y, a la vez, esperaban alterar las relaciones tejidas entre el electorado y los agentes de poder que se beneficiaban con las prácticas cuestionadas. La presencia de un nuevo cuerpo de electores resolvería el problema de la falta de confianza en las elecciones.

⁵ La ciudadanía era un derecho asegurado por la Constitución de 1860 a los peruanos a partir de 21 años y emancipados. Las posteriores reformas legislativas, como la censura a la constitución de 1867 y su dificultad de aplicación provocarían que, luego, las propuestas de redefinición del ciudadano siempre estuviesen latentes.

El nuevo elector debía tener una capacidad económica notoria, relevante e independiente, capaz de asegurar su condición de contribuyente económico activo. Además, tenía que ser confiable tanto en estatus como en educación para proyectar una imagen segura en el proceso electoral, y ser, preferentemente, limeño, para asegurar la concentración del poder en la capital. Así, nació la figura del “mayor contribuyente”. Este contribuyente era una de las propuestas para resolver las consecuencias derivadas del voto directo y mantener la confianza en los procesos electorales. Ahora, es necesario explicar, a grandes rasgos, la cuestión del voto directo.

Si bien la ley electoral de 1892 aseguraba el voto indirecto, la Constitución de 1867 ya normaba el voto directo. De esta manera, las elecciones realizadas desde entonces se caracterizaron por el traslado de un sistema a otro. En el debate en torno a la ley de 1896, se reafirmó este cambio y se promovió que el nuevo elector votara sin intermediarios. El artículo 6 señaló al respecto de las elecciones presidenciales y vicepresidenciales que “(...) se harán por el voto directo y público de los ciudadanos que puedan sufragar conforme al título anterior” (Ley de Elecciones, 1896). El objetivo era que el votante se comunicara directamente con el candidato sin representantes de por medio en su voto. Estas ideas fueron defendidas para resolver el lastre de la ley electoral de 1892 referente al tipo de voto, además, fueron vistas como un avance para la representación ciudadana y como parte de un espíritu modernizador para la época.

Además de la adopción del voto directo, se incluyeron también nuevas capacidades para definir al ciudadano moderno. Entre ellas, se destacó el saber leer y escribir pues así se concentraba la población votante en la capital y se cercaba la contienda política dentro de Lima. El nuevo ciudadano, entonces, se presentaba como alfabetizado, masculino, capitalino y con mayor capacidad económica, ya sea por propiedades, negocios, cargo profesional o capacidad de aporte.

Estas consideraciones demostraron que el espíritu que prevaleció en la ley de 1896 fue, finalmente, la necesidad de concentrar el poder antes que la reforma electoral. A pesar de impulsar medidas descentralizadas (como otorgar mayor poder a las juntas departamentales), con esta reducción de la masa electoral, concentrada en Lima, la ley demostró su preferencia por la centralización. Otro ejemplo que ilustró esta situación, fue el discurso público que insistió en dar mayor independencia a los organismos electorales provinciales. Sin embargo, la estructura a la que se dirigieron estas juntas exigió la existencia de un organismo central capitalino:

Con la votación directa, pública y en doble cédula, y con la aprobación de las elecciones en los mismos departamentos y provincias donde se verifiquen, cuyos principios establece el proyecto de que se trata, quedará asegurado aquel propósito y atendidas las vehementes aspiraciones del país, de hacer práctica la doctrina democrática de la descentralización electoral (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 419).

El nuevo tipo de elector no fue aceptado inmediatamente. La mayoría de los miembros de la comisión eran políticos pertenecientes a partidos antiguos asentados, y fueron ellos sus opositores iniciales, ante el riesgo de una desestabilización de poderes. En sus argumentos, defendían el modelo anterior, el mismo que, en su opinión, formaba parte de un sistema electoral que, pese a sus problemas, era proclive a evolucionar. El mayor argumento fue defender al antiguo ciudadano como el representante común del pueblo, un ciudadano civil y libre por excelencia, sin distinciones ni privilegios (“ciudadanos entendidos”, como lo estipulaba el sistema electoral anterior):

Es necesario que acudamos a otra fuente eminentemente popular, sin desconocer el derecho que tengan los mayores contribuyentes de concurrir con su voto a la formación de los poderes públicos; pero no por eso debemos reconcentrar en una sola clase privilegiada los sagrados derechos del sufragio, derechos que la Constitución garantiza a todos y cada uno de los ciudadanos del Perú, que gocen de los requisitos indispensables para sufragar. ¿Cómo es posible que levantemos este edificio, basado únicamente sobre los mayores contribuyentes? ¿Por qué desconocemos a los demás ciudadanos? (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 587).

Otras quejas de los miembros de los partidos políticos se enfocaron a precisar lo que se consideraba “mayor contribuyente”. Señalaban que la idea de categorizar a los ciudadanos contribuyentes era una clasificación improvisada e ineficiente si se salía desde Lima hacia las zonas rurales. Aseguraban que esta ley provocaría tal escasez de votantes en las provincias que podría generar una crisis social posterior, además de reducir peligrosamente la cantidad de trabajadores electorales por zona. Las discusiones así lo demostraban:

Señor Luna: (...) Pero si el proyecto en debate establece esa denominación de mayores y menores contribuyentes, debería ser más preciso, expresando hasta qué suma de contribución deben pagar los que se llaman mayores contribuyentes y qué suma la que paguen los que se denominan menores... deseo que el Senado no pierda de vista el hecho real y positivo, que ya he hecho nota, de que en muchas capitales de provincia no llega el número de contribuyentes a 25 y, en algunas, ni a cinco (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 664).

Aun así, debido a la premura del debate, la norma fue aceptada. Se explicó que los beneficios de un nuevo elector resolverían estos riesgos, pues, con un grupo de votantes más afín a todos los grupos políticos que detentaban el poder, se lograría concentrar los problemas acerca del Estado, controlar más aspectos de la contienda política, evitar mayores negociaciones y otorgar confianza a los procesos electorales. El senador Villanueva concluyó su apoyo a los mayores contribuyentes con las siguientes palabras:

Yo creo, señores, que los contribuyentes, por el hecho de ser tales, llevan consigo cierto perfeccionamiento de la ciudadanía, de tal manera que se puede decir que son más ciudadanos que los que no pagan contribución alguna. Los contribuyentes son los que acumulan las rentas públicas y con ellas dan vida al Estado y lo sostienen; por consiguiente tienen, cuando menos, títulos perfectos para ir a vanguardia en las funciones destinadas a constituir el Poder Público... (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 432).

Finalmente, alterar la masa de votantes en el país invitaba, en la práctica, a hacer un replanteamiento del ejercicio ciudadano. Ello fue un cambio de intereses en los grupos de poder provinciales, con sus representantes e intermediarios, a favor de la capital y el Estado central.⁶

Una vez aceptados estos beneficios, los senadores ya no se limitaron a mantener a la masa votante como votantes activos. Debido a que el estatus social se convertía en una garantía de confianza para el proceso electoral, los mayores contribuyentes también podrían ocupar cargos momentáneos importantes en el trabajo electoral. Agregándolos como colaboradores públicos de las futuras elecciones, se lograría que la confianza que se les tenía, recayera en el mismo proceso, frente a los ojos del resto de la población.

Entonces, se defendió la capacidad de trabajo de los mayores contribuyentes, ahora como “agentes de cambio”, solícitos para participar en cualquier función pública como los procesos electorales. La idea de los mayores contribuyentes aludía a una persona abierta al mundo, cosmopolita y participante del nuevo mercado: “La ley en debate presupone la existencia de mayores contribuyentes de propiedad, de industria y de profesiones liberales...” (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 417). Como el proceso de votación estaba organizado junto a la figura de las juntas departamentales de registro, se aprovechó que se escogiera a 25 ciudadanos para ser parte de ellas, preferentemente para el trabajo de escrutinio. Por último, y de manera práctica, se determinó que la selección de los contribuyentes se realizaría a partir de la lista del registro cívico y se publicaría junto con la lista de votantes oficiales bajo el nombre de “Relación de Mayores Contribuyentes”, listado que contenía los nombres de los convocados a colaborar en el proceso electoral.⁷

⁶ El cambio de lo que se consideraba ciudadano (y específicamente ciudadano en ejercicio) se desarrollará en el apartado “Elecciones Presidenciales de 1899”.

⁷ Es necesario aclarar que, si bien el mayor contribuyente era básicamente el nuevo ciudadano tanto en el debate como en la práctica, en los anuncios públicos este término solo se usó para denominar esta relación.

Todas estas modificaciones hicieron que la ley de 1896 dependiera demasiado de la eficacia de las juntas, entes que, en su pluralidad, tendieron a conformar un órgano rector improvisado del sufragio. Estas nuevas responsabilidades exigieron la presencia de una nueva junta central, es decir, un órgano independiente de los demás poderes, con capacidad de velar por la independencia de las elecciones. Esta junta se llamó, posteriormente, Junta Electoral Nacional.

3. La Junta Electoral Nacional (JEN)

El debate para la creación de esta nueva junta se definió en el Título IV de la ley de 1896, a través de su artículo 8, el cual indicaba que “habrá en la Capital de la República una Junta Nacional compuesta de nueve miembros elegidos, dos por la Cámara de Senadores, dos por la de diputados, cuatro por el Poder Judicial y uno designado por el ejecutivo” (Ley de Elecciones, 1896).

Es importante resaltar la presencia de los miembros de las cámaras que intervinieron en el debate y participaron extendidamente,⁸ pues ellos se reunieron por disposición legal al menos una vez al mes en sesiones extraordinarias, dirigiendo a los funcionarios públicos electorales anteriores (manteniendo su origen popular) y combinando sus labores con las de los contribuyentes mayores.

La Junta Electoral Nacional debía encargarse de las elecciones, desde la publicación del registro oficial, la instalación de mesas hasta el proceso del escrutinio. Su jurisprudencia abarcaría todas las áreas electorales divididas en Junta Electoral Departamental, Junta de Registro Provincial, Junta Escrutadora de Provincia, Delegados Distritales de Registro y Comisiones Receptoras de Sufragio. Una vez definidas las funciones de estas juntas, recién pasó de ser llamada Junta Central de Registro a Junta Electoral Nacional.

El nuevo organismo nació como una junta de registro independiente que debía reemplazar a los colegios electorales y concentrar a todos los organismos del sistema electoral. Estas juntas fueron la primera solución ante los problemas de los colegios electorales, que se mantenían presentes en la práctica, incluso cuando el Senado ya había declarado su inconstitucionalidad en la legislatura anterior. El nuevo organismo evolucionó, posteriormente, hasta convertirse en uno independiente y líder de las juntas, con representantes de cada poder político que había intervenido en el debate, velando por la ejecución de procesos electorales independientes. Un detalle importante, además, fue que este tipo de junta, desde su creación, no fue pensada como un cuarto poder gubernamental, sino como una confluencia de los otros tres poderes al servicio del Estado.

⁸ El orden de inclusión de miembros fue el siguiente: representantes de las Cámaras Legislativas, de la Corte de Justicia y del Gobierno. Esto se mantuvo durante el debate hasta los últimos meses cuando se agregó representantes de la Cámara de Senadores y del poder judicial. Para mayor información véase Luna (2014).

Existía el temor de que la existencia de una junta central nacional podría afectar la efectividad de las elecciones, pues la acumulación de poder en un órgano electoral para todo el país sin que se afectasen intereses particulares de por medio, implicaba un control gubernamental demasiado ambicioso hasta entonces. Debido a ello, junto al debate de sus nuevas responsabilidades, también se discutieron los límites de sus funciones. Por ejemplo, se estableció que la Junta Central no podía descalificar las elecciones ni decidir su validez (esta responsabilidad pasó a los diputados) y que los problemas locales de alteración de votos se resolverían en los mismos centros de escrutinio (esta responsabilidad pasó a las juntas regionales cercanas). Para asegurar esto último, se involucró el conteo de votos bajo la tutela de la Corte Suprema, lo cual ayudaría a dar la imagen de gobierno descentralizado y cierta independencia para las juntas. La Junta Electoral Nacional (llamada aún Junta Central), entonces, funcionó como un intermediario entre los reclamos generados en el proceso electoral y el gobierno de Piérola, y sus mayores sanciones fueron emitir, apenas, multas económicas simbólicas.

El debate alrededor de las multas buscó no ahuyentar a los nuevos participantes electorales con medidas muy fuertes. Las conclusiones fueron las siguientes:

- » Serían opciones sancionables que la Junta Electoral Nacional pudiese resolver, pues, si el problema fuese mayor, el caso sería derivado a otras instituciones;
- » Las multas son sanciones económicas que, una vez cobradas, irían a cubrir los gastos electorales;
- » La cantidad monetaria variaría según el caso, pero se esperaba que no se interrumpiera la obligación de participar en el proceso electoral;
- » Existían cláusulas especiales para ejecutar otros tipos de multas en casos especiales como para los propietarios de distritos;
- » Cualquier problema local de desconfianza entraría en la jurisdicción de determinada localidad, y, si el caso ocurría en los mismos días de votaciones, pasaría primero por aquellas juntas.

Para la elección de los miembros de la Junta se plantearon dos opciones, se elegían mediante el voto directo de los pueblos o a través del voto restringido de los representantes del poder del Estado. El debate fue innecesariamente corto y, debido a la tendencia centralista que definió los puntos anteriores, la comisión declaró, “Poco esfuerzo se necesita para comprender que las complicaciones y dilaciones de la primera forma, obligan optar por la segunda, que se acomoda con la índole de la Constitución” (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 525).

Para terminar de constituir la junta centralista fue necesario reafirmar la importancia de las juntas departamentales a lo largo del país. Ellas habían entrado a reemplazar a los colegios electorales desde casi medio siglo, pero su funcionamiento fue oscilante y complicado, pues fueron replanteadas,

aceptadas y rechazadas durante varios años. Así, convivieron de manera extraoficial entre colegios y parroquias. Al reconocer a las juntas como ejes importantes para el registro y control de los ciudadanos del país, se recuperó la confianza en los funcionarios públicos y, a la par, se reafirmó la relevancia de la Junta Central:

Cierto es que, en la legislatura anterior, se asestó un golpe de muerte a las juntas departamentales, pero la herida que a mansalva se les causara, a favor del pequeño exceso numérico, no llegó a hacerlas desaparecer, porque ellas existen y continuarán existiendo, apoyadas por tres millones de voluntades que aspiran a su sostenimiento, como que se les considera en la República como institución salvadora de los intereses locales y protectora de la autonomía de los pueblos (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 432).

Por otro lado, dentro de las funciones y prioridades iniciales de este ente, se reafirmó la elaboración del registro cívico. El artículo 19 destaca que la primera función de la Junta Electoral Nacional era “formar el Registro General de la República con los registros que le remitan las juntas electorales de departamento” (Ley de Elecciones, 1896). En consecuencia, la JEN se convirtió en la protectora de su correcta elaboración, detalle que la distingue de los procesos anteriores.

Gracias a que la Junta fue planteada como una institución nacional independiente y que, en teoría, sus funcionarios trabajarían por la soberanía pública en coordinación con el Ejecutivo, en el debate se hizo más explícita la tarea de normar la creación de los registros nacionales, separándola de otros procesos electorales y especializándola lo suficiente para distinguirla de otras fases:

Para que las elecciones sean lo que deben ser y el sufragio no se convierta en una burla, cuando no en una grosera falsificación de la voluntad nacional, las funciones del registro deben ser distintas de las de sufragio y ambas diferenciadas de las de juzgamiento (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 417).

4. La revalorización del Padrón Electoral, el Registro General

La función del Padrón Electoral moderno consiste en registrar a las personas reconocidas para ejercer el derecho al sufragio. El registro que asumió esta función en el debate de 1896 fue llamado Registro General de la República, y fue la lista oficial de todos los ciudadanos electores. Además, fue planeado, ejecutado y emitido por la JEN.

Es necesario mencionar que esta figura ya existía en la normativa electoral anterior (en la *Ley Orgánica de Elecciones de 1892* y las anteriores), y su elaboración se encontraba previamente regulada desde la jurisdicción de los colegios parroquiales hasta los concejos provinciales (por ejemplo, para su ejecución y difusión se necesitaba la colaboración de la iglesia local y del concejo de provincia). En 1896, sin embargo, el debate había dejado de lado a estos colegios. La Junta Electoral Nacional administraba el trabajo de todas las juntas encargadas, desde el registro hasta el escrutinio.

La importancia otorgada al registro cívico en la ley de 1896 fue notable a comparación de la ley anterior, pues se dedicó todo el título VIII a regular su elaboración. La norma definió al registro cívico nacional en el artículo 27:

... El libro en que se inscriben por orden alfabético riguroso de apellidos, los nombres de todos los peruanos mayores de 21 años o casados, aun cuando no hayan llegado a dicha edad, que lo solicitaren, con expresión del lugar de su nacimiento, domicilio, estado, profesión o ejercicio, y la calidad de saber leer y escribir (Ley de Elecciones, 1896).

El trabajo de la JEN fue explicado en los demás artículos y se puede resumir en los siguientes puntos:

- » La JEN abriría una convocatoria para recibir las solicitudes de inscripción. Cada ciudadano apto para votar inscribiría sus datos personalmente. Esta se realizaría en la Junta Electoral Nacional o en las juntas representantes más cercanas en provincias. La inscripción se elaboraría usando papel común y se seguiría el modelo que se adjuntaba en la publicación de la ley. Una vez presentadas en el local, serían suscritas ante la presencia de la comisión (o la junta más cercana según el caso). En la solicitud de inscripción debían estar incluidos ciertos detalles como el nombre de los padres y la profesión, o el oficio o negocio del interesado.
- » Se publicaría oficialmente bajo el nombre de Registro General de la República (no explica en mayor detalle el modo de publicación). Cada página de esta lista tendría un margen a la izquierda para la numeración y a la derecha para la firma. En su contenido figurarían el nombre, el apellido, el lugar de nacimiento, el estado civil, la edad, la profesión y el domicilio.
- » Además de ello, según las funciones de las juntas, se seleccionaría a los contribuyentes que colaborarían en el proceso electoral; la lista de seleccionados se publicaría junto al Registro General con el nombre Relación de los Mayores Contribuyentes.
- » La JEN imprimiría títulos de elector para cada ciudadano (que servirían como comprobantes de sufragio el día de la votación) y se encargaría de su difusión entre las juntas de departamento, de provincia y comisiones de distritos en general (véase figura 8). Los títulos serían encuadernados en folios de papel de hilo para evitar las alteraciones.

FIGURA 8

TÍTULO ELECTORAL EMITIDO POR LA JUNTA ELECTORAL NACIONAL PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1892



FUENTE: AHML. ELECCIONES (1875-1895). ELECCIONES MUNICIPALES DE LIMA. 1892.

Es importante mencionar que los títulos para las elecciones (como los que se emitieron para la reforma municipal de 1892) generaron gastos considerables, pues eran certificados para su conservación personal. Un detalle a señalar es que a diferencia de la ley electoral anterior, estos gastos económicos corrieron a cargo del Tesoro Nacional (según señala el artículo 38 de la ley). De esta forma, se relacionó, directamente, la labor del registro ciudadano con el Presupuesto General de la República y se resaltó su importancia para los procesos electorales futuros.

En el debate de 1896 se prestó especial importancia a llevar el control de este registro, pues en él se inscribían los nuevos modelos de ciudadanos. La centralización del trabajo electoral, además, podría maximizar la elaboración del registro cívico para clasificar e identificar a los mayores contribuyentes (fue útil para mantener la participación de los alfabetizados). Tener el registro de los ciudadanos con mayor capacidad económica de las provincias para su inserción en el proceso de sufragio se volvió, en efecto, un objetivo primordial. El senador Lama se encargó de concluir este aspecto:

Ese registro no se manda hacer únicamente para saber quiénes van a votar, porque para votar basta con saber, leer y escribir. Este registro se hace, para saber quiénes han de formar las mesas, la comisión de escrutinio, etc. El espíritu de la ley es que tome parte, no el contribuyente nominal, sino el que pague; por consiguiente, se puede hacer la nómina, con indicación de los que han pagado; y, de entre ellos, se hará la designación (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 653).

Para mantener actualizado el registro de los mayores contribuyentes el Registro General de la República debía actualizarse cada cinco años y difundirse entre los apéndices anuales departamentales, en las Juntas de Registro Provincial y en copias para la JEN. Así, en las actualizaciones posteriores, se podían agregar nuevos votantes o actualizar a los miembros del registro.

El debate de 1896 recuperó la importancia del Padrón Electoral (llamado Registro General) y su inscripción en él se convirtió en requisito necesario para la representación ciudadana. El artículo 33 señalaba al respecto, que “La inscripción en el Registro Electoral es indispensable para ejercer el derecho de elegir y ser elegido” (Ley de Elecciones, 1896). La nueva confianza depositada en este registro, la existencia de una novedosa institución electoral y la naciente comunidad de electores aspiraban a iniciar una mejor etapa en la historia de la representación ciudadana:

Creo, pues, que la Comisión se ha inspirado en sentimientos de alta conveniencia política, y, sobre todo, se ha inspirado en los preceptos claros y terminantes de nuestra Constitución, que no debemos perder nunca de vista, tratándose de una ley como la electoral (Diario de los debates de la Cámara de Diputados de 1896, p. 543).

5. El Padrón Electoral en las elecciones presidenciales de 1899

La ley electoral de 1896 se puso en práctica en las elecciones para la presidencia tres años después. Mientras tanto, se plantearon elecciones locales que sirvieron como ensayos para su aplicación. Estas se tomaron como ejercicios enfocados en detalles como la instalación de las nuevas mesas, el nuevo modelo de registro cívico y la presencia de los mayores contribuyentes.

Pero el hecho de que en el debate los esfuerzos se concentraron en el control del proceso electoral, condujo a que no se presentaran mayores soluciones para la crisis de representación que se sufría en diversas partes del país. Esta crisis reunía problemas como la participación ciudadana de los sectores pobres, el mal uso del poder por los colegios parroquiales, las malas prácticas en la instalación de las mesas y la alteración del conteo durante el escrutinio. Si bien muchos de estos aspectos fueron el punto de partida que dio origen al debate electoral de 1896, en el camino fueron dejando de serlo, de manera que la crisis continuó hasta convertirse en parte esencial de las primeras movilizaciones del siglo XX.

La aplicación de la ley electoral de 1896 en las elecciones presidenciales de 1899 demostraría cuál era la capacidad de la nueva junta de resolver el problema del control de la contienda electoral y la crisis de representación. Además, a través de esta experiencia electoral, se comprobaría si la formación del Padrón Electoral fue ejecutada eficazmente y de acuerdo a ley.

A. Las reformas con miras a las elecciones presidenciales de 1899

Luego de la promulgación de la *Ley de Elecciones de 1896*, el 25 de noviembre de 1896, se promulgó una norma adicional para asegurar su ejecución. Se trató de un decreto que precisaba ciertos detalles sobre los responsables individuales del registro cívico.

El decreto señalaba que los alcaldes municipales de provincia debían promover e inscribir a los mayores contribuyentes como ciudadanos electores, por sus propios medios. En el decreto se detallaban los datos que se debían pedir, enfocando la responsabilidad que las municipalidades tenían en el proceso, y demostrando la delegación de poderes, desde el primer proceso de elección. Uno de los detalles de la inscripción fue la reserva de cinco mayores contribuyentes una vez obtenido el registro para los procesos posteriores, tres miembros participantes para el consejo directivo y dos para escrutadores. También, resaltaba el uso de los títulos electorales como documentos necesarios para ejecutar la votación y determinaba que las Juntas de Registro Provincial se debían instalar de una vez el 1° de enero de 1897 e, inmediatamente, convocar a los ciudadanos hábiles para ejercer el derecho al voto.

Con este decreto se confirmaron tres intenciones, la inmediata ejecución de la ley electoral, la necesidad de asegurar la inserción de los mayores contribuyentes en el proceso electoral en diversos ámbitos y la necesidad de registrar su participación mediante el uso de los títulos electorales, según disponía el artículo 12, “A medida que la

JEN vaya incorporando en el Registro Electoral de la República, los de las Provincias, expedirá y remitirá a estas los títulos de los electores; los cuales deberán quedar distribuidos antes del 1 de mayo” (Ley de Mejora para la Ejecución de la Ley de Elecciones promulgada el 20 de noviembre de 1896).

Después de la promulgación de la ley electoral de 1896, se realizaron dos procesos electorales, las elecciones para los funcionarios municipales de 1897 y las de la alcaldía de 1898. En estas elecciones para Lima ganó Juan Martín Echenique. Es importante rescatar la elección municipal de 1897, pues es una antesala de los problemas que surgieron posteriormente al momento de aplicar la reforma electoral de 1896.

De acuerdo con la ley de municipalidades de 1892, la renovación de los concejales debía realizarse según el artículo 15 que estipulaba que, “los concejos provinciales se renovarían por mitad cada dos años y los de distrito íntegramente, haciéndose extensiva la renovación a los suplentes” (Nueva Ley de Municipalidades, 1892). Este artículo, sin embargo, contradecía lo estipulado, más adelante, en el artículo 69, que indicó que “El 1° de enero de cada año se incorporarán los nuevamente elegidos al respectivo Concejo y desde entonces principiarán a ejercer sus funciones...”. La existencia de ambos artículos implicó que, en la práctica, se establecieran dos fechas de renovación de funcionarios al año.

Esta contradicción no fue tomada en cuenta antes de 1897, por las complicaciones derivadas de la aplicación de la ley de 1892 (en la *Nueva Ley de Municipalidades de 1892* se normaban a las elecciones municipales en el capítulo II pero sin mayor detalle); sin embargo, se puso de manifiesto en las elecciones realizadas a partir de entonces.

Las elecciones municipales de 1897, en efecto, se realizaron de acuerdo con el artículo 69 de la *Nueva Ley de Municipalidades de 1892*. El proceso electoral, sin embargo, se prolongó hasta 1898 en algunas circunscripciones donde la capacidad organizativa del departamento no fue eficiente, coincidiendo con lo estipulado en el artículo 15 de la misma ley. Esta situación obligó a una reinterpretación de las leyes electorales, y en algunos casos a ignorarlas, según las necesidades de cada municipalidad, que asumió las funciones electorales, pues la Junta Electoral Nacional aún estaba en proceso de creación. Las municipalidades multiplicaron sus labores electorales en medio de los preparativos de los registros cívicos y la identificación de los mayores contribuyentes para las elecciones presidenciales de 1899.

Para salir de este problema, en 1898 se decretó que las elecciones de renovación de la mitad de los funcionarios municipales se realizarían el 1° de enero de 1899. El problema municipal se contuvo apenas entre enero y febrero, pero el panorama era aún inquietante, pues quedaban tres meses para la celebración de las elecciones presidenciales.

Adicionalmente, estas elecciones fueron aprovechadas para llevar a cabo la elaboración del registro cívico, que ya incluía la especificación de la profesión para distinguir a los ciudadanos anotados (véase figura 9).

FIGURA 9

PADRÓN ELECTORAL DE ELECCIONES MUNICIPALES, PARA LA REMOCIÓN DE LA MITAD DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

DISTRITO DE MIRAFLORES. 1898

no de Elecciones Municipales del Distrito de Miraflores.

	Nombres	Edad	Sexo	Profesión	Nacionalidad	Residencia
	Marco Enrique	39	h	Revisor	Peruano	La Paz 28
	Angulo Isaac	1 30	s	Artesa	id	Bellavista 40
	Angulo Moises	1 23	s	Comerciante	id	Bellavista 40
	Angulo Angulo	2 41	s	id	id	Bellavista 40
	Arce Jose S	+ 42	s	Profesor	id	Chill 14
	Alzamora Aguirre	+ 48	s	Empresario	id	Linco N° 10
100	Arce Julio	+ 30	s	Comerciante	id	Almendrales
101	Anacleto Leizor	+ 25	s	Albanil	id	Porta N° 13
112	Argenteo Nalla	1 21	s	Agricultor	id	Nda Sta Cruz
144	Argenteo Nalla	39	s	id	id	id
151	Arce Juan	33	s	Comerciante	id	Nda Onaños
157	Arce Demetrio	2 21	s	Agricultor	id	Linco N° 10
162	Arce Pedro	+ 30	s	Comerciante	id	id
163	Arce Domingo	1 33	s	Empleado	id	Bellavista 40
164	Arce Beltramo	+ 25	s	Agricultor	id	Linco N° 10
169	Arce Daniel	+ 21	s	Albanil	id	id
174	Arce Bernardino	30	s	Formador	id	Linco
18	Arce Andres	33	s	Agricultor	id	Porta N° 11
45	Arce Angel	22	s	id	id	Nda Surquillo
52	Arce Julio	1 69	s	Comerciante	id	Surquillo 34
53	Arce Domingo	2 38	s	id	id	id 34
71	Arce y Sotomayor	1 24	s	Agricultor	id	Chill N°
94	Arce Jose	2 33	s	Revisor	id	Almendrales
102	Arce Pedro	1 56	s	Albanil	id	Linco N° 10
105	Arce Gaston	23	s	Empleado	id	Porta N° 13
135	Arce Luis	20	s	Comerciante	id	Nda Linco
137	Arce Ramon	28	s	id	id	Nda Linco
142	Arce Daniel	1 24	s	Agricultor	id	Almendrales
144	Arce Octavio	1 33	s	id	id	id
4	Arce Gerardo	45	s	Albanil	id	Merced

FUENTE: AHML. ELECCIONES (1896-1919). ELECCIONES MUNICIPALES DE LIMA. 1898.

B. Preparativos para las elecciones presidenciales de 1899

A pesar de la tensión alrededor de las elecciones de 1899, generada por lo accidentado de las elecciones anteriores, la prensa generó buenas expectativas al respecto. El problema principal, sin embargo, fue la demora en la conformación oficial de la JEN, lo cual, debido a la estructura centralista de la norma, limitó la función de las Juntas Departamentales.⁹ El conflicto político también estuvo presente. Los resultados, finalmente, fueron poco beneficiosos a largo plazo para muchos de los involucrados, incluso para Piérola y su partido.

Entre los sucesos políticos que influenciaron en estas elecciones, figuran los siguientes:

- » Con Piérola en el poder, las elecciones de 1896 fueron la muestra de que la renovación de funcionarios podía realizarse desde el más alto cargo, y, debido a que el Partido Demócrata era el más sólido en esos años, el presidente no propuso su reelección.¹⁰
- » Piérola propondría de candidato a Eduardo López de Romaña.
- » En pocas semanas, habría una crisis en el Partido Demócrata, que se dividió entre pierolistas (que defendían a López de Romaña) y billinguristas (disidentes que proponían a Billingurst, el anterior presidente del Congreso, que contaba con apoyo entre políticos y simpatía ciudadana).
- » Los partidos de oposición (El Partido Constitucional de Andrés Avelino Cáceres, la Unión Cívica de Mariano Nicolás Valcárcel, el Partido Liberal Democrático de Augusto Durand, la Unión Nacional, entre otros) participaron del proceso, exigiendo, desde el inicio, mayor transparencia.
- » Las acusaciones a los miembros que conformaron la Junta Electoral Nacional hicieron que la desconfianza se mantuviera.
- » El 22 de febrero de 1899 se convocó por unanimidad a votaciones presidenciales mediante la *Ley de Convocatoria a Elecciones Generales de 1899*, “Convócase a elecciones de Presidente, 1° y 2° vicepresidentes de la República, para el periodo que comenzará el 8 de setiembre de 1899” (art. 1).

⁹ Existían ciertas funciones que requerían ser suscritas por todos los miembros de esta junta, y debido a que no estaba conformada por completo, terminaba prorrogándose.

¹⁰ Luna (2014) agrega que según Basadre, Piérola buscaba descentralizar el poder en favor de la diversificación de actores políticos y los partidos, y este sería el principal motivo para evitar ser el candidato posterior. Además esta decisión, en teoría, ayudaría al fortalecimiento del partido como en el caso mexicano con Porfirio Díaz.

C. Elecciones y problemas

La JEN que concentró la ejecución del proceso electoral tuvo problemas incluso desde antes de presentar a sus miembros oficiales. En efecto, además de los problemas entre partidos y candidatos, los miembros representantes de la Cámara de Senadores y la de Diputados fueron acusados de ser partidarios de diversos grupos políticos apenas salieron elegidos para integrar la Junta Electoral Nacional. Esto generó cambios y reemplazos de último momento¹¹ (El Comercio, 23 de marzo de 1899, p. 2).

En provincias, los problemas para la conformación de las juntas continuaron en febrero, mientras el proceso de registro seguía adoleciendo de diversas fallas. Desde Jauja se recibió un telegrama del subprefecto, en el que se alertaba sobre la carencia de comisiones receptoras de sufragios, delegaciones distritales de registro y Juntas de Registro Provincial, lo cual ocasionaba protestas alrededor de las oficinas electorales.

En Yauyos, el 23 de marzo se reportó que las mesas receptoras de sufragio no estaban instaladas y, que igualmente, la Junta Escrutadora de Provincia no tenía representantes oficiales. Existían reportes por todo el país sobre la amenaza de mesas ilegales de votación, publicados en un reporte oficial (El Comercio, 24 de abril de 1899, p. 1). En general, una gran cantidad de personas (que no cumplían necesariamente los requisitos para ser ciudadanos) pedían inscribirse en la Junta de Registro, durante los meses previos a las elecciones y estas aún no estaban instauradas. El gran problema del proceso fue el establecimiento de las juntas y delegaciones, pues en el debate de 1896 no se dieron mayores detalles sobre este punto y la norma solo estableció generalidades al respecto. Esto dio lugar a la intervención de intereses particulares de manera previa a la conformación de las juntas y a la alteración de sus listas antes de la publicación oficial.

Para ejemplificar este problema en específico, se pueden mencionar los casos de Camaná y Huancavelica:

- » En Camaná (Arequipa), el subprefecto Ricardo Chocano obligó públicamente a la Junta de Registro a inscribir a ciertos ciudadanos sin vínculos previos con la región. La población denunció esta acción como un movimiento político forzado a favor del diputado Mariano Belaunde, allegado del subprefecto, quien obtendría, con ello, una mayor lista de simpatizantes. Las quejas llegaron a Lima mediante reportes periodísticos que acusaron el hecho como un secuestro de la Junta o la falsificación de permisos oficiales (El Comercio, 23 de marzo de 1899, p. 3).

¹¹ Los integrantes de la JEN fueron Francisco García Calderón, presidente, y Elías Malpartida, Manuel A. Rodolfo, Julio Normand y Ricardo Flórez como miembros. Debido al desorden y desacuerdos por favoritismos políticos, por decisión del Senado, Malpartida fue reemplazado por Manuel Pablo Olaechea y Manuel A. Rodolfo por Benjamín Boza.

- » En Huancavelica se había llegado a realizar la inscripción de votantes, sin embargo, al publicar la lista oficial, se presentaron acusaciones contra la Junta de Registro porque el tesorero de la Junta Departamental había alterado la lista de mayores contribuyentes, incorporando personas que no pagaban contribución ni residían en dicho lugar (y con riesgo de omitir a los que verdaderamente podían hacerlo). Al contrario de lo que se pensó en el debate, la inserción de los mayores contribuyentes significó para esta región un motivo más de queja y desconfianza, aunque habría que considerar que este lugar se caracterizó por sus continuas quejas frente a las mesas de votación ilegales en sus anteriores elecciones (Ibíd., p.4).

Otros problemas similares recorrían el país, demoras en la conformación de las mesas y ausencia de miembros completos en la mayoría de juntas (incluida la Junta Electoral Nacional). Según una carta oficial publicada el 24 de abril de 1899, la propia JEN, a través de su presidente Olaechea, envió un comunicado al ministro de Estado en el despacho de Gobierno en la cual se quejaba del carácter obstruccionista del proceso y la consecuente renuncia de Olaechea.

Para regular el proceso electoral, finalmente, se decidió clausurar la JEN. El mismo día de la renuncia de su presidente, se emitió públicamente una carta escrita por José Oliva (director de gobierno), y recibida por el Oficial Mayor de la JEN, bajo órdenes del presidente Piérola, la cual indicaba que “por decreto de la fecha, el Poder Ejecutivo ha puesto término a las funciones de la Junta Electoral Nacional, lo que comunico a usted a fin de que a su vez lo participe a los señores miembros de dicha Junta” (El Comercio, 24 de abril de 1899, p. 1).

Posteriormente, se dictaron medidas para llevar a cabo las elecciones, que abarcaron desde mantener las mesas de los colegios electorales hasta dar mayor trabajo a las juntas escrutadoras independientes. Así, el registro fue trasladado a sus antiguos responsables en diversas escalas. Estas medidas, no obstante, fueron demasiado conflictivas en medio de la contienda electoral.

El Partido Constitucional había denunciado ya estas reformas electorales y las medidas de Piérola en general, pues favorecían demasiado al partido de gobierno. Pese a las posibles alianzas y negociaciones para la repartición de curules, finalmente, la eliminación de la JEN y el retorno al sistema electoral anterior representó la oportunidad para quienes amañaban el proceso, de poder obtener mayor libertad de hacer realidad sus proyectos políticos. Esto generó el retiro de la contienda de muchos candidatos del Partido Constitucional. La reacción de los demás partidos fue similar. Los partidarios demócratas obtuvieron, entonces, mayor seguridad para su candidato López de Romaña.

FIGURA 10

LISTA DE PERSONAS INSCRITAS ENTRE 1896 Y 1897 EN EL REGISTRO ELECTORAL MUNICIPAL. PROVINCIA DEL CERCAO, CUSCO, 1900

LISTA
DE LAS

personas inscritas en el Registro Electoral Municipal de esta Ciudad,
que se publica en observancia de lo dispuesto por el art. 59
de la ley de Municipalidades.

Electores inscritos desde Noviembre de 1896 hasta Febrero de 1897:

A. 1 Abaila Juan Francisco 2 Ayres José 3 Ayres Juan B. 4 Ayres Juan B. 5 Ayres Juan B. 6 Ayres Juan B. 7 Ayres Juan B. 8 Ayres Juan B. 9 Ayres Juan B. 10 Ayres Juan B. 11 Ayres Juan B. 12 Ayres Juan B. 13 Ayres Juan B. 14 Ayres Juan B. 15 Ayres Juan B. 16 Ayres Juan B. 17 Ayres Juan B. 18 Ayres Juan B. 19 Ayres Juan B. 20 Ayres Juan B. 21 Ayres Juan B. 22 Ayres Juan B. 23 Ayres Juan B. 24 Ayres Juan B. 25 Ayres Juan B. 26 Ayres Juan B. 27 Ayres Juan B. 28 Ayres Juan B. 29 Ayres Juan B. 30 Ayres Juan B. 31 Ayres Juan B. 32 Ayres Juan B. 33 Ayres Juan B. 34 Ayres Juan B. 35 Ayres Juan B. 36 Ayres Juan B. 37 Ayres Juan B. 38 Ayres Juan B. 39 Ayres Juan B. 40 Ayres Juan B. 41 Ayres Juan B. 42 Ayres Juan B. 43 Ayres Juan B. 44 Ayres Juan B. 45 Ayres Juan B. 46 Ayres Juan B. 47 Ayres Juan B. 48 Ayres Juan B. 49 Ayres Juan B. 50 Ayres Juan B. 51 Ayres Juan B. 52 Ayres Juan B. 53 Ayres Juan B. 54 Ayres Juan B. 55 Ayres Juan B. 56 Ayres Juan B. 57 Ayres Juan B. 58 Ayres Juan B. 59 Ayres Juan B. 60 Ayres Juan B. 61 Ayres Juan B. 62 Ayres Juan B. 63 Ayres Juan B. 64 Ayres Juan B. 65 Ayres Juan B. 66 Ayres Juan B. 67 Ayres Juan B. 68 Ayres Juan B. 69 Ayres Juan B. 70 Ayres Juan B. 71 Ayres Juan B. 72 Ayres Juan B. 73 Ayres Juan B. 74 Ayres Juan B. 75 Ayres Juan B. 76 Ayres Juan B. 77 Ayres Juan B. 78 Ayres Juan B. 79 Ayres Juan B. 80 Ayres Juan B. 81 Ayres Juan B. 82 Ayres Juan B. 83 Ayres Juan B. 84 Ayres Juan B. 85 Ayres Juan B. 86 Ayres Juan B. 87 Ayres Juan B. 88 Ayres Juan B. 89 Ayres Juan B. 90 Ayres Juan B. 91 Ayres Juan B. 92 Ayres Juan B. 93 Ayres Juan B. 94 Ayres Juan B. 95 Ayres Juan B. 96 Ayres Juan B. 97 Ayres Juan B. 98 Ayres Juan B. 99 Ayres Juan B. 100 Ayres Juan B.	C. 101 Ayres Juan B. 102 Ayres Juan B. 103 Ayres Juan B. 104 Ayres Juan B. 105 Ayres Juan B. 106 Ayres Juan B. 107 Ayres Juan B. 108 Ayres Juan B. 109 Ayres Juan B. 110 Ayres Juan B. 111 Ayres Juan B. 112 Ayres Juan B. 113 Ayres Juan B. 114 Ayres Juan B. 115 Ayres Juan B. 116 Ayres Juan B. 117 Ayres Juan B. 118 Ayres Juan B. 119 Ayres Juan B. 120 Ayres Juan B. 121 Ayres Juan B. 122 Ayres Juan B. 123 Ayres Juan B. 124 Ayres Juan B. 125 Ayres Juan B. 126 Ayres Juan B. 127 Ayres Juan B. 128 Ayres Juan B. 129 Ayres Juan B. 130 Ayres Juan B. 131 Ayres Juan B. 132 Ayres Juan B. 133 Ayres Juan B. 134 Ayres Juan B. 135 Ayres Juan B. 136 Ayres Juan B. 137 Ayres Juan B. 138 Ayres Juan B. 139 Ayres Juan B. 140 Ayres Juan B. 141 Ayres Juan B. 142 Ayres Juan B. 143 Ayres Juan B. 144 Ayres Juan B. 145 Ayres Juan B. 146 Ayres Juan B. 147 Ayres Juan B. 148 Ayres Juan B. 149 Ayres Juan B. 150 Ayres Juan B. 151 Ayres Juan B. 152 Ayres Juan B. 153 Ayres Juan B. 154 Ayres Juan B. 155 Ayres Juan B. 156 Ayres Juan B. 157 Ayres Juan B. 158 Ayres Juan B. 159 Ayres Juan B. 160 Ayres Juan B. 161 Ayres Juan B. 162 Ayres Juan B. 163 Ayres Juan B. 164 Ayres Juan B. 165 Ayres Juan B. 166 Ayres Juan B. 167 Ayres Juan B. 168 Ayres Juan B. 169 Ayres Juan B. 170 Ayres Juan B. 171 Ayres Juan B. 172 Ayres Juan B. 173 Ayres Juan B. 174 Ayres Juan B. 175 Ayres Juan B. 176 Ayres Juan B. 177 Ayres Juan B. 178 Ayres Juan B. 179 Ayres Juan B. 180 Ayres Juan B. 181 Ayres Juan B. 182 Ayres Juan B. 183 Ayres Juan B. 184 Ayres Juan B. 185 Ayres Juan B. 186 Ayres Juan B. 187 Ayres Juan B. 188 Ayres Juan B. 189 Ayres Juan B. 190 Ayres Juan B. 191 Ayres Juan B. 192 Ayres Juan B. 193 Ayres Juan B. 194 Ayres Juan B. 195 Ayres Juan B. 196 Ayres Juan B. 197 Ayres Juan B. 198 Ayres Juan B. 199 Ayres Juan B. 200 Ayres Juan B.	D. 201 Ayres Juan B. 202 Ayres Juan B. 203 Ayres Juan B. 204 Ayres Juan B. 205 Ayres Juan B. 206 Ayres Juan B. 207 Ayres Juan B. 208 Ayres Juan B. 209 Ayres Juan B. 210 Ayres Juan B. 211 Ayres Juan B. 212 Ayres Juan B. 213 Ayres Juan B. 214 Ayres Juan B. 215 Ayres Juan B. 216 Ayres Juan B. 217 Ayres Juan B. 218 Ayres Juan B. 219 Ayres Juan B. 220 Ayres Juan B. 221 Ayres Juan B. 222 Ayres Juan B. 223 Ayres Juan B. 224 Ayres Juan B. 225 Ayres Juan B. 226 Ayres Juan B. 227 Ayres Juan B. 228 Ayres Juan B. 229 Ayres Juan B. 230 Ayres Juan B. 231 Ayres Juan B. 232 Ayres Juan B. 233 Ayres Juan B. 234 Ayres Juan B. 235 Ayres Juan B. 236 Ayres Juan B. 237 Ayres Juan B. 238 Ayres Juan B. 239 Ayres Juan B. 240 Ayres Juan B. 241 Ayres Juan B. 242 Ayres Juan B. 243 Ayres Juan B. 244 Ayres Juan B. 245 Ayres Juan B. 246 Ayres Juan B. 247 Ayres Juan B. 248 Ayres Juan B. 249 Ayres Juan B. 250 Ayres Juan B. 251 Ayres Juan B. 252 Ayres Juan B. 253 Ayres Juan B. 254 Ayres Juan B. 255 Ayres Juan B. 256 Ayres Juan B. 257 Ayres Juan B. 258 Ayres Juan B. 259 Ayres Juan B. 260 Ayres Juan B. 261 Ayres Juan B. 262 Ayres Juan B. 263 Ayres Juan B. 264 Ayres Juan B. 265 Ayres Juan B. 266 Ayres Juan B. 267 Ayres Juan B. 268 Ayres Juan B. 269 Ayres Juan B. 270 Ayres Juan B. 271 Ayres Juan B. 272 Ayres Juan B. 273 Ayres Juan B. 274 Ayres Juan B. 275 Ayres Juan B. 276 Ayres Juan B. 277 Ayres Juan B. 278 Ayres Juan B. 279 Ayres Juan B. 280 Ayres Juan B. 281 Ayres Juan B. 282 Ayres Juan B. 283 Ayres Juan B. 284 Ayres Juan B. 285 Ayres Juan B. 286 Ayres Juan B. 287 Ayres Juan B. 288 Ayres Juan B. 289 Ayres Juan B. 290 Ayres Juan B. 291 Ayres Juan B. 292 Ayres Juan B. 293 Ayres Juan B. 294 Ayres Juan B. 295 Ayres Juan B. 296 Ayres Juan B. 297 Ayres Juan B. 298 Ayres Juan B. 299 Ayres Juan B. 300 Ayres Juan B.	E. 301 Ayres Juan B. 302 Ayres Juan B. 303 Ayres Juan B. 304 Ayres Juan B. 305 Ayres Juan B. 306 Ayres Juan B. 307 Ayres Juan B. 308 Ayres Juan B. 309 Ayres Juan B. 310 Ayres Juan B. 311 Ayres Juan B. 312 Ayres Juan B. 313 Ayres Juan B. 314 Ayres Juan B. 315 Ayres Juan B. 316 Ayres Juan B. 317 Ayres Juan B. 318 Ayres Juan B. 319 Ayres Juan B. 320 Ayres Juan B. 321 Ayres Juan B. 322 Ayres Juan B. 323 Ayres Juan B. 324 Ayres Juan B. 325 Ayres Juan B. 326 Ayres Juan B. 327 Ayres Juan B. 328 Ayres Juan B. 329 Ayres Juan B. 330 Ayres Juan B. 331 Ayres Juan B. 332 Ayres Juan B. 333 Ayres Juan B. 334 Ayres Juan B. 335 Ayres Juan B. 336 Ayres Juan B. 337 Ayres Juan B. 338 Ayres Juan B. 339 Ayres Juan B. 340 Ayres Juan B. 341 Ayres Juan B. 342 Ayres Juan B. 343 Ayres Juan B. 344 Ayres Juan B. 345 Ayres Juan B. 346 Ayres Juan B. 347 Ayres Juan B. 348 Ayres Juan B. 349 Ayres Juan B. 350 Ayres Juan B. 351 Ayres Juan B. 352 Ayres Juan B. 353 Ayres Juan B. 354 Ayres Juan B. 355 Ayres Juan B. 356 Ayres Juan B. 357 Ayres Juan B. 358 Ayres Juan B. 359 Ayres Juan B. 360 Ayres Juan B. 361 Ayres Juan B. 362 Ayres Juan B. 363 Ayres Juan B. 364 Ayres Juan B. 365 Ayres Juan B. 366 Ayres Juan B. 367 Ayres Juan B. 368 Ayres Juan B. 369 Ayres Juan B. 370 Ayres Juan B. 371 Ayres Juan B. 372 Ayres Juan B. 373 Ayres Juan B. 374 Ayres Juan B. 375 Ayres Juan B. 376 Ayres Juan B. 377 Ayres Juan B. 378 Ayres Juan B. 379 Ayres Juan B. 380 Ayres Juan B. 381 Ayres Juan B. 382 Ayres Juan B. 383 Ayres Juan B. 384 Ayres Juan B. 385 Ayres Juan B. 386 Ayres Juan B. 387 Ayres Juan B. 388 Ayres Juan B. 389 Ayres Juan B. 390 Ayres Juan B. 391 Ayres Juan B. 392 Ayres Juan B. 393 Ayres Juan B. 394 Ayres Juan B. 395 Ayres Juan B. 396 Ayres Juan B. 397 Ayres Juan B. 398 Ayres Juan B. 399 Ayres Juan B. 400 Ayres Juan B.	F. 401 Ayres Juan B. 402 Ayres Juan B. 403 Ayres Juan B. 404 Ayres Juan B. 405 Ayres Juan B. 406 Ayres Juan B. 407 Ayres Juan B. 408 Ayres Juan B. 409 Ayres Juan B. 410 Ayres Juan B. 411 Ayres Juan B. 412 Ayres Juan B. 413 Ayres Juan B. 414 Ayres Juan B. 415 Ayres Juan B. 416 Ayres Juan B. 417 Ayres Juan B. 418 Ayres Juan B. 419 Ayres Juan B. 420 Ayres Juan B. 421 Ayres Juan B. 422 Ayres Juan B. 423 Ayres Juan B. 424 Ayres Juan B. 425 Ayres Juan B. 426 Ayres Juan B. 427 Ayres Juan B. 428 Ayres Juan B. 429 Ayres Juan B. 430 Ayres Juan B. 431 Ayres Juan B. 432 Ayres Juan B. 433 Ayres Juan B. 434 Ayres Juan B. 435 Ayres Juan B. 436 Ayres Juan B. 437 Ayres Juan B. 438 Ayres Juan B. 439 Ayres Juan B. 440 Ayres Juan B. 441 Ayres Juan B. 442 Ayres Juan B. 443 Ayres Juan B. 444 Ayres Juan B. 445 Ayres Juan B. 446 Ayres Juan B. 447 Ayres Juan B. 448 Ayres Juan B. 449 Ayres Juan B. 450 Ayres Juan B. 451 Ayres Juan B. 452 Ayres Juan B. 453 Ayres Juan B. 454 Ayres Juan B. 455 Ayres Juan B. 456 Ayres Juan B. 457 Ayres Juan B. 458 Ayres Juan B. 459 Ayres Juan B. 460 Ayres Juan B. 461 Ayres Juan B. 462 Ayres Juan B. 463 Ayres Juan B. 464 Ayres Juan B. 465 Ayres Juan B. 466 Ayres Juan B. 467 Ayres Juan B. 468 Ayres Juan B. 469 Ayres Juan B. 470 Ayres Juan B. 471 Ayres Juan B. 472 Ayres Juan B. 473 Ayres Juan B. 474 Ayres Juan B. 475 Ayres Juan B. 476 Ayres Juan B. 477 Ayres Juan B. 478 Ayres Juan B. 479 Ayres Juan B. 480 Ayres Juan B. 481 Ayres Juan B. 482 Ayres Juan B. 483 Ayres Juan B. 484 Ayres Juan B. 485 Ayres Juan B. 486 Ayres Juan B. 487 Ayres Juan B. 488 Ayres Juan B. 489 Ayres Juan B. 490 Ayres Juan B. 491 Ayres Juan B. 492 Ayres Juan B. 493 Ayres Juan B. 494 Ayres Juan B. 495 Ayres Juan B. 496 Ayres Juan B. 497 Ayres Juan B. 498 Ayres Juan B. 499 Ayres Juan B. 500 Ayres Juan B.	G. 501 Ayres Juan B. 502 Ayres Juan B. 503 Ayres Juan B. 504 Ayres Juan B. 505 Ayres Juan B. 506 Ayres Juan B. 507 Ayres Juan B. 508 Ayres Juan B. 509 Ayres Juan B. 510 Ayres Juan B. 511 Ayres Juan B. 512 Ayres Juan B. 513 Ayres Juan B. 514 Ayres Juan B. 515 Ayres Juan B. 516 Ayres Juan B. 517 Ayres Juan B. 518 Ayres Juan B. 519 Ayres Juan B. 520 Ayres Juan B. 521 Ayres Juan B. 522 Ayres Juan B. 523 Ayres Juan B. 524 Ayres Juan B. 525 Ayres Juan B. 526 Ayres Juan B. 527 Ayres Juan B. 528 Ayres Juan B. 529 Ayres Juan B. 530 Ayres Juan B. 531 Ayres Juan B. 532 Ayres Juan B. 533 Ayres Juan B. 534 Ayres Juan B. 535 Ayres Juan B. 536 Ayres Juan B. 537 Ayres Juan B. 538 Ayres Juan B. 539 Ayres Juan B. 540 Ayres Juan B. 541 Ayres Juan B. 542 Ayres Juan B. 543 Ayres Juan B. 544 Ayres Juan B. 545 Ayres Juan B. 546 Ayres Juan B. 547 Ayres Juan B. 548 Ayres Juan B. 549 Ayres Juan B. 550 Ayres Juan B. 551 Ayres Juan B. 552 Ayres Juan B. 553 Ayres Juan B. 554 Ayres Juan B. 555 Ayres Juan B. 556 Ayres Juan B. 557 Ayres Juan B. 558 Ayres Juan B. 559 Ayres Juan B. 560 Ayres Juan B. 561 Ayres Juan B. 562 Ayres Juan B. 563 Ayres Juan B. 564 Ayres Juan B. 565 Ayres Juan B. 566 Ayres Juan B. 567 Ayres Juan B. 568 Ayres Juan B. 569 Ayres Juan B. 570 Ayres Juan B. 571 Ayres Juan B. 572 Ayres Juan B. 573 Ayres Juan B. 574 Ayres Juan B. 575 Ayres Juan B. 576 Ayres Juan B. 577 Ayres Juan B. 578 Ayres Juan B. 579 Ayres Juan B. 580 Ayres Juan B. 581 Ayres Juan B. 582 Ayres Juan B. 583 Ayres Juan B. 584 Ayres Juan B. 585 Ayres Juan B. 586 Ayres Juan B. 587 Ayres Juan B. 588 Ayres Juan B. 589 Ayres Juan B. 590 Ayres Juan B. 591 Ayres Juan B. 592 Ayres Juan B. 593 Ayres Juan B. 594 Ayres Juan B. 595 Ayres Juan B. 596 Ayres Juan B. 597 Ayres Juan B. 598 Ayres Juan B. 599 Ayres Juan B. 600 Ayres Juan B.
--	---	---	---	---	---

FIGURA 11

RELACIÓN DE MAYORES CONTRIBUYENTES. REGISTRO ELECTORAL MUNICIPAL. PROVINCIA DEL CERCADO, CUSCO, 1900

[illegible]

RELACION DE LOS MAYORES CONTRIBUYENTES
DE LA
PROVINCIA DEL CERCAÑO,
quienes deberán ser sorteados para com-
poner la mesa receptora de sufragios
de esta capital.

1 Laila Bevilard	10 Benigno de La-Torre
2 Eusebio Herrmann	11 Mariano V. de Persila
3 César Lombardini	12 Víctor Béjar
4 Antonio Celso	13 Gregorio Luglio
5 Isidoro Letona	14 Agustín Ghis
6 Gustavo Murgulioff	15 Timoteo Casini
7 Leoncio Vignes	16 Teófilo Leiza
8 Frutlan Cabrea	17 Rufino Alvarez
9 Mariano Varga	18 Melchor Yague

En los días 1, 2 y 3 de Diciembre próximo entrante, deberá hacerse la absección de Gomo Cuchillas Proprietarias y Tenen Soqlantia, ante la única mesa receptora, que funcionará en el portal de Carretera plaza de Armas.

Lo que se publica en cumplimiento de los artículos 22 y 42 de la citada ley.

Quon, Novembre 9 de 1900.

JOSE SANTOS PARRA,
Alcalde Municipal.

Miguel A. de Olarte,
Madrid.

Fidel Menel Carrillo

La Prella® valle de Quetz N. 88-

Figura 1 "La Prele" valle de Cuchumatán, Guatemala. Foto: A. Saldaña

FUENTE: AGN. SECCIÓN REPUBLICANA. DOCUMENTOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, PREFECTURAS (1872-1956).
LEGAJO 67. CUSCO.

El triunfo de Eduardo López de Romaña fue contundente. A pesar de los enfrentamientos y desconfianza generados en las mesas provinciales, incluso entre los propios miembros de la ex Junta Electoral Nacional, la prensa, finalmente, dio la bienvenida al nuevo presidente con un 97% de aprobación.

Se agrega que los títulos electorales, que habían funcionado bien en el ámbito municipal no lo fueron en el nacional, pues el sistema de votación se organizó de tal manera que solo se necesitó de una firma para confirmar la identidad del votante. Estos documentos quedaron almacenados, resultando una inversión innecesaria. Por otro lado, se estableció que este sistema de registro, que había beneficiado al candidato oficial, se mantendría vigente, de manera que los padrones electorales serían reutilizados, tanto el registro de votantes (véase figura 10) como la selección de mayores contribuyentes (véase figura 11).

Es importante mencionar que las quejas continuaron después de la victoria del candidato demócrata. Se reportó que casi la mitad de los electores inscritos en el registro civil no llegó a ejercer su derecho al sufragio y que hubo campañas públicas en varias localidades que difundieron el abstencionismo electoral. Según Alicia del Águila, “el resultado fue la drástica reducción del electorado... la población peruana con derecho a voto a escala nacional habría descendido hasta representar apenas el 3.2% de la población total.” (Del Águila, 2011, p. 76).

Una vez en el poder, López de Romaña buscó reactivar, inmediatamente, a la JEN. Con ese fin, el 10 de octubre de 1899 decretó la *Ley que dispone que las Cámaras, el Poder Ejecutivo y las Cortes Superiores designarán a los ciudadanos que conforman la Junta Electoral Nacional*. La ley señalaba que “las cámaras, el poder ejecutivo y las cortes Superiores procederán a designar los ciudadanos que, conforme a la ley de la materia, les respecta elegir para formar la Junta Electoral Nacional” (art. único). Después de escogidos los representantes, el 24 de octubre se promulgó una segunda ley que modificó el artículo 14 de la ley electoral. Su fin era oficializar la conformación de los miembros de la JEN, estableciendo que los requisitos para ser miembro de esta, debían ser los mismos que para ser diputado (ser peruano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener veinticinco años de edad, natural del departamento o tener tres años de residencia y poseer una renta de quinientos pesos, o ser profesor de alguna ciencia).¹² De este modo, finalmente, la Junta Electoral Nacional retomó sus funciones en enero de 1900.

¹² Es necesario mencionar que los requisitos de la ley anterior eran los mismos que para senador, es decir ser peruano de nacimiento, ser ciudadano en ejercicio, tener treinta y cinco años de edad y tener una renta de mil pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia. Estos requisitos se consideraban entre las Cámaras para escoger a sus representantes. Para mayor información de este punto véase Luna (2014).

En síntesis, el Padrón Electoral recobró su importancia en el debate de la *Ley de Elecciones de 1896*, un escenario que marcó su redefinición para las futuras contiendas electorales. Los intereses políticos presentes en esta reforma electoral, sin embargo, limitaron sus capacidades y lo hicieron víctima de la mala conformación de las diversas juntas. Es pues, en la práctica, donde no se logró vislumbrar su revalorización. La elaboración del registro cívico estuvo vinculada, inicialmente, al eficaz funcionamiento de la Junta Electoral Nacional, y debió responder a la urgente necesidad de terminar con las frecuentes irregularidades en la práctica electoral.

En relación con los mayores contribuyentes, la función de registro fue utilizada para captar votantes afines a los planes políticos, esto mermó su capacidad receptiva para resolver problemas, como la participación electoral rural o el peso político de la aristocracia andina. Sin embargo, a pesar de estos aspectos, el debate ayudó a planear de manera teórica un mejor control del registro cívico con ayuda del planteamiento de la Junta Electoral Nacional como una institución independiente de los poderes políticos o del voto directo oficial. Este ente, si bien no llegó a cumplir sus funciones, a largo plazo significó la evolución de la participación ciudadana.

El principal problema que dejó irresuelto el debate de 1896, a pesar de que se discutieron todas las reformas posibles, fue que no se abordó a los agentes corruptos que alteraban las elecciones, provocando que en el futuro se aprovecharan de este cambio para afectar el resultado electoral. Los organismos electorales en los primeros años de su funcionamiento no fueron eficientes. El hecho de que la mitad de los electores no pudieran votar evidencia la responsabilidad de muchos agentes.

Como se ha podido apreciar, la JEN, lejos de ser un órgano independiente de control electoral, fue un instrumento restrictivo en sí mismo durante sus pocos meses de funcionamiento, prisionera de sus poderes y limitada tanto por las normas que la crearon como por las que intervenían en las elecciones. El problema de la conformación de las juntas y las disputas de intereses opacaron la cuestión de la representación ciudadana, mientras que los resultados finales evidenciaron una falta de representación crítica en el país, además de los problemas técnicos como la emisión innecesaria de títulos electorales cubiertos, directamente, con el presupuesto del Tesoro Nacional.

Las elecciones presidenciales de 1899 demostraron que el proceso electoral tendió a ser excluyente y centralista hasta en sus pequeños aspectos. La presencia del Partido Demócrata en el gobierno contribuyó a que sus representantes se asegurasen en el poder, pues, con la figura de los mayores contribuyentes, estos se volvieron actores políticos más importantes que el ciudadano promedio. Además, la influencia de poder de la Junta Electoral Nacional dio mucha libertad a la reproducción de poder que se mantenía alrededor de las juntas de provincias.

Por último, la Junta Electoral Nacional, lejos de ser un órgano independiente, se convirtió en un espacio de contienda política más. Los problemas originales de representación y desconfianza se mantuvieron vigentes al escoger a sus miembros, y debido a la urgencia del proceso electoral se dependió demasiado de la conformación de las

juntas. Tanta libertad trajo como resultado la derrota de los partidos de oposición en las elecciones presidenciales y del propio Partido Demócrata en años posteriores.

Eduardo López de Romaña, con su contundente mayoría y su prestigio de ingeniero aristócrata, consiguió presencia en un escenario de la política peruana donde la exclusividad y la centralización política, junto con ideales y aspiraciones modernistas, fueron sus principales características. Los partidos políticos de oposición prácticamente quedaron silenciados como prueba de la falta de representación ciudadana en tantos ámbitos. El registro cívico fue una prueba de esta exclusividad electoral.

CAPÍTULO III

LOS PROCESOS
ELECTORALES DE 1919
EN EL INICIO DEL
ONCENIO

LOS PROCESOS ELECTORALES DE 1919, EN EL INICIO DEL ONCENIO¹

—◇— JOEL SEGURA CELIS —◇—

En febrero de 1919, después de un destierro de casi seis años, Augusto B. Leguía regresó al Perú despertando el interés de la población. Su exilio se había iniciado en el segundo año de gobierno del presidente Guillermo Billinghurst —también conocido como “Pan grande”— cuando, producto del ataque a su casa, buscó refugio en un barco extranjero (Cotler, 2005, p. 170). Su primer destino fue Panamá, una república muy joven que se debatía en esos años por las idas y venidas generadas por la construcción de su canal. Desde Panamá, Leguía se dirigió a los Estados Unidos hasta que, finalmente, emprendió viaje a Londres donde residió hasta 1918 cuando inició su retorno al Perú.

El regreso de Leguía por el vapor *México* fue ovacionado por una gran cantidad de simpatizantes en los puertos de Lima, lo cual dio lugar, posteriormente, a una majestuosa manifestación pública en los balcones del Club La Unión el 9 de febrero de 1919 (Basadre, 1980). El regreso del expresidente, con claras aspiraciones políticas, originó gran expectativa entre las masas. Como se puede corroborar en una pequeña crónica, su arribo a Lima fue todo un acontecimiento:

Efectivamente, a las cinco y media de la tarde apareció en los balcones del club el señor Leguía, quien estaba rodeado por los generales Cáceres y Canevaro, el doctor Ganoza y los demás miembros del Comité Directivo del Leguismo.

La presencia del señor Leguía en los balcones fue recibida por los manifestantes con aplausos y vivas.

Una vez que se hizo silencio, el señor Leguía expresó su agradecimiento por la forma altamente honrosa, según dijo, como le habían recibido los pueblos de la República, lo que le alentaba, agregó, a seguir cumpliendo su deber para con la patria como lo había hecho siempre.

Expuso el señor Leguía, además, los deseos que abrigaba de ser merecedor de la confianza del pueblo; manifestó que se encontraba dispuesto a cumplir con los deberes que le impongan los pueblos, y terminó diciendo que su mayor orgullo sería morir por la patria.

Las últimas frases del señor Leguía fueron muy aplaudidas. Cuando terminaron los aplausos, el general Cáceres dirigió breves frases de saludos para el señor Leguía que fueron igualmente muy aplaudidas.

En ese instante, el señor Leguía lanza un Viva el Perú que la multitud corea, al mismo tiempo que las bandas tocan el Himno Nacional.

Mientras esto ocurre los señores Leguía y Cáceres se abrazan estrechamente, y el señor Leguía lanza vivas “al ejército antiguo y al ejército nuevo... (El Comercio, 10 de febrero de 1919, p. 2).

¹ Los autores agradecen la colaboración de Lourdes Silva Flores y Erick Meza Chávez por el acopio de algunas fuentes que se presentan en este capítulo.

1. 1919. *Fin de la República Aristocrática e inicio de la Patria Nueva*

La denominada República Aristocrática, acuñada así por el historiador Jorge Basadre (2014), fue una “sociedad gobernada por las clases altas, que combinaba la violencia y el consenso, pero con la exclusión del resto de la población” (Burga & Flores-Galindo, 1994), un periodo liderado por un renovado civilismo conformado por las clases altas que ejercieron el poder por un lapso de 20 años (Contreras & Cueto, 2007). Cotler (2005), en su clásico libro, *Clases, estado y nación*, afirma que la derrota en la guerra contra Chile impulsó el desarrollo de una producción intelectual del civilismo que tuvo como objetivos la construcción de un Estado-nación, y, a partir de la integración política de propietarios, lograr una coherencia y estabilidad necesarias para conseguir la inserción periférica de la economía en el mercado internacional. Para ello fue precisa la formación de una clase dominante capaz de organizar la economía y la sociedad mediante la centralización estatal (pp. 128-129). Para Sinesio López (2016), las élites oligarcas, entre 1895 y 1919, apostaron por la liberalización para establecer un régimen oligárquico competitivo (p. 82). En síntesis, fue la consolidación de una oligarquía o plutocracia cerrada, caracterizada por el nepotismo y el monopolio del poder (Contreras & Cueto, 2007), que sobre la base del incremento y variedad de exportaciones como el cobre, algodón, azúcar y caucho, controlaron el país en la mayoría de sus aristas. Para profundizar sobre la República Aristocrática, léanse autores como Basadre (2014), Burga & Flores-Galindo (1979), Miller (1988), Guerra (1984), Chirinos (1985), entre otros.

Sin embargo, en el Perú de 1919, los partidos políticos que sustentaron el Estado oligárquico desde 1895, se encontraban en una severa crisis. Como señalaba Basadre (1980), en el Partido Civil, la candidatura de Ántero Aspíllaga, respaldada por la junta directiva y la asamblea de la agrupación, estuvo sustentada solo en la imagen personal de quien fuera el presidente del partido, evidenciando la incapacidad de esa agrupación política para unificar las posturas en pos de ganar las elecciones; se sumó a ello una coyuntura internacional agreste que generó diversas consecuencias que modificaron en cierto sentido la configuración social y económica de las clases más poderosas de la época (pp. 87-90). Esta situación generó un descontento complicado de revertir. Por el lado del Partido Constitucional, su activismo estuvo reducido a las acciones de pocas personas cercanas al general Andrés Bolognesi quien estaba cerca de cumplir los 90 años. El Partido Liberal se distanció del Partido Civil por no coincidir con la fórmula que emergió para la sucesión presidencial y para el proceso electoral que se acercaba. Alternativamente, solo quedaban el Partido Nacional Democrático, que se hallaba lejos de los favoritismos electorales, y el Partido Demócrata, que estaba en una etapa de inactividad (Basadre, 1980, p. 87; 2014, p. 14).

Desde su retorno al Perú, Leguía se presentó como un personaje que anunciaba cambios. Era la propuesta política que marcaría el fin de la “Patria Vieja” y cedería terreno a la denominada Patria Nueva. La candidatura de Leguía tuvo la capacidad de conglomerar a la oposición y, mediante el diario *El Tiempo*, se armó de una propaganda beneficiosa para su campaña. La población, al parecer, había olvidado la fuerte desaprobación con la que Leguía culminó su primer mandato (1908-1912) y, sin lugar a dudas, su ausencia de casi seis años sirvió, de alguna manera, para renovar la opinión que se tenía de él. Ahora, pretendía mostrar una imagen distinta. Si alguna vez había alcanzado la presidencia, en gran parte por el apoyo de José Pardo y Barreda, en 1919, una vez electo presidente por segunda vez, se sobrepuso a cualquier relación que pretendieron darle con Pardo y, a la vez, se distanció estraté-

gicamente de un civilismo deslegitimado, “las nuevas clases medias ahora admiraban a los empresarios y no a los oligarcas” (Pease & Romero, 2013, p. 62). Los últimos años de la década de 1910 habían sido difíciles para el Perú. Una importante crisis acechó la economía después de los buenos tiempos que había significado la Primera Guerra Mundial, cuando los precios de los principales productos de exportación, como lana, azúcar y algodón, subieron vertiginosamente para beneficio de los agroexportadores. Este desarrollo de la economía, ayuda a entender el auge de la República Aristocrática (Burga & Flores-Galindo, 1994, pp. 204-205). Sin embargo, cuando la prosperidad se acabó, una fuerte inflación de los precios de los principales productos de consumo doméstico, como carnes, harinas, arroz y azúcar, encareció la vida en el país. Desde 1918 se realizaron diversas huelgas. Una de las más importantes trajo como resultado la legalización de las 8 horas de trabajo al año siguiente.

La imagen política del lambayecano se sustentó sobre bases más sólidas y amplias que el solo apoyo de sus amigos más cercanos y allegados. En efecto, el nuevo rostro político de Leguía intentó asentarse en una base más amplia, integrada por los nuevos partidarios que hasta el momento eran un sector despreciado por el sistema y el poder, ejercidos por el Estado oligárquico. En sus anuncios de campaña, publicados en los periódicos bajo títulos como *Candidatura del Sr. Augusto B. Leguía a la presidencia de la república*, fue común solicitar la participación de comerciantes, empleados y, en especial, de estudiantes universitarios (La Crónica, 5 de marzo de 1919, p. 2), pese a que muchos de estos sectores no poseían la facultad de ejercer el voto.

Leguía volcó una campaña magna que incluía camiones de propaganda electoral y repartición de volantes (Basadre, 2014, p. 17). Desde el momento en que llegó al Perú, supo que la fórmula para ganar el apoyo de los electores pasaba por demostrar el máximo rechazo al presidente Pardo y a sus allegados al gobierno. Justificó las fallas de su primera administración aduciendo que eran efectos del contexto internacional, consecuencias de la crisis económica que se habían expandido hasta el entorno nacional. En 1918, y sin estar presente en el país, los universitarios de Lima le otorgaron el título de “Maestro de la Juventud”, hecho que se reflejó en la prensa antes de las elecciones de mayo:

La juventud universitaria y con ella, gran parte de la juventud de Lima, quiso, por medio de su institución representativa (la “Federación de Estudiantes”), rendir un homenaje de admiración y respeto a su Maestro, el señor don Augusto B. Leguía, recibéndolo oficialmente en su propio recinto, en el hogar de la juventud.

La fiesta, que con tanto entusiasmo se había organizado, sobrepasó todas las expectativas; y momentos antes de las 5 p.m., de ayer, el local de la Federación de Estudiantes, situado en uno de los pabellones del palacio de la Exposición era estrecho para contener a varios millares de personas que ávidamente esperaban el desarrollo de la actuación.

La juventud estudiosa de la capital de la República, ha tenido ayer, un gesto de gallardía y patriotismo, interpretando los deseos de la mayoría ciudadana en la actual contienda... (La Crónica, 17 de marzo de 1919, p. 8).

A pesar de los distintos intentos por disminuir la violencia característica en los procesos electorales desde el periodo decimonónico, el proceso electoral de las elecciones presidenciales de 1919 también estuvo manchado por sangre. Una vez más, fue pan de cada día encontrar en los diarios notas de prensa que narraban los enfrentamientos entre allegados a diversos candidatos que terminaban con gran cantidad de heridos. En contra de lo que la mayoría podría pensar, los hechos más violentos se produjeron siempre en la etapa preelectoral. En este caso, las provincias de Otuzco, Chota, Yauyos, entre otras, fueron las que tuvieron los sucesos más sonados durante esas elecciones (Basadre, 2014, p. 20). Un ejemplo de ello fue registrado bajo el título *Los sucesos de Chota*:

(...) Acabo de recibir de Bambamarca, procedente de Chota, el siguiente telegrama del alférez Lazo a cargo de la guarnición: “Prefecto Cajamarca. El día viernes a las 5 p.m. se oyeron disparos a la distancia de diez cuadas de la población; inmediatamente me ordenó el subprefecto me constituyera con siete hombres a practicar servicio de reconocimiento, en el que pude constatar gente armada con los que cambié algunos disparos por más de media hora; pero en el momento indicado se oyeron descargas cerradas en la población. Entonces regresé con mis tropas a ponerme al frente del resto de la tropa; llegando al cuartel encontré al subprefecto con dos heridas de gravedad y al cabo Rocha con heridas en la pierna. En vista de lo sucedido, tomé todas las medidas convenientes para resguardar la cárcel pública, porque decían que querían sacar a todos los presos. Del viernes hasta el día de ayer se han estado cambiando tiros por descargas entre ambos bandos, Montoya y Villacorta; mediante sagacidad he podido volver a la tranquilidad el pueblo. La plaza de armas [está] tomada por los de Villacorta. Estoy haciendo gestiones de arreglos con los políticos de ambos bandos”; lo que comunico a usted señor presidente. — Prefecto García (La Prensa, 5 de marzo de 1919, p. 3).

El apoyo de los partidos Constitucional, Liberal y Demócrata, y de los sectores populares antes mencionados, trajeron buenos resultados para las aspiraciones de Leguía. Los días del sufragio fueron el 18 y 19 de mayo y se desarrollaron sin mayores complicaciones (Basadre, 1980, pp. 91-92). Sin embargo, se registraron sucesos que formaron parte de la polémica de esas elecciones; como ciertas acciones de la Corte Suprema, las elecciones para las Asambleas de Mayores Contribuyentes, las dualidades de las mesas como de las asambleas, las denuncias sobre falsificaciones, entre otros.

Si bien, Augusto B. Leguía ganó las elecciones, su condición no era tan favorable. En su primer gobierno, la oposición parlamentaria había sido un gran obstáculo para el desarrollo de sus iniciativas. Además, su primera experiencia se caracterizó por un importante número de tentativas de sublevación. Su sucesor, Guillermo Billinghurst había intentado contrarrestar a la oposición con una reforma electoral que fue modificada por el Parlamento de tal manera que no cumplió casi ninguna de las expectativas del presidente ni de quienes lo asesoraron en la elaboración del proyecto. La existencia de un parlamento aún agreste y la experiencia política de Leguía pueden ayudar a entender las razones implícitas del golpe de Estado del 4 de julio, también llamado por los leguistas la “Revolución del 4 de julio”. Los hechos fueron narrados de la siguiente manera:

Ha estallado la revolución:

El presidente Dr. Pardo ha sido detenido.

A las tres de la madrugada ha estallado un movimiento revolucionario en la ciudad, habiéndose levantado, según nuestros informes, los regimientos números 1 y 2.

Jefe político de este movimiento es el señor Augusto B. Leguía.

El presidente doctor Pardo y el ministro de la guerra, general Zuloaga, han sido detenidos en palacio.

El ministro de gobierno fue apresado a las tres y cuarto en circunstancias en que, rondando la ciudad, llegó al Batallón de Gendarmes de Infantería.

Acompañaban al señor Mavila, el prefecto, coronel Arenas, el intendente, señor Scheelge y el jefe de investigaciones, señor Mústiga.

Ha asumido, por el momento, la jefatura militar de la plaza el coronel Gerardo Álvarez.

En momentos de cerrar estas líneas la ciudad está tranquila.

Se prohíbe el tráfico por la Plaza de Armas, y solo de rato en rato cruzan contados automóviles de donde parten vivas al señor Leguía y a la causa triunfante.

De casa del señor Leguía se nos informa que los demás ministros también han sido apresados.

El señor Leguía asumirá el poder hoy en la mañana.

La guardia de palacio, según los mismos informes, no opuso resistencia.

Con este caballero han sido apresados otros amigos del gobierno del señor Pardo.

Según otro rumor de última hora el régimen será entregado por el momento al general Cáceres para transmitirlo luego al señor Leguía.

Leguía aseguró que José Pardo “auspiciaba arreglos en los cómputos para no hacer una transmisión legal del cargo” (Basadre, 1980, p. 93). Su argumento principal fueron los 15.000 votos impugnados. Desde un enfoque centrado en el proceso electoral este hecho reveló dos aspectos: 1) Las deficiencias del sistema electoral, los vacíos y la falta de presencia e ineficacia de las instituciones encargadas del proceso electoral; y 2) Los objetivos políticos del líder de la Patria Nueva. El primer aspecto se profundizará posteriormente. Sin embargo, el segundo aspecto está relacionado con la convicción que tenía Leguía de no poder gobernar con un Parlamento con mayoría opositora, pues el escenario más probable hubiera sido uno similar al de su antecesor, Pardo. La última ley electoral había establecido la elección de un tercio de los parlamentarios cada dos años, sin embargo, las elecciones de 1918 no modificaron significativamente la configuración del Parlamento. Disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones, otorgó al presidente provisorio la posibilidad de gobernar de manera más segura (Pease & Romero, 2013).

2. Los procesos electorales de 1919

Ahora, para exponer con más profundidad los procesos electorales de 1919, es necesario explorar el carácter de los mismos en relación con el contexto y su base legal en el sistema electoral político en el cual se desarrollaron. El año 1919 fue sin dudas álgido respecto a las decisiones que se tomaron mediante elecciones. En el ámbito internacional, la crisis económica de fines de la Primera Guerra Mundial, la crisis de la clase política, la popularidad en ascenso de Leguía y el golpe de Estado de 1919 influenciaron, sin duda, en los tres procesos que se realizaron durante 1919 y en un lapso muy corto: elecciones presidenciales, elecciones para la Asamblea Nacional (formuladas después del golpe de Estado) y el plebiscito nacional con 19 artículos que reformarían la Constitución de 1860.

Las tres votaciones fueron distintas y persiguieron objetivos diferentes. Por lo mismo, es importante tomar la perspectiva de Gamboa (2005) sobre el derecho electoral moderno que, de acuerdo con su planteamiento, contempla dos partes teóricas definidas: el derecho electoral subjetivo, que es el derecho individual de elegir y ser elegido; y el derecho electoral objetivo, el cual dispone del estudio de los procedimientos y los órganos electorales. Es decir, el estudio del sistema normativo electoral.

A manera de antecedentes, los procesos electorales durante el periodo decimonónico tuvieron una marcada influencia de la normativa de las Cortes de Cádiz. Estos fundamentos —propios de dicha constitución— se vieron reflejados en el tipo de elección, en las nociones vecino y ciudadano, en una combinación de tradicionalismo e ideas liberales y en la conformación de los órganos electorales (Gamboa, 2005). Los procesos electorales del siglo XIX fueron, en su mayoría, indirectos y la noción de “ciudadano” fue desplazando a la noción de “vecino”. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, parte de las estructuras políticas se modificaron con la formación de asociaciones políticas de alcance nacional luego de una etapa en la que la influencia política electoral fue ejercida por élites locales (Gamboa, 2005 & Aljovín, 2005). Dichas asociaciones son los llamados “clubes electorales”, los cuales son los antecedentes más directos de los pilares del sistema de partidos que comenzó a regir desde entonces y permanece hasta estos días.

En ese sentido, se puede decir que, en el espectro electoral, por lo menos, el siglo XX no inició en 1900, sino unos cuantos años antes. Los procesos electorales estudiados en el presente capítulo, en efecto, se circunscriben dentro del ámbito de influencia propio de la Constitución de 1860 —heredera del legado de las Cortes de Cádiz, “al menos en términos del diseño del proceso y del derecho electoral”— (Chiaramonti, citado en Aljovín, 2005, p. 35), pero también de la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas*, que forma parte de la praxis política propia del sistema electoral de la República Aristocrática, y que se distingue por el centralismo y la exclusión electoral.

De las tres elecciones realizadas en el transcurso de 1919, solo dos se encontraron enmarcadas dentro de la normativa electoral de la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas*. El plebiscito careció de regulación hasta la Constitución de 1993, aunque su discusión como alternativa de consulta ciudadana no era nueva. Hubert Wieland (2009), describe algunos antecedentes de consultas populares antes de 1919. El primer intento se produjo en el periodo posterior al fin de la guerra con Chile, para determinar el destino de las provincias de Tacna y Arica, que de acuerdo

con el Tratado de Ancón, habían quedado integradas como parte del territorio de Chile. Sin embargo, el plebiscito no se realizó, y el asunto se resolvió con la devolución de Tacna al Perú y la cesión de Arica a Chile. Una segunda experiencia plebiscitaria estuvo a punto de ocurrir en 1913, cuando el presidente Guillermo Billinghurst promovió esta iniciativa para reformar la Constitución de 1860. Motivado por sus aspiraciones políticas, pero en un escenario adverso por la fuerte oposición del Congreso, Billinghurst, pensó usar esta estrategia para acabar con las diferencias entre los poderes legislativo y ejecutivo. Finalmente, recién en el año 1919 la idea de realizar una consulta popular se concretó, marcando el fin de la Constitución más longeva en la historia del Perú.

Los tres procesos electorales realizados en 1919 fueron de carácter nacional. Otras elecciones como las municipales tenían su propia reglamentación. La elección del presidente se realizaba en simultáneo con la del vicepresidente y, solo si se trataba de una elección para ambos cargos, las elecciones se realizaban en marzo. En el caso de elegirse también senadores y diputados, las elecciones se trasladaban hacia mayo en no más de dos días, como fue en 1919. Aunque las elecciones, tanto de presidente y vicepresidente como de senadores y diputados, se realizaban en un solo acto, no compartían ánforas. En este caso, se usaban tres cédulas distintas considerando que, en la elección de diputados y de senadores, se elegía a los titulares y a los suplentes. Sobre la duración de los cargos, en el caso del presidente y vicepresidente, la Constitución de 1860 señalaba: “El Presidente durará en su cargo cuatro años; y no podrá ser reelecto Presidente ni elegido Vicepresidente, sino después de un período igual” (art. 85). Y, en el caso de los senadores y diputados, los cargos se renuevan cada dos años: “Las Cámaras se renovarán cada bienio por terceras partes, al terminar la Legislatura ordinaria” (art. 57). Además, en el caso de la elección de parlamentarios se sostenía: “Los Diputados y Senadores podrán ser reelectos, y solo en este caso será renunciabile el cargo” (art. 58).

Es importante insistir en que, a lo largo de los años, tanto la Constitución como las leyes electorales han sido modificadas. Por lo mismo, y como se expuso anteriormente, no se puede afirmar que todo el periodo de la República Aristocrática fue inalterable, ya que los tiempos históricos, en su mayoría de veces, no concuerdan con la periodificación clásica. Esto se aplica muy bien cuando hablamos de las mutaciones con respecto a las elecciones en el Perú. Los diversos presidentes que ejercieron el poder hasta la segunda década del siglo XX impulsaron distintas reformas que trajeron cambios en la normativa electoral. La mayor herencia que dejó este periodo fue el carácter centralista de la *Ley de Elecciones de 1896* (Basadre, 2010), no solo desde los filtros para el derecho al sufragio, sino desde el punto de la creación y la selección de las instituciones político-electorales. Temas importantes que merecen un apartado y análisis propios.

Es por eso que el elemento más importante, característico de este periodo, es la centralización política. Este factor, reflejado en la normativa electoral, marcó el fin de las elecciones decimonónicas. Los últimos años del siglo XIX se caracterizaron por las brechas sociales. Los cargos públicos estaban reservados para abogados, profesores, grandes comerciantes y propietarios de haciendas en la costa norte y del centro del país. Si bien está pendiente investigar más sobre el papel de los líderes provinciales, es innegable que este nuevo civilismo estuvo dominado por una élite que, constitucionalmente, consiguió el dominio del poder.

Las elecciones de 1915, en las que se impuso José Pardo frente a Carlos de Piérola, estuvieron marcadas por conflictos que no permitieron la aplicación de la ley vigente, de manera que se usó la *Ley Electoral* de 1912, propuesta por Billingham, pero modificada ampliamente por el Parlamento. La *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas* se utilizó por primera, y única vez, en dos de los procesos electorales de 1919. Fue una ley basada en una propuesta del presidente Óscar R. Benavides, pero modificada ampliamente en el Parlamento. Aun así, la propuesta de usar el Registro Militar se mantuvo. Las elecciones fueron directas, en cierta medida, competitivas, excluyentes y contaron con la presencia de distintas instituciones que tuvieron como primordial responsabilidad organizar, observar e impartir justicia en dichos procedimientos; los cambios realizados en las leyes electorales fueron denominados “parches” por Peralta (2005).

Entonces, ante la pregunta ¿qué es lo más resaltante de los procesos electorales de 1919?, que, al parecer no representarían importantes cambios desde un análisis general, la respuesta radicaría en la particularidad misma de su normativa. Es decir, en el contenido de la *Ley de Elecciones Políticas* que, a diferencia de sus antecesoras, introdujo el uso del Registro Militar para la elaboración del Padrón Electoral. Esta iniciativa representa la primera experiencia del uso de dicho registro para un proceso electoral. Desde nuestro punto de vista, esta modificación puede representar un momento importante en la historia del Padrón Electoral, objeto del presente estudio. ¿Cómo se elaboró dicha reglamentación? y ¿cómo fueron los debates sobre el tema, tanto en 1915 como en 1919? son los temas que interesan y serán desarrollados a continuación.

3. Inclusión y exclusión desde la normativa

La elección para presidente y vicepresidentes realizada en mayo; la de diputados y senadores para la Asamblea Nacional Constituyente; así como el plebiscito nacional desarrollado en agosto se basaron, en el sentido normativo electoral, en la Constitución de 1860 y la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas*. Diversos autores han propuesto variadas periodificaciones para entender el derecho electoral peruano y los procesos electorales (Paniagua, 1995; Patrón, 1978; García, 1999; Chávez, 2002, citados en Gamboa, 2005); sin embargo, desde otra parte de la historiografía, también se ha hecho notar que es complicado encasillar diversos procesos, aunque sean continuos, en periodos determinados; por ello, esta historiografía se ha centrado en el análisis de un solo proceso sin que eso signifique necesariamente una menor complejidad (Ragas, 2003).

La bibliografía y fuentes revisadas reafirman esta idea para el proceso electoral de 1919. La intención del presente capítulo no es establecer ni reafirmar una periodificación, sin embargo, es innegable que, en muchos aspectos hay ciertas características presentes en un periodo determinado que ayudan a analizar el proceso estudiado. Uno de ellos, como se mencionó líneas arriba, es la normativa vigente en ese entonces: la Constitución de 1860 y la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas*. No obstante, para un mejor análisis se debe comprender que esta ley se fundamenta en la reforma electoral de 1896.

Es importante empezar aclarando a quién se denominaba ciudadano en ese momento histórico. La Constitución del 10 de noviembre de 1860, elaborada durante el periodo presidencial de Ramón Castilla, advierte: “Son

considerados ciudadanos en ejercicio, los peruanos mayores de veintiún años; y los casados, aunque no hayan llegado a dicha edad” (art. 37).

El artículo 38 complementa el significado de ciudadano, agregando la posibilidad de su ejercicio si se trataba de un jefe de algún negocio o si se pagaba al Tesoro Público alguna contribución. Sin embargo, la reforma electoral de 1896 eliminó esta posibilidad con sus propuestas. Para los indígenas, que por lo general eran analfabetos, existían estas maneras con las que podían ejercer el derecho a voto; además, considerando que para entonces las mujeres no gozaban del voto y menos de la posibilidad de ser elegidas, las elecciones antes de 1896 eran muy inclusivas. Tomando en cuenta que, en la primera fase de los procesos, la mayor cantidad de votos pertenecía a la población indígena, los clubes electorales dispusieron gran parte de su maquinaria a incidir en este sector.

Para comprender esta noción de inclusión y exclusión, se puede recoger la idea de Ragas, basada en el análisis de Le Goff (Ragas, 2003) sobre la sociedad medieval en la que se determina quiénes están “dentro” o “afuera” del espacio cristiano, es decir, la idea de los marginados y los excluidos. En ese sentido, los marginados son los que se encuentran cercanos al espectro social según sus capacidades. Si aplicamos ambos conceptos a este capítulo, en la categoría marginados se encontrarían los jóvenes que aún no cumplían los 21 años, pero que, inevitablemente en el futuro, cumplirían ese requisito. El caso de los excluidos es más radical, ya que su no consideración estuvo basada en que su supuesta falta de capacidad estaba referenciada por sus condiciones naturales, por ejemplo (p. 47). En este campo, se ubicaban las mujeres, de las cuales se alegaba no tenían la suficiente capacidad para pertenecer y hacerse de un lugar dentro de los vaivenes que la política podía ofrecer. En mayor grado, se encontraban los indígenas. El electorado, luego del proceso de exclusión de la reforma electoral de 1896, se redujo a una mínima expresión, ya que la mayoría de la población era quechuahablante y analfabeta. Dentro de este grupo, según la constitución de 1860, también se encontraban, aunque no bajo los argumentos anteriores “los que ejerzan autoridad política, militar o de policía”, “los militares en servicio activo”, “los que hayan perdido la ciudadanía o tengan suspenso su ejercicio” (art. 40 y 41), “los Vocales, Fiscales, Jueces de Primera Instancia, Agentes Fiscales y Jueces accidentalmente encargados del despacho de primera instancia” (*Ley n.° 2108, Ley de Elecciones Políticas*, art. 2).

Además, la *Ley n.° 2108, Ley de Elecciones Políticas* estipuló no solo quiénes no tenían derecho a voto, sino, incluso, quiénes estaban imposibilitados de ser elegidos o formar parte de las instituciones encargadas de la organización y fiscalización de los procesos: “Los comprendidos en el artículo 2 no pueden ser elegidos ni designados miembros de las juntas electorales, ni ser jefes de los clubs, ni presidir ni formar parte de los comicios electorales” (art. 4).

Sin embargo, comprobar dichas capacidades pasaba por la organización y la aplicación de diversos mecanismos realizados por las instituciones encargadas de los procesos. En primer lugar, la elaboración del Registro Civil fue parte fundamental en todo proceso electoral desde el siglo XIX, no solo para el buen funcionamiento de las elecciones sino porque esta labor también tenía un carácter político, pues en una época en la que la violencia siempre estaba presente, su elaboración no estaba ajena de conflictos. Antes de la existencia de la Junta Electoral Nacional, los Colegios Electorales eran muy disputados sobre todo al momento de realizar el registro cívico, pues

era necesario asegurar los votos. Quien controlaba la realización del registro de electores, es decir, el Padrón Electoral, aseguraba prácticamente la victoria en una mesa determinada. Para evitar esta situación, se emprendió un proceso de centralización electoral en el que distintas organizaciones ensayaron organizar los procesos electorales. Como se dijo anteriormente, el aspecto central para los comicios de 1919 fue el uso, por primera vez, de un nuevo tipo de nómina: el Registro Militar.

4. El aparato electoral en 1919

La creación de órganos determinados para la organización de los procesos electorales en el Perú no surgió con las reformas electorales de la República Aristocrática. En el siglo XIX, por ejemplo, de acuerdo con las constituciones y leyes vigentes, existían entes como las juntas de notables o juntas de censo, registro cívico, juntas parroquiales y demás, lideradas, en algunos casos, por las cámaras del Congreso. Sin embargo, estos entes siempre estuvieron cuestionados por ser altamente politizados. Como se ha comentado, los procesos electorales durante el siglo XIX fueron acompañados, usualmente, por hechos de violencia en los cuales tomaban parte los mismos integrantes de los órganos electorales que eran partidarios de los candidatos que participaban en la contienda.

Una solución implementada por la *Ley de Elecciones de 1896* fue integrar ciudadanos sorteados entre los mayores contribuyentes en todos los órganos electorales (Peralta, 2005). Esta reforma política se sustentó en tres pilares básicos: la reducción del mercado electoral, el control del sufragio por un ente centralizador y la distinción social y económica del electorado (Peralta, 2005). La propuesta principal se justificó en la medida que era necesario desaparecer los hechos que daban poca credibilidad y representación a las votaciones, como la dualidad de mesas y la toma mediante el uso de violencia de las mesas electorales, así como en la necesidad de la elaboración del Registro Electoral; en pocas palabras, la despolitización de los órganos electorales.

Sin embargo, en 1919, y después de las tres reformas realizadas a la *Ley de Elecciones de 1896* (en los años 1908, 1912 y 1915), los ideales de la reforma política no se habían cumplido del todo. La violencia no había desaparecido y, en etapas como la de la elaboración del Registro Electoral, los entes encargados intentaban seguir beneficiando a sus allegados. Es más, por algunos hechos, las elecciones presidenciales de 1919 tuvieron ciertas controversias. Como ya se adelantó, los hechos sucedidos en Otuzco, Chota, Chachapoyas, Yauyos y otros lugares, se originaron a partir de la dualidad de mesas en la elección de la Asamblea de Mayores Contribuyentes, unas a favor de Aspillaga, otras a favor de Leguía (Basadre, 1980).

La Ley n.º 2108, *Ley de Elecciones Políticas*, siguiendo los lineamientos de la reforma de 1896, aunque con sus diferencias, estableció como el órgano más importante para la elaboración del Padrón Electoral, en primer lugar, a la Asamblea de Mayores Contribuyentes, que reemplazó a la Junta Electoral Nacional reestablecida en 1900. La Asamblea se conformó, justamente, por los mayores contribuyentes de cada circunscripción provincial, siendo en esta etapa el ente máximo en los procesos electorales. Fue a partir de esta Asamblea, desde la cual se delegaron las demás comisiones para cumplir las respectivas funciones. La

entidad encargada de elaborar y publicar la lista de los mayores contribuyentes fue el Ministerio de Hacienda, que realizó esta función sobre la base de los padroncillos impresos de las contribuciones de predios urbanos, rústicos, industrial, patentes, eclesiástica y de minas, vigentes en el año anterior. En el caso de Lima, se consideró a los quince mayores contribuyentes de cada padroncillo; dichas personas tuvieron el derecho de conformar las asambleas.

Dentro de las responsabilidades de la Asamblea de Mayores Contribuyentes se encontraba la elección de las Juntas de Sufragio y Juntas Escrutadoras Provinciales, de cinco miembros cada una, que se hallaban presentes en dicha sesión y eran puestos irrenunciables. La función principal de la Junta de Sufragio fue designar a los miembros de las Mesas Receptoras de Sufragio, cada una conformada por un presidente, un secretario y un vocal. Además, también se distinguió a los delegados de las Juntas Escrutadoras Departamentales, dedicando sus labores a las elecciones de senadores y diputados. Cada Mesa Receptora de Sufragio tuvo a su cargo 250 votantes o fracción de inscritos basados en el Registro Militar, tema que se abordará posteriormente. Las Comisiones Receptoras de Sufragio se encargaron de la realización del escrutinio general de los votos y de remitir las actas y copias certificadas a las Juntas Escrutadoras de Provincia.

En el caso de las Juntas Escrutadoras, sus funciones se desarrollaron en la etapa electoral y postelectoral. Comprendieron la regulación general de los sufragios realizados ante las comisiones receptoras de sufragios. Además, se encargaron de la publicación mediante carteles y periódicos del escrutinio y regulación de los votos de las provincias. En la tercera etapa se encargaron de resolver las reclamaciones, denuncias de alguna irregularidad, como alteraciones, omisiones, suplantaciones o fraudes cometidos durante el escrutinio y, de ser el caso, de mandar a realizar nuevas elecciones, y por último, hacer la proclamación de los ganadores.

Las atribuciones de los órganos electorales, establecidas en la Ley n.º 2108, *Ley de Elecciones Políticas*, se mantuvieron vigentes durante la realización de las tres elecciones celebradas en 1919.

5. Denominaciones del Padrón Electoral en perspectiva histórica

Las investigaciones sobre las elecciones en la historia del Perú han dado poca relevancia a la preparación y al desarrollo de los procesos electorales, en especial a la elaboración del Padrón Electoral. Se han obviado aspectos como la complejidad de su elaboración, el papel de las instituciones que debían elaborarlos y, más aún, los fundamentos políticos e ideológicos que encierran este tipo de actividades. El objetivo principal de esta sección es brindar un acercamiento al desarrollo de las elecciones y, en especial, a la formación del Padrón Electoral tanto en su aspecto técnico como en el ideológico. El profundizar sobre los fundamentos de herramientas como el Padrón Electoral permite explorar las dimensiones axiológicas, ideológicas, prácticas, entre otras, del país en un determinado contexto histórico.

El uso de una relación de individuos hábiles para ejercer el voto, procesada de tal forma que calce dentro de un proceso electoral en específico, fue recurrente en la mayoría de los procesos, después del establecimiento de las Cortes de Cádiz, durante el siglo XIX. En los capítulos anteriores, se ha ido dilucidando las diversas denominaciones de lo que hoy conocemos como Padrón Electoral. Analizar las denominaciones del padrón en perspectiva histórica ayuda a ilustrar, en cierta manera, el pensamiento de la época, conocer cómo se consideraba a quien ejercía el derecho al voto y profundizar sobre los fundamentos de dichas designaciones. Además, para efectos de no caer en el anacronismo, es fundamental entender los conceptos en las dimensiones en las que se concibieron en sus determinadas épocas. Por lo mismo, la idea de comprender al Padrón Electoral como un elemento trascendental para la realización de las elecciones, es un pilar importante para la construcción de la democracia moderna.

En ese sentido, la denominación empleada para el Padrón Electoral durante los procesos electorales de 1919 fue Registro Electoral, designación usada con anterioridad durante la década de 1890 e inclusive anteriormente a la Constitución de 1860.

En el aspecto normativo del Padrón Electoral, ¿es necesario estudiar solamente la *Ley de Elecciones de 1896* o la Constitución de 1860 para entender los procesos electorales de 1919? Como se ha notado en el presente capítulo, después de justificar la importancia de los procesos de 1919, analizar las coyunturas que generaron cambios es trascendental no solo para abordar la historia de los procesos electorales sino para la historia peruana en general. En ese sentido, analizar las elecciones de 1919 (elecciones presidenciales, elecciones para Asamblea Nacional y plebiscito) no solo es importante, sino necesario para conocer y entender el último periodo de un sistema electoral que comenzó a cambiar, aunque de a pocos, a fines del Estado oligárquico.

6. El uso del Registro Militar

Hasta 1915 el procedimiento para elaborar el Registro Electoral estuvo basado en la recolección de las cédulas de electores en las cuales, los ciudadanos facultados para votar solicitaban ese derecho, especificando sus datos personales de acuerdo a la *Ley Electoral de 1896*. Entre ellos, se detallaba la ocupación, edad y detalles familiares. Posteriormente, la Corte Suprema emitía las respectivas resoluciones a cada solicitante, aprobando su derecho.

La Ley electoral de Nicolás de Piérola, de 1896, había reestructurado los procesos electorales. Como se dijo antes, la principal característica del periodo comprendido entre 1895 y 1919, con respecto a los procesos electorales, fue la condición limitada y restrictiva para la participación de las masas indígenas. La exclusividad de la participación electoral tuvo tal importancia en lo que respecta al Padrón Electoral que se ha considerado profundizar este tema posteriormente en una sección aparte. Sin embargo, este no fue el único cambio que se registró.

La ley de 1896 estuvo conformada por 113 artículos y pretendió llevar a cabo una reforma total del régimen del sufragio: las mesas electorales serían elegidas por funcionarios nombrados especialmente para esta labor, se abolió la calificación de las credenciales por ambas ramas del Poder Legislativo, y se incluyó en la jurisdicción a las mismas juntas que verificaban el escrutinio y proclamaban a los elegidos en las provincias y los departamentos (Basadre, 1980).

Con esta misma dinámica del sistema, el espíritu del andamiaje electoral, como señalaba Basadre (1980), no nacía de la soberanía popular sino de la voluntad exclusiva de los pocos señores de Lima que guardaban para sí la supuesta fiscalización de los procesos (p. 55). El tipo de elección establecido por la nueva ley, al contrario de como había sido en casi todo el siglo XIX, fue directo y público en doble cédula firmada.

Veinte años después, la entrada en vigor de la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas* significó un cambio sustancial, sobre todo, para la elaboración del registro electoral y, en consecuencia, para el Padrón Electoral, desde entonces hasta 1931. Esta nueva ley estipuló que la responsabilidad de la elaboración del Registro Civil, hasta ese momento a cargo de las Juntas Provinciales, debía pasar a manos de los militares, de acuerdo a la Conscripción Militar. Las elecciones, que se habían realizado hasta esa fecha bajo la *Ley de Elecciones de 1896*, es decir con los registros elaborados por las Juntas Provinciales, habían tenido siempre muchas críticas, en especial, por el clientelismo y “la argolla” entre sus miembros. Con la entrada en vigencia de la nueva ley, el Padrón Electoral estaría constituido por los ciudadanos que cumplieran los requisitos descritos en el Título I de esa ley: peruanos mayores de 21 años o casados que sepan leer o escribir, excepto quienes ejerzan alguna autoridad política o militar, militares en servicio y quienes hayan perdido su ciudadanía.

Sin embargo, no hubo una entidad independiente que regulara dichos procedimientos, y los casos de dualidad de las comisiones para la elaboración del registro fueron continuos, como lo fue antes de 1896. Dichas comisiones, la mayoría de las veces, estaban conformadas por simpatizantes de los partidos políticos, que tachaban a los ciudadanos registrados para copar el padrón con sus adherentes. Pese a ello, la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas*, al igual que las leyes anteriores, se planteó como la solución ante la “politización” del registro electoral.

Esta solución, propuesta por el general Óscar R. Benavides, estuvo basada en el sistema sugerido por Sáenz Peña para Argentina. Un plan, asimismo, con un sesgo prohibicionista pues sancionó el uso del padrón del servicio militar como Padrón Electoral. En ese sentido, la diferencia sustancial de la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas* con respecto a sus antecesoras radicó en el uso del Registro Militar para la elaboración del Padrón Electoral, además de confirmar a la Corte Suprema como máximo órgano de las elecciones (Peralta, 2011).

El uso del Registro Militar fue un elemento distintivo frente a las reformas electorales ostentadas años antes, y justificado, de alguna manera, por la formación de su promotor: Óscar R. Benavides, un militar que si bien no llegó a ser presidente bajo ninguna elección, ejerció el poder hasta en dos ocasiones. El uso del Registro Militar fue enarbolado en el mensaje a la nación presidencial el día de Fiestas Patrias:

La obligación que todo ciudadano tiene de inscribirse en el Registro Militar, permite, por este solo hecho, que el número de electores sea mayor y se traduzca debidamente la voluntad nacional. Esa inscripción le dará el título electoral vitalicio, que ha de permitirle ejercer siempre su derecho de sufragio.

Es necesario que los ciudadanos, al emitir su voto, experimenten la satisfacción de que ejercitan este derecho, mediante el honroso título de haberse aprontado a la defensa de la soberanía e integridad de su suelo [...].

Si en la aplicación de la ley habéis notado deficiencias, ellas no afectarán su espíritu. Seguro estoy de que contemplaréis su fondo moral; y que, guiados por un ideal patriótico, conservaréis siempre su base, el Registro Militar, enseñando a los electores que primero son los deberes y después son los derechos (Benavides, 1915, pp. 4-5).

El uso del Registro Militar, incluso, fue recomendado para las elecciones municipales:

El feliz resultado obtenido al hacerse del Registro Militar la fuente de la elección permite esperar, con fundamento, que esa misma base dará idénticos efectos al aplicarla en todos los casos en que sea necesaria la dación del voto público. Os recomiendo, por tanto, introducir esta reforma en la ley municipal; manteniendo la intervención de extranjeros residentes, para los que podría abrirse registro aparte (Benavides, 1915, p. 5).

El uso del Registro Militar fue planteado en 1914, cuando el Ministro del Gobierno provisorio, Fernando Fuchs, envió a la Cámara de Senadores un nuevo proyecto de ley de elecciones (Basadre, 1980). El empleo del Registro Militar fue muy debatido en el Parlamento. En el Senado se nombró una comisión especial que emitió dos dictámenes: el de mayoría, consentido por el abogado y expresidente de la Cámara de Diputados, ministro de Relaciones Exteriores y ministro de Justicia, Wenceslao Valera, y por Manuel C. Barrios, médico militante del Partido Civil que, igualmente, tuvo una carrera política extensa siendo antes senador por Moquegua, ministro de Fomento y Obras Públicas y presidente del Senado en dos ocasiones. Ambos personajes estuvieron en contra de la propuesta del uso del Registro Militar. En la Cámara de Diputados también se mostró similar postura. El diputado Samuel Sayán y Palacios, argumentó que en el Registro Militar existía un 22% de analfabetos (Basadre, 1980, p. 75).

Sin embargo, no todas las posiciones estaban en contra. El diputado Víctor L. Criado y Tejada defendió vigorosamente el Registro Militar aduciendo que el registro cívico hasta ese momento no era “sino meras listas formadas por las Juntas de Registro al calor de los intereses políticos de candidatos y escritas a mano aleva de la suplantación”. Alegó, además, que su anormalidad se ejemplifica en el registro de personas que ya estaban muertas llamándolas “Lázaros electorales”. Culminó su exposición señalando

lo siguiente: “Registros electorales son los verdaderos cultores y propagandistas de la falsedad porque personifican todos los abusos, todos los apetitos, todas las incapacidades, todas las mistificaciones y todas las intransigencias; son el espectro, pero no las personalidades del elector” (Criado y Tejada, citado en Basadre, 1980, p. 75).

Es importante puntualizar lo señalado al respecto por el diputado Rafael Grau sobre las Juntas de Registro, a las cuales acusó de cometer las “peores inequidades”; además, de sostener que sus miembros daban afabilidades a sus allegados y obstaculizaban a sus enemigos (Basadre, 1980), pues esto permite reafirmar la importancia de la elaboración del Padrón Electoral y el poder que ejercían los encargados en la elaboración del registro. Se repitió la lógica que predominó en las elecciones decimonónicas: quien controlaba el registro controlaba las elecciones. Peralta (2005), asimismo, afirma que el objetivo de Benavides, en realidad, era desposeer a las juntas provinciales de la confección de los registros electorales.

A pesar de las críticas, la ley se aprobó el 23 de agosto de 1915, aunque no se aplicó para las elecciones programadas para ese año, sino en las de 1919, como se señaló anteriormente. La nota *Las Elecciones y el Registro Militar* proporciona ciertos alcances del manejo de esta ley en las elecciones para presidente y vicepresidente:

Sin duda está muy bien inspirada la disposición de nuestra actual ley de elecciones que determina, en sustitución de los antiguos registros *ad hoc*, el servicio del Registro Militar para establecer los grupos de votantes, de modo que el ciudadano que no ha cumplido con el sagrado deber de inscribirse a tiempo por si le tocara en suerte servir a la patria en tiempo de paz, tampoco gozaría del legítimo derecho a elegir sus mandatarios ni por ese medio intervenir en la marcha de la cosa pública.

Milita otra gran razón en favor de tal sistema y es que el Registro Militar es un registro permanente, por decirlo así, y que se presta menos que cualquiera otro para las adulteraciones peculiares de nuestros métodos políticos; y —por último— se trata de un registro que aunque formado en un principio por empleados civiles es controlado y dirigido por autoridades militares y se supone que estas autoridades que son servidoras de la nación y no de los partidos políticos solo tienen un interés: hacer el Registro Militar más perfecto posible y que por su seriedad pueda servir de verdadera base estadística para los múltiples trabajos habituales a la preparación de la guerra. Quizás si este mismo pensamiento inspiró a los autores de tal disposición; no tenemos a la mano los debates que precedieron a la sanción de la ley última; pero sí recordamos que había entonces un intenso deseo de apartar a la institución armada del contacto de toda la pasión política de hacer de ella solo un núcleo profesional por completo entregado al cultivo de la ciencia militar y —como una prueba de esos deseos y de confianza en el patriotismo de los altos jefes— se dispuso a entregar, en cierto modo, la definitiva instancia eleccionaria, o sea el registro de votantes, al cuidado de los Estados Mayores Regionales.

(...) No queremos insistir en las muchas enmiendas de procedimiento que deberían hacerse para llegar al resultado apetecido; y solamente vamos a hacer una pequeña indicación a quienes tienen el deber de facilitar la emisión sincera del voto popular en las próximas elecciones de mayo. Y ella es el recordar que en las pasadas elecciones para la diputación por Lima, los grupos, que según la ley, sobre el papel, estaban repartidos en porciones de 250 electores por mesa, resultaron en realidad distribuidos a razón de 500, y con esta agravante, que los nombres de muchos votantes que figuraban en las listas pegadas en las esquinas no se consignaban en los registros manuscritos que estaban en poder de las comisiones receptoras de sufragios, lo cual daba origen a confusiones y reclamaciones de todo orden y hasta la presunción de que se trataba de un error malicioso.

No participamos en esta opinión y creemos más bien que en ello anduvo, como en muchos problemas, la ligereza y la desaprensión; más sería conveniente evitarlo esta vez en que se trata de algo más serio como es la elección de mandatario supremo.

Todos recordarán que en esa elección de Lima a que aludimos, el voto popular alcanzó —por una importación de costumbres norteamericanas sin duda— elevadas cifras en la cotización. ¡Candidato hubo que abonó 15 soles por voto! Y las víctimas eran los presidentes de mesas, pues pocos ciudadanos se resignaban a perder esos 10 ó 15 soles, porque su nombre no figuraba en los registros originales —que era la disculpa que le daba para no aceptar su voto— y se exaltaban imaginando que la parcialidad de los funcionarios electorales les privaba de una pitanza excelente.

¿A qué se debió aquel error? ¿A la mala copia? ¿Al mal cálculo? ¿A la supresión inconsulta de los inscritos de ese año o de los ciudadanos que pasaron la edad del servicio activo? ¿A error de las claves que indicaban las mesas donde deberían votarse según la enumeración de las libretas? Lo ignoramos. Lo cierto es que una considerable porción de ciudadanos no pudieron emitir su voto quedando con esto coactada, aunque fuese involuntariamente, la libertad electoral (La Crónica, 11 de marzo de 1919, p. 2).

Es posible analizar, a partir esta cita, las deficiencias y situaciones presentadas a raíz del uso del Registro Militar. Un factor predominante, quizás en la percepción, fue que el uso de este registro no acabó con un problema endémico presente en las elecciones desde el periodo decimonónico: el uso político del Padrón Electoral por parte de los miembros de los órganos electorales para su beneficio propio o de sus partidarios.

Para contextualizar un poco más, las elecciones presidenciales tuvieron diversas interrogantes relacionadas con la conformación de la Asamblea de Mayores Contribuyentes y, de hecho, con el Padrón Electoral elaborado sobre el Registro Militar. Se denunciaron falsificaciones y compras de votos y que, incluso, se presentaron treinta y cinco demandas de nulidad (Basadre, 1980). Además, el desarrollo del mismo proceso pasó por diferentes dificultades, como se describe en el citado artículo de *La Crónica*. Pese a ello, las elecciones para presidente y vicepresidente fueron aprobadas y dieron como ganador a Augusto B. Leguía con los resultados siguientes (véase tabla 5):

TABLA 5

RESULTADOS ELECCIONES PRESIDENCIALES 1919

Candidato	Cantidad de votos
Augusto B. Leguía	122.736
Ántero Aspíllaga	64.936
José Carlos Bernal	6.083
Isaías de Piérola	3.137
Varios	7.543
Total de votos	204.435

FUENTE: DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE 1919, p. 164.

Como señala Peralta (2005): “El golpe de Estado del 4 de julio de 1919 puso el punto final al *modus vivendi* electoral amparado en la ley de 1896”.

Días después de los eventos del golpe de Estado, Leguía convocó a dos elecciones para elegir a los representantes de una Asamblea Nacional que tendría como función la elaboración de una nueva Constitución, que se elaboraría a partir de la aprobación o no de 19 puntos, que serían sometidos a plebiscito en el ámbito nacional.

La convocatoria para estas elecciones no tardó en difundirse. *La Prensa* señalaba, en ese sentido, que por deseo del nuevo presidente provisional, se citaba para elegir a un nuevo Parlamento con poderes de Constituyente. No es objeto de este trabajo ahondar sobre el desarrollo y consecuencias del golpe de Estado, pero la coyuntura vivida en ese momento dejó perplejos a muchos. En el terreno electoral, el mismo Leguía manifestó que las elecciones deberían organizarse rápidamente siguiendo los mecanismos de la Constitución y ley electoral vigentes.

La idea inicial fue realizar las elecciones ese mismo mes, día 24; sin embargo, el mismo Leguía tuvo que reconocer que era materialmente imposible. Es por ello que decretó una prórroga, estableciendo como fechas el 24 y 25 de agosto. Hubo una evidente desazón respecto a la rapidez de los hechos, sobre todo por las experiencias recientemente vividas, sin contar que la población electoral se enfrentaba a tomar la decisión sobre los 19 puntos para la nueva Constitución. Esa molestia quedó reflejada en diversas notas como en *Con cola o diecinueve contra catorce* de la columna “Ecos” del diario *La Prensa*, que, con un toque sarcástico, expresaba el sentir de la población.

Los dos comicios se realizaron en días continuos, utilizando las bases y procedimientos usados para las elecciones de presidente y vicepresidente. Lima contó con 52 mesas receptoras de sufragio. Para beneficio de Leguía, la mayoría parlamentaria que fue elegida pertenecía a su sector político a diferencia del Parlamento inicial producto de las elecciones regulares. Además de ello, los 19 puntos del plebiscito, igualmente, fueron aprobados. Esto significó puertas abiertas para que el nuevo presidente iniciara su proyecto reformador de la Patria Nueva.

La comisión de plebiscito de la Asamblea Nacional declaró en su informe que los votos emitidos a favor de las 19 enmiendas consultadas sobrepasaron los 170.000 (Diario de los debates de la Asamblea Nacional de 1919).

Ciertamente, con el inicio del segundo gobierno de Leguía concluyó la hegemonía de una clase política que había predominado desde 1895. En el ámbito electoral normativo, posteriormente, no se efectuaron grandes reformas sino hasta la creación del Jurado Nacional de Elecciones en 1931. Queda, sin embargo, hacer un ejercicio necesario, contrastar la evolución del voto en el Perú desde 1919 hasta 1931, pues un pilar del discurso de Leguía y la Patria Nueva fue la transformación social del país sobre la base de las nuevas clases y la integración de la población indígena. Respecto al principal requisito para acceder a la ciudadanía entre 1896 y 1931, que era saber leer y escribir, queda pendiente determinar en cuánto se incrementó la población electoral durante esos años. ¿Estaremos hablando de un verdadero ascenso de la participación política? Ese es un tema para otra investigación.

7. La ruta del Padrón Electoral

El Título VII de la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas* explicó detalladamente el procedimiento para la elaboración del Padrón Electoral en las elecciones de 1919. El primer paso era entregar a las Juntas de Sufragio de provincia las copias del Registro Militar.

Anteriormente, el método para la elaboración del Padrón Electoral, según la ley de 1896, comenzaba con la formación del Registro Electoral de la República, un libro en el que se registraban alfabéticamente los apellidos y nombres de todos los ciudadanos que cumplieran con las características definidas por la Constitución de 1860 y la ley electoral. Además, se debían consignar datos como el lugar de nacimiento, domicilio, estado civil y profesión. Estar inscrito en el registro era indispensable para ejercer el derecho al sufragio. La gran innovación que introdujo la *Ley n.º 2108, Ley de Elecciones Políticas*, vigente para las elecciones de 1919, fue el uso del registro de la conscripción militar y no del elaborado a partir del Registro Electoral de la República, para poder votar. De manera que para ejercer el derecho al voto era obligatorio estar inscrito en el Registro Militar.

No obstante, con respecto a los datos consignados y al procedimiento para elaborar el Padrón Electoral, no habían muchas diferencias. Los datos que se solicitaban eran básicamente los mismos, pues para realizar el servicio militar se debía ser un ciudadano de acuerdo con los lineamientos de la Constitución de 1860. Lo discordante se presentaba con respecto al número que identificaba a cada elector. En este caso se le otorgaba el número de su libreta de conscripción.

Según la ley, los Estados Mayores Regionales debían remitir a las Juntas de Sufragio de provincia copias certificadas del Registro Militar. Estas juntas, poseedoras de dicho registro, se encargaban de distribuir a los ciudadanos en grupos de 250 y de designar Comisiones Receptoras de Sufragio para cada uno de ellos. Si en un distrito hubiese menos de 250 habitantes, igualmente se le asignaba una comisión indistintamente de cumplir o no con el requisito. Lo mismo pasaba con los grupos restantes que no completaban los 250.

Luego de elegir a las comisiones que serían parte de las mesas receptoras de sufragio, se les entregaba a estas últimas un ejemplar del registro del distrito, indicando la cantidad de grupos electorales. Difundir esos registros o padrones electorales era una labor muy importante. Por eso, días antes de las elecciones, las comisiones receptoras de sufragio comunicaban, mediante carteles pegados en lugares públicos de los distritos y por avisos de diarios, dónde se recibirían los votos y, más aún, en dichos anuncios se encontraban los nombres del grupo de los ciudadanos y su comisión receptora correspondiente.

Los electores llegaban a los lugares donde se encontraban las mesas receptoras y emitían su voto en dos cédulas iguales en las que se establecía el número del título electoral del sufragante, es decir, el número que le correspondía en el Registro Militar. Se esperaba hasta las 4 de la tarde para que se cerraran las mesas y comience el escrutinio.

Por último, es preciso mencionar que las elecciones subnacionales, como por ejemplo, las municipales, tenían su propia reglamentación, no obstante, compartían los mismos procedimientos que las elecciones de ámbito nacional. Estos procesos, además, evidenciaron las capacidades que debía poseer el electorado para participar y la elaboración de la “nómina de electores”.

La Ley n.º 1072, de elecciones municipales, promulgada en 1909, especificaba que solo los mayores de veintiún años o casados que sepan leer y escribir (art. 2) podían obtener el derecho al voto. La especificidad de este proceso radicaba en que los electores se inscribían en un registro especial de “electores municipales”, era un registro que no se diferenciaba del registro general, incluso después de la entrada en vigencia de la Ley n.º 2108; *Ley de Elecciones Políticas*.

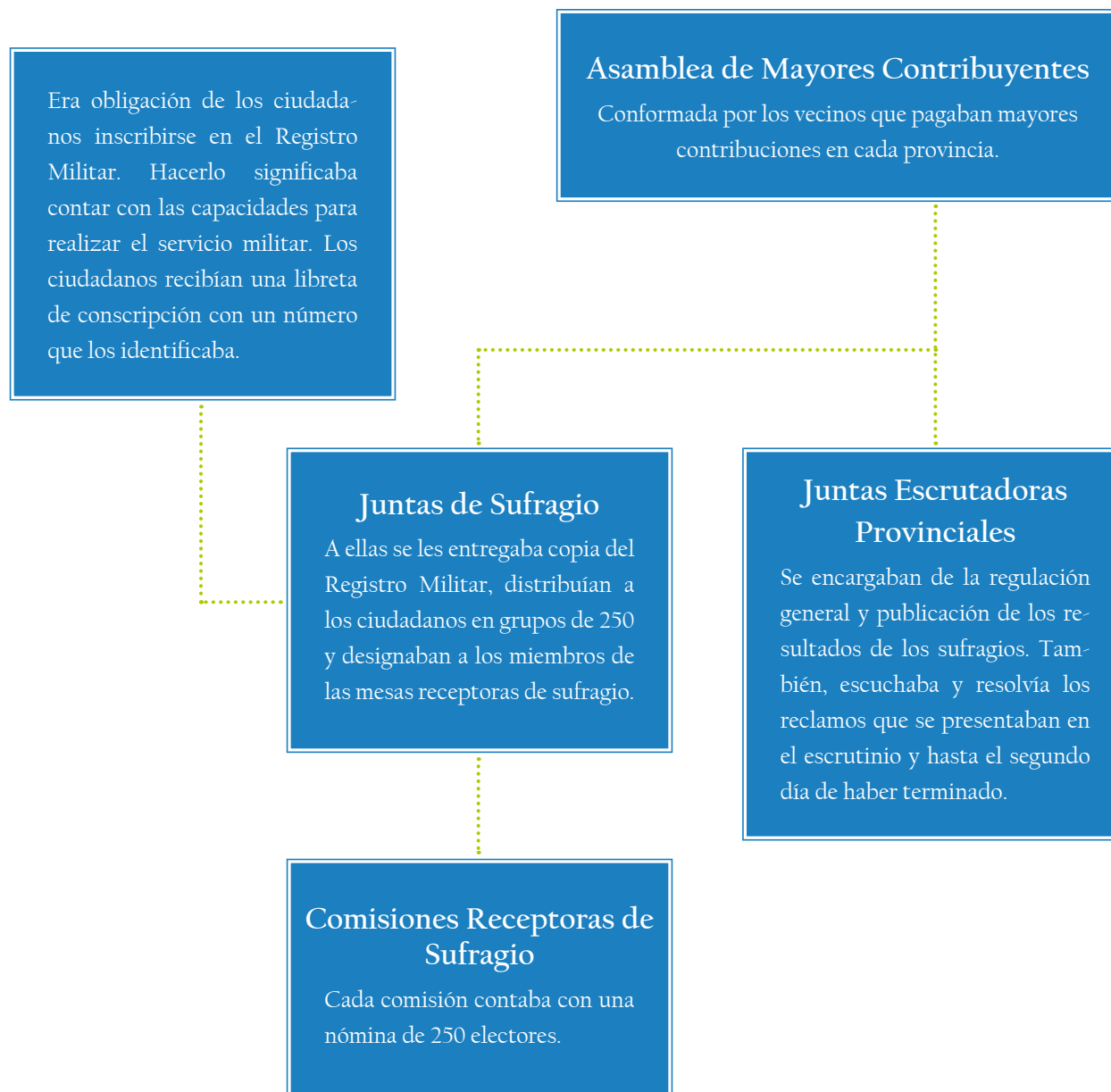
Las instituciones responsables de los procesos también fueron las mismas. El Ministerio de Hacienda entregaba la lista de mayores contribuyentes de cada provincia y a partir de ahí se conformaban las Juntas Electorales Distritales que cumplían la función de regular dichos procesos electorales. Las comisiones de sorteo eran conformadas en cada distrito. Siguiendo el procedimiento, continuaba la elección de las juntas inscriptoras y de sufragio. La distribución de las listas de electores comprendía a 250 personas, el escrutinio se realizaba en dos días y los resultados se verificaban a partir de las actas que emitían las juntas escrutadoras. La publicación de las nóminas de electores usualmente aparecía en los periódicos. Una nómina de electores correspondiente a las elecciones municipales del distrito de Huaraz, de 1918, fue publicada entre el 29 y 30 de octubre de 1918 en el diario *El Departamento de Áncash*. La nómina apareció publicada alfabéticamente después de su correcta depuración (véase figura 12).

ELECCIÓN DE 1918 EN EL CERCADO DE HUARAZ



GRÁFICO 1

ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA ELABORACIÓN Y EMPLEO DEL PADRÓN ELECTORAL



ELABORACIÓN PROPIA.

TABLA 6

CONFORMACIÓN Y CONTENIDO DEL REGISTRO DE ELECTORES SEGÚN LEY N.º 2108,
LEY DE ELECCIONES POLÍTICAS PARA LAS ELECCIONES DE 1919

Criterios de calificación	Cualidades para elegir	Datos del Registro Militar
Criterio moderno de ciudadanía	Peruanos	Nombre del ciudadano
Criterio tradicional familiar	Casados	Estado civil
Criterio tradicional	Mayores de 21 años	Edad
Criterio de instrucción	Saber leer y escribir (aquel que solo sabe firmar)	Instrucción
Criterio patrimonial o censatario	-	Profesión

ELABORACIÓN PROPIA.

En síntesis, al profundizar sobre los procesos electorales de 1919 y el Padrón Electoral, se ingresa a un terreno de la historia electoral aún pendiente de exploración. El tema del plebiscito se sustenta en sí mismo ante la necesidad de conocer los medios de participación ciudadana a lo largo de la historia peruana. Determinar si es que la participación electoral fue numerosa, cumplió sus objetivos o fue manipulada es parte de nuevas investigaciones. Lo desafortunado sería hacer perenne un vacío que necesita ser cubierto. Lo mismo sucede respecto al papel e importancia del Padrón Electoral a lo largo de la historia, con sus diferentes denominaciones. A raíz de las fuentes y la bibliografía consultada, se concluye que la elaboración de los padrones electorales no fue una tarea desapercibida para las fuerzas políticas que buscaban resultados electorales beneficiosos. Las disputas políticas para la elaboración de los registros electorales reafirman el grado de relevancia que tuvo el Padrón Electoral.

La propuesta del uso del registro militar en 1914 fue la respuesta del gobierno para zanjar definitivamente la politización de los registros civiles. Un problema endémico en las elecciones nacionales desde los primeros procesos del siglo XIX que trajo consigo episodios de violencia y corrupción a pesar de las distintas reformas que pretendieron cambiar dicha situación. En efecto, la influyente reforma política de 1896 había modificado ciertas estruc-

turas que sirvieron de base para las votaciones siguientes promoviendo la institucionalización de las elecciones y generando la exclusión de los analfabetos. De esta manera, mediante la creación de organismos como la Asamblea de Mayores Contribuyentes y de las Juntas Electorales Nacionales se inició la profesionalización, aunque incipiente, de los procesos electorales. Estos organismos, en teoría, no dependían ni obedecían a las estrategias particulares de los partidos políticos. Esta reforma, sin embargo, alteró la participación en las elecciones, que durante el S. XIX habían sido, de alguna manera, inclusivas pues no se dependía exclusivamente de saber leer y escribir para ejercer el voto. Cuando ese derecho se privilegió para un sector del país, la cantidad de electores disminuyó considerablemente, y se inauguró un periodo de marginación de la población que no sabía leer ni escribir.

Sin embargo, la introducción del registro militar en los procesos electorales fue una forma de resarcir las problemáticas habituales que las leyes, desde 1896, no supieron cambiar. Las elecciones de 1919, coyuntura estudiada en este capítulo, fueron la prueba para determinar si el registro militar cumpliría con los objetivos propuestos. No obstante, como se ha visto, no fue así. En ese sentido, su uso no solo reflejó la exclusión de los analfabetos, sino que, también, evidenció que no cumplió sus propósitos. Eso lo convierte en un hecho prescindible de estudiar? En definitiva, no. El uso del registro militar no es un hecho resolutivo, sino, es parte de un proceso que obtiene trascendencia a partir de la reforma de 1896 y que tiene que ver con la profesionalización de los procesos electorales. Analizar el cambio del registro electoral, base de los padrones electorales, permite conocer la importancia y funciones de las instituciones que se encargaron de su elaboración. Por último, el uso del registro militar se contextualiza en un periodo de cambios: el fin de la injerencia de la clase aristocrática en el ámbito político y el inicio de lo que el Leguismo llamaría la Patria Nueva, fase caracterizada por el protagonismo de la naciente clase media. Además, en el año 1919 sucedieron tres elecciones nacionales distintas; una de ellas fue el plebiscito, un tipo de votación impulsada varias veces pero que solo fue concretada por Leguía luego del golpe de Estado.

Es necesario seguir estudiando y explicando la historia electoral para comprender mejor nuestra propia cultura política. También es importante ver los propios errores, asimilarlos y mejorarlos. Ante una sensación de despolitización y desconfianza en las instituciones, es fundamental conocerse uno mismo en perspectiva histórica no para sentirse satisfecho con lo que encuentre, sino, para encontrar lo que cada uno pueda mejorar.



CAPÍTULO IV

EL REGISTRO ELECTORAL
DURANTE 1931:
EL ÚLTIMO REGISTRO
ELABORADO ANTES DE LA
CREACIÓN DEL JURADO
NACIONAL DE
ELECCIONES

EL REGISTRO ELECTORAL DURANTE 1931: EL ÚLTIMO REGISTRO ELABORADO ANTES DE LA CREACIÓN DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES¹

—◇— CRISTIAN ENRIQUE PADILLA ZÁRATE —◇—

El Jurado Nacional de Elecciones comenzó a funcionar en el marco de la organización de las elecciones generales del 11 de octubre de 1931. Previo a esta elección, sin embargo, se había programado un proceso electoral para una asamblea constituyente. Este proceso, convocado en 1930, debía realizarse el 2 de mayo de 1931. Para ese fin, el Estado comenzó su organización a través de las juntas de registro, entes electorales que asumían la función de elaborar los registros electorales, es decir, de registrar a los ciudadanos que cumplieran los criterios establecidos por ley para participar como electores. La organización de este proceso se interrumpió abruptamente por diversas circunstancias políticas y de aquella solo quedaron como evidencia los registros electorales elaborados por las juntas de registro, —testimonios documentales actualmente ubicados en el Archivo General de la Nación (AGN)—. A partir de estos registros, en este capítulo, se plantea reconstruir la trayectoria del último Registro Electoral previo a la creación del Jurado Nacional de Elecciones en mayo de 1931. En los aspectos normativos se compara el caso de la convocatoria de 1930 con los procesos electorales de 1929 y 1931.

1. Contexto político y social

Augusto B. Leguía (1863-1932) gobernó el Perú —por segunda vez— desde 1919 hasta 1930. Un amplio periodo de tiempo conocido como el Oncenio que se inició con un golpe de Estado. La permanencia de Leguía en el poder se prolongó posteriormente a través de sus dos reelecciones (1924 y 1929). En 1930, sin embargo, la gravedad de la crisis económica mundial, de gran impacto en la economía peruana, precipitó la caída de este régimen con el golpe de Estado del 22 de agosto de 1930. Como resultado de la crisis política, los regímenes que asumieron el gobierno provisional convocaron, entre 1930 y 1931, a nuevas elecciones generales para el restablecimiento de la institucionalidad.

A. La Patria Nueva de Augusto B. Leguía (1919-1930)

Augusto B. Leguía, frente al temor a la manipulación de las elecciones presidenciales, encabezó un golpe de Estado contra José Pardo y Barreda (1864-1947) el 4 de julio de 1919. Una vez proclamado presidente provisorio, procedió a disolver las Cámaras Legislativas del Congreso de la República y convocó a elecciones para una asamblea nacional constituyente. De manera simultánea, convocó a un plebiscito de 19 reformas constitucionales. La aprobación de estas propuestas, finalmente, condujo a la promulgación de una nueva Constitución en 1920 y al inicio del régimen de la Patria Nueva.

¹ El autor agradece la colaboración de Lourdes Silva Flores y Erick Meza Chávez por el acopio de algunas fuentes que se presentan en este capítulo.

El regreso de Leguía a la presidencia dio por terminado el periodo conocido por la historiografía como la República Aristocrática (1895-1919). A esta culminación también contribuyó la crisis de los partidos políticos que ayudó a posicionar la imagen de Leguía y a debilitar el poder político que concentraban los civilistas. El Partido Civil había perdido control y hegemonía debido a su desgaste y divisiones internas, mientras que el Partido Demócrata no tenía posiciones claras por falta de liderazgo, por lo que, finalmente, respaldó a Leguía. El Partido Constitucional, también, apoyó a Leguía por medio de la gendarmería que participó en el golpe de Estado; solo el Partido Liberal mantuvo una posición rebelde hasta la muerte de su líder. En este escenario, el Partido Democrático Reformista buscó personificar la figura de su líder y utilizarla como instrumento para perpetuarse en el poder.

Dos agrupaciones políticas que, en el momento, no tenían fuerte peso político, pero que llegaron a representar el pensamiento y los deseos de las clases medias y bajas fueron la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) de Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979), fundada en 1924, y el Partido Socialista Peruano (PSP) de José Carlos Mariátegui (1894-1930), fundado en 1928. Otras agrupaciones, sin mucho brillo, que, también, aparecieron en el escenario fueron el Partido Obrero (1924), el Partido Laborista del Perú (1925) y otras de tendencias descentralistas. Estas agrupaciones políticas, sin embargo, no fueron de gran oposición a Leguía, pues su régimen se encargó de desplazarlas y deportar a sus principales líderes políticos.

Durante los once años de gobierno, el régimen de Leguía se caracterizó también por la práctica del clientelismo político. Producto de ello, creció la corrupción entre los funcionarios públicos. Alfonso Quiroz (2013) sostiene que “la corrupción prevaleció en todo ámbito administrativo: el mal ejemplo fue dado por los ministros y empleados públicos de alto rango, que llegaron a su cargo sin riqueza personal y, en corto tiempo, aparecían amasando fortunas” (pp. 229-230). El régimen también había corrompido a oficiales del Ejército y la Marina con ascensos masivos como recompensas por sus acciones.

El inicio de su tercer mandato, en 1929, coincidió con un panorama sombrío en el ámbito internacional por la caída de la Bolsa de Valores de *Wall Street* y el comienzo de la Gran Depresión. Ambos sucesos tuvieron grandes impactos en la economía y sociedad peruana. El Estado estaba endeudado hasta el límite con los empréstitos debido a la excesiva dependencia económica de los Estados Unidos. Se había dejado de pagar sueldos a muchos trabajadores y se generó una crisis laboral. Con el pasar de los meses, “la posición política de Leguía se volvió insostenible a medida que la economía colapsaba inevitablemente” (Pease & Romero, 2013, p. 83).

La depresión económica afectó también a otros países de América Latina e hizo caer a diversos gobiernos, por ejemplo en Bolivia, a Hernando Siles; en Chile, a Carlos Ibáñez; en Brasil, a Washington Luis; en Argentina, a Hipólito Irigoyen; en El Salvador, a Arturo Araujo; en Cuba, a Gerardo Machado. Hubo también golpes de Estado fallidos, como fue el caso del general Gregorio Ferrera contra Vicente Mejía en Honduras. Los efectos económicos y el desconcierto popular condujeron, en la mayoría de casos, a golpes de Estado, revoluciones y remoción de autoridades entre 1930 y 1933. De esta manera, se establecieron gobiernos transitorios o dictaduras militares.

B. La Junta Militar de Gobierno de Luis M. Sánchez Cerro (1930 -1931)

El régimen de Leguía, al igual que muchos gobiernos de la región, acabó con un golpe de Estado el 22 de agosto de 1930, cuando en la ciudad de Arequipa una guarnición militar secuestró la plaza y la prefectura. La insurrección militar fue encabezada por el comandante Luis M. Sánchez Cerro, militar que buscó el respaldo de la ciudadanía arequipeña y a escala nacional a través de un pronunciamiento lírico y bello, redactado con la colaboración del abogado arequipeño José Luis Bustamante y Rivero (1894-1989). Las razones del levantamiento, según el manifiesto se detallan a continuación:

“No es la obra de un partido ni la hazaña de un grupo, ni la audiencia de un caudillo; es la expresión genuina de un anhelo nacional, fervorosa y unánime, largo tiempo reprimido por la tiranía; pero convertido hoy, al fin, en realidad.”
(Manifiesto a la Nación del Jefe Supremo, 1930, p. 1).

Paralelo a los eventos de Arequipa, una guarnición militar en Lima, encabezada por el Estado Mayor del Ejército, también solicitó la dimisión inmediata de Leguía, quien intentaba formar, bajo sus propios medios, una junta militar conducida por el general Fernando Sarmiento (1874-1939). Estas circunstancias apresuraron la renuncia del presidente y la formación de una junta militar de gobierno, presidida por el general Manuel María Ponce (1874-1966). La Junta Militar, sin embargo, no fue bien recibida por la opinión pública de Lima, decidida a respaldar el movimiento de Arequipa y a Sánchez Cerro, el líder que la personificaba, pues había sido él quien había liderado la resistencia y terminado con el régimen de once años.

La Junta Militar de Lima disolvió las Cámaras Legislativas del Congreso de la República. Entretanto, surgieron desmanes, asaltos y saqueos en las casas de los partidarios y allegados al dictador. La revolución de Arequipa, liderada por Sánchez Cerro, sin embargo, no reconoció la autoridad de la Junta Militar de Lima, y, con el apoyo de la Escuela Militar de Chorrillos, anunció la formación de una nueva junta militar de gobierno presidida por él mismo. De esta manera, con el camino despejado, Sánchez Cerro ingresó a Lima el 28 de agosto de 1930.

La Junta Militar asumió funciones ejecutivas y legislativas emitiendo decretos leyes y resoluciones. A la vez, el Ejército se revistió con un discurso de carácter moralizador, asumiendo la misión de erradicar la corrupción que se había instalado durante muchos años en las instituciones del Estado. El manifiesto de la revolución, expresaba al respecto: “Vamos a moralizar primero y a normalizar después la vida institucional y económica del Estado” (Ibíd., p. 2). Para luchar contra la corrupción, además, se instaló el Tribunal de Sanción Nacional, ente que buscó procesar a todas las personas que se habían enriquecido ilícitamente durante el Oncenio.

2. El proceso electoral frustrado de mayo de 1931 para la formación de la Asamblea Constituyente

La revolución de Arequipa planteó posibilidades de realizar una serie de cambios y reformas en las instituciones políticas y económicas afectadas por el descrédito de la clase política. En otras palabras, dejó abierta la vía para establecer los cambios respectivos, de acuerdo a los nuevos tiempos. Para llevar a cabo esta labor, sin embargo, era necesario reformar el sistema electoral dejado por el régimen de Leguía, y convocar a elecciones. El nuevo proceso electoral debía garantizar transparencia en su desarrollo y respeto de los resultados. Esta aspiración se expresó desde un comienzo en el manifiesto de Arequipa: “Y convocaremos también a elecciones generales, dando para ello las más amplias garantías como no hay antecedentes en nuestra vida republicana” (Ibíd., p. 2). La idea era convocar una Asamblea Constituyente para revisar y reformar la Constitución de 1920.

La convocatoria para representantes a la nueva Asamblea Constituyente se realizó el 8 de noviembre de 1930 a través del *Decreto Ley n.º 6953*. La Junta consideró, dentro del decreto, que “había llegado el momento de cumplir una de las promesas de honor hechas a los pueblos por el Jefe de la Revolución en su manifiesto de Arequipa de 22 de agosto”. Las elecciones se programaron para el 2 de mayo de 1931 y debían regirse por el *Reglamento Electoral para la Asamblea Constituyente*, promulgado a través del *Decreto Ley n.º 6951*. El límite de tiempo de funcionamiento de la asamblea sería de 60 días (art. 1). Sus objetivos debían ser: a) la aprobación de una nueva Constitución, una ley general de elecciones políticas y una ley de elecciones municipales y b) organizar la transición del nuevo Poder Ejecutivo, en simultáneo, durante las nuevas elecciones generales convocadas (art. 2). El procedimiento de cómo se ejecutarían estas elecciones y cómo se determinaría el número de circunscripciones se comunicaría después. La organización del proceso electoral recayó en los órganos electorales, que fueron los encargados de llevar a cabo, rápidamente, los comicios.

En el transcurso de su organización, sin embargo, el desorden y las tensiones políticas contribuyeron a la pérdida de los objetivos iniciales planteados por la Junta Militar. Las aspiraciones de Sánchez Cerro de postular a la presidencia manteniendo el cargo de presidente de la Junta Militar generaron, además, la desaprobación de la opinión pública, la cual exigió el cumplimiento de las promesas expuestas en el manifiesto de Arequipa. La permanencia de su candidatura desató, el 20 de febrero, levantamientos e insurrecciones en algunas regiones del país. En Arequipa, una guarnición militar asaltó la plaza, y solicitó su renuncia. Esta iniciativa fue respaldada por otras guarniciones del país. Como consecuencia, la Junta Militar retrocedió y derogó todas las acciones de corte electoral. De esta manera, canceló la convocatoria para las elecciones de la Asamblea Constituyente que debían realizarse en mayo de 1931. Los levantamientos contra el gobierno, sin embargo, no cesaron y, terminaron obligando a renunciar a Sánchez Cerro ante una Junta de Notables el 1 de marzo de 1931, una medida para resguardar del orden público y su popularidad.

Las modificaciones en materia electoral desde la caída de Leguía habían sido casi nulas. No hubo renovación de cargos, y no se plantearon ni discutieron reformas. No hubo avances ni retrocesos. Sin mayores resultados, la

Junta Militar entregó el cargo y la tarea a los civiles, quienes debían aprovechar esta coyuntura crítica para empezar a replantear nuevas reformas políticas de acuerdo con los tiempos modernos. El 5 de marzo, Gustavo A. Jiménez (1886-1933) tomó el poder y, en consenso con las juntas insurrectas del sur, se acordó que David Samanez Ocampo (1866-1947) asumiera como nuevo presidente de la Junta Nacional de Gobierno.

A. La Junta Nacional de Gobierno de David Samanez Ocampo (1931)

Esta junta, integrada por civiles, se instaló en Lima el 11 de marzo de 1931, y procedió, de inmediato, a revisar el tema electoral. La última vez que el sistema electoral había sido puesto en práctica fue en 1929 cuando se realizó la segunda reelección inmediata de Leguía. Era un sistema de no competición cuyos resultados eran ratificados por el Congreso, y que, en términos generales, había significado más un retroceso que un progreso desde las reformas electorales de 1912 y 1915. El objetivo de la Junta Nacional de Gobierno era llevar a cabo un proceso electoral de amplia participación y transparencia en el que se debía respetar el resultado de toda la ciudadanía.

Para el cumplimiento de ese objetivo, se encomendó elaborar un borrador de anteproyecto electoral a destacados profesionales e intelectuales de clase media. La comisión fue presidida por César Antonio Ugarte (1895-1933) y fue integrada por Federico More (1889-1955), Luis E. Valcárcel (1891-1987), Jorge Basadre (1903-1980), José Antonio Encinas (1888-1958), Alberto Arca Parró (1901-1976), Carlos Manuel Cox (1902-1986), Luis Alberto Sánchez (1900-1994) y Carlos Enrique Telaya (1889-s/f) (Basadre, 1980, p. 141). Producto de este trabajo, se presentó el *Anteproyecto de una Ley de Elecciones. Exposición de motivos*, que fue observado y promulgado con algunas enmiendas como *Estatuto Electoral* mediante el *Decreto Ley* n.º 7177, el 26 de mayo de 1931. Así nació el Jurado Nacional de Elecciones.

La Junta convocó dos procesos electorales de manera simultánea, el primero para Presidente de la República y el segundo para representantes al Congreso Constituyente, atribuyendo al recién creado Jurado Nacional de Elecciones la organización y fiscalización de dichos procesos electorales. Esta nueva entidad había nacido como una alternativa frente al fracaso de las reformas efectuadas entre 1896 y 1924, y ante la desaparición de la Junta Electoral Nacional (1896-1912), así como de las entidades que, posteriormente, habían sido encargadas de vigilar y ratificar los resultados electorales: la Corte Suprema (1915-1919) y el Congreso de la República (1924-1929), siendo el último ente que, con Leguía, manipuló y aseguró los resultados según sus intereses reeleccionarios en 1924 y 1929.

Las elecciones generales fueron programadas para el domingo 11 de octubre de 1931. Los partidos que presentaron candidaturas fueron el Partido Unión Revolucionaria con Luis M. Sánchez Cerro, el Partido Aprista Peruano con Víctor Raúl Haya de la Torre, el Partido Descentralista con José María de la Jara y Ureta (1879-1932) y la Coalición Nacional con Arturo Osorio Cabrera (1868-1936). La campaña electoral se desarrolló en un corto tiempo con algunos grados de violencia. Finalmente, y luego de un largo y esperado escrutinio, el Jurado Nacional de Elecciones ratificó como ganador a Luis M. Sánchez Cerro, quien asumió el mando el 8 de diciembre de 1931.

3. *Propuestas de inclusión y exclusión ciudadana en los debates del Congreso Constituyente de 1931 y su promulgación en la Constitución Política de 1933*

Los parlamentarios electos para el Congreso Constituyente de 1931 fueron 145. El Partido Unión Revolucionaria obtuvo la mayoría de escaños seguido del Partido Aprista Peruano. Lo resaltante, sin embargo, fue la presencia de nuevos rostros, entre jóvenes y adultos, en el escenario de la política, rostros que no pertenecían a las filas del leguismo ni del viejo civilismo.² El nuevo Congreso asumió funciones de manera inmediata luego de la transmisión de mando, y eligió a Luis Antonio Eguiguren (1887-1967) como su presidente.

Antes de la instalación del Congreso, sin embargo, la Junta Nacional de Gobierno había encargado la elaboración de un anteproyecto de Constitución a una comisión presidida por Manuel Vicente Villarán (1873-1958), un destacado jurista y profesor universitario. La comisión fue conformada por José Toribio Alayza y Paz Soldán (1885-1941), Carlos García Gastañeta (1890-1968), Diómedes Arias Schreiber (1888-1959), José León Barandiarán (1899-1987), Ricardo Palma³ (s/f), Víctor Andrés Belaunde (1883-1966), Emilio Romero Padilla (1899-1993), Luis E. Valcárcel (1891-1987) y César Antonio Ugarte (1895-1933) (Valcárcel, 1981, p. 271). Estos dos últimos fueron integrantes, también, de la Comisión de la Ley Electoral. Producto de su trabajo, la comisión presentó la *Exposición de Motivos del Ante-proyecto de Constitución del Estado*, documento para facilitar el trabajo de los constituyentes en la elaboración de la Constitución. El tema del sufragio fue debatido en el Congreso Constituyente entre diciembre de 1931 y enero de 1932; entre los diversos criterios discutidos figuraron el género (varones, mujeres), la edad (18 ó 21 años) y el grado de instrucción (saber o no leer y escribir). También se discutió la restricción e inhabilitación para todas las personas con incapacidad física, mental, con profesión religiosa, los militares en servicio activo y todas las personas condenadas por delitos con sentencia ejecutada.

Al principio, se presentaron los dictámenes de dos comisiones internas, uno en mayoría y otro en minoría; en este último, se presentó más de uno. La comisión de mayoría solicitó la inclusión de las mujeres; así amplió el término en la norma como “los peruanos”, sin definir género. Además, planteó que la mayoría de edad se mantuviese en los 21 años, y que en el grado de instrucción solo se aceptaría a las personas que supieran leer y escribir. En casos excepcionales, se aceptó a los casados, madres de familia y emancipados mayores de 18 años, siempre que supieran leer y escribir. Dentro de las inhabilitaciones, se incluyó a las personas con incapacidad física o mental, a los que ejercían la profesión religiosa, a los condenados por sentencias ejecutadas y a los miembros de las fuerzas armadas con servicio activo. Otro punto adicional dentro del asunto del sufragio fue el voto secreto y obligatorio para los varones hasta los 60 años y facultativo para los mayores de esa edad y las mujeres. El dictamen destacó la importancia de tener un poder electoral autónomo y un registro electoral permanente. Quizás, la aceptación de estos cuatro puntos adicionales, sin una tensa discusión, se deba a la buena experiencia ganada en las elecciones del 11 de octubre.

² Dentro de la constituyente podemos notar la presencia de dos personalidades que pertenecieron al desaparecido Partido Civil: Clemente J. Revilla (1873-1944) y José Matías Manzanilla (1867-1947). Ambos ingresaron al Congreso representando al Partido Unión Revolucionaria.

³ Se trata de un homónimo de Ricardo Palma, el tradicionalista.

Algunos de estos criterios fueron argumentados. En primer lugar, en el caso de la inclusión de las mujeres, se señaló: “La mujer tiene, tanto como el hombre, intereses directos en la marcha próspera del Estado, y hay que darle, en consecuencia, la aptitud para que lo traduzca con el voto, en la satisfacción de las necesidades públicas”. La comisión consideraba que no se les podía restringir porque: “[se] ha preferido que el voto de las mujeres se produzca en el mismo plano de igualdad en que actúa el voto masculino”. En segundo lugar, sobre el tema de la mayoría de edad a los 21 años, se señaló entre sus motivos que: “[...] la edad de veintiún años coincide con la capacidad jurídica”, además, se consideró algo arriesgado fijarla en 18 años, pues: “podrían alterar el equilibrio político que apenas vamos ganando tras amargadas etapas con consolidación republicana”. Finalmente, sobre el grado de instrucción, se señaló: “que el voto del varón y la mujer estén normados por la obligación de saber leer y escribir”. De esta manera, se concluía: “La emisión del voto, entonces, tendrá el hondo sentido de una democracia sincera e igualitaria, ajena al criterio de diferencias, no solo innecesarias, sino abiertamente injustas” (Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1931, p. 400).

Los dictámenes de la comisión en minoría solicitaban que se debía otorgar el derecho de sufragio a todos “los peruanos” de ambos sexos que supieran leer y escribir, y que hubieran cumplido los 18 años. A las mujeres se les aplicó los siguientes requisitos: a) casada o madre de familia, b) profesional, c) empleada, d) profesora, e) comerciante, f) obrera y g) autora de libros. Asimismo, se consideró otorgar el derecho del sufragio a los analfabetos, a las personas que supieran leer y escribir, y a los miembros de las fuerzas armadas. Hubo, sin embargo, ciertas discrepancias dentro de la comisión, pues algunos postulaban otorgar el derecho de sufragio a todos “los peruanos” de ambos sexos que supieran leer y escribir, pero mayores de 21 años. En el caso de las mujeres se planteó el derecho al voto solo para elecciones municipales. Con respecto a las inhabilitaciones, tal como ya se ha mencionado, se consideró a las personas con incapacidad física y mental, con profesión religiosa, a los condenados por delitos con sentencia ejecutada y a los miembros de las fuerzas armadas.

Las justificaciones de esta comisión, fueron en primer lugar que: “No se [podía] sostener científicamente la incapacidad para ejercer el derecho del sufragio de 18 años [...], cuando nuestras leyes atribuyen capacidad penal y hasta civil si son casados o están emancipados”. Adicionalmente, agregaron: “La experiencia nos enseña que nuestros nacionales a la edad de 18 años o cursan estudios superiores o se encuentran incorporados a la vida del trabajo; y no se percibe la razón que niegue capacidad electoral a quienes han conquistado su independencia económica”. En segundo lugar, en el tema del voto femenino, opinaban:

Siendo el número de mujeres mayor que el de los hombres, según lo demuestran las estadísticas, no parece prudente exponer al país a las transformaciones inciertas que podría originar la incorporación, sin restricción, a la vida política de un electorado mayor que el masculino y sin ningún hábito en el ejercicio de la trascendental función del sufragio. Se cerraban en su afirmación con la siguiente idea: El voto femenino no es ni una necesidad nacional ni una aspiración generalizada en la mujer peruana (Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1931, p. 402).

También estaban a favor del voto obligatorio y secreto, y de la existencia de un poder electoral autónomo.

Finalmente, el tercer dictamen estuvo a favor de los dos primeros puntos, pero en contra de la prohibición del voto analfabeto y de las fuerzas armadas. Se argumentaba que: “[...] el saber leer y escribir no significa conocimiento de los deberes políticos. Al contrario, suele haber muchos que, con rudimentos de lectura y escritura, ignoran totalmente sus deberes políticos, mientras que otros que no saben leer y escribir, los conocen”. Señalaba de manera adicional que “la prescindencia de los analfabetos equivale a un alejamiento injusto de una gran masa nacional de todo derecho político”. Con respecto a las fuerzas armadas, el dictamen señalaba que “los soldados, en realidad, temporalmente pertenecen al ejército. [...] Soldados y también oficiales y jefes pagan contribuciones, tienen derechos civiles. Deben tener también los políticos”. Se justificaba que “si a menudo se ha apelado a las fuerzas armadas como solución extralegal de situaciones políticas complicadas, dándoles injerencia ilegal en cuestiones de índole ajena. Es lógico y honesto que esta actividad se ejercite en forma legal, reglamentada y normal” (Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1931, p. 403). De igual manera que la anterior propuesta, se aceptó el voto secreto y obligatorio, al igual que la existencia de un poder electoral autónomo.

Estas propuestas fueron discutidas intensamente por las comisiones internas en el Parlamento, durante los meses de diciembre de 1931 y enero de 1932. El resultado, plasmado en la Constitución Política de 1933, en el Capítulo II y Título IV, denominado *Ciudadanía y Sufragio*, fue el otorgamiento de la ciudadanía a los peruanos varones mayores de 21 años; de manera excepcional se consideró ciudadano a los casados y emancipados de 18 años (art. 84). La restricción de la ciudadanía fue atribuida a las personas con incapacidad física o mental, con profesión religiosa y a todas aquellas privadas de libertad con sentencia aplicada (art. 85). Podían sufragar las personas que sabían leer y escribir; y de manera excepcional las mujeres, pero solo en elecciones municipales (art. 86). También se inhabilitó el derecho de participar a los miembros de las fuerzas armadas en servicio activo (art. 87). Por último, se otorgó autonomía al nuevo poder electoral, quedando aprobado el voto secreto y obligatorio y se estableció que el Registro Electoral debía ser obligatorio y permanente. Como se observa, los criterios de género, edad e instrucción establecidos en 1896 se mantuvieron constantes, lo que evitó la ampliación de la ciudadanía y una mayor modificación en la elaboración de los registros electorales.

4. Órganos e instancias vinculadas a los Registros Electorales

El *Reglamento Electoral* de 1930 otorgaba poder a tres órganos electorales: las Juntas de Registro Provinciales, las Juntas Receptoras de Sufragio y las Juntas Escrutadoras Departamentales. El procedimiento para participar en las elecciones se iniciaba con la inscripción de los electores en el Registro Electoral ante las Juntas de Registro de cada distrito y provincia.

Según el reglamento, las Juntas de Registro Provinciales debían instalarse el 15 de diciembre, y debían estar integradas por el juez de primera instancia menos antiguo, que debía presidir la mesa, el síndico de Rentas del Consejo Municipal y el director de un colegio nacional. En caso no hubiese este último, debía ser reemplazado por el preceptor más antiguo de la localidad (art. 7). Estas autoridades conformarían el equipo registrador para las Juntas, desplazando y desapareciendo, de esta manera, a la figura de los mayores contribuyentes que estuvo vigente hasta la elección de 1929.

Las Juntas de Registro debían estar instaladas en las oficinas en los locales de los Consejos Municipales. Las oficinas estarían abiertas del 2 al 31 de enero de 1931 y funcionando no menos de cuatro horas diarias (art. 10). Las inscripciones debían efectuarse en un registro talonado numérico. La información que se debía acopiar de cada ciudadano era la siguiente:

- » Nombre.
- » Apellido.
- » Edad.
- » Estado Civil.
- » Profesión.
- » Domicilio.
- » Firma (del inscrito).

Al final de la inscripción, el ciudadano debía recibir una boleta de inscripción, que debía tener las firmas del presidente de la Junta de Registro y del elector. La boleta era el único título electoral y de reconocimiento que aseguraba la participación del ciudadano en las elecciones. Las Juntas de Registro debían enviar a las Juntas Receptoras de Sufragio la lista de todos los ciudadanos inscritos en el registro y determinar, en cada uno, la asignación de un código o número y fecha de inscripción (art. 12).

En la medida que se avanzaba con la lista, la Junta de Registro debía publicar en carteles, la relación de los ciudadanos inscritos, de manera alfabética, con el fin de tachar e identificar las inscripciones irregulares. El derecho

de tacha podía ser ejercido por cualquier ciudadano en un plazo de ocho días, después de terminada la inscripción (art. 13). Luego, la Junta debía distribuir a todos los inscritos en grupos de 200, ordenados de manera alfabética y por apellido. De cada grupo se nombraría, a tres miembros de la lista para ejercer los cargos de presidente, vocal y secretario (art. 15). Todo lo indispensable para el funcionamiento de las mesas debía ser implementado por el Ministerio de Gobierno (art. 16).

El tiempo establecido para la inscripción ciudadana se prorrogó hasta el 16 de febrero, mediante el *Decreto Ley n.º 7017*. Luego de la etapa de registro, según el reglamento, se procedía a desarrollar el proceso del sufragio. La ley señalaba que las mesas debían ser instaladas al mediodía del 1 de marzo⁴ y permanecer abiertas hasta las 5 de la tarde; en dicho lapso se podía emitir los votos (art. 17). Para emitir su voto, el ciudadano debía presentarse con su boleta de inscripción ante el Presidente de la mesa para verificar sus datos en los padrones remitidos por las Juntas de Registro (art. 18), (véase figuras 13, 14 y 15). Terminada la jornada, la mesa procedería a hacer el escrutinio correspondiente. Luego de las tachas encontradas, se procedía a llevar las ánforas a las Juntas Escrutadoras Departamentales para un escrutinio minucioso (art. 20 al 23).

Las Juntas Escrutadoras Departamentales debían reunirse el 16 de marzo de 1931 para cumplir su tarea. Para ello, se requería de los tres vocales más antiguos de la Corte Superior; en caso no estuvieran, en su reemplazo, entrarían el juez de primera instancia más antiguo, el agente fiscal y el director de la beneficencia del lugar (art. 24). La junta realizaría el escrutinio de las actas de las mesas de sufragio y finalizaría con la proclamación de los resultados (art. 25 y 26). Se extendería una copia de estos resultados a la secretaría de la Asamblea Constituyente; de esta manera, terminaría el proceso electoral.

⁴ En los documentos revisados, las fechas establecidas por la Junta Militar tiene errores que generan aparentes contradicciones. En este caso, quizás se trató de un error de redacción, ya que en un principio el proceso electoral se programó para el 2 de mayo. Sin embargo, se respeta la información legal copiada tal y como ha sido reproducida.

FIGURA 13

NÓMINA DE LOS CIUDADANOS INSCRITOS EN LA JUNTA DE REGISTRO ELECTORAL DISTRITAL ELABORADA EN PAUCARTAMBO,
PARA LAS ELECCIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MAYO DE 1931

Junta de Registro
Electoral Distrital

3

Panastambo, febrero 20/1931.

Lista de las inscripciones corres-
pondientes a la Asamblea Constituyente
te para el mes de Mayo de 1931.

Dionisio Salgado Alfania
Julio Puga Aguero
Genaro Guillen Ingo
Daniel Hamon Alfania
Evaristo Galvan Carlier
Leandro Kenaguate Lopez
Antonio Monsen Mendizabal
Salvador Altoluaman Valdez
Fraglan Arce Castaneda
Pedro Arias Carpio
German C. Rodriguez Lazo
Florencio Arias Gacarias
Eduardo Guisq Rosano
Arturo Polo Verdura
E. Florencio Espinosa Alvarez
Nicolas Janampa Santa Cruz
Baldomero Cordova Atahualpa
Avelino Emboni Solo
Emiliano Suarez Torres
Jose C. Chavez Carlier
Felipe Vazquez Junior
Emiliano Arias Benique
Mauricio Gamazo Acheta
Aurelio Guisq Lopez
Florencio Arias Gacarias
Victor Galvan Quignia
Fidelis Castaneda Pualde
Rafael Remunera Romero
Julio Grijalva Diez
German Espinosa De la Rosa
Alvaro Suarez Granados

FUENTE: AGN. SECCIÓN REPUBLICANA. INVENTARIO DE DOCUMENTOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. PREFECTURAS (1872-1956). JUNTA DE REGISTRO ELECTORAL 1931.

FIGURA 14

NÓMINA DE LOS CIUDADANOS INSCRITOS EN EL REGISTRO ELECTORAL ELABORADA POR LA PREFECTURA DE HUARAL,
PARA LAS ELECCIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MAYO DE 1931

REGISTRO ELECTORAL DE HUARAL
-Nómina de Inscripción-

No.	Nombres	No.	Nombres
1	José I. Sánchez	72	Alejo Carrillo
2	Juan Huapalla O.	73	Domingo Mendoza
3	César Gonzales Ponce	74	Juan Angulo
4	Nelquides Lanegra R.	75	Juan Calderón M.
5	Elisa Venegas V.	76	Miguel Badrón
6	Casimiro Roca F.	77	Eliseo Flores
7	Julio Larrea A.	78	Gliserio E. Becerra
8	Luis Granadino G.	79	Luis Sulliga
9	Alfonso Aparicio S.	80	Valentin Pastor
10	Justo Fernández G.	81	Emeterio Mayori
11	Rodolfo Yela	82	Abel Long R.
12	Lorenzo Leon L.	83	Wenceslao Ortiz M.
13	José M. Alvarez	84	Alberto Lau
14	Humberto Chiappe D.	85	Carlos Gómez
15	Fernando Morla	86	Ernesto Ramírez G.
16	Ignacio Miranda	87	Pablo Uribe G.
17	Eligio Ramírez Z.	88	Alberto Martínez G.
18	Leandro Mora M.	89	José Sánchez G.
19	Luis Felipe S. del Rio	90	Tomás Huapaya
20	Juan Díaz R.	91	Adolfo Angulo S.
21	Jorge G. Montalvo M.	92	Mauro Uribe
22	Acercio Sautrón G.	93	Emiliano Sánchez
23	Juan Mora M.	94	Víctor Arellano V.
24	Raúl Mora M.	95	Cirilo Carrillo
25	Francisco H. Calamero S.	96	Antonio Díaz R.
26	Severo Manrique V.	97	Edmundo Niasta
27	Constantino Fajardo G.	98	Cerardo Tirao G.
28	Luis Bruce T.	99	Marcelino Mora
29	Antonio Ciarlisa F.	100	Amador Gonzales
30	Ernesto Maguileda	101	Pedro Caguan
31	Eligio Larrea D.	102	Emilio Huapaya
32	Juan Yacola G.	103	Gerónimo Jaz
33	Julio Ramos M.	104	José Malaca
34	Luis A. Venegas M.	105	Anteato Huaraca
35	Agapito Pineda R.	106	Francisco Vilches
36	Abraham E. Cardenas	107	José Jimenez
37	Apolonio Rodríguez P.	108	Julio C. Niasso V.
38	Juan M. Larrea	109	Emilio Valencia
39	Luis C. Cepello	110	José Medina
40	Estanislao Valladares E.	111	Erberto Pajasio
41	Víctor Salcedo G.	112	Pablo Díaz
42	Tófilo Lencina L.	113	Oscar Sautrón
43	Donatilo Fernández S.	114	Alberto Nicho
44	Fortunato Gabriel	115	Víctor García R. M.
45	Manuel Medina	116	Carlos L. Ledo
46	Hernández Torres	117	Julio César R. R.
47	Tedillo Torres	118	Daniel Pastor
48	Néstor Lorea	119	Gliserio Basalar
49	Fernán Venegas	120	Marcelo La Rosa
50	Ulvis Lara	121	Pablo Ruiz G.
51	Julio Miranda	122	Juan Ruiz G.
52	Luis Venegas	123	Pedro Meneses
53	Claudio Figueroa	124	Víctor Black
54	José Calami	125	Juan Casasola
55	Roberto López	126	Gliserio Salinas
56	Roberto Sánchez	127	Luis Caguan
57	Néstor Pono	128	Pedro Chira
58	Oscar Morales R.	129	Víctor M. Vargas
59	Marcial Caguan	130	Víctor Calderón
60	Domingo Subiría	131	Ricardo Marquina
61	José Aparicio	132	Emeterio Marquina
62	Isidoro Analla P.	133	Donato A. Angulo
63	Alejandro Uribe	134	Luis Pelgado
64	Apolinario Gonzales G.	135	Salvador G. del Solar
65	Néstor Casasola T.	136	Casimiro Obregón
66	Fernando Gonzales	137	Bonifacio Moreno
67	Pablo Huapaya	138	Emeterio Mundo
68	Felipe Lozano	139	Antonio Vargas
69	Federico Avila	140	Alberto Larrea
70	Antenor Negia	141	Julio La Rosa
71	Juan Jimenez	142	Carlos Espinosa

FUENTE: AGN. SECCIÓN REPUBLICANA. INVENTARIO DE DOCUMENTOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. PREFECTURAS (1872-1956). JUNTA DE REGISTRO ELECTORAL 1931.

FIGURA 15

CONTINUACIÓN DE LA NÓMINA DE CIUDADANOS INSCRITOS EN EL REGISTRO ELECTORAL PARA LAS ELECCIONES
DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE MAYO DE 1931

No. Nombres	No. Nombres.
143. Lucas Colán	217 Emilio Colán M.
144. Teopoldo Maebio	218 Eleuterio Coas
145. Tedfilo Chaves	219 Sabino Collantes La Rosa
146. Severo Lalois	220 Tanlino Florián B.
147. Carlos Suarez	221 Ricardo Isquierdo U.
148. Genaro Woldán	222 José Jimenez
149. Eugenio Llanos	223 Pablo Kuchotriga
150. Prudencio Rojas	224 Teribio Quinachi
151. Rodrigo Jaula	225 Juan T. Sánchez
152. Juan Capitaniéche	226 Pedro Tamaoichi
153. Juan V. Reyes	227 Rosalio Maebahaa
154. Emiliano De La Cruz	228 Aurelio Quiros
155. Manuel Bravo	229 J. Clemente Yepes
156. Martín Calderón	230 Juan V. Collán F.
157. Innocente Retuerto	231 Paulino Tocco M.
158. Alonso Trajillo	232 Marcelino Colán G.
159. Genaro Morales	233 Miguel Verla A.
160. Eulogio Salazar	234 Florencio Muñoz S.
161. Rufino Martínez	235 Hector A/ Gonzales G.
162. Polioarpio Gahua	236 Callatano Valladares
163. Efraín Ruiz	237 Pedro Valladares G.
164. Ulmarico Valle	238 Pedro Romero M.
165. Demasio Benites	239 Manuel Lobato
166. Alejandro Farrages	240 Manuel G. Rey
167. Fabioliano Martínez	241 Liguél Marques
168. Francisco Martínez	242 Domingo Herrera
169. Armando Collantes	243 Dionisio Zevallos
170. Ricardo Mundo	244 Elías Calamero
171. Marcial Villar	245 Encarnación Fernández
172. Juan Miranda	246 Hilario E. Cruz
173. Luis Clemente M.	247 Gonzalo Ganga
174. Amancio Virá	248 Marcelino Mvila
175. Bernardo Sotelo	249 Luis Bustos
176. José Cuadros	250 Luis Huapalla
177. Odeirino Martínez	251 Pablo Heredia
178. Arcenio Vilches	252 Teodoro Melendes
179. Demetrio Subia	253 Rosendo Puente G.
180. Vicente Contreras	254 Victorino Guevara
181. Ignacio Champa	255 Carmen E. Castro
182. José Treza	256 Manuel Molina
183. Tedfilo/Inluz	257 Carlos Gonzales
184. Teodoro Grados	258 Cirilo Arzola
185. Teodoro Cordeva	259 Antelino Dolante
186. Angel Gamarra	260 Alberto León
187. Cirilo Alacchar	261 Agustín Orlando
188. Luis Aracodés	262 Tedfilo Melendes
189. Gregorio Igrera	263 Manuel Guevara
190. Guillermo Valencia	264 Francisco Marante
191. Felix Lósa	265 Honorio Gonzales Jd
192. José Valdeprama	266 Manuel I. Salas
193. Eugenio Rogollán	267 Leonardo E. Valderrama
194. Aquilino Cuellar B.	268 Carlos Enrique Krausquin
195. Manuel Reyes	269 Santiago Sanches
196. Guillermo Romero	270 Santiago Maguili
197. Juan Mendoza	271 Tomás Varras
198. José Reda	272 Manuel A. Venegas
199. Eusebio Romero	273 Teodoro Mora
200. Emiliano Peco	274 Manuel Flores
201. Alfredo Espinosa	275 Pedro Loyola
202. De la Cruz Bernardo	276 Augusto Miranda
203. Felix Canelo	277 Angel Lamos
204. Aquiles Nicos	278 Eugenio Alvarado
205. Gregorio Sánchez	279 Juan Rey
206. Eusebio Morales	280 Alejandro Montand
207. Plácido Uvalde	281 Andrés de los Santos D
208. José Del Carmen Caste	282 Demetrio Antayo
209. Manuel M/ Florián	283 Heróclides Angulo
210. Teodoro Angulo	284 Alejandro Yastayo
211. Eleazar Gimenez	285 Domingo Barrin
212. Jauda Santana	286 Fabian Saldaña
213. Pedro A. Cáceres	287 Antonio Bustamante A.
214. Manuel Romero	288 Eual Diaz
215. Desiderio Benevidas	289 Nicomir B. Picado
216. Gregorio Suarez	290 Arcenio Torres
	291292 Ruperto Sanchez

FUENTE: AGN. SECCIÓN REPUBLICANA. INVENTARIO DE DOCUMENTOS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. PREFECTURAS (1872-1956). JUNTA DE REGISTRO ELECTORAL 1931.

La Ley n.º 4907 de 1924, aplicada al proceso electoral de 1929, a diferencia de la ley de 1930, señalaba que la inscripción de los ciudadanos que participarían en las elecciones debía realizarse en el Registro Militar y por cuenta del Estado Mayor del Ejército. El documento de identificación era la libreta de conscripción militar. Las mesas de registro se componían, además, por los mayores contribuyentes que asignaba el Estado. Los órganos electorales que regían eran dos, las Juntas Escrutadoras Provinciales y las Juntas Escrutadoras Departamentales. Las decisiones finales, en cuanto a tachas y ratificaciones de resultados, eran asumidas por las Cámaras de Senadores y Diputados, respectivamente. Sin competencia electoral, con asignaciones directas por cuenta del gobierno en las Juntas Escrutadoras y con decisiones finales tomadas en el Congreso de la República, fue relativamente fácil mantener las farsas electorales durante el Oncenio.

La normativa para las elecciones generales reguladas por el Jurado Nacional de Elecciones en 1931 señalaba que el elector debía inscribirse en el Registro Electoral Nacional, que expedía la respectiva libreta electoral para sufragar. El ente rector fue el JNE, y sus órganos descentralizados a escala nacional fueron los Jurados Electorales Departamentales. En este proceso también, funcionó la Sección Electoral establecida por el Ministerio de Gobierno. El registro de los electores, fue asumido por los registradores provinciales y comisionados, asentados en los consejos municipales tanto en distritos como provincias. El personal registrador, provincial o comisionado, podía ser un notario público o un abogado en actividad; sin embargo, ante la falta de personal en el caso de los registradores comisionados podían ser reemplazados por un juez de paz. Este proceso, regulado por el JNE, fue más organizado que los anteriores. El escrutinio fue asumido por los Jurados Electorales Departamentales y debió ser realizado en audiencias públicas para una mayor transparencia.

5. Documentos de identificación del ciudadano elector

El documento de identificación establecido por la normativa para ejercer el derecho al voto en el proceso electoral convocado en 1930 fue la Boleta de Inscripción. Este documento, que debió elaborarse y entregarse a los ciudadanos conforme se desarrollaba el proceso, no llegó a emplearse, ya que, como se ha mencionado, el proceso electoral fue anulado en los primeros meses de 1931.

El proceso electoral de 1929, regulado por la Ley n.º 4907 de 1924, exigía la inscripción de los electores en los registros militares. El documento para votar era la libreta de conscripción militar, documento que se empezó a utilizar desde 1915, a raíz de la Ley n.º 2108, y que el gobierno de Leguía, durante su periodo del Oncenio, nunca cambió.

Para el proceso de 1931, la ley determinó que el ciudadano inscrito en el Registro Electoral debía votar con la libreta electoral. El Registro Electoral, ente permanente y con una cobertura de ámbito nacional cobró importancia desde entonces.

En la siguiente tabla, se señala la estructura de los órganos electorales familiarizados con la elaboración de los registros electorales:

TABLA 7

COMPARACIÓN DE INSTANCIAS ELECTORALES

Instancias electorales	Elecciones generales de 1929	Elecciones para la Asamblea Constituyente convocada en 1930	Elecciones generales de 1931
Órgano vigilante y fiscalizador del proceso electoral	Congreso de la República	Juntas Escrutadoras Departamentales	Jurado Nacional de Elecciones
Órgano o institución encargada de la inscripción	Estado Mayor del Ejército	Juntas de Registros Provinciales	Jurados Departamentales Electorales
Registro de inscripción	Registro Militar	Registro Electoral	Registro Electoral Nacional

ELABORACIÓN PROPIA.

6. Requisitos e impedimentos de participación electoral

El *Reglamento Electoral para la Asamblea Constituyente* de 1930 estableció ciertos requisitos que debían cumplir los ciudadanos para ser considerados electores, como ser peruanos mayores de 21 años o casados, saber leer y escribir, y estar inscritos en el Registro Electoral, además de ser residentes en la circunscripción declarada. El reglamento negó la inscripción a las personas que no supieran firmar (art. 1). Se agregó también, a través del *Decreto Ley n.° 6998*, la condición de que las personas debían tener el derecho de ciudadanía en ejercicio (art. 10).

Para las elecciones de 1929, la ley estableció que los electores debían ser peruanos mayores de 21 años, casados y que supieran leer y escribir. Se negó la inscripción a todas las personas que no supieran firmar (art. 1), lo cual fue una estrategia para identificar a los analfabetos. Era indispensable que los votantes estuvieran inscritos en el Registro Militar (art. 4).

Para las elecciones organizadas por el Jurado Nacional de Elecciones en 1931, el estatuto estableció que los electores debían inscribirse en el Registro Electoral de manera obligatoria. Las condiciones requeridas eran saber leer y escribir, encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y ser mayores de edad (21) o casados (18). Además, se señaló que los mayores de 60 años podían votar de manera voluntaria (art. 6).

En el siguiente cuadro comparativo, se muestran las modificaciones, ampliaciones o diferencias, de las condiciones requeridas para ser elector:

TABLA 8

CRITERIOS ESTABLECIDOS PARA SER CONSIDERADO ELECTOR

Ley n.° 4907, Pueden ejercer el derecho de sufragio los peruanos mayores de 21 años o casados (1924)	Decreto Ley n.° 6951, Reglamento Electoral para la Asamblea Constituyente Decreto Ley n.° 6998, que modifica y amplía el Reglamento Electoral (1930)	Decreto Ley n.° 7177, Estatuto Electoral (1931)
Pueden ser electores (art. 1): » los peruanos mayores de 21 años o casados, » los que sepan leer y escribir, » los inscritos en el Registro Militar (art. 4).	Pueden ser electores (art. 1): » los peruanos mayores de 21 años o casados, » los que sepan leer y escribir, » los inscritos en el Registro Electoral, » los que eran residentes en el distrito inscrito de su circunscripción. » Agregado adicional (Decreto Ley n.° 6998, art. 10): los ciudadanos en ejercicio de sus derechos.	Pueden ser electores (art. 6): » los peruanos mayores de edad (21), los casados de 18 años y los emancipados, » los que sepan leer y escribir, » los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Electoral Nacional, » los que se hallen en ejercicio pleno de sus derechos civiles, » para los mayores de 60 años es voluntario.

ELABORACIÓN PROPIA.

Como se observa, los criterios establecidos para ser elector no variaron mucho entre 1929 y 1931. Los más importantes, es decir nacionalidad, edad, estado civil e instrucción se mantuvieron vigentes desde la *Ley Electoral* de 1896. Lo que sí varió, sin embargo, fue el método de inscripción, pues desde 1915, con la entrada en vigencia de la *Ley n.º 2108*, fue necesario que todas las personas que ejercieran la ciudadanía se inscribieran en el Registro Militar. Este método de registro se mantuvo hasta 1929 cuando ocurrió la última reelección de Leguía y solo cambió en 1930 cuando se estableció que era mejor que los ciudadanos se registraran por medio del Registro Electoral. Finalmente, en 1931, cuando se creó el Jurado Nacional de Elecciones, se estableció que el ciudadano debía inscribirse en el Registro Electoral Nacional.⁵

De acuerdo con el *Reglamento Electoral para la Asamblea Constituyente* de 1930, la restricción del voto estaba dirigida a “las personas que hayan perdido o tengan suspendido su ejercicio la ciudadanía, las autoridades políticas, los miembros de los institutos armados que hayan estado en servicio activo y a las personas acusadas o enjuiciadas por responsabilidades nacionales” (art. 4). La última parte de este artículo estuvo dirigida, especialmente, a los leguístas.

En las elecciones de 1929, el derecho al sufragio estuvo restringido para “las autoridades políticas, militares y policiales; los militares que estuviesen en servicio activo; las personas que hayan sido suspendidas en sus derechos de ciudadanía y algunas autoridades jurídicas como los vocales, fiscales, jueces de primera instancia, agentes fiscales y los jueces encargados” (art. 2).

Finalmente, el reglamento del Jurado Nacional de Elecciones de 1931 estableció criterios de restricción a todas las personas que no estuvieran inscritas en el Registro Electoral, a los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo y a los miembros del clero regular y secular (art. 7). Por otro lado, también, se inhabilitó a aquellos que: “[...] hayan perdido los derechos o capacidades civiles, los que tengan como pena la suspensión o pérdida de la ciudadanía y las personas acusadas de responsabilidades nacionales” (art. 8).

⁵ El término Registro Electoral del *Reglamento Electoral* de 1930 se reutilizó en el Estatuto Electoral de 1931, solo ampliándose su denominación a Registro Electoral Nacional.

En la siguiente tabla, se muestran las modificaciones, ampliaciones o diferencias, establecidas para las restricciones del derecho al voto:

TABLA 9

CRITERIOS PARA LA RESTRICCIÓN DEL DERECHO AL VOTO

Ley n.° 4907, Pueden ejercer el derecho de sufragio los peruanos mayores de 21 años o casados (1924)	Decreto Ley n.° 6951, Reglamento Electoral para la Asamblea Constituyente (1930)	Decreto Ley n.° 7177, Estatuto Electoral (1931)
No pueden ser electores (art. 2): » los que ejercen autoridad política, militar o de policía, » los militares en servicio activo, » los que hayan perdido la ciudadanía o tengan en suspenso su ejercicio, » vocales, fiscales, jueces de primera instancia, agentes fiscales y jueces encargados.	No pueden ser electores (art. 4): » las autoridades políticas, » los miembros de los institutos armados actuales en servicio, » los que hayan perdido la ciudadanía o tengan suspendido su ejercicio, » los enjuiciados por responsabilidades nacionales.	No pueden ser electores (art. 7): » los que no estén inscritos en el Registro Electoral, » los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, » los miembros del Clero Regular y Secular. Carecen de capacidad de inscripción (art. 8): » los que sufren pena de suspensión o pérdida de la capacidad civil, » los encausados por responsabilidad nacional.

ELABORACIÓN PROPIA.

Los criterios que se mantuvieron entre 1929 y 1931 fueron básicamente la prohibición a los militares, implantada desde la *Ley de Elecciones* de 1896, y a todas las personas suspendidas de sus derechos ciudadanos. La inhabilitación de quienes tenían responsabilidades nacionales (1930 y 1931) incluía a las personas que se habían enriquecido de manera ilícita durante el régimen de Leguía y, además, estaban siendo enjuiciadas por el Tribunal de Sanción Nacional.

Hasta antes de la creación del Jurado Nacional de Elecciones en 1931, las personas que se registraban en el Padrón Electoral lo hacían de manera voluntaria. Sin embargo, con su creación, la inscripción en los registros electorales empezó a ser obligatoria, de manera que si un ciudadano no estaba inscrito era excluido inmediatamente de los procesos electorales a pesar de cumplir la mayoría de condiciones requeridas por la ley.

Cuando se instaló la Junta Nacional de Gobierno, presidida por David Samanez Ocampo, se elaboró un proyecto de ley electoral y otro de Constitución. En el *Anteproyecto de una Ley Electoral. Exposición de motivos*, el tema del elector tuvo las mismas consideraciones que en el *Estatuto Electoral* y es probable que no hubiera mayores modificaciones entre lo aprobado y lo promulgado.⁶ En el caso de la *Exposición de Motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado*, los requisitos de participación fueron los mismos de 1896 en lo que se refiere a género, edad e instrucción. Esto determinó que solo los peruanos varones, mayores de 21 años y que supieran leer y escribir, podían participar. En cuanto al impedimento, la comisión que formuló el anteproyecto se abstuvo de aceptar el voto femenino con el argumento de que “sus condiciones no son propicias todavía al ejercicio de derechos políticos. La mujer peruana [...] no se halla en posesión de suficiente independencia civil, social, económica, ni intelectual y religiosa para votar con libertad” (Tribunal Constitucional del Perú, 2017, p. 36). Sobre los analfabetos se señaló:

“El voto les es inútil y nocivo. No votan porque no saben votar; les hacen fingir un voto los que tienen sobre ellos potestad irresistible. [...] La cuestión del indio no es por ahora una cuestión de derecho político, sino de derecho civil, agrario y pedagógico” (Ibíd., p. 36).

⁶ Sobre esta comisión, Basadre no se detiene a resaltar las diferencias entre el anteproyecto y la ley aprobada. Además, él también fue parte de la misma, siendo la biblioteca de la Universidad de San Marcos el lugar donde se comenzó a trabajar. Por otra parte, durante el tiempo que duró la investigación no se llegó a encontrar el borrador original del anteproyecto de ley electoral.

Por último, sobre los miembros militares se consideró que “Los soldados y oficiales no gozaban del derecho de sufragio mientras se encuentran en servicio activo. El imperio de la disciplina militar priva al soldado y al oficial de libertad para votar” (Ibíd., p. 37). Todas las ideas sobre el sufragio fueron planteadas y debatidas en el Congreso Constituyente de 1931.

7. Las circunscripciones electorales y su relación con los Registros Electorales

Existe un vínculo estrecho entre población, circunscripciones y escaños, pues es a través de los registros electorales que se establece el grado de representatividad política. Para establecer el número de representantes o escaños, en ese sentido, es necesario saber la densidad poblacional de una circunscripción. Esta labor electoral se inició con la creación del Registro Electoral Nacional a cargo del Jurado Nacional de Elecciones en 1931.

Anteriormente, en las elecciones generales de 1929, el Congreso fue bicameral, las representaciones electorales establecidas fueron dos: circunscripciones departamentales en las senadurías y circunscripciones provinciales en las diputaciones. La distribución entre ambas cámaras fue de 145 representantes: 35 senadores y 110 diputados.⁷

Para las elecciones convocadas en 1930 la subdivisión territorial peruana fue de 20 departamentos, 2 provincias litorales y 1 provincia constitucional. Se estableció que la Asamblea Constituyente estaría compuesta por 80 representantes, elegidos en 23 circunscripciones. El *Reglamento Electoral* de 1930 estableció, además, que debía ser de tipo unicameral y las circunscripciones electorales, departamentales (art. 1).⁸ El establecimiento de los escaños puede apreciarse en la tabla 10.

⁷ No se ha encontrado información sobre la distribución de las representaciones electorales para 1929, por ello, no se ha podido hacer la comparación respectiva con los años 1930 y 1931.

⁸ Las provincias litorales de Tumbes y Moquegua, y la provincia constitucional del Callao fueron consideradas como circunscripciones departamentales.

TABLA 10

REPRESENTACIÓN ELECTORAL DE ACUERDO CON EL DECRETO LEY N.º 6951 PARA LAS ELECCIONES CONVOCADAS EN 1930

N.º de orden	Circunscripción departamental	N.º de escaños
1	Amazonas	2
2	Áncash	2
3	Apurímac	4*
4	Arequipa	6
5	Ayacucho	4
6	Cajamarca	4
7	Callao (provincia constitucional)	2
8	Cusco	6
9	Huancavelica	3
10	Huánuco	3
11	Ica	3
12	Junín	4
13	La Libertad	5
14	Lambayeque	5
15	Lima	8
16	Loreto	4
17	Madre de Dios	1
18	Moquegua (provincia litoral)	1
19	Piura	4
20	Puno	6
21	San Martín	1
22	Tacna	1
23	Tumbes (provincia litoral)	1
Total		80

*En el Decreto Ley se omite, por error, a Apurímac.

ELABORACIÓN PROPIA.

Sin embargo, al poco tiempo de establecidas estas circunscripciones, surgieron disconformidades en cuanto al número mínimo requerido. Luego de escuchar las observaciones y algunos comentarios al respecto, la Junta Militar de Gobierno procedió a realizar los cambios respectivos y, a través del *Decreto Ley* n.º 6979, se aumentó el número de representantes de 80 a 120 (art. 2). El establecimiento de los escaños puede apreciarse en la tabla II.

TABLA II

REPRESENTACIÓN ELECTORAL DE ACUERDO CON EL DECRETO LEY N.º 6979 PARA LAS ELECCIONES CONVOCADAS EN 1930

N.º de orden	Circunscripción departamental	N.º de escaños
1	Amazonas	3
2	Áncash	7
3	Apurímac	4
4	Arequipa	9
5	Ayacucho	6
6	Cajamarca	6
7	Callao (provincia constitucional)	3
8	Cusco	9
9	Huancavelica	4
10	Huánuco	4
11	Ica	4
12	Junín	6
13	La Libertad	5
14	Lambayeque	7
15	Lima	12
16	Loreto	5
17	Madre de Dios	2
18	Moquegua (provincia litoral)	2
19	Piura	7
20	Puno	9
21	San Martín	2
22	Tacna	2
23	Tumbes (provincia litoral)	2
Total		120

ELABORACIÓN PROPIA.

Poco tiempo después, nuevamente se realizaron cambios. A principios de 1931, se promulgó el *Decreto Ley n.º 7019*, que agregaba la elección del presidente de la república en la convocatoria de las elecciones para la Asamblea Constituyente. Así, se corrigió el número de miembros, ampliándolo a 136 representantes (art. 3). Las circunscripciones se mantuvieron en 23, al igual que las consideraciones de Tumbes, Moquegua y Callao como departamentales. La distribución de escaños fue la siguiente:

TABLA 12

REPRESENTACIÓN ELECTORAL DE ACUERDO CON EL DECRETO LEY N.º 7019 PARA LAS ELECCIONES CONVOCADAS EN 1930

N.º de orden	Circunscripción departamental	N.º de escaños
1	Amazonas	3
2	Áncash	8
3	Apurímac	5
4	Arequipa	9
5	Ayacucho	8
6	Cajamarca	8
7	Callao (provincia constitucional)	3
8	Cusco	14
9	Huancavelica	4
10	Huánuco	7
11	Ica	4
12	Junín	7
13	La Libertad	3
14	Lambayeque	9
15	Lima	11
16	Loreto	4
17	Madre de Dios	3
18	Moquegua (provincia litoral)	2
19	Piura	7
20	Puno	9
21	San Martín	3
22	Tacna	3
23	Tumbes (provincia litoral)	2
Total		136

ELABORACIÓN PROPIA.

Todas estas modificaciones, no obstante, quedaron sin efecto pues la Junta Militar de Gobierno, en un escenario de inestabilidad política y oposición, promulgó el *Decreto Ley n.º 7036* que dejó sin efecto todos los decretos vinculados en materia electoral (art. 1). Finalmente, se hizo un llamado para una Asamblea Constituyente de tipo bicameral, con representantes electorales provinciales y departamentales. Se señaló que la designación de circunscripciones y escaños sería anunciada luego, y se dejó en claro los nuevos objetivos: a) la organización provisoria del Poder Ejecutivo, b) la aprobación de una nueva Constitución, c) la aprobación de leyes electorales en el ámbito nacional y de municipalidades; y d) fijar la fecha de la convocatoria para las elecciones presidenciales (art. 2).

El proceso electoral promovido por la Junta Militar de Gobierno, como se señaló anteriormente, quedó sin efecto, y la nueva Junta Nacional de Gobierno, presidida por David Samanez Ocampo, asumió las funciones de gobierno. Posteriormente, el *Estatuto Electoral* del Jurado Nacional de Elecciones, que había entrado en vigencia en mayo de 1931, observó el tema de las circunscripciones electorales, señalando que estas debían ser de representación provincial. Finalmente, luego de las recomendaciones y observaciones, se estableció nuevamente que las circunscripciones debían tener representación departamental. Se consideró necesario tener un registro electoral para saber el número de escaños correspondiente a cada departamento, aunque, ante la falta de tiempo para su elaboración y los malos cálculos, no se concretó. En la reforma del *Estatuto Electoral*, se volvió a considerar 23 circunscripciones, pero se amplió a 145 el número de representantes. La distribución de escaños para las elecciones generales de 1931 fue de la siguiente manera:

TABLA 13

REPRESENTACIÓN ELECTORAL DE ACUERDO AL DECRETO LEY N.° 7287 PARA LAS ELECCIONES GENERALES DE 1931

N.° de orden	Circunscripción departamental	N.° de escaños
1	Amazonas	3
2	Áncash	8
3	Apurímac	5
4	Arequipa	12
5	Ayacucho	8
6	Cajamarca	10
7	Callao (provincia constitucional)	3
8	Cusco	14
9	Huancavelica	4
10	Huánuco	4
11	Ica	5
12	Junín	10
13	La Libertad	9
14	Lambayeque	5
15	Lima	15
16	Loreto	6
17	Madre de Dios	1
18	Moquegua (provincia litoral)	1
19	Piura	7
20	Puno	9
21	San Martín	3
22	Tacna	2
23	Tumbes (provincia litoral)	1
Total		145

ELABORACIÓN PROPIA.

Después de las elecciones generales de 1931, la necesidad de contar con un registro electoral permanente fue evidente para contrarrestar la larga inversión de tiempo que tomaba su elaboración. Esta necesidad condujo al gobierno a crear el Servicio de Estadística Electoral,⁹ adscrito a la Junta Nacional de Gobierno. Este ente tuvo, entre sus objetivos, formular una estadística con todos los datos de los ciudadanos registrados. La importancia de tener un registro electoral permanente condujo al Estado a anexar el Servicio de Estadística Electoral a la Dirección de Estadística del Ministerio de Hacienda, mediante el *Decreto Ley n.º 7456*. Esta oficina tuvo entre sus principales funciones la elaboración de los censos electorales. A partir de estos, se extraería y tabularía la información de los registros ciudadanos para los eventuales procesos electorales (art. 3). El resultado de este primer trabajo en materia electoral fue la publicación del llamado *Extracto estadístico y censo electoral de la República*, en 1933, publicación que fue encargada a la recién creada Dirección Nacional de Estadística (1932); se trató del primer estudio estadístico elaborado sobre la base de la información brindada por los registros electorales que fueron recogidos para las elecciones generales de 1931.

En síntesis, la coyuntura crítica presentada en 1930, tras la caída de Leguía y la revolución de Arequipa, abrió posibilidades para realizar cambios y reformas en las instituciones del Estado y el sistema político. La Junta Militar de Gobierno, presidida por Sánchez Cerro, tuvo la misión de convocar a una Asamblea Constituyente, por medio de un *Reglamento Electoral*, aunque con muy pocas novedades de cambio. Sin embargo, la aplicación de una verdadera reforma electoral se estableció con la Junta Nacional de Gobierno, presidida por David Samanez Ocampo, y por medio del *Estatuto Electoral*.

La falta de coherencia y múltiples contradicciones de la Junta Militar de Gobierno en materia electoral, así como la precipitada candidatura de Sánchez Cerro, pese a su cargo de presidente de la Junta, y la constante reforma del *Reglamento Electoral* sin nada concreto, generaron una nueva crisis política y la polarización del escenario con la consecuente anulación de la convocatoria de las elecciones para la Asamblea Constituyente. La maquinaria electoral, sin embargo, ya estaba en proceso; se llegaron a elaborar registros electorales en los distritos y provincias, por medio de las Juntas de Registro Provinciales y otros materiales como las Boletas de inscripción, que terminaron olvidados, inutilizados y perdidos entre los archivos.

Durante los años de 1929, 1930 y 1931, se realizaron tres elecciones consecutivas: la primera, para elecciones generales; la segunda, para una Asamblea Constituyente; y la última, nuevamente, para elecciones generales. Cada elección se realizó con tres sistemas electorales diferentes y con tres documentos registrales diferentes. En 1929, este fue elaborado por el Ejército por medio del Registro Militar; en 1930, a través de las Juntas de Registro y por medio del Registro Electoral; y en 1931, las oficinas de registro fueron las que elaboraron el Registro Electoral Nacional. Los documentos de identificación usados por los ciudadanos para los procesos electorales fueron: la libreta de conscripción militar (1929), la boleta de inscripción (1930) y la libreta electoral (1931).

⁹ De acuerdo con el Decreto Supremo de 1931, el título original de la sección era Servicio de Estadística y Censo Electoral.

Los requisitos e impedimentos para inscribirse en el Registro Electoral para las elecciones de 1930 no sufrieron reforma alguna. En ese sentido, se mantuvieron los criterios básicos: de género, edad e instrucción desde la *Ley Electoral* de 1896. El debate en el Congreso Constituyente tuvo como única novedad la aprobación del voto femenino, pero de manera restringida para las elecciones municipales, que en la práctica no se llevaron a cabo sino hasta décadas posteriores.

La falta de un registro electoral para las elecciones de 1930 complicó la definición del número de escaños correspondientes para la elección. El cambio constante del número de escaños y la proporcionalidad total de representantes (80, 120, 136) reflejó la deficiencia en el manejo de la información estadística electoral. El paso de la representación provincial a departamental en 1931 configuró de una mejor manera el esquema de la representación nacional. Luego de las elecciones generales de 1931, el gobierno estableció que la recién creada sección de Servicio de Estadística Electoral, adscrita en un inicio a la Junta Nacional de Gobierno, se anexara a la Dirección de Estadística del Ministerio de Hacienda con el fin de trabajar, de manera permanente, con los registros electorales para las futuras elecciones.

CAPÍTULO V

EL REGISTRO
ELECTORAL DURANTE
LAS ELECCIONES
GENERALES DE 1945

EL REGISTRO ELECTORAL DURANTE LAS ELECCIONES GENERALES DE 1945¹

—◇— MIGUEL ÁNGEL CCASANI CONDO —◇—

CRISTIAN ENRIQUE PADILLA ZÁRATE —◇—

La elaboración del Registro Electoral para las elecciones generales de 1945 fue una muestra del trabajo realizado por el JNE durante un escenario marcado por la culminación de la Segunda Guerra Mundial y la expansión de los valores democráticos en el mundo occidental. Estos comicios pueden ser considerados como el primer proceso electoral en democracia, en el cual la formación de alianzas políticas tuvo un papel excepcional.

El capítulo empezará analizando el contexto internacional tras la culminación de la guerra, para continuar con la coyuntura política peruana y el panorama electoral hacia 1945. Posteriormente, se analizará la normativa correspondiente a la elaboración del Registro Electoral y a la publicación y difusión del Padrón Electoral. Finalmente, se explicará la participación de los agentes que intervinieron en los comicios de 1945. El Padrón Electoral que se analizará fue publicado en el diario *La Industria*, de Trujillo, el 2 de mayo de 1945.

1. Contexto político y social

A. Contexto internacional: las repercusiones de la Segunda Guerra Mundial

La Segunda Guerra Mundial significó en el escenario político internacional un enfrentamiento entre dos posturas ideológicas políticas antagónicas: el fascismo y el antifascismo, que a su vez representaban a tres regímenes políticos excluyentes entre sí: el modelo democrático, el totalitarismo fascista y el comunista. Su desarrollo bélico dividió a la mayoría de países entre las potencias fascistas del eje (integrado, principalmente, por Alemania, Japón e Italia), los aliados democráticos occidentales (principalmente por el Reino Unido y los Estados Unidos) y el régimen socialista autoritario de Stalin (la Unión Soviética).

La derrota de la principal potencia del eje (Alemania) y del régimen nazi, máxima representación del fascismo, en 1945, generó la consolidación de la democracia como sistema político en el mundo occidental y su reafirmación entre los países aliados.

El gobierno de los Estados Unidos, en este escenario, desarrolló relaciones estrechas con los países que apostaron por la vía democrática mediante el intercambio económico activo y el uso de la diplomacia para su política externa, consolidando una imagen de país modelo, sustentada en la confianza que existía en sus prácticas y valores después de la guerra.

¹ Los autores agradecen la colaboración de Lourdes Silva Flores y Erick Meza Chávez por el acopio de algunas fuentes que se presentan en este capítulo.

A la consolidación del modelo democrático también contribuyó el fracaso del fascismo totalitario. El rechazo de sus medidas adoptadas en la guerra, la inestabilidad político-social que generó, y su debilidad frente al ascenso de la democracia quedaron demostrados en la pérdida de apoyo que tuvieron los políticos de tendencia fascista en varios países.

Resumiendo: con el final de la guerra, la política exterior estadounidense se enfocó en la consolidación y expansión de los ideales democráticos hacia los países aliados. Latinoamérica fue una de sus principales receptoras.

B. Contexto latinoamericano

Al inicio de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de países de América Latina se mantuvo al margen de los acontecimientos, es decir, no tuvo participación de manera directa en el conflicto. Sin embargo, con el ingreso de los Estados Unidos a la guerra en 1942, muchos de los países respaldaron su posición y rompieron relaciones internacionales con los miembros del eje. Esta situación, en cierta manera, creó tensiones al interior de la región latinoamericana. Este fue el caso de Uruguay, que fue presionado para romper sus relaciones internacionales con los países de eje (Rinke, 2015). No obstante, el escenario bélico afectó positivamente al comercio en la región, pues favoreció el crecimiento de las exportaciones de materias primas entre los países aliados (en especial hacia los Estados Unidos). En este sentido, es emblemático el caso de Venezuela, que destinó su mayor respaldo de insumos energéticos a Norteamérica —específicamente de petróleo, su principal materia prima exportadora— (Rinke, 2015). La estrechez de estos vínculos comerciales contribuyó a que la relación entre los Estados Unidos y los países de América Latina fuera más unida ante la crisis internacional de la posguerra.

En el aspecto militar, igualmente, diversos países de la región dejaron asentar en sus territorios algunas bases o presencia militar norteamericana.

Finalmente, el término de la guerra dejó en conflicto a dos posiciones políticas que habían colaborado entre sí: el comunismo, representado por la URSS, y el capitalismo basado en la democracia representativa y parlamentaria, representado por los Estados Unidos. Con ello, empezó la Guerra Fría, un enfrentamiento entre los dos paradigmas políticos de los países ganadores. Esta rivalidad entre sistemas de gobierno se hizo presente en Latinoamérica e influyó en diversos aspectos de la política y las contiendas electorales.

C. Contexto peruano: el final del gobierno de Manuel Prado Ugarteche (1939-1945)

Una vez terminada la guerra, el sistema político democrático consolidado en los Estados Unidos fue acogido en el Perú como paradigma de la política, determinando el escenario de las elecciones generales de 1945. La reafirmación de las tendencias democráticas,² contribuyó a la moderación de los sectores políticos radicales y, en general, bloqueó la influencia fascista en la contienda electoral. En otras palabras, los actores políticos buscaron adoptar, durante el gobierno de Manuel Prado Ugarteche, los principios y valores democráticos, con el objetivo de alcanzar el consenso social en el Perú.

El Perú se había alineado con los países aliados en 1942, convirtiéndose en un respaldo para los Estados Unidos sobre la base de la exportación de materias primas. De esta manera, se estrecharon mejores lazos y se garantizó cierta estabilidad económica para el país. Además, el gobierno de Manuel Prado Ugarteche demostró su adhesión a la política norteamericana, adoptando medidas, como la represión a los inmigrantes japoneses establecidos en el Perú y rompiendo las relaciones con el gobierno alemán.

La adopción de estas disposiciones contribuyó al desarrollo de una economía expansiva (tendencia iniciada desde el gobierno de Benavides) a favor de los Estados Unidos y los países aliados. De manera que, en 1945, el Perú mantenía buenas relaciones con Norteamérica y era un importante productor de insumos primarios para Europa, como lo eran otros países latinoamericanos. La vida política durante el gobierno de Prado, sin embargo, estuvo marcada por una tendencia represiva que aumentó con los años, conduciendo a que los visos de autoritarismo caracterizaran a su régimen. Los más afectados fueron los partidos políticos.

Los partidos políticos peruanos que llegaron a 1945 habían atravesado por procesos de reestructuración interna y sus propuestas eran distintas a las que los habían caracterizado originalmente. Desde la década anterior, sus actividades se habían visto reducidas, pues los que tuvieron cierta influencia extranjera fueron declarados fuera de la ley. Esta situación se había heredado como parte de la tradición política del presidente Óscar R. Benavides (1933-1939) para remover del panorama político (y, por tanto, de las contiendas electorales) a las agrupaciones comunistas, anarquistas y similares. Sin embargo, aunque algunos grupos políticos, que fueron vistos como ilegales, se mantuvieron en la política asociándose con otros partidos y moderando sus propuestas.

² Una de las tendencias de apertura democrática fue el movimiento sufragista. El voto femenino se oficializó en la Constitución de 1933, que otorgó el derecho al sufragio a las mujeres solo en elecciones municipales (Miloslavich, 2015). Este derecho, sin embargo, recién se concretó décadas después.

Uno de los partidos más importantes en este periodo fue la Unión Revolucionaria, representante del fascismo en el Perú. Este partido político se había mantenido en la escena pública gracias al alcance que había ganado el totalitarismo en el mundo, sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial su popularidad disminuyó notablemente. Para las elecciones generales de 1945, la Unión Revolucionaria presentó como candidato a Eloy G. Ureta mientras se reestructuraba a través de la captación de nuevos miembros. La elección de Ureta como candidato resultó ser muy propicia, ya que era representante de la clase propietaria tradicional y de las Fuerzas Armadas, que había participado en el conflicto fronterizo contra el Ecuador.³ Su figura ayudaría a contener los problemas que sufría el partido, entre ellos, el latente peligro de veto por influencia extranjera y el conflicto interno entre los grupos de Cirilo Ortega y Luis Flores.⁴ La presentación de la Unión Revolucionaria como una coalición temporal de movimientos favoreció su presencia en las elecciones (aunque, oficialmente, seguía siendo un partido). Sus propuestas eran principalmente tres, la protección de la familia, el apoyo a la Iglesia y forjar la unidad nacional. Aunque estos puntos la asemejaron con los partidos de orientación totalitaria, la Unión Revolucionaria contó con el apoyo público del gobierno de Manuel Prado Ugarteche. Esta vinculación quedó demostrada en el discurso electoral.

Gracias a la naciente apertura democrática, en 1944, el general Óscar R. Benavides reapareció en la escena política. Había retornado al país para evaluar una posible candidatura presidencial de la que tuvo que desistir, a pesar de su popularidad manifiesta en el desfile militar de fiestas patrias. Benavides auguraba que el futuro no le resultaría favorable, de manera que se mantuvo al margen del proceso electoral.⁵

Los demás partidos políticos, que conservaron su apoyo popular sobre la base de la tradición partidista, terminaron aceptando la afirmación de la vía democrática y las nuevas formas de representación ciudadana. Estos tendieron a agruparse en coaliciones o alianzas políticas.

³ El conflicto con Ecuador se produjo en 1941 por los desacuerdos territoriales de los límites de ambos países. Aunque estas disputas existieron desde hace un siglo, —expresadas en violaciones territoriales e incursiones militares—, con el incidente de Zarumilla del 5 de julio de 1941 aumentaron las hostilidades durante todo ese año, lo que avivó el sentimiento bélico.

⁴ Al interior de la Unión Revolucionaria se formaron dos facciones: una, alrededor de Cirilo Ortega y otra, vinculada a Luis Flores. El grupo en torno a Ortega fue una facción disidente, de propuestas moderadas y de colaboración con el Gobierno de Prado. El grupo cercano a Luis Flores, un exdirigente del partido, —quien fue exiliado durante el gobierno de Benavides y había regresado al país para reestructurarlo—, mantuvo sus propuestas originales.

⁵ En el transcurso de 1945, el Mariscal Benavides recibió visitas frecuentes de los miembros oficiales del Frente Democrático Nacional e inclusive de los líderes del APRA, y se convirtió en una figura potencial de la política.

D. La creación del Frente Democrático Nacional

En octubre de 1943, se formó en Arequipa, con la participación de diversas personalidades del ámbito político, el “Comité del Frente Democrático de Unión Nacional”. Era una agrupación conformada por políticos de posiciones comunistas, apristas e independientes. Entre sus miembros destacaron representantes del comunismo, como Manuel Núñez Valdivia; del aprismo, como Ramiro Prialé, y otros personajes como Manuel J. Bustamante de la Fuente, Javier de Belaunde y los hermanos Rafael y Víctor Andrés Belaunde. El 12 de noviembre, Manuel J. Bustamante de la Fuente presentó un memorial dirigido al presidente Manuel Prado, en el que proponía algunas garantías, como la derogación de las leyes de excepción, la libertad de expresión y una reforma de la ley electoral para garantizar el desarrollo de las elecciones generales. Para enfatizar la necesidad de crear condiciones para el ejercicio democrático, días después, el 26 de noviembre, apareció en el diario *La Prensa* otro memorial, firmado por diversos ciudadanos arequipeños. La nota se tituló *Las libertades de imprenta y del sufragio*. Con esta publicación, de acuerdo con Bustamante de la Fuente (Zárate & Ferreyros, 1981), nació el Frente Democrático Nacional, gestado y coordinado desde la llamada Ciudad Blanca (Meza & Condori, 2018, pp. 220-230).

El movimiento publicó, posteriormente, otro manifiesto en torno a las debilidades y posibilidades del sistema político peruano. En tono de denuncia señalaba que los legisladores del Congreso no aprobaban leyes que garantizaran las libertades ciudadanas, situación que evidenciaba lo mucho que faltaba para la construcción de una verdadera democracia en el país. En el ámbito político internacional, el Frente percibía que los eventos de la guerra traerían problemas complejos al país, pero también posibilidades que no se podían desaprovechar para una apertura política. El manifiesto expresaba que la conducción del nuevo régimen a instaurarse en 1945 debía marchar hacia el sólido progreso material y moral del país. Pensando en las elecciones venideras, señalaba que se debía respetar el mandato popular y su legalidad sin engaños ni imposiciones. Las declaraciones finales del movimiento fueron las siguientes:

El Frente Democrático de Unión Nacional espera que no se desoiga el clamor de un pueblo que ansiosamente busca, entre lo turbio y lo confuso de la hora, justicia y libertad; que el Gobierno no seguirá utilizando las malas armas que las mayorías del Congreso —diminutas ante las del país— no han querido suprimir. [...] confía en que la ciudadanía permanecerá unida y vigilante para que no se le escamotee la expresión más sustantiva de sus derechos soberanos (Manifiesto del Frente Democrático de Unión Nacional, 5 de diciembre de 1944).

El movimiento político esperaba contar con las garantías para un verdadero proceso democrático. Las persecuciones e intimidaciones que había realizado el régimen de Manuel Prado contra la oposición debían parar. Estas demandas fueron exigidas también por el general Benavides, quien, además, se adhirió a esta fórmula, que proponía como candidato único al Dr. José Luis Bustamante y Rivero. A inicios de 1945, el expresidente publicó una carta en la que expresaba su apoyo al Frente Democrático Nacional:

Estoy seguro de que el señor Bustamante y Rivero ha de ser, si el pueblo lo elige Presidente de la República, en las honestas elecciones ofrecidas, como lo deseo y lo espero, quien convierta en realidad tantas esperanzas aún vivas y quien sirva con indudables procedimientos democráticos al pueblo peruano. Una vez más reafirmo mi fe en los destinos de la Patria; y pido a mis amigos que, como yo, hagan suya la candidatura del señor Bustamante y Rivero, nacida en el Frente Democrático Nacional y proclamada por él (Zárate & Ferreyros, 1981).

La recién formalizada alianza electoral para las elecciones de 1945 suscribió un nuevo memorial al presidente Manuel Prado después del rechazo del Parlamento a las garantías solicitadas para el proceso electoral. Congregando a importantes agrupaciones políticas y a diversas personalidades representativas de todo el país, el frente exigió las siguientes garantías al presidente: libertad de prensa, abolición de las restricciones, supresión de obstáculos, otorgamiento de garantías de seguridad personal, permiso a la libertad de reunión, neutralidad de las autoridades, supresión de espionaje, reingreso al país de los ciudadanos deportados y, finalmente, libertad para los detenidos por razones políticas (Memorial del Frente Democrático de Unión Nacional, 23 de enero de 1945).

E. La nueva postura política del APRA: el Partido del Pueblo

A inicios de 1932, el régimen de Sánchez Cerro promulgó la *Ley de Emergencia* con el objetivo de garantizar la estabilidad del orden público en el país y justificar las persecuciones políticas contra sus opositores, y, en especial, contra el Partido Aprista. Para disminuir las tensiones políticas, un año después, el gobierno de Benavides aprobó la *Ley de Amnistía*. Se esperaba que los líderes perseguidos y deportados pudieran regresar al país de manera que se iniciara una convivencia pacífica, especialmente con el APRA. Este partido, sin embargo, se mantuvo en la mira del Estado y de la prensa. El diario *El Comercio* fue uno de sus más críticos, y la relación entre ambos estuvo teñida de incidentes violentos como el asesinato de su director, Antonio Miró Quesada de la Guerra y su esposa, en mayo de 1935. Estos sucesos, sumados a otras acciones, condujeron en 1937 a la promulgación de la *Ley de Defensa Social y Seguridad Interior de la República* por parte del presidente Benavides. El objetivo era salvaguardar el orden público del país, proscribiendo las actividades de las agrupaciones políticas de tendencia internacional.

Cuando Manuel Prado asumió el poder en 1939, la *Ley de Defensa Social* de restricción de los partidos de tendencia internacional, seguía vigente. Pese a ello, los comunistas apoyaron inicialmente al gobierno, debido a la alineación de los países aliados contra el fascismo. Con este respaldo, finalmente, Prado pudo establecer un orden público en el país. Además, desarrolló cierta tolerancia hacia los partidos de izquierda. Esta participación política, no obstante, fue cuestionada por la *Ley de Defensa Social* vigente, de manera que entre 1942 y 1945 los partidos de izquierda, al igual que el APRA, fueron declarados en la ilegalidad. A pesar de la liberación de algunos apristas que habían sufrido prisión durante el gobierno de Benavides, de acuerdo con Murillo “[...] no es posible encontrar una línea divisoria entre Benavides y Prado, pues ambos ejercieron represiones contra el APRA” (1976, p. 473).

Para revertir la imagen insurreccional que lo había caracterizado y entrar en la legalidad, el Partido Aprista atravesó un proceso de transformación, entablando vínculos con sectores industriales y de la pequeña burguesía, antes ajenos a su pensamiento ideológico. El APRA buscaba adoptar un nuevo programa político, afín a los sectores de derecha y de centro, adquiriendo, para ello, un nuevo lenguaje político. En efecto, el sistema político norteamericano dejó de ser identificado esquemáticamente como el “imperialismo yanqui”, para convertirse en una categoría general. Además, ofreció su respaldo a los países aliados y adoptó una nueva identificación con la ciudadanía bajo los nombres de “Partido del Pueblo” o “Partido de Orden” (Guerra, 1984).

La adhesión a la democracia fue para el APRA el único camino en su búsqueda de legalidad. En 1942 cuando se realizó clandestinamente el I Congreso Nacional del Partido Aprista, este se afirmó como enemigo del fascismo y de la Alemania nazi, alineándose con las potencias aliadas. Así, demostró su respaldo al modelo democrático y rechazo a las dictaduras. De esta manera, “[...] Haya realizó una simbiosis entre los Estados Unidos y la democracia. Se ubicó políticamente en este campo y sostuvo que su definición como partido democrático era esencial” (Zapata, 2016, p. 27).

F. Las leyes en defensa del orden público y la ilegalidad de los partidos políticos

Las elecciones generales de 1945, pese a sus aspiraciones democráticas, se caracterizaron por la exclusión de algunas organizaciones políticas. Como se ha señalado, durante la década de 1930, se promulgaron leyes que si bien aspiraban a salvaguardar el orden público, proscribieron las actividades de los partidos políticos de tendencia internacional. Así, la vida partidaria fue duramente afectada, de manera que aún para 1945 no pudieron participar de acuerdo a ley.

La primera norma, titulada *Ley de Emergencia*, promulgada mediante la Ley n.º 7479, en enero de 1932, buscó contrarrestar las amenazas contra el orden, que incitaban a los disturbios y a la violencia en los espacios públicos. Según la norma, era indispensable “garantizar la estabilidad del régimen constitucional de la república”, y, por ello, se buscó defender a todas las instituciones políticas de “elementos perturbadores y de propagandas perniciosas que [impedían] el establecimiento de la paz pública”. La norma señaló los actos que iban en contra de la estabilidad institucional y el bienestar social (art. 1), entre los que se puede destacar, las incitaciones a desobedecer las leyes y a la autoridad, la difusión de noticias que pudieran perturbar la paz y el orden público, la realización de actos de violencia contra personas por razones políticas y las acciones o expresiones ofensivas contra las instituciones del Estado.

El Poder Ejecutivo tuvo la potestad de imponer las sanciones contra las personas que cometieran determinados delitos. El Gobierno facultó al Ministerio de Gobierno y Policía (art. 4) a suspender reuniones y manifestaciones públicas de carácter político y social y a clausurar centros y asociaciones que considere muy peligrosos para el Estado.

En el transcurso de 1932, denominado el año de la barbarie, sucedieron diversos incidentes que reflejaron la inestabilidad política y social, entre ellos, el primer intento de asesinato contra Sánchez Cerro, en marzo, y la insurrección aprista en Trujillo, en julio. Ante este escenario, el Congreso Constituyente aprobó un artículo dentro de la Constitución de 1933, en el que se señalaba:

“El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenecen a ellos no pueden desempeñar ninguna función política” (art. 53).

De esta manera, el Estado desconoció a los partidos políticos de influencia internacional como el aprista y el comunista, impidiendo su participación activa en política. En efecto, como se registró en los hechos, ambas agrupaciones no participaron en las dos elecciones generales realizadas desde la promulgación de la Constitución de 1933 hasta 1945. En 1936, frente al impedimento de Haya de la Torre de postular a la presidencia, el Partido Aprista Peruano decidió concentrar su fuerza y respaldo en la candidatura de Luis A. Eguiguren y en 1939, a favor de Manuel Prado. El veto hacia los partidos de influencia internacional durante el régimen de Benavides,⁶ llevó también a colocar a los urristas (Unión Revolucionaria) dentro de la lista de los partidos proscritos en 1939.

La violencia política imperó en el país durante la década de 1930. Algunas agrupaciones, inclusive, fueron acusadas de terrorismo. Ante las rebeliones y atentados, se presentaron algunos proyectos de prevención y de defensa social ante el Congreso. Uno de ellos señalaba: “Estamos frente a organizaciones y propagandas que han puesto el crimen al servicio de ideas disociadoras, que, sistemática e incansablemente, fomentan y preparan disturbios y agresiones, y envenenaban el ambiente usando la calumnia y la falsa alarma” (Ugarteche, 1969, p. 14).

Frente a este escenario de violencia, en 1937, el gobierno de Benavides promulgó la *Ley de Defensa Social y Seguridad Interior de la República*. Su objetivo era “garantizar la tranquilidad política y social y la paz interna” y “detener la delincuencia político-social, que tiene, en la actualidad, modalidades y manifestaciones”. La norma combatía a todas las personas que cometían delitos contra la tranquilidad pública y social (art. 1). Así, se incluyeron como delitos a los que verbalmente o por escrito atemoricen o amenacen a las personas, a los que propaguen doctrinas que alteren violentamente el orden público, a los que se asocien bajo doctrinas de carácter y tendencia internacional y a las personas o partidos que mantengan relaciones con personas o gobiernos extranjeros con el fin de propagar doctrinas de tendencia internacional. Esta ley se mantuvo vigente durante el gobierno de Manuel Prado y marcó el escenario de las elecciones generales de 1945.

⁶ Al inicio del gobierno de Benavides (1933), y luego de las fuertes tensiones acaecidas durante el régimen de Sánchez Cerro, se buscó la pacificación del país y el consenso político con los apristas, pero no se alcanzó mayor éxito.

2. Las elecciones generales de 1945

El 28 de noviembre de 1944, el presidente Manuel Prado Ugarteche convocó a elecciones generales para el domingo 10 de junio de 1945. En estos comicios debían elegirse al presidente de la república, vicepresidentes y representantes para las cámaras legislativas. La población total estimada para 1944 era de 7 010 000 habitantes, mientras la población electoral ascendía a 776.572 ciudadanos (JNE, 2017, p. 149). Las candidaturas a la presidencia estuvieron representadas por dos alianzas electorales, el Frente Democrático Nacional⁷, con el Dr. José Luis Bustamante y Rivero, y la Unión Revolucionaria, con el general Eloy G. Ureta.⁸ Ambas listas, de acuerdo a la normativa electoral, se presentaron con sus respectivos vicepresidentes de la siguiente manera:

TABLA 14

CANDIDATURAS PRESIDENCIALES Y DE VICEPRESIDENTES DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS. 1945

Agrupación política	Presidencia	1. ^a vicepresidencia	2. ^a vicepresidencia
Frente Democrático Nacional	José Luis Bustamante y Rivero	José Gálvez Barrenechea	Eduardo Ganoza y Ganoza
Unión Revolucionaria	Eloy G. Ureta	Ignacio Brandáriz López Mujica	Ernesto Delgado Gutiérrez

FUENTE: JNE, 2017, p. 149.

⁷ Para las elecciones de 1945, el Frente Democrático Nacional agrupó a los siguientes partidos políticos: Partido del Pueblo (APRA), Partido Socialista del Perú, Acción Democrática Peruana, Partido Sindicalista, Acción Peruana, Juventud Independiente e independientes que no estaban afiliados a ningún partido político.

⁸ Ureta no tenía una trayectoria como la de Bustamante y Rivero quien había ganado presencia durante la Revolución de Arequipa en agosto de 1930, además de ser ministro de Justicia e Instrucción durante el periodo de la Junta Militar de Gobierno (1930-1931) presidida por Luis M. Sánchez Cerro.

Los resultados del escrutinio realizado por el Jurado Nacional de Elecciones arrojaron las siguientes cifras:

TABLA 15

RESULTADOS ELECTORALES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 1945

Agrupaciones políticas	Candidato	Total de votos emitidos	Porcentaje de votos válidos
Frente Democrático Nacional	José Luis Bustamante y Rivero	305.509	66.97%
Unión Revolucionaria	Eloy G. Ureta	150.720	33.03%
		456.229	100%

FUENTE: JNE, 2017, p. 149.

TABLA 16

RESULTADOS ELECTORALES PARA PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 1945

Agrupaciones políticas	Candidato	Total de votos emitidos	Porcentaje de votos válidos
Frente Democrático Nacional	José Gálvez	304.355	67.70%
Unión Revolucionaria	Ignacio Brandáriz López Mujica	145.235	33.30%
		449.590	100%

FUENTE: ZÁRATE & FERREYROS, 1981, p. 393.

TABLA 17

RESULTADOS ELECTORALES PARA SEGUNDO VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 1945

Agrupaciones políticas	Candidato	Total de votos emitidos	Porcentaje de votos válidos
Frente Democrático Nacional	Eduardo Ganoza	303.452	67.37%
Unión Revolucionaria	Ernesto Delgado	146.973	32.63%
		450.425	100%

FUENTE: ZÁRATE & FERREYROS, 1981, p. 393.

Para las candidaturas al parlamento, se presentaron tres agrupaciones políticas y diversos candidatos independientes. Las agrupaciones fueron el Frente Democrático Nacional, la Unión Revolucionaria y el Partido Socialista del Perú. El Partido Aprista Peruano, con su denominación como “Partido del Pueblo”, fue reconocido y aceptado como agrupación política. La distribución de las circunscripciones electorales para senadores y diputados fue de 24 y 133, respectivamente.

Entre 1939 y 1945, las circunscripciones electorales se incrementaron con la creación de nuevos departamentos y provincias. De manera que el mapa electoral se amplió con el aumento de los escaños parlamentarios, estableciéndose 49 para los senadores y 153 para los diputados. Para este cálculo se utilizó la información resguardada en el Registro Electoral Nacional en 1939. En las siguientes tablas se muestra la asignación respectiva:

TABLA 18

REPRESENTACIÓN ELECTORAL PARA LA CÁMARA DE SENADORES. 1945

N.º de Orden	Circunscripción departamental	N.º de escaños
1	Amazonas	1
2	Áncash	3
3	Apurímac	1
4	Arequipa	3
5	Ayacucho	2
6	Cajamarca	3
7	Callao (provincia constitucional)	2
8	Cusco	3
9	Huancavelica	1
10	Huánuco	1
11	Ica	2
12	Junín	3
13	La Libertad	3
14	Lambayeque	2
15	Lima	6
16	Loreto	2
17	Madre de Dios	1
18	Moquegua	1
19	Pasco	1
20	Piura	3
21	Puno	2
22	San Martín	1
23	Tacna	1
24	Tumbes	1
Total		49

FUENTE: JNE, 2015, pp. 80-81.

TABLA 19

REPRESENTACIÓN ELECTORAL PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS. 1945

N.º de Orden	Departamentos	Circunscripciones provinciales	N.º de escaños
1	Amazonas	5	5
2	Áncash	11	12
3	Apurímac	4	4
4	Arequipa	8	10
5	Ayacucho	7	8
6	Cajamarca	8	9
7	Callao (provincia constitucional)	1	2
8	Cusco	11	14
9	Huancavelica	5	5
10	Huánuco	6	6
11	Ica	4	5
12	Junín	5	6
13	La Libertad	7	8
14	Lambayeque	2	3
15	Lima	6	13
16	Loreto	6	7
17	Madre de Dios	2	1
18	Moquegua	2	2
19	Pasco	3	3
20	Piura	6	7
21	Puno	9	10
22	San Martín	6	6
23	Tacna	2	2
24	Tumbes	3	3
Total		133	153

FUENTE: JNE, 2015, pp. 82-86.

La distribución de los escaños parlamentarios entre las agrupaciones políticas fue de la siguiente manera:

TABLA 20

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS ENTRE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS. 1945

Agrupaciones políticas	N.º de escaños	
	Senadores	Diputados
Frente Democrático Nacional	35	73
Independientes	5	39
Unión Revolucionaria	4	29
Partido Socialista del Perú	4	3
**	1	9
** Se desconoce la información		

FUENTE: JNE, 2017, p. 79.

La fórmula del Frente Democrático Nacional obtuvo la mayoría de escaños en ambas cámaras legislativas. Los independientes que apoyaron a la misma fueron la segunda fuerza mayoritaria, mientras que la Unión Revolucionaria obtuvo el tercer lugar. De acuerdo con lo aprobado en el plebiscito de 1939,⁹ el nuevo gobierno empezaría a regir el 28 de julio de 1945.¹⁰

⁹ Este plebiscito tuvo por objetivo identificar como poderes separados e independientes al Legislativo del Ejecutivo.

¹⁰ Una muestra audiovisual de los eventos de la transmisión de mando puede ser revisada en el canal digital de la Biblioteca Nacional del Perú (BNP, 2016; 2017).

3. Aspectos técnicos y legales del Padrón Electoral

Las elecciones generales de 1945 se rigieron por el Estatuto Electoral promulgado por Benavides en 1939, que estableció la adecuación del Registro Electoral para el proceso. Este estatuto fue publicado en dos normas complementarias: la *Ley n.º 8901*, que rigió directamente el Registro Electoral con la función de los jurados electorales, y la *Ley n.º 8932*, que reguló las atribuciones de estos jurados (véase [tabla 21](#)).

Ambas leyes electorales reemplazaron a sus antecesoras. El objetivo de este nuevo estatuto fue normar las elecciones generales de presidente, primer y segundo vicepresidente y representantes al Congreso, a realizarse el 22 de octubre de 1939, las mismas que dieron por ganador a Manuel Prado Ugarteche.

Este estatuto fue elaborado en medio de un contexto político conflictivo para Benavides. Luego de perder popularidad y control político desde que prorrogó su mandato en 1936, —en medio de manifestaciones comunistas y apristas—, el presidente fue fuertemente presionado a convocar a elecciones. Su relación tensa con los partidos políticos y los intentos para mantenerse como representante político a lo largo del país fueron dos aspectos que desgastaron su imagen.

La presión que existía sobre Benavides para dejar el poder, dada la inconstitucionalidad de su mandato, se intensificó a inicios de 1939. Una prueba de ello fue el intento de golpe de Estado del 19 de febrero de 1939, encabezado por el general Antonio Rodríguez que, si bien fracasó, contribuyó a la renovación de la política, acelerando la reforma electoral y la publicación del nuevo estatuto.

TABLA 21

COMPOSICIÓN DEL ESTATUTO ELECTORAL DE 1939

Ley	Fecha de promulgación	Objetivos
Ley n.° 8901	14 de junio de 1939	Primera parte de la legislación electoral del Perú o Estatuto Electoral, comprende: jurados electorales, Registro Electoral Nacional y obligatoriedad del voto. Derogó a los decretos leyes n.° 7177 y n.° 7287 y a las leyes n.° 7780 y n.° 8252.
Ley n.° 8932	9 de agosto de 1939	Continuación del Estatuto Electoral, comprende: atribuciones de los jurados, sistema electoral, partidos políticos, candidatos y personeros, procedimiento electoral, escrutinio y proclamación, nulidad de elecciones, garantías electorales y penas.

FUENTE: JNE, 2015, p. 46.

A. La Ley n.° 8901: los jurados electorales y el Registro Electoral Nacional

La Ley n.° 8901 fue publicada el 14 de junio de 1939 y tuvo como objetivos presentar a los jurados electorales, resaltar la importancia del Registro Electoral Nacional y enfatizar la necesidad del voto inmediato y obligatorio. Su dación respondió a la premura de contar con un nuevo estatuto electoral.

A través de esta ley se definió a las instancias encargadas de organizar las elecciones: el Jurado Nacional de Elecciones, el Jurado Departamental de Elecciones y el Jurado Provincial de Elecciones (art. 1), organismos heredados del *Estatuto Electoral* de 1931. La nueva ley electoral estableció la dirección de los jurados departamentales y provinciales al JNE. Asimismo, estableció que la dirección de este organismo estaría compuesta por un delegado de la Corte Suprema de Justicia, uno del Poder Ejecutivo, uno de las universidades nacionales y cuatro de los jurados departamentales de elecciones (art. 4). El JNE, además, debía instalarse a diez días de haberse emitido el nuevo *Estatuto Electoral* (art. 6).

La conformación de la dirección del JNE evidenció una tendencia a la aglomeración territorial para agilizar la representación ciudadana, por parte del Jurado Departamental de Elecciones, que debía presentar una lista de delegados por departamentos agrupados de la siguiente manera (art. 31):

- » Primer grupo: Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad y Áncash.
- » Segundo grupo: San Martín, Amazonas y Loreto.
- » Tercer grupo: Lima, Junín, Huánuco, Ica, Huancavelica, Ayacucho y Callao.
- » Cuarto grupo: Arequipa, Apurímac, Cusco, Puno, Madre de Dios, Moquegua y Tacna.

El objetivo era escoger a cuatro representantes para formar parte del JNE en calidad de delegados en el ámbito nacional.

Con respecto al Registro Electoral, se ordenó designar a los registradores provinciales quince (15) días después de la instalación del JNE (art. 38). Este personal recibiría los folios de los padrones electorales a través del juez electoral provincial (en reemplazo del juez de primera instancia del anterior estatuto), y los distribuiría posteriormente en las mesas de sufragio. El Registro Electoral Nacional tuvo a su cargo, según el estatuto, los servicios relacionados con la identidad personal, la inscripción y la estadística de electores en el territorio de la República, además de ser de carácter permanente (art. 41). Por otro lado, las oficinas de registro, ubicadas en cada capital de provincia (art. 43), debían asumir las siguientes funciones:

- » Inscribir a los ciudadanos con derecho a sufragio.
- » Otorgar a los inscritos la correspondiente Libreta Electoral.
- » Formar la Estadística Nacional de Electores.

Por otra parte, —según el art. 44— se consideraban elementos de registro a:

- » Los libros de inscripción.
- » Las partidas duplicadas de inscripción que se remiten a la oficina.
- » Las fichas individuales dactiloscópicas, solicitudes y otros documentos relacionados a la identidad nacional.
- » Las Libretas Electorales, los libros electorales y demás documentos que se juzgue necesario para el mejor servicio en las oficinas de registro.

La Libreta Electoral se definió como el documento de reconocimiento del ciudadano y como único título personal de sufragio (art. 45). Los criterios para la participación y restricción del derecho al voto se observan en la tabla 22:

TABLA 22

CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN O RESTRICCIÓN DEL DERECHO AL VOTO

Criterios de participación para el derecho al voto (art. 46 y 90)	Criterios de restricción para el derecho al voto (art. 47 y 91)
» Estar obligados a inscribirse en el Registro Electoral Nacional. » Ser peruanos varones mayores de 21 años. » Saber leer y escribir. » Hallarse en pleno ejercicio de sus derechos civiles. » La inscripción de los mayores de 60 años era voluntaria.	» No estar inscrito en el Registro Electoral Nacional. » Ser miembro de las Fuerzas Armadas en servicio activo. » Tener suspendidos los derechos de ciudadanía por incapacidad física o mental, por profesión religiosa y por penas privativas de la libertad.

Un detalle a mencionar es que la ciudadanía tuvo libre acceso a la información del Registro Electoral, pues podía solicitar copias que eran entregadas bajo la responsabilidad del encargado correspondiente. De hecho, se mencionó la necesidad de publicar este registro en carteles visibles, en paredes a las afueras de las oficinas y, posteriormente, archivarlos en copias (art. 81). Los registros contenían la relación de los electores inscritos en orden alfabético, así como la actualización de votantes de años anteriores. Los datos exigidos a los electores para su inscripción en el registro (art. 65) eran los siguientes:

- » Nombres y apellidos.
- » Nombres de los padres.
- » Lugar de nacimiento y residencia.
- » Edad.
- » Estado civil.
- » Ocupación.
- » Estatura.
- » Impresión digital.
- » Observaciones particulares.
- » Firmas (del registrador y del inscrito).
- » Retrato fotográfico.

El Registro Electoral continuó siendo una instancia administrativa rigurosa, fue la base sobre la cual se elaboraba el Padrón Electoral y sobre la que descansaban todos los comicios. La Libreta Electoral también cumplió la función de representación y registro del votante, y fue el documento necesario para ejercer el derecho al voto. Finalmente, la inscripción en el Registro podía ejecutarse con uno o más de estos documentos (art. 71):

- » Boleta de inscripción militar o libreta de conscripción militar o libreta de licenciamiento del Registro Militar.
- » Partida de nacimiento o matrimonio del Registro Civil.
- » Partida de bautismo o matrimonio del Libro Parroquial.
- » Certificado de trabajo o carnet profesional o de matrícula en institución docente.
- » Título profesional.
- » Auto judicial de emancipación.
- » Certificado de identidad judicial, municipal o policial.
- » Certificado domiciliario.
- » Pasaporte nacional.
- » Certificado de nacionalización.

B. La Ley n.º 8932: sistema electoral, partidos políticos y aspectos técnicos

La Ley n.º 8932 fue publicada el 9 de agosto de 1939 (dos meses antes de las elecciones generales) para reglamentar las atribuciones de los jurados electorales; instancias que tuvieron una función muy activa en la trayectoria del JNE. Esta ley fue la continuación y el complemento del *Estatuto Electoral* y es de suma importancia, pues terminó de definir las responsabilidades de los jurados electorales y la participación de los partidos políticos. Además, incluyó el término “voto nulo” dentro del proceso electoral.¹¹

El JNE se convirtió en el ente vigilante del Registro Electoral, tanto a escala nacional como departamental. A escala provincial se encargó, además, de designar las mesas receptoras de sufragio.

Las circunscripciones para las elecciones generales de 1939 y 1945 fueron dos: representación departamental en la Cámara de Senadores y representación provincial en la Cámara de Diputados. De este modo, en las elecciones de 1939, se volvió a la fórmula de 1931, en la cual la representación se reflejaba en los departamentos y las provincias. Esta, sin embargo, fue aplicada por última vez en 1945, pues se temía que una base electoral provincial generara diputados dependientes de los poderes locales. La elección del Presidente, tanto en 1939 como en 1945, contó con una sola circunscripción electoral (art. 98).

La normativa estableció que todos los partidos que quisieran participar en el proceso electoral, ya sea postulando a la presidencia de la república, vicepresidencias y como representantes al Congreso, debían contar con su inscripción en el Jurado Nacional de Elecciones (art. 103). De este modo, quedaron reafirmadas, las limitaciones para la participación de los partidos políticos de tendencia internacional (art. 104). Para la inscripción como candidato a la presidencia, se necesitó la adhesión de dos mil electores inscritos en el Registro Electoral (art. 106), mientras que para representante al Congreso el número de adherentes debió ascender a tres mil electores inscritos (art. 108).

También se estableció que se podrían formar alianzas políticas en el escenario electoral si los partidos políticos nominaban a los mismos candidatos para los cargos de representación. Sin embargo, solo los partidos políticos inscritos en el JNE eran los únicos que podían conformar estas alianzas y solicitar la inscripción en conjunto ante el mismo organismo (art. 112). Así, se crearon las alianzas o coaliciones políticas, de gran importancia para estas elecciones y procesos posteriores, pues dieron oportunidad de participación a las agrupaciones políticas de reducido respaldo popular.

Las normas electorales de 1939, en su conjunto, conformaron un estatuto en un contexto de conflicto social y político, que se mantuvo constante hasta las elecciones generales de 1945.

¹¹ En el artículo 161, se considera voto nulo al que se elimina por mala ejecución en el proceso electoral. Se consideraba voto nulo a los encontrados “... dentro de un sobre si alguna de las cédulas llevase el número de la libreta del elector.”

El procedimiento electoral estableció que las juntas provinciales, que velaban por los registros electorales, debían formar las mesas receptoras de sufragio en las provincias y distritos de su jurisdicción (art. 121). Se señaló, que el número de electores en el Padrón Electoral sería dividido en grupos de 150 personas, que la organización sería distrital y se mantendría el estricto orden numérico correlativo de inscripción. Además, se procedería a determinar, en cada distrito, tantas mesas de sufragio como correspondiera y se asignarían los lugares de funcionamiento de las mesas de sufragio en la Municipalidad, los Juzgados de Paz, las escuelas, los edificios públicos no destinados al servicio del Ejército ni la Policía.

Formadas las listas de electores, las mesas de sufragio y establecida la ubicación de los lugares de votación, se procedería a comunicar a la ciudadanía esta información con diez días de anticipación antes de la fecha de la jornada electoral. Esto se haría a través de carteles fijados en lugares públicos de las localidades respectivas, y, si fuera posible, se podría dar a conocer por medio de los periódicos (art. 124) (véase figura 16). Los ciudadanos que permanecieran en una jurisdicción diferente de donde se registraron inicialmente, serían ubicados en un Padrón Electoral complementario (art. 122) (véase figura 17).

Los jurados provinciales debían designar a los miembros de mesa, escogiendo a tres ciudadanos de las mesas de sufragio correspondientes (art. 125). También, se debía enviar dos listas depuradas del Padrón Electoral a los presidentes de mesa: una para ser ubicada en un espacio visible y de fácil acceso en los lugares de votación (art. 127), y otra para ser distribuida entre los personeros de los partidos políticos para la entrega de las cédulas de votación a cada elector (art. 136 y 137).

Durante el desarrollo del sufragio, el presidente de mesa, junto con los demás miembros, debían preparar la cámara secreta. Esta debía tener una sola comunicación. En caso de insuficiencias en el local, sería colocada en un extremo de la habitación con una cortina, donde el elector pudiera estar completamente aislado mientras sufragara (art. 131). El voto era secreto y se esperaba que fuera emitido sin ninguna presión. Los miembros de mesa y los personeros debían resguardar al elector cuando emitía su voto (art. 132).

FIGURA 16

LISTAS DE ELECTORES Y MESAS DE SUFRAGIO. TRUJILLO, 1945

3 "La Industria" Trujillo 22 de Mayo de 1945

República Peruana -- Elecciones Generales de 1945

JURADO ELECTORAL PROVINCIAL

Cumplando lo dispuesto por la Ley Electoral N° 2901, el Jurado Electoral de esta Provincia hace conocer al público la formación de las siguientes listas de electores, correspondientes a cada mesa receptora de sufragios y los lugares donde deben funcionar éstas, el Domingo 10 de Junio próximo, tanto en este cercado como en cada uno de los Distritos de la Provincia de Trujillo

100	101	102	103	104	105	106	107	108	109	110	111	112	113	114	115	116	117	118	119	120	121	122	123	124	125	126	127	128	129	130	131	132	133	134	135	136	137	138	139	140	141	142	143	144	145	146	147	148	149	150	151	152	153	154	155	156	157	158	159	160	161	162	163	164	165	166	167	168	169	170	171	172	173	174	175	176	177	178	179	180	181	182	183	184	185	186	187	188	189	190	191	192	193	194	195	196	197	198	199	200	201	202	203	204	205	206	207	208	209	210	211	212	213	214	215	216	217	218	219	220	221	222	223	224	225	226	227	228	229	230	231	232	233	234	235	236	237	238	239	240	241	242	243	244	245	246	247	248	249	250	251	252	253	254	255	256	257	258	259	260	261	262	263	264	265	266	267	268	269	270	271	272	273	274	275	276	277	278	279	280	281	282	283	284	285	286	287	288	289	290	291	292	293	294	295	296	297	298	299	300	301	302	303	304	305	306	307	308	309	310	311	312	313	314	315	316	317	318	319	320	321	322	323	324	325	326	327	328	329	330	331	332	333	334	335	336	337	338	339	340	341	342	343	344	345	346	347	348	349	350	351	352	353	354	355	356	357	358	359	360	361	362	363	364	365	366	367	368	369	370	371	372	373	374	375	376	377	378	379	380	381	382	383	384	385	386	387	388	389	390	391	392	393	394	395	396	397	398	399	400	401	402	403	404	405	406	407	408	409	410	411	412	413	414	415	416	417	418	419	420	421	422	423	424	425	426	427	428	429	430	431	432	433	434	435	436	437	438	439	440	441	442	443	444	445	446	447	448	449	450	451	452	453	454	455	456	457	458	459	460	461	462	463	464	465	466	467	468	469	470	471	472	473	474	475	476	477	478	479	480	481	482	483	484	485	486	487	488	489	490	491	492	493	494	495	496	497	498	499	500	501	502	503	504	505	506	507	508	509	510	511	512	513	514	515	516	517	518	519	520	521	522	523	524	525	526	527	528	529	530	531	532	533	534	535	536	537	538	539	540	541	542	543	544	545	546	547	548	549	550	551	552	553	554	555	556	557	558	559	560	561	562	563	564	565	566	567	568	569	570	571	572	573	574	575	576	577	578	579	580	581	582	583	584	585	586	587	588	589	590	591	592	593	594	595	596	597	598	599	600	601	602	603	604	605	606	607	608	609	610	611	612	613	614	615	616	617	618	619	620	621	622	623	624	625	626	627	628	629	630	631	632	633	634	635	636	637	638	639	640	641	642	643	644	645	646	647	648	649	650	651	652	653	654	655	656	657	658	659	660	661	662	663	664	665	666	667	668	669	670	671	672	673	674	675	676	677	678	679	680	681	682	683	684	685	686	687	688	689	690	691	692	693	694	695	696	697	698	699	700	701	702	703	704	705	706	707	708	709	710	711	712	713	714	715	716	717	718	719	720	721	722	723	724	725	726	727	728	729	730	731	732	733	734	735	736	737	738	739	740	741	742	743	744	745	746	747	748	749	750	751	752	753	754	755	756	757	758	759	760	761	762	763	764	765	766	767	768	769	770	771	772	773	774	775	776	777	778	779	780	781	782	783	784	785	786	787	788	789	790	791	792	793	794	795	796	797	798	799	800	801	802	803	804	805	806	807	808	809	810	811	812	813	814	815	816	817	818	819	820	821	822	823	824	825	826	827	828	829	830	831	832	833	834	835	836	837	838	839	840	841	842	843	844	845	846	847	848	849	850	851	852	853	854	855	856	857	858	859	860	861	862	863	864	865	866	867	868	869	870	871	872	873	874	875	876	877	878	879	880	881	882	883	884	885	886	887	888	889	890	891	892	893	894	895	896	897	898	899	900	901	902	903	904	905	906	907	908	909	910	911	912	913	914	915	916	917	918	919	920	921	922	923	924	925	926	927	928	929	930	931	932	933	934	935	936	937	938	939	940	941	942	943	944	945	946	947	948	949	950	951	952	953	954	955	956	957	958	959	960	961	962	963	964	965	966	967	968	969	970	971	972	973	974	975	976	977	978	979	980	981	982	983	984	985	986	987	988	989	990	991	992	993	994	995	996	997	998	999	1000
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------

FUENTE: LA INDUSTRIA, 2 DE MAYO DE 1945.

FIGURA 17

LISTAS DE ELECTORES Y MESAS DE SUFRAGIO, Y UN PADRÓN COMPLEMENTARIO POR CAMBIOS DOMICILIARIOS. TRUJILLO, 1945

[illegible]

FUENTE: LA INDUSTRIA, 2 DE MAYO DE 1945.

Para resolver algún problema o alteración en el Padrón Electoral y hasta la ausencia de algún ciudadano en la nómina, se diseñó un apartado de observaciones que debía ser usado por el presidente de mesa. Además, se señaló que un elector podía proceder con su votación si cumplía con presentar las constancias de la Libreta Electoral (art. 142).

De este modo, el nuevo estatuto no mostró cambios sustanciales con respecto a los procesos anteriores (1931, 1936) en la manera de realizar el registro. Como se señaló en su introducción, la idea era respetar el “[...] espíritu democrático del *Estatuto Electoral* de 1931 y sus leyes complementarias, en la forma más absoluta.”

En síntesis, el contexto en el que se desarrollaron las elecciones generales de 1945 estuvo marcado por la expansión de los valores democráticos tras la culminación de la Segunda Guerra Mundial y por la participación política a través de alianzas.

El fin de la guerra trajo consigo la reafirmación de los ideales democráticos en el mundo occidental, la desaparición del totalitarismo y la expansión del comunismo. En el ámbito de la economía, la región latinoamericana volvió a ser en exportadora de insumos primarios para el mercado norteamericano, no obstante se mantuvo la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Se mantuvo relaciones comerciales activas, de manera que se reforzaron los lazos económicos entre el Perú y los Estados Unidos.

Los partidos políticos en el país, sin embargo, atravesaban por una situación vulnerable. Las leyes de restricción promulgadas por los Gobiernos anteriores a 1945, producto de la persecución política, habían afectado sus actividades y desarrollo. En este escenario, se produjo un replanteamiento de sus principios partidarios y se moderaron las propuestas políticas.

Ambos factores determinaron el surgimiento de coaliciones o alianzas políticas. El fenómeno de las coaliciones se oficializó en las elecciones generales de 1945, con el acomodo político de sus líderes y de sus intereses. La organización en alianzas también fue una solución para los partidos que habían sufrido persecución política por su vinculación con ideologías extranjeras.

Por otro lado, el sistema electoral para las elecciones generales de 1945 no sufrió variaciones en cuanto a su estructura y al proceso de registro (según las categorías de inclusión/exclusión ciudadana). Hasta 1939, la esencia del estatuto de 1931 concentró el poder alrededor del Jurado Nacional de Elecciones y, a partir de él, se descentralizó hacia los jurados departamentales y provinciales. La inscripción en el Registro Electoral Nacional también se mantuvo de manera obligatoria durante los procesos electorales que se realizaron entre 1931 y 1945. Además, en 1939, se había creado, —mediante dos leyes complementarias (n.º 8901 y n.º 8932)—, un nuevo Estatuto Electoral, el cual no generó cambios sustanciales en esta materia.

Gracias a la publicación del Padrón Electoral en el diario *La Industria*, de Trujillo, se puede observar el cumplimiento estricto de la normativa electoral con el fin de comunicar a la ciudadanía sus lugares de votación y sus mesas de sufragio. De este modo, se sostuvo un proceso electoral ordenado y en un ambiente democrático.

De acuerdo con la normativa electoral de 1939, la fórmula de la distribución de las circunscripciones volvió a su antiguo método (de antes de 1931), es decir, departamentales y provinciales. El escenario de la representación para las elecciones de 1945, sin embargo, aumentó. Esto demostró la variación de la representación política, producto del crecimiento de la población electoral, al asignarse nuevas circunscripciones para el proceso. Para el desarrollo de las elecciones de 1945, fue necesaria la información resguardada en el Registro Electoral Nacional de 1939.

CAPÍTULO VI

EL PADRÓN ELECTORAL
COMO REFLEJO SOCIAL.
LA CIUDADANÍA
ELECTORAL DE LAS
MUJERES EN EL PERÚ
OLIGÁRQUICO
DE 1955-1956

EL PADRÓN ELECTORAL COMO REFLEJO SOCIAL. LA CIUDADANÍA ELECTORAL DE LAS MUJERES EN EL PERÚ OLIGÁRQUICO DE 1955-1956¹

—◆— JACQUELINE MINAYA RODRÍGUEZ —◆— ODALIS VALLADARES CHAMORRO —◆— SANDRA MORALES CASTRO —◆—

Entre 1955 y 1956 el Perú incorporó a las mujeres letradas dentro del Registro y el Padrón Electoral con miras a su participación para las elecciones generales de junio de 1956. Fue la primera vez que ejercían su voto, tanto activo como pasivo, en unas elecciones generales y había muchas expectativas por su presencia como electoras, toda vez que más de dos décadas antes se les había negado este derecho en el parlamento.

En este capítulo se describirá y analizará el proceso de inclusión de las mujeres como ciudadanas dentro del aparato electoral. Se prestará atención a los cambios sociales y demandas que se plantearon desde la sociedad para promover esta participación, así como a los cambios normativos y técnicos implementados para su inscripción en el Registro Electoral. En ese marco, se incluye una sección dedicada a las elecciones de 1950, las cuales son inmediatamente anteriores a las de 1956, en las que se dispuso la inclusión de las mujeres alfabetas. Ambos procesos tuvieron como presidente a Manuel Odría. La década del 50 es significativamente importante en el tema electoral, debido a que se inició la tendencia creciente de los electores.

Asimismo, se presentan los debates de la inclusión del voto de las mujeres, llevado a cabo en las décadas del 30 y del 50, ya que ambos son relevantes para comprender los cambios que se registraron como sociedad, con respecto al tema. Las fuentes utilizadas son, principalmente, normativas legales y publicaciones de las Mesas Receptoras de Sufragio que aparecían en los periódicos, de acuerdo a ley.

1. Los inicios del Ochenio y las elecciones de 1950

En octubre de 1948, Manuel Odría encabezó desde Arequipa un golpe de Estado contra José Luis Bustamante y Rivero. Parte de su proclama incluía devolver la calidad constitucional democrática al país y, para ello, convocó a una Junta Militar de Gobierno. Dada la necesidad de organizar elecciones generales, se encargó a una comisión la elaboración de un nuevo Estatuto Electoral, que debía reemplazar al de 1939, redactado a fines del régimen de Benavides.

Con respecto a la competencia política, durante los dos años que duró la Junta Militar, el Perú fue testigo de las argucias políticas del gobierno para poner en jaque a la oposición, específicamente al Partido Comunista Peruano (PCP) y al APRA o Partido del Pueblo, que volvieron a ser proscritos de la vida pública por su filiación internacional,

¹ Las autoras agradecen la colaboración de Lourdes Silva Flores, Erick Meza Chávez y Joel Castro Salazar por el acopio de algunas fuentes que se presentan en este capítulo.

a través del *Decreto Ley n.º 10890*. Era una antigua estrategia que había funcionado para evitar la participación política de ambos desde la década de 1930. Esta prohibición, inclusive, se hizo manifiesta en el nuevo Estatuto Electoral, que impidió la participación formal de ambas fuerzas políticas en los comicios (*Decreto Ley n.º 11172*, art. 95).

Durante el régimen militar también se invalidó la inscripción de nuevos partidos de oposición, entre ellos la Liga Nacional Democrática, que fue impedida de participar por el JNE, acusada de presentar firmas pertenecientes a la Unión Revolucionaria (partido político adherido a la Liga). Como protesta a dicha invalidación, se originaron una serie de revueltas que fueron aplacadas con intervención policial y generaron la detención del único candidato de la oposición, Ernesto Montagne, general retirado del Ejército.

TABLA 23

PARTIDOS Y CANDIDATOS CON INSCRIPCIÓN DENEGADA POR EL JNE, 1950

Partido político	Partido Radical del Perú	Denegada el 24 de enero de 1950
	Liga Nacional Democrática	Denegada el 21 de abril de 1950
Candidato	Luciano Castillo Coloma	Denegada por no ajustarse al requisito del inciso 1 del artículo 100 del Estatuto Electoral
	Ernesto Montagne	Denegada por solicitar su inscripción a destiempo y por no ajustarse al requisito del inciso 1 del artículo 100 del Estatuto Electoral

FUENTE: JNE, 2015A.

El objetivo de Odría era impedir la participación en la competencia política. Con ese fin, en julio de 1949, promulgó la *Ley de Seguridad Interior de la República* (*Decreto Ley n.º 11049* del 1 de julio de 1949), la cual estableció una serie de delitos, con el objetivo de mantener la seguridad y tranquilidad pública. Como efectos directos, se excluyó a los partidos de oposición de la competencia electoral.

Además de la promulgación de este tipo de normas, Odría no cumplió el marco normativo electoral, vigente en ese entonces. Así, incumplió el requisito de renunciar a su puesto como presidente antes de la fecha de los comicios. Ello fue materia de reclamos y críticas que no tuvieron éxito.

TABLA 24

NORMAS QUE ESTABLECIERON LA ILEGALIDAD DE PARTIDOS POLÍTICOS, 1948

Norma	Fecha de promulgación	Denominación	Presidente
Decreto Supremo n.° 28	04/10/1948	Decreto que declara fuera de ley al Partido Aprista Peruano	José Bustamante y Rivero
Decreto Ley n.° 10890	01/11/1948	Declarando fuera de la ley al Partido Comunista Peruano y a la Alianza Popular Revolucionaria Americana o Partido del Pueblo	Manuel Odría

FUENTE: JNE, 2015A.

El presidente candidato, aprovechando su condición de mandatario, realizó una amplia propaganda electoral, en la cual recibió el apoyo de importantes gremios como la Federación de Comerciantes e Industriales Minoristas de los Mercados y Anexos de Lima. Asimismo, de asociaciones de pueblos jóvenes como la Asociación de Padres de Familia 27 de octubre, una de las barriadas más grandes, cuyo nombre hacía homenaje a la fecha en la que se estableció el Movimiento Restaurador de Arequipa (López, 2019).

De acuerdo con López (2019), los procesos electorales entre 1931 y 1945 fueron transiciones liberales con un sentido semicompetitivo pues permitieron la participación de dos o más candidatos (p. 136). En el caso de las elecciones de 1950, las califica como una continuidad dictatorial, debido a que solo participó un candidato. No se generó la participación de todas las fuerzas políticas.

Hemos visto, por un lado, que excluyeron de la competencia a fuerzas políticas de oposición. Aún no se incluía en el padrón de elecciones generales, a las mujeres, a los peruanos analfabetos ni a los menores de 21 años. En ese sentido, se trató de un proceso electoral que no fue representativo.

La experiencia de estos comicios, en los que Odría ganó con 550.779 votos válidos, da cuenta de una coyuntura en la que el poder y la violencia estatal tuvieron un papel hegemónico sobre las promesas democratizadoras, enarboladas como parte de la proclama que justificara el golpe de Estado de 1948.

2. El régimen odríista

Cuando Odría asumió el gobierno, el panorama social del país venía cambiando galopantemente debido al crecimiento sostenido de la población desde inicios de siglo XX. Procesos como la migración y la urbanización daban un nuevo rostro al país. El Perú pasó de tener 4 millones de habitantes, en 1920, a 8 millones y medio, en 1950. Este crecimiento, se hizo más notorio en las ciudades. Ello se confirmó diez años después, cuando se verificó que, entre 1940 y 1961 la población urbana había crecido a una tasa de 4.1% mientras que la rural lo había hecho solamente a una tasa de 1.3% (López, 2019, p. 128).

La tendencia al crecimiento de la población urbana fue constante durante las siguientes décadas, de manera que se puede afirmar que la década de 1950 fue el último periodo de predominio de la ruralidad en el país. La vida urbana se convirtió en espacio de interacciones sociales y políticas. Esto fue estimulado por el gobierno de Odría, quien propició una mayor inmigración del campo debido a que promovió la formación de barriadas individuales en la ciudad. Odría intervino de manera personal para asegurar el éxito del asentamiento y legitimarlo. Ello con la finalidad de conseguir réditos políticos (Klarén, 2004).

Un dato relevante con relación al acceso a la educación, señalado en el censo de 1940, fue que más de la mitad de la población peruana mayor de 15 años no sabía leer ni escribir (57.3%), solo el 5% contaba con estudios secundarios y apenas el 1% tenía educación universitaria (López, 2019). Conviene tener en cuenta que, durante la década del 50, sólo existían cinco universidades en el país y se registraba un total de 14,669 alumnos (Contreras y Cueto, 2007). Es recién en la siguiente década que se fundan nuevas universidades, tanto públicas como privadas. Estos indicadores evidenciaron que la población que tenía acceso a participar en los procesos electorales era reducida, ya que uno de los requisitos para ser incluido como elector era saber leer y escribir.

Los conflictos sociales por el acceso a la tierra y la exigencia de mejores condiciones de trabajo entre los sectores obreros, junto a las demandas de las nuevas clases medias profesionales y tecnocráticas, fueron factores que abonaron la lucha por mejores condiciones laborales a mediados de siglo XX. Los partidos políticos, desde décadas atrás, habían canalizado parte de estos reclamos, mediante la promoción de la organización al interior del espacio laboral. Sin embargo, uno de los objetivos de Odría fue impedir que siguieran asumiendo demandas de carácter social y laboral como parte de sus plataformas de lucha. La popularidad que habían adquirido el APRA y los partidos

de izquierda, debido a la atención de estas demandas, resultaba incómoda y amenazante para el régimen. La proscripción contra estas fuerzas políticas tenía por objeto erradicarlas como abanderadas de las demandas sociales y laborales (Klaren, 2004).

El desarrollo de estos procesos sociales, junto con las demandas de mejores condiciones laborales y mejoras en la calidad de vida, impactaron en el Estado oligárquico, generando una crisis en su interior, dada su incapacidad para satisfacerlos. Una forma de resolver esta problemática, por parte del Estado, fue la aplicación de una política asistencialista y personalista, mediante la cual se buscó hacer frente a los partidos políticos organizados.

El régimen oligárquico a mediados del siglo XX se mantenía sustentado en vínculos de carácter señorial, generados por una élite criolla, propietaria de plantaciones, haciendas, minas e inmobiliarias urbanas y dedicada a la exportación de materias primas (López, 2019, p. 130). Esta élite económica había tejido y mantenido un sistema de relaciones con la población rural, en su mayoría indígena, sobre la base del trabajo servil. La permanencia del gamonalismo, especialmente en la sierra, fue uno de los fenómenos más enraizados durante la primera mitad de siglo XX.

Es posible apreciar al menos dos grandes etapas en la trayectoria de la oligarquía. En la primera, entre 1890 y 1919, se ejerció hegemonía y de manera directa el poder económico y político a través del Partido Civil. En la segunda, entre 1930 y 1968, se conservó el poder económico y se ejerció el poder político de manera indirecta a través del apoyo a candidatos o militares golpistas, que coartaban la participación de los partidos de amplias bases sociales. Podemos afirmar, de acuerdo con López (2019), que fue un sector que mantuvo restringida la participación y los derechos sociales y políticos de las grandes mayorías. Odría, a pesar de gobernar junto a la oligarquía, lideró un gobierno de estilo populista, producto del crecimiento económico, resultado del aumento de las exportaciones desde el Perú hacia el mercado mundial.

A mediados del siglo XX, acontecimientos internacionales como la Guerra de Corea (1950-1953) y el desarrollo del Plan Marshall, destinado a reconstruir Europa después de la Segunda Guerra Mundial, repercutieron positivamente en la economía del país. La exportación de materias primas, como cobre, azúcar y algodón, promovida por Odría, contribuyó a alcanzar una importante bonanza. Ello favoreció principalmente a los agroexportadores de la oligarquía, sin embargo no se promovió la industrialización ni la producción de bienes de consumo.

Para satisfacer las demandas sociales, el Estado desarrolló una política de construcción de obras de infraestructura pública. En ese marco, se edificaron la construcción de hospitales, grandes unidades escolares e instalaciones deportivas, como el Estadio Nacional. Asimismo, se inició una política de desarrollo de vivienda social a través de la Corporación Nacional de Vivienda. En ese periodo, se construyeron tres unidades vecinales de gran relevancia, como lo son las ubicadas en La Victoria -Matute (1952)-, el Rímac (1954) y el Centro de Lima -Mirones (1955)-, mientras que al interior del país se construyeron aproximadamente 1782 viviendas. Con respecto a la atención de demandas laborales, se elevó el sueldo de los maestros, se creó el salario

dominical y el seguro social obligatorio para los trabajadores. Los lemas a los que recurrió Odría durante su mandato, “Hechos, no palabras” y “Salud, educación y trabajo”, reflejaron el dominio que su régimen tenía de las expectativas de los sectores populares.

Sin embargo, el rostro social de su gobierno estuvo alejado de la manera en la que manejó sus relaciones con los sectores políticos de oposición y con la ciudadanía interesada en participar en política. Como se ha señalado, el régimen odríista bloqueó de la esfera pública aquellas iniciativas políticas opositoras, ya sea haciendo uso de la *Ley de Seguridad Interior de la República*, que vulneraba los derechos políticos y ciudadanos, o mediante otras argucias legales.

Uno de los personajes clave en la política populista de Odría fue su esposa, María Delgado, quien caracterizó por primera vez la figura de la Primera Dama. Ella fue excepcional liderando y ejecutando una política de corte asistencialista. Estas acciones realzaron la figura del presidente y de su régimen entre los sectores populares, principalmente en las zonas denominadas “barriadas”. El tejido clientelar obtenido de esta manera fue usado años después, en 1963, cuando Delgado postuló a la alcaldía de Lima recibiendo incluso el apoyo del Partido Aprista.

La postura de María Delgado frente a las demandas de los derechos políticos para las mujeres fue conservadora. Poulsen (2018) rescata la imagen política de Delgado y comenta que existen versiones contrapuestas sobre su figura. En todos los casos, se resaltan sus orígenes modestos. Por un lado, Margarita Guerra (1994) resalta su sencillez y entrega personal. No se trató de una mujer ilustrada o intelectual, mantuvo una imagen de “mujer de corazón” a lo largo de su vida. Por otro lado, el historiador López Martínez, entrevistado por Poulsen (2018, p.215), rescata la aceptación que tuvo en las clases humildes debido a su apoyo y vinculación con obras benéficas.

Finalmente, Klarén (2008) resalta un perfil político y un aporte en la obtención del sufragio femenino. Sobre esta información, así como la disponible en la prensa de la época, Poulsen señala que su imagen “[...] no riñó con los cánones asignados a las mujeres por aquel entonces. Básicamente porque su comportamiento no fue transgresor de los valores sociales propuestos para las mujeres, en tanto se abocó al papel que se le encomendó, sin despojarse de su rol natural” (2018, p. 217). Sin embargo, fue un activo político para dicho régimen, ya que fue clave en la construcción del soporte clientelista de su marido y sirvió para posicionar los intereses de las mujeres. Supo aprovechar su carisma y generó un perfil político que incluso la llevó a postular al sillón municipal en las elecciones de 1963.

3. El camino hacia el derecho a la ciudadanía y al sufragio

El siglo XX trajo transformaciones sociales y políticas de gran impacto a escala mundial. Una de ellas fue la consolidación de las mujeres como agentes de cambio tanto en el ámbito individual como a través de colectivos organizados en la arena pública. Uno de los principales intereses de dichos colectivos fue el fortalecimiento de políticas que apuntasen a la declaración de su ciudadanía y de sus derechos laborales (Minaya, 2019).

Este mismo interés, el de lograr mejoras en cuanto a los derechos de las mujeres, promovió la realización de reuniones internacionales. En la década de 1920 se llevaron a cabo encuentros que buscaron generar políticas para la promoción de los derechos de las mujeres. Así, en el año 1922, se realizó la Primera Conferencia Panamericana de Mujeres (Maryland, Estados Unidos); luego, entre los años 1924 y 1925, Lima fue sede de la Segunda Conferencia Panamericana de Mujeres. También, en 1928, representantes peruanos asistieron a la VI Conferencia Internacional Panamericana (La Habana, Cuba), en la cual se abordó como punto principal la consolidación de los derechos de las mujeres. Ese mismo año, la necesidad de promover la igualdad de derechos en el continente llevó a la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres (Aguilar, 2002a, p. 142).

En esta sección se exponen los debates llevados a cabo en nuestro país sobre la apertura de la ciudadanía a las mujeres. Se trata de debates llevados a cabo principalmente en las décadas de los años 30 y 50.

La lucha por los derechos políticos en el Perú llevó a las mujeres a organizarse para impulsar acciones culturales, sociales y políticas desde las primeras décadas de siglo XX. En este contexto, María Jesús Alvarado fundó, en 1914, Evolución Femenina, la primera organización de mujeres del país. Una iniciativa similar fue impulsada, en 1924, por Zoila Aurora Cáceres, quien fundó la Asociación Feminismo Peruano, mediante la cual impulsó el debate sobre el tema y logró colocar el sufragio de las mujeres en la agenda del debate parlamentario (Aguilar, 2002a; Villavicencio, 1992; Chaney, 1988).

En las décadas posteriores, los derechos políticos y sociales para las mujeres fueron parte de la agenda de asociaciones de la sociedad civil organizadas por mujeres, como el Comité Nacional Pro Derechos Civiles y Políticos de la Mujer, fundado en 1934. Se establecieron redes de mujeres vinculadas a profesiones liberales que exigían igualdad de derechos políticos, laborales y sociales, enarbolando el derecho al voto como su principal demanda. Sus acciones se desarrollaron en reuniones, congresos de mujeres y movilizaciones masivas. Esa fue la manera de presionar al Estado y generar interés público por sus demandas.

Pese al marco político conservador que restringía las posibilidades de otorgar derechos políticos a las mujeres, el Estado peruano impulsó su participación en la esfera pública. En 1922, el gobierno de Augusto B. Leguía, promulgó la Ley n.º 4526, que permitía la administración de las sociedades de beneficencia a mujeres mayores de 30 años, con autorización marital. En materia civil se aprobó la Ley n.º 6889, sobre el divorcio y el matrimonio civil obligatorio (Poulsen, 2018, p. 98; López, 2019, p. 81).

Asimismo, existieron diversas iniciativas que apuntaron a incluir a las mujeres en el Registro Electoral. En 1931, durante el gobierno de Sánchez Cerro y en medio de un contexto de convulsión social, económica y política, se impulsó una primera propuesta desde el Ejecutivo (a través del partido oficialista Unión Revolucionaria). Las posturas planteadas en el debate del Congreso Constituyente de 1931 fueron tres, las cuales desarrollamos a continuación.

La primera, sostenía que las mujeres debían cumplir sus roles de género tradicionales dentro del hogar. Esta postura conservadora era respaldada por concepciones de la feminidad que descansaban en la idea del carácter frágil e inocente de las mujeres, y en la necesidad de la presencia masculina para respaldar su existencia. Se afirma que esta postura estuvo defendida por el Partido Descentralista del Perú; sin embargo, Poulsen (2018) sostiene que no habría habido un consenso entre el Partido Descentralista, Socialista y en la Unión Revolucionaria acerca de su posición en cuanto al voto irrestricto o al voto calificado.

La segunda postura, representada en su mayoría por partidarios del APRA, señalaba que las mujeres debían votar solamente si asumían un rol laboral, pues de esa forma podrían liberarse de la influencia del marido y de la Iglesia. En ese sentido, apostaban por el voto restringido.

La tercera postura, representada por la Unión Revolucionaria, apoyaba el voto sin restricciones, defendiendo la idea de que todas las mujeres que sabían leer y escribir merecían votar (Aguilar, 2003, p. 143). De la discusión se desprende que ninguna de las tres posturas se caracterizó por tener un espíritu ampliamente inclusivo. Se circunscribieron dentro de los límites oligárquicos, en tanto buscaban una inclusión limitada de acuerdo con los criterios de la época (Minaya, 2019, p. 155).

En total, fueron siete sesiones (de diciembre de 1931 a enero de 1932) de intenso debate sobre las ventajas y desventajas de este derecho (Aguilar, 2002a; Poulsen 2018; Minaya, 2019). Solo se logró el voto de mujeres en elecciones municipales. Además, siguiendo la propuesta elaborada por el senador Víctor Manuel Arévalo, se restringió este derecho a mujeres letradas mayores de 21 años, casadas o que lo hayan estado, y madres de familia. De esta manera, el Perú dejó pasar una de las oportunidades más cercanas de cristalización del derecho al sufragio para las mujeres y de lograr una mayor presencia femenina en espacios políticos.

Un siguiente intento para extender la igualdad de derechos políticos se registró en 1941, durante el gobierno de Manuel Prado Ugarteche. Ese año, el Comité Nacional Pro Derechos Civiles y Políticos de la Mujer, presidido por Elisa Rodríguez Parra de García Rossell, en conjunto con Dante Castagnola, representante de Puno, presentó un Proyecto de Ley ante la Cámara de Diputados. Esta petición estuvo respaldada por grupos importantes como la Asamblea de Evolución Femenina y la Asociación Femenina Universitaria. Sin embargo, pese al entusiasmo, la propuesta no consiguió los votos necesarios para su aprobación (ONPE, 2016; Aguilar, 2003).

Hacia 1945, durante el gobierno de José Bustamante y Rivero, se presentó una nueva propuesta de reforma constitucional, ante la Cámara de Diputados, sustentada por José Antonio Encinas y Emilio Romero. Se buscó modificar el artículo 86 de la Constitución política. La propuesta señalaba que “Gozan de derecho al sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir y las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan estado y las madres de familia, aunque no hayan llegado a su mayoría”. Esta propuesta contó con el apoyo de María Jesús Alvarado, directora de Evolución Femenina, quien dirigió una carta al presidente de la Comisión de Constitución de la Cámara de Senadores del Parlamento. En dicho documento, señaló:

[...] Probada la capacidad de la mujer en todas las épocas de la historia, por oprimidas que han estado; reafirmadas sus aptitudes en la vida moderna en múltiples actividades; enfrentada, no ya en caso excepcional ni en reducido número, sino por millares de legiones, en las dos grandes contiendas europeas [...] los gobiernos de los países beligerantes en la carta de las Naciones Unidas, en acto de estricta justicia, han reconocido la plenitud de los derechos de la mujer.

Y como nuestro gobierno al firmar este documento, lo reconoce implícitamente, el incorporar los derechos ciudadanos de las mujeres a nuestra Constitución, no es sino ratificar la declaración ya firmada en la citada carta (Evolución Femenina, 1945. Citado en ONPE, 2016, p. 38).

En 1953, Francisco Pastor, diputado por Puno, presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional con similares fines, es decir modificar el artículo 84 de la Constitución Política. Una iniciativa parecida fue presentada por Luis Osores Villacorta, diputado por Cajamarca, quien solicitó la modificación de los artículos 84, 86 y 88 de la Constitución Política. El artículo 84 hacía referencia a la declaratoria de quiénes eran ciudadanos, el 86 versaba sobre el derecho al sufragio y el 88 se refería a la definición de quienes estaban en condición de ser incluidos en el Registro Electoral. Esta iniciativa, sin embargo, también fue denegada (Aguilar, 2003, p. 144).

4. Ciudadanía y derechos políticos en el sufragio femenino en el Perú

Hacia la década de 1950, las mujeres constituían casi el 50% de la población peruana. Hombres y mujeres coincidían en número, pero no en el nivel educativo, pues no accedían a la educación básica regular en la misma magnitud. Mientras tanto, el Perú se hacía cada vez más urbano y redibujaba su geografía humana y social. Para 1956, el promedio de la edad de las mujeres era de 19 años y más de la mitad (54%) se encontraba en el rango de edad de 15 a 64 años.

TABLA 25

POBLACIÓN PERUANA DISTRIBUIDA POR SEXO, 1956

Mujeres	4,485.763
Hombres	4,419.128
Total	8,904.891
Tasa de crecimiento media demográfica	2.71%

FUENTE: INEI, 2001.

En el escenario político, las demandas de las organizaciones de mujeres eran cada vez más notorias en espacios como el Congreso de la República. En ese contexto, el discurso de remembranza por el sexto aniversario del golpe de Estado de Odría contra Bustamante, aspiraba a aplacar estos anhelos:

(...) Ya es tiempo que la mujer peruana, al igual que el hombre, alcance la plenitud de los derechos que la Constitución del Estado acuerda a los ciudadanos. Ha llegado la hora de que esta reforma de nuestra legislación, ya lograda en muchos países democráticos de América, se implante también en el Perú, que siempre se ha distinguido por ir a la vanguardia en todo lo que ha significado una noble y elevada conquista social o política. No hay razón para que la mujer peruana esté en condiciones de inferioridad a las otras del continente y de mundo. Ella ha alcanzado tanto como el hombre, la madurez y cultura cívica que le permitirá hacer buen uso de sus derechos ciudadanos (La Nación, 28 de octubre de 1954).

La discusión alrededor del voto para las mujeres en el Perú, al igual que en otros países de la región latinoamericana, recibió influencia de la política exterior marcada por los Estados Unidos. La organización de congresos internacionales avalados por esta potencia respondió, precisamente, a lograr consensos respecto a otorgar mayores derechos para las mujeres. El Perú, en ese sentido, había participado activamente en esos espacios desde la década de 1920 y, treinta años después, se trataba de una demanda política y social que ya no se podía ignorar. Hacia la década de 1950 en América Latina muchos países habían otorgado a las mujeres tanto el derecho al voto como la ciudadanía.

TABLA 26

APROBACIÓN DEL SUFRAGIO FEMENINO EN LATINOAMÉRICA. 1929-1962

País	Año
Ecuador	1929
Uruguay	1932
Brasil	1932
Argentina	1947
Venezuela	1947
Chile	1949
Bolivia	1952
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1962

ELABORACIÓN PROPIA.

El debate sobre la ciudadanía y el derecho al voto para las mujeres en el Perú se reinició en 1955. La propuesta fue impulsada por el Ejecutivo, que, además, poseía mayoría parlamentaria, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

TABLA 27

SENADORES Y DIPUTADOS EN 1950

Organización política	Senadores	Diputados
Lista Odrísta	38	139
Listas Socialistas (vinculadas al Partido Socialista)	1	3
Listas Independientes (sin vinculación a partidos)	6	12
Total	45	154

FUENTE: JNE, 2015A.

Algunos estudios sobre el debate congresal advierten la importancia de ver los derechos políticos como espacios de observación de las manifestaciones culturales y políticas de cada época, como lo es el debate de 1931 y 1932 y su lógica capacitaria (Aguilar, 2002a; Minaya, 2019). Minaya (2019) señala al respecto que “el Congreso implica un espacio privilegiado para observar cómo los discursos están apoyados en la creencia de que saber leer y escribir es indispensable para ejercer el voto y cómo dichos discursos validan la exclusión social de la gran mayoría de peruanos, criterio capacitario que se mantuvo hasta 1979” (p. 146).

El debate sobre el sufragio femenino realizado en el año 1955, a diferencia del llevado a cabo en 1931 y 1932, se caracterizó por contener ideas renovadas. Los cambios sociales en el país y las conveniencias políticas, además, alinearon favorablemente la concesión de este derecho para las mujeres. Al respecto, Poulsen (2018) resalta el cambio de postura discursiva que algunos legisladores mostraron al respecto entre los años 1930 y 1950. Así, tenemos la postura del diputado Dávila, quien señaló que:

Esta reparación llega al Perú después de haber sido alcanzada en los principales países de Europa, de América e incluso del Asia [...] el desarrollo de la *civilización contemporánea* ha ido demostrando con hechos que la pretendida inferioridad de la mujer era uno de los tantos prejuicios a que estaba sujeta en virtud de las creaciones puramente masculinas (Sesión del 8 de noviembre de 1954, Congreso de la República, p. 140. Citado en Poulsen, 2018, p. 200).

El diputado Dávila cambió su postura y pasó a defender la idea de la “civilización contemporánea”, en tanto esta idea se consideraba una modernización del pensamiento. En esa misma línea, el diputado Feijoo Reyna, quien en el debate de 1931 había considerado el voto de las mujeres como una amenaza para la familia, también cambió de parecer y se mostró a favor de esta iniciativa, aunque de forma restrictiva pues señalaba que primero se debía superar el estado “retardatario” del país (Poulsen, 2018, p. 200). Roca y Delgado fue otro parlamentario que también cambió de opinión. Admitió que en su momento estuvo en contra del voto femenino, basándose en la cuestión “natural” de las mujeres como seres delicados, pero hacia 1955 los tiempos habían cambiado y las mujeres eran ya más autónomas económicamente.

El parlamentario Francisco Pastor expresó su opinión a favor, alineado al “movimiento de universalización del derecho electoral generalizado en nuestro hemisferio, que reconoce con raras excepciones, la igualdad política de la mujer”, también defendió el voto para las mujeres señalando que “[...] ya pasó a la historia el concepto de que la política solo puede ser de hombres y que las mujeres no deben intervenir”.

En realidad, no se puede afirmar que los parlamentarios creyeron auténticamente en las ideas que defendieron en el debate de 1955, en especial aquellos que habían señalado exactamente lo contrario entre los años 1931 y 1932. Sin embargo, se puede afirmar que el voto oficialista fue decisivo para el cambio constitucional y que las críticas a las propuestas del Ejecutivo sobre el tema eran muy extrañas. Este escenario fue aprovechado por algunos parlamentarios oficialistas, como Escudero, para alabar el “espíritu democrático” del presidente:

Una vez más el gobierno del señor general Odría ratifica su arraigado espíritu democrático y su profundo y elevado sentido de justicia al tratar de establecer en lo posible el equilibrio social a base de igualdad de derechos e igualdad de obligaciones (Sesión del 8 de noviembre de 1954, Congreso de la República, 1954, p. 133. Citado en Poulsen, 2018, p. 203).

Por su parte, el congresista Delgado defendió la valía ciudadana de la mujer y el carácter (verdaderamente) democrático del país. Sostuvo que “no se concibe régimen democrático sin sufragio” y consideraba que, para la década de 1950, la mujer tenía la misma valía ciudadana que el hombre (Poulsen, 2018, p. 201).

Al interior de la Comisión de Constitución, en el debate en la Cámara de Senadores, Domingo López de la Torre, presidente de dicha comisión, expresó lo siguiente:

[...] La mujer que hasta hoy era solo soberana y reina en el hogar, que su corona de brillantes y su manto tachonado de perlas y esperada solo tenía su imperio en la vida privada del hogar. Pero señor hoy la vamos a sacar a la vida pública, va a compartir con nosotros los hombres las altas responsabilidades del Estado, va a compartir en el gobierno de los destinos de la nación, va a tomar parte en la vida pública del país. Y bien lo merece porque pasaron los tiempos en que el parlamento se alzó una voz para decir que las mujeres solo sirven como amas de casa y que si salen a la calle es para ir misa o para acompañar las imágenes en las procesiones (Sesión del 29 de agosto de 1955, Cámara de Senadores, p. 137. Citado en Poulsen, 2018, p. 204).

En ese mismo sentido, el parlamentario Maximiliano indicó que “existe un porcentaje muy elevado de damas cultas, capaces y con grandes condiciones que, estoy seguro, con todo entusiasmo, con todo patriotismo colaborarán a la grandeza de nuestro querido Perú” (Sesión del 8 de noviembre de 1954, Congreso de la República, 1954, p. 133. Citado en Poulsen, 2018, p. 202).

Como se apreciaba en las intervenciones, la defensa de los derechos políticos de las mujeres se mantuvo apoyada en nociones paternalistas mientras el enfoque continuó siendo capacitario, pues se trató de un derecho exclusivo para las mujeres que sabían leer y escribir.

Poulsen (2018) muestra una de las posturas críticas al régimen, muy rara vez vista en el debate de 1955. Esta fue sostenida por el congresista Castillo, representante de Piura:

[...] Seguramente para los elementos progresistas del mundo y para los que observan en particular los hechos de América Latina el otorgamiento de sufragio a la mujer en un país que no tiene libertades no será visto con simpatía y esperanza. Sin embargo, creemos que la colaboración activa y solidaria de hombres y mujeres en la vida del Perú, hará que progrese este país ya que las mujeres han de constituir el 50% de la ciudadanía peruana. (Sesión del 29 de agosto de 1955, Congreso de la República, p. 156. Citado en Poulsen, 2018, p. 205).

La intervención de Castillo hacía alusión a la *Ley de Seguridad Interior de la República*, criticada también por los parlamentarios Huaco y García, senadores por Arequipa y Cusco, respectivamente. Huaco, además, exigió un mayor presupuesto para las políticas educativas destinadas a las mujeres, mientras que García señaló al respecto que “si la mujer concurre ordinariamente al sostenimiento del Estado y del bien público, [...] también es justo que se le conceda los correlativos derechos, idénticos a los que tiene el hombre” (Poulsen, 2018, p. 205).

El proyecto fue aprobado por unanimidad después de su debate en la segunda legislatura. Desde entonces, se permitió que hombres y mujeres letrados tuvieran iguales derechos políticos. Finalmente, el 9 de setiembre de 1955 en el diario *El Peruano* se publicó la *Ley n.º 12391*, indicando la sustitución de los artículos 84, 86 y 88 de la Constitución. Los cambios resultaron de la siguiente manera:

Artículo 84.- Son ciudadanos los peruanos varones y mujeres mayores de edad, los casados mayores de 18 años y los emancipados.

Artículo 86.- Gozan del derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir.

Artículo 88.- El Poder Electoral es autónomo. El Registro es permanente. La inscripción y el voto son obligatorios para los ciudadanos hasta la edad de sesenta años, y facultativos para los mayores de esta edad.

El voto es secreto.

El sistema de elecciones dará representación a las minorías, con tendencia a la proporcionalidad.

Con la aprobación de esta reforma, el Perú cumplió con la comunidad internacional en materia de derechos, empezando a firmar tratados que habían estado pendientes (Poulsen, 2018). Una de las leyes más relevantes, en ese sentido, fue la *Resolución Legislativa n.º 12409* del 5 de noviembre de 1955, sobre la concesión de derechos políticos a las mujeres, promovida por la Convención Interamericana de la OEA, y aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana a la cual el Perú estaba suscrito desde 1948 (Aguilar, 2002a, p. 148).

Si bien se logró un importante objetivo en la lucha de las mujeres, como lo fue conseguir ser incluidas como electoras, no se abordaron otros temas importantes, complementarios para lograr la igualdad de derechos, como, por ejemplo, el acceso igualitario a la educación. En ese sentido, hizo falta una mayor unión y comprensión estratégica que hicieran más fuertes sus demandas. Además, es necesario resaltar que las demandas políticas de las mujeres no fueron asumidas dentro de la plataforma política de lucha de los partidos, de manera que no hubo un respaldo con la consistencia política que se requería.

Con la obtención de sus derechos políticos en la Constitución política, las mujeres debían inscribirse en el Registro Electoral, para poder ejercer su voto. Esto se aborda en la siguiente sección.

5. La incorporación de las mujeres en el Padrón Electoral de los comicios de 1956

Las elecciones generales de 1956, convocadas a través del *Decreto Supremo n.° 3230*, se llevaron a cabo el 17 de junio. El marco normativo que rigió el proceso fue el Reglamento Electoral de 1949, elaborado durante el gobierno de la Junta Militar. La inscripción de las mujeres letradas en el Registro Electoral contó con un presupuesto de S/ 5.693.888.20 que serían destinados a atender los gastos que demandaba esta inclusión (Ley n.° 12468).

El Padrón Electoral sirve como una caracterización de la época por la que han pasado los procesos sociales en el Perú. En ese sentido, la inclusión de las mujeres letradas como electoras impactó en la elaboración del Registro Electoral y en el diseño del Padrón Electoral.

La incorporación de las mujeres en el Padrón Electoral, a raíz de la aprobación de la Ley n.° 12391, generó la emisión de pautas específicas por parte del JNE. Así, el 13 de setiembre de 1955 se emitió un comunicado oficial, publicado en el diario *El Peruano*, que disponía que los Registradores Electorales de todo el país debían inscribir a las personas del sexo femenino.

Allí se estableció una excepción al artículo 46, inciso “a”, el cual demandaba un requisito para la inscripción, que consistía en la presentación de documentos que prueben la inscripción en el Registro Militar. Debido a que las mujeres no estaban obligadas a poseer dichos documentos, se establecieron los que tenían que presentar para inscribirse en los Registros Electorales, “[...] partida de nacimiento, de matrimonio civil, título de emancipación, o la partida de bautismo o matrimonio religioso, siempre y cuando dichos sacramentos hubieran sido administrados antes del 14 de noviembre de 1936, fecha en que cesó de regir el Código Civil de 1852, que asignaba efectos civiles a las partidas emanadas de autoridades eclesiásticas.” (*Diario El Peruano*, 13 de setiembre de 1955)

Luego, mediante comunicado oficial del JNE, publicado el 21 de setiembre de 1955 en el diario *El Peruano*, se comunicó que la incorporación al padrón se debía realizar a través de las oficinas permanentes de los Registradores Provinciales de toda la República. En el caso de Lima, detalló la dirección específica (Calle Talara N.° 575, Jesús María) y el horario de atención (de 9am a 1pm y de 4pm a 7pm). Adicionalmente, se comunicó que se capacitó personal para cumplir las funciones de registro en los centros laborales, con la finalidad de facilitar la inscripción. Mediante este documento se solicitó la entrega de cuatro fotografías de tamaño carnet, de frente y con fondo blanco.

Se le atribuyeron doce funciones específicas a la Libreta Electoral que recibieron las mujeres al inscribirse. Desde la emisión de la ley, la inscripción y el voto fueron obligatorios para todas las mujeres letradas hasta los 60 años, las cuales debían portar su Libreta Electoral para poder realizar los siguientes actos:

1. Obtener o seguir desempeñando funciones públicas o empleo público o privado.
2. Acreditar su identidad en todos los casos en que, por leyes, decretos o reglamentos, fuese requerida, tales como retiro de fondos, valores o depósitos judiciales de las instituciones de crédito, sociedades comerciales o industriales, recepción de correspondencia postal certificada.
3. Matricularse en las universidades, institutos o escuelas especiales y optar por grados académicos o títulos profesionales.
4. Ejercer profesiones u oficios.
5. Celebrar contratos por escritura pública.
6. Ejercitar acciones por derecho propio o en representación de terceros ante los Poderes Públicos.
7. Contraer matrimonio e intervenir en cualquier acto del Registro Civil.
8. Recurrir a los Registro Públicos.
9. Prestar fianza ante los Tribunales Correccionales y Jueces instructores.
10. Acogerse a los beneficios de las leyes de accidentes del trabajo, del empleado y cualesquiera otra de carácter social.
11. Obtener patentes industriales, pasaportes o licencias municipales o policiales; y, en general, para todos los actos civiles, comerciales o administrativos, en los que sea menester acreditar la identidad personal.
12. Transitar por el territorio de la República.

(FUENTE: DIARIO EL PERUANO, 21 DE SETIEMBRE DE 1955)

Las mujeres, entonces, empezaron a ser ciudadanas en nuestro país, con pleno derecho, tanto para ejercer el voto pasivo como el activo. Ello fue reconocido a través de saludos y manifestaciones públicas, registradas por el diario El Peruano en el mes de setiembre de 1955.

Así, en un acto realizado en el Salón Dorado de la Casa de Gobierno, un gran grupo de mujeres agradeció al presidente por la promulgación de la ley. La señora Nina Flores fue quien habló en nombre de las mujeres, recalando su grado de madurez cívica. En respuesta, el presidente comunicó estar “[...] firmemente convenido que las mujeres de mi patria van a hacer buen uso de estos goces”.

FIGURA 18

SE REALIZÓ AYER UNA MANIFESTACIÓN FEMENINA DE AGRADECIMIENTO AL JEFE DE ESTADO POR EL OTORGAMIENTO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

EL PERUANO
DIARIO OFICIAL

Pacheco LIMA, JUEVES 22 DE SETIEMBRE DE 1955

SE REALIZO AYER UNA MANIFESTACION FEMENINA DE AGRADECIMIENTO AL JEFE DEL ESTADO POR EL OTORGAMIENTO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

Una gran manifestación de elementos femeninos se efectuó ayer en horas de la tarde en Palacio de Gobierno, para agradecer al Jefe del Estado la promulgación de la Ley por la que se otorga los derechos ciudadanos a la mujer peruana.

A las 4 y 30 de la tarde se encontraba el Gran Salón Dorado de la Casa de Gobierno totalmente ocupado por una enorme cantidad de mujeres pertenecientes principalmente a las clases de la empleocracia y del obrerismo, quienes desbordaban hasta los pasadizos adyacentes. Al aparecer el Presidente Constitucional de la República, General Manuel A. Odría, acompañado del Jefe del Gabinete y titular de la Cartera de Marina, Vicealmirante Roque A. Saldías; del Ministro de Gobierno y Policía, señor Alejandro Esparza Zañartu, y del Jefe de su Casa Militar, Coronel Manuel Valencia Astete, fue recibido con grandes y prolongados aplausos. Habló a nombres de las presentes la señora Nina Flores, quien abundó en términos relativos a la calidad de la Mujer y a su grado de madurez cívica, refiriéndose a los goces que ella ha alcanzado en la legislación de trabajo del país gracias a la Revolución Restauradora; en forma muy especial, la oradora se refirió a la acción decisiva del Jefe del Estado para el otorgamiento del derecho ciudadano a la mujer peruana. Al concluir dejó constancia del agradecimiento que los diferentes sectores femeninos hacían llegar al Presidente Odría por la promulgación de la respectiva Ley.

El Presidente de la República en feliz improvisación expresó que le era muy grato dirigirse a la Mujer peruana, luego de haberse hecho realidad la reforma constitucional por la que se le otorga la ciudadanía. "Yo estoy firmemente convencido —dijo el Jefe del Estado— que la Mujer de mi Patria va a hacer buen uso de estos goces". En vuestras personas, recalco finalmente el Primer Mandatario de la Nación, saludo a todas las mujeres peruanas. Una gran ovación selló este discurso del Presidente General Odría.

MINI Y

Renuncia petrolífera del DESOLUCIO

Lima, 5 de Visto el ex año 1953, re de la conces ploración dem XII" de \$0.00 tensión, ubi Oriente, Depi provincia de citada por Company. Su 9 de abril de Visto asimi 403-1, de foc con el que l formula renu cionada cono volución del correspondien CONSIDE Que la refe lifera de ex

Terrenos

FUENTE: *EL PERUANO*, 22 DE SETIEMBRE DE 1955.

En un acto público realizado el 29 de setiembre de 1955, se entregó un pergamino como reconocimiento a la promulgación de la ley que aprobó el voto femenino. En este caso, el discurso estuvo a cargo de la señora Elisa Rodríguez Parra de García Rossell, presidenta del Comité Nacional Pro Derechos Civiles y Políticos de la Mujer. Asimismo, expusieron Clara Canout de Muro y Angela Hernández de Simpson. En este caso el presidente agradeció el gesto y expuso acerca de las responsabilidades que conlleva el voto:

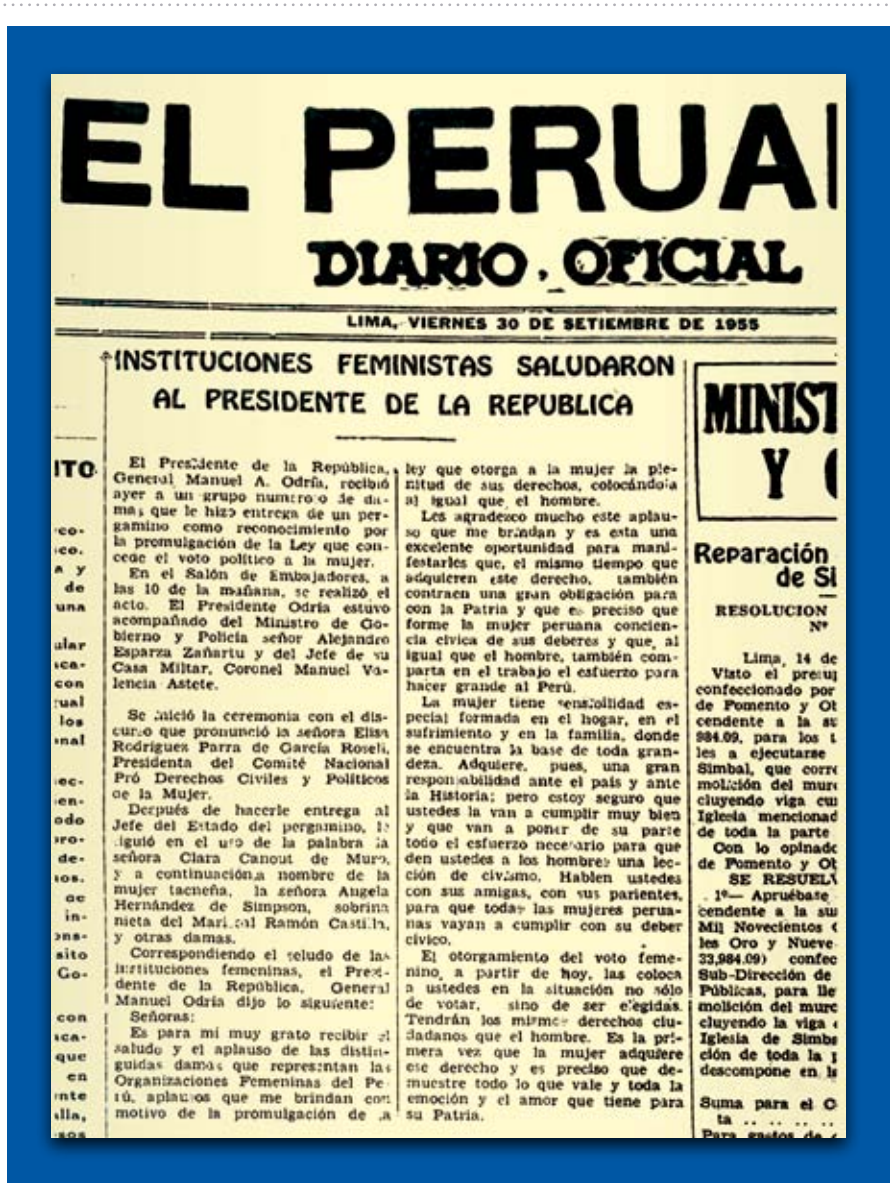
[...] el mismo tiempo que adquieren este derecho, también contraen una gran obligación para con la patria y que es preciso que forme la mujer peruana conciencia cívica de sus deberes y que, al igual que el hombre, también comparta en el trabajo el esfuerzo para hacer grande al Perú.

[...]

El otorgamiento del voto femenino, a partir de hoy, las colocar a ustedes en la situación no solo de votar, sino de ser elegidas. Tendrán los mismos derechos ciudadanos que el hombre. Es la primera vez que la mujer adquiere ese derecho y es preciso que demuestre todo lo que vale y toda la emoción y el amor que tiene para su patria. (Diario El Peruano, 30 de setiembre de 1955)

FIGURA 19

INSTITUCIONES FEMINISTAS SALUDARON AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



FUENTE: EL PERUANO, 30 DE SETIEMBRE DE 1955.

Finalmente, en diciembre de 1955, se publica la Ley N.º 12461, mediante la cual se establecen los documentos para la inscripción de las mujeres en los registros electorales de las Elecciones Generales de 1956. En lo sucesivo, regía el comunicado publicado por el JNE el 13 de setiembre de 1955. Así, se solicita la presentación de cualquiera de los siguientes documentos:

- a) Partida de nacimiento o matrimonio del Registro Civil.
- b) Partida parroquial de bautismo o matrimonio.
- c) Certificado de matrícula en institución docente.
- d) Título profesional.
- e) Cédula de pensión.
- f) Constancia de emancipación judicial.
- g) Pasaporte nacional.
- h) Libreta de inscripción electoral municipal.
- i) Carta de nacionalización.
- j) Carnet de identidad otorgado por el Seguro Social del Empleado o Seguro Social del Obrero.
- k) Constancia de inscripción de nacimiento o matrimonio otorgada por los Registros Civiles. (Diario El Peruano, 13 de diciembre de 1955)

6. *Jornada electoral y sociedad*

Como era el primer proceso electoral en el que participaban mujeres, se organizaron jornadas de capacitación especialmente dirigidas para ellas. De acuerdo con la normativa electoral, la relación de mesas de sufragio, así como sus miembros titulares y suplentes debía ser publicada en los medios de prensa. Debían colocarse algunos datos necesarios para poder votar, como por ejemplo los rangos de las libretas electorales de los votantes. Los diarios publicaron las listas de mesas de sufragio en diferentes fechas. El periódico El Pueblo de Arequipa publicó las listas de mesas de sufragio con el titular “Vea dónde debe votar usted”. La introducción a la publicación señalaba:

Nómina del personal que integrará las Mesas Receptoras de Sufragio, en los distritos de la Provincia del Cercado, que se instalará en los locales cuya ubicación se indica más abajo. La votación se realizará el día 17 de junio de 1956 de ocho de la mañana a cuatro de la tarde, hora en que comenzará el escrutinio en cada mesa, teniendo presente que el ciudadano nominado en primer lugar de cada mesa será el presidente y el segundo el secretario” (El Pueblo, 13 junio de 1956, p. 6).

FIGURA 20

NÓMINA DEL PERSONAL DE LAS MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIO, PROVINCIA DEL CERCADO, AREQUIPA, 1956



FUENTE: EL PUEBLO, 13 DE JUNIO DE 1956.

Para fines demostrativos de esta jornada histórica, presentamos la relación de mesas de sufragio correspondiente a la provincia del Cusco, publicada en el diario *El Sol* el viernes 1 de junio de 1956. El titular de la página señalaba “Jurado Departamental de Elecciones. Relación de mesas receptoras de sufragios de la provincia del Cusco”. La publicación contenía la ubicación de todas las mesas de sufragio de la provincia, seguido del rango de números de las libretas electorales, el nombre del presidente y miembros de mesa. Las mesas incluían solo votantes del mismo sexo y se organizaban en bloques. Las mesas constituidas por mujeres para la provincia del Cusco ascendieron a 21 y se distribuyeron desde la mesa 39 hasta la 43, de la 51 a la 63, y la 69. Estas constituyeron el 25%.

FIGURA 21

RELACIÓN DE MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIOS DE LA PROVINCIA DEL CUSCO, 1956

[illegible]

FUENTE: *EL SOL*, 1 DE JUNIO DE 1956.

FIGURA 22

RELACIÓN DE MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIOS DE LA PROVINCIA DEL CUSCO, 1956

"EL SOL"

CUSCO, Viernes 1º de Junio de 1956

Jurado.....

VICE DE LA PAZ II
(El Sol, General 101)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 55.
Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 56.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 57.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 58.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 59.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 60.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 61.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 62.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 63.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 64.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 65.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 66.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 67.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 68.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 69.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 70.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 71.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 72.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 73.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 74.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 75.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 76.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 77.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 78.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 79.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 80.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 81.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 82.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 83.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 84.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 85.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 86.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 87.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 88.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 89.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 90.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 91.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 92.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 93.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 94.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 95.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 96.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 97.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 98.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 99.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

MESA N° 100.
(Escuela de Expediente (Caja) Tumbaco)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

(Escuela Pascual Peraza: Oficina)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Pablo Peraza
Miembros: Pablo Peraza
Miguel Peraza
Miguel Peraza
Miguel Peraza
Miguel Peraza

MESA N° 56.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 57.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 58.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 59.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 60.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 61.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 62.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 63.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 64.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 65.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 66.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 67.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 68.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 69.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 70.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 71.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 72.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 73.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 74.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 75.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 76.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 77.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 78.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 79.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 80.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 81.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 82.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 83.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 84.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 85.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 86.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 87.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 88.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 89.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 90.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 91.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 92.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 93.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 94.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 95.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 96.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 97.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 98.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 99.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

MESA N° 100.
(Escuela de la Paz de la Infancia)
LIBRETAS del N° 1300001 al N° 1300000

Presidentes: Eusebio Salas de Luyo
Miembros: Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo
Eusebio Salas de Luyo

PALMAS A REPORTERO

INVITACION
Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local, para que se les entregue el material necesario para la cobertura de la noticia.

NOTA: Se invita a todos los reporteros de la prensa local a que se presenten en la oficina de la prensa local,

FUENTE: EL SOL, 1 DE JUNIO DE 1956.

TABLA 28

RELACIÓN DE MESAS RECEPTORAS DE SUFRAGIO DE LA PROVINCIA DEL CUSCO, 1956

Electores según sexo	Mesas	Presidente y miembros de mesa	Porcentaje
Mujeres	21	126	25%
Hombres	63	378	75%
Total	84	504	100%

ELABORACIÓN PROPIA.

La jornada del 17 de junio de 1956 se inició desde tempranas horas. En algunas circunscripciones, como fue el caso de la provincia del Cusco, se instalaron mesas exclusivas integradas por mujeres. La contienda fue relativamente confiable (López, 2019). El 84% de los inscritos en el Registro Electoral emitió su voto. El ausentismo fue bajo (15.96%) y también el porcentaje de los votos nulos y blancos (5.73%). Aproximadamente, votaron un millón y medio de electores (1.575.741) distribuidos entre 531.541 mujeres (34%) y 1 044 200 hombres (66%). La proporción entre mujeres y hombres votantes fue evidentemente desigual, pero se pudo notar un interés genuino en ejercer este nuevo derecho (López, 2019; Aguilar, 2003). Los resultados también evidenciaron la existencia de departamentos con proporciones muy desiguales de participación femenina según se desprende de las siguientes tablas:

TABLA 29

DEPARTAMENTOS CON MAYOR PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LAS ELECCIONES DE 1956 COMPARACIÓN SEGÚN SEXO

Departamento	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres %	Hombres %	Diferencia %
Lima	219.073	327.769	546.842	40.06	59.94	19.88
La Libertad	34.190	65.716	99.906	34.906	65.78	31.56
Piura	32.987	54.572	87.559	37.67	62.33	24.65
Arequipa	32.969	55.448	88.417	37.29	62.71	25.42
Ica	24.670	34.943	59.613	41.38	58.62	17.23

FUENTE: AGUILAR, 2003.

De acuerdo con Aguilar (2003), el porcentaje de mujeres votantes significó un elevado índice de participación femenina considerando que votaban por primera vez, “lo que demostraría el entusiasmo femenino por participar en la vida política del país” (p. 150). No obstante, esta actitud cívica manifestaba el peso político que las mujeres habían estado construyendo desde décadas anteriores.

TABLA 30

DEPARTAMENTOS CON MENOR PARTICIPACIÓN DE MUJERES EN LAS ELECCIONES DE 1956 COMPARACIÓN SEGÚN SEXO

Departamento	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres %	Hombres %	Diferencia %
Madre de Dios	546	1931	2477	22.04	77.96	55.91
Apurímac	2134	13.350	15 484	13.78	86.22	72.44
Moquegua	2434	6166	8600	28.30	71.70	43.40
Pasco	3588	12.335	15 923	22.53	77.47	54.93
Tacna	4007	7581	11 588	34.58	65.42	30.84

FUENTE: AGUILAR, 2003.

Un acercamiento detenido a los resultados hace posible identificar los departamentos donde las mujeres participaron notoriamente: Lima (219 073), La Libertad (34 190), Piura (32 987), Arequipa (32 968) e Ica (24 670). Sin embargo, estos evidenciaron también departamentos con menos emisión de voto, en los que se encuentran, Madre de Dios (546), Apurímac (2134) Moquegua (2434), Pasco (3588) y Tacna (4007). La costa norte del país mostraba, de esta manera, una mayor participación femenina después de Lima (Aguilar, 2003, p. 151), lo que sugiere un mayor nivel educativo frente a los departamentos con menos votantes y con menos acceso educativo para las mujeres. Un factor adicional para explicar este déficit estaría vinculado con la cultura patriarcal extendida en el sur del país y los prejuicios sociales conservadores con respecto a las “consecuencias anárquicas” que podía experimentar el hogar si las mujeres intervenían en asuntos políticos.

De acuerdo con Aguilar, la diferencia porcentual entre electores hombres y mujeres se explica de la siguiente manera:

Mientras la menor desigualdad se encontraba en los departamentos de la costa: Tumbes, Ica, Lima, Piura, Arequipa (...); la mayor corresponde a las demarcaciones serranas: Apurímac, Puno, Huancavelica, Ayacucho, Pasco (...). Por lo tanto, podríamos señalar que esta diferencia de electoras norte/sur y la diferencia porcentual de electores por género –norte/sur y costa/sierra- estaría reflejando la existencia de relaciones más patriarcales en los departamentos de la sierra y, sobre todo, en la región sur (Aguilar, 2002, p. 151).

7. Las elecciones de 1956 y la representación femenina en el Parlamento

El escenario en el que se desarrollaron las elecciones de 1956 mantuvo aspectos similares al de los comicios de 1950. Las reglas de juego eran las mismas, de manera que el APRA y el PCP continuaron excluidos de la competencia política. La *Ley de Seguridad Interior de la República*, que reprimía el ejercicio de los derechos ciudadanos, contribuyó aún más a la represión.

Pese a este ambiente represor de la participación política, aparecieron iniciativas interesantes, como fue el caso de nuevos partidos de carácter anti oligárquico y de clase media que incursionaron en la contienda electoral (véase [tabla 31](#)). El éxito de algunos de estos dependió de la capacidad de llegar hasta los lugares más profundos del país, escasamente conectados con la política capitalina. El candidato Fernando Belaunde Terry, líder de las Juventudes Democráticas, emprendió muy bien la tarea de recorrer el país, a diferencia de otros políticos. Belaunde, arquitecto y líder carismático, “joven, apuesto y garboso” (Klaren, 2004), supo canalizar un importante sector del electorado que no compartía las ideas apristas ni las del gobierno. Sus mítines fueron masivos, tanto en Lima como en provincias, especialmente en la ciudad de Iquitos (Maynas, Loreto), donde sus electores lo colocaban como ganador.

TABLA 31

CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 1956

Candidato	Partido Político
Manuel Prado Ugarteche	Movimiento Democrático Pradista
Fernando Belaunde Terry	Frente de Juventudes Democráticas
Hernando de Lavalle García	Unificación Nacional

FUENTE: JNE, 2017, p. 165.

La coyuntura electoral de 1956 también fue una buena ocasión para observar cercanamente la capacidad de negociación de los actores políticos otrora antagónicos como el APRA y la oligarquía, dado el resquebrajamiento entre esta y Odría y la necesidad del aprismo de volver a la legalidad (López, 2019, p. 146). Odría respaldó inicialmente a Hernando de Lavalle, un personaje que también contó con la simpatía del Partido Aprista pues representaba la posibilidad de volver a la legalidad. El tercer contrincante fue el expresidente Manuel Prado Ugarteche, quien, finalmente, contó con el respaldo del APRA a cambio de asegurar su retorno a la legalidad. A continuación, los resultados de las elecciones presidenciales de 1956:

TABLA 32

RESULTADOS DE ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1956

Candidatos	Votos	Porcentaje
Manuel Prado Ugarteche (Movimiento Democrático Pradista)	568.057	45.48%
Fernando Belaunde Terry (Frente de Juventudes Democráticas)	458.248	36.69%
Hernando de Lavalle (Unificación Nacional)	222.618	17.83%

FUENTE: JNE, 2017, p. 165.

Los resultados de los comicios, que dieron por ganador a Manuel Prado Ugarteche, evidenciaron el acuerdo entre este y el APRA, pues obtuvo el triunfo en departamentos tradicionalmente apristas como La Libertad, Lambayeque, Cajamarca y Huánuco; mientras Belaunde ganó en los departamentos de Arequipa, Cusco, Loreto, Piura, Puno y Tacna.

Las mujeres en 1956, además de electoras, también participaron como candidatas al Parlamento, alcanzando hasta nueve escaños. En total se debían elegir 182 diputados y 54 senadores. Se eligieron a 8 diputadas y una senadora, Irene Silva de Santolalla.

Las parlamentarias elegidas pertenecían a la clase media y alta, especialmente provinciana; provenían de Cajamarca, La Libertad y Ancash, Piura y Loreto, y dos por Lima (Valdivia, 2016). Las nueve parlamentarias se encontraron en el rango de 26 a 54 años; siete de ellas eran casadas, con hijos pequeños y dos, solteras. Todas tenían experiencia laboral en las ramas profesionales del derecho, la educación y las comunicaciones. Algunas se desempeñaron como directoras de escuela e, incluso, tuvieron alguna experiencia cercana al parlamento como fue el caso de María Colina

Lozano de Gotuzzo, Irene Silva de Santolalla y Matilde Pérez Palacio, que tenía vínculos con los medios de comunicación. Gran parte de estas mujeres habían cursado estudios superiores en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidad de San Marcos y en la Normal de Educación. Todas eran católicas, aunque no con pocas dificultades para hacer compatible matrimonio, maternidad y vida política (Valdivia, 2016, pp. 195-199).

TABLA 33

PARLAMENTARIAS PARA EL PERIODO 1956-1962

Nombre	Edad	Senadora/ Diputada	Circunscripción electoral	Partido político	Votos
Irene Silva de Santolalla	54	S	Cajamarca	Unificación Nacional	14.880
Manuela Candelaria Billinghurst López	--	D	Lima	Lista independiente, presidida por José Gálvez	118.774
Matilde Pérez Palacio Carranza	43	D	Lima	Frente de Juventudes Democráticas	90.592
María Mercedes Colina Lozano de Gotuzzo	34	D	La Libertad	Lista presidida por Luis Gonzáles	25.967
María Eleonora Silva Silva	25	D	Junín	Lista independiente, presidida por Rodrigo Alonso	16.765
Alicia Blanco Montesinos de Salinas	46	D	Junín	Lista independiente, presidida por Rodrigo Alonso	16.684
Carlota Ramos Ríos de Santolaya	45	D	Piura	Unificación Nacional	15.441
Lola Margarita Blanco Montesinos de la Rosa Sánchez	48	D	Áncash	Lista independiente, presidida por Augusto Guzmán	11.738
Juana Magdalena Ubillúz de Palacios	42	D	Loreto	Movimiento Democrático Pradista	7785

FUENTE: AGUILAR, 2003; POULSEN, 2018; JNE, 2017.

En síntesis, entre 1955 y 1956 se llevó a cabo el proceso de inclusión de las mujeres letradas en el Padrón Electoral. Fue una demanda que había sido planteada desde décadas pasadas a través de iniciativas ciudadanas de mujeres organizadas y proyectos en el Parlamento que, si bien no llegaron a concretarse, promovieron la lucha por sus derechos políticos en la esfera pública.

La dación de la ley que otorgó el derecho al voto a las mujeres se dio en el marco de un gobierno de carácter populista de derecha. En ese sentido, este hecho puede ser visto como un gesto del régimen odríista con fines políticos más allá de un interés genuino por promover la expansión de los derechos políticos para las mujeres. La presión internacional que pesaba sobre el Perú en materia de igualdad de derechos, además, fue un factor que contribuyó con este fin.

La inclusión de las mujeres en el Registro y Padrón Electoral fue normada a través del Estatuto Electoral y de normas específicas, emitidas por el JNE durante los meses de setiembre a diciembre de 1955, e implicó el desembolso de un presupuesto especial por parte del Estado. La inclusión de las mujeres significó el 33.73% del Padrón Electoral (1,575.741). Sin embargo, la inclusión de mujeres letradas en el padrón no significó que las elecciones se convirtieran en inclusivas. En el Padrón Electoral solo se incluyó al 17.7% de la población nacional (8.904.891), aún quedaba pendiente ampliar la ciudadanía a los analfabetos y a los jóvenes de 18 a 21 años.

El registro de su participación en las elecciones generales de 1956 quedó plasmado en los diarios de la época, que, de acuerdo a ley, debían publicar la relación de las Mesas Receptoras de Sufragio con la información de los rangos de las libretas electorales. Esta información ha permitido reconstruir parte de esta experiencia en varias partes del país, como Arequipa y Cusco. Así, se sabe que en la provincia del Cusco se establecieron mesas de sufragio exclusivas para mujeres, mientras que en Arequipa las mesas fueron mixtas.

La inscripción de las mujeres en el Padrón Electoral, sin embargo, más allá de su sentido inclusivo en términos de ciudadanía y representación, puso en evidencia las graves desigualdades existentes en el Perú en cuanto a acceso a la educación básica. Es decir, recogió perfectamente las frágiles condiciones de un país atravesado por una fuerte herencia conservadora y escasamente alfabetizado; problemas que afectaban de manera directa a las mujeres y más aún en zonas rurales. El proceso de la incursión de las mujeres en la política oficial, de esta manera, aunque marcó un hito importante en la historia electoral del país, ya que se inicia una tendencia creciente en la inclusión de nuevos electores, evidenció las desventajas históricas que afectaban la vida de las mujeres.

El 17 de junio de 1956 se escribió un capítulo nuevo para una democracia aún incompleta y con vicios oligárquicos, poco competitiva y escasamente representativa. No obstante, muchas mujeres letradas reforzaron con su voto su derecho político a elegir y ser elegidas. El Perú empezaba a ser más inclusivo, situación que sería más extendida en las elecciones generales de 1980 con el retorno de la población analfabeta al Padrón Electoral.

CAPÍTULO VII

REGISTRO ELECTORAL E
INCLUSIÓN CIUDADANA:
LA ELABORACIÓN DE UN
PADRÓN ELECTORAL EN
UN CONTEXTO DE
REFORMAS (1977-1980)

REGISTRO ELECTORAL E INCLUSIÓN CIUDADANA: LA ELABORACIÓN DE UN PADRÓN ELECTORAL EN UN CONTEXTO DE REFORMAS (1977-1980)¹

—◇— JOEL SEGURA CELIS —◇— ODALIS VALLADARES CHAMORRO —◇—

En 1979, la Asamblea Constituyente modificó los criterios para acceder a la ciudadanía, estableciendo como requisito para ejercer el derecho al voto la mayoría de edad a los 18 años. Con esta medida se eliminó la exclusividad del sufragio para quienes sabían leer y escribir. Esta novedad significó la reincorporación en el Registro y Padrón Electoral de un importante sector de población analfabeta que desde la reforma de 1896 había permanecido despojada de sus derechos políticos.

Esta inclusión, que se puso de manifiesto en las elecciones generales de 1980, fue parte de un proceso institucional que se inició en la segunda mitad de la década de 1970, cuando el gobierno militar empezó a adoptar medidas de carácter registral para identificar a los iletrados. Sin embargo, y como se desarrolla en este capítulo, los factores que contribuyeron a ello fueron diversos: presiones políticas, crecimiento demográfico, migración y urbanización.

1. Contexto político y social

El 10 de junio de 1962 las tres más importantes fuerzas políticas del momento compitieron por llegar a la presidencia: el Partido Aprista Peruano, el Partido Acción Popular y la Unión Nacional Odriísta. La expectativa era grande, especialmente, entre los partidarios de Víctor Raúl Haya de la Torre, candidato que participaba por el APRA luego de treinta años de veto. Los resultados, sin embargo, no permitieron la proclamación de un ganador. Ninguno de los candidatos alcanzó el porcentaje mínimo de votos requerido de acuerdo a ley. Quedaba, entonces, en manos del Congreso, definir la elección.

Pero, este desenlace nunca sucedió. El 18 de julio una Junta Militar de Gobierno, encabezada por el general Ricardo Pérez Godoy depuso al presidente Manuel Prado Ugarteche, anulando, inmediatamente, el proceso electoral a través del *Decreto Ley n.º 14170*.

¹ Los autores agradecen la colaboración de Lourdes Silva Flores y Erick Meza Chávez por el acopio de algunas fuentes que se presentan en este capítulo.

Más allá de las pugnas políticas, el desarrollo de estos eventos significó el inicio de un proceso de reformas en el ámbito del sistema electoral. La necesidad de contar con un nuevo Registro Electoral era apremiante no solo para la ejecución de los comicios, sino dada la necesidad de mejorar la gestión de estos procesos. Bajo estas aspiraciones, el 25 de septiembre de 1962, el gobierno militar creó el Registro Electoral del Perú (Decreto Ley n.° 14207) y, meses después, el 5 de diciembre, aprobó el Estatuto Electoral (Decreto Ley n.° 14250) que se constituyó en el marco regulador de las elecciones generales del 9 de junio de 1963, que dieron por ganador al arquitecto Fernando Belaunde Terry.

Cinco años después, sin embargo, el golpe de Estado de octubre de 1968, clausuró el desarrollo de la democracia en el país, aunque las actividades electorales continuaron su dinámica de acuerdo a ley, a cargo del Registro Electoral.

La llegada al poder del general Francisco Morales Bermúdez, en agosto de 1975, después del golpe de Estado al interior de las Fuerzas Armadas, marcó una nueva etapa en el desarrollo de las actividades registrales, pues el plan Túpac Amaru, diseñado para el periodo 1977-1980 (El Peruano, 6 de febrero de 1977, pp. 1-4), incluyó el tema “Población” como uno de los asuntos que la segunda fase del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas consideraba necesario atender con prioridad.

¿Qué había pasado en el Perú entre 1962, cuando se creó el Registro Electoral, y 1975, cuando la necesidad de implementar una política de población empezó a cobrar importancia para los militares? Después de anular las elecciones en las que el Partido Aprista Peruano había obtenido la mayor votación de la mano de Haya de la Torre, los generales golpistas que derrocaron al presidente Manuel Prado convocaron a un nuevo proceso. Mientras asumieron el gobierno, no obstante, los militares realizaron una reforma agraria en la zona sur del país, en la provincia de La Convención, Cusco, con el objeto de impedir la expansión de las tomas de haciendas y de revueltas campesinas que derivaran en una insurrección guerrillera de estilo castrista.

En 1963 el electo presidente Fernando Belaunde Terry, candidato reformista, que había competido con el Partido Aprista de Haya de la Torre y el partido del ex dictador Manuel A. Odría, tuvo la delicada labor de impulsar las reformas que se habían adelantado entre 1962 y 1963. Los militares confiaban que el gobierno civil y democrático de Belaunde las ejecutaría. El presidente, sin embargo, no contaba, entonces, con la mayoría parlamentaria para hacerlas —dada la oposición de la alianza conservadora del partido de Odría y de Haya de la Torre—, viendo colapsar sus propósitos en medio de un contexto de actividades guerrilleras izquierdistas a cargo del MIR y el ELN. Finalmente, fue derrocado el 3 de octubre de 1968 por el general Juan Velasco Alvarado, quien gobernó hasta 1975, un periodo de siete de los doce años del régimen militar. Las reformas de esta primera etapa abarcaron el ámbito económico, social, cultural y la expansión del Estado, llegando a cambiar el rostro del país oligárquico y altamente excluyente por uno menos desigual, pero no exento de dificultades económicas, sociales, culturales y políticas.

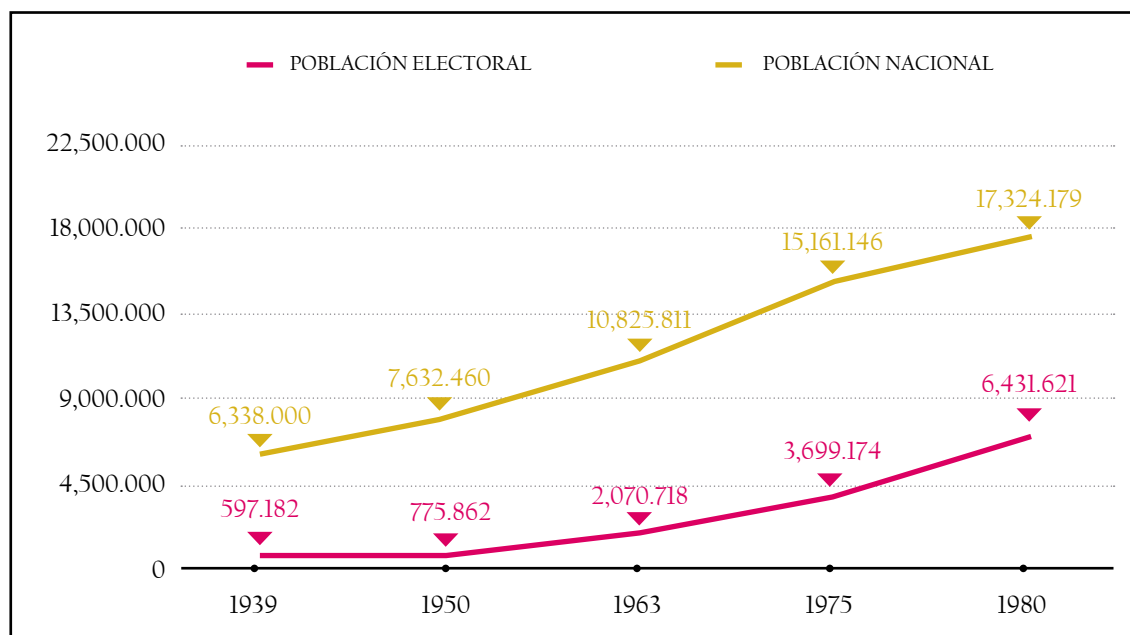
El gobierno de Velasco se caracterizó por hacer reformas que buscaban satisfacer las necesidades de una población que se había multiplicado aceleradamente en menos de treinta años, en un escenario de innovaciones educativas, de salubridad, de expansión del mercado y carreteras; y de procesos migratorios que desencadenaron la

urbanización masiva y el crecimiento de las ciudades del interior y de la costa, como Arequipa, Lima y Trujillo. En buena parte, estas transformaciones obligaron a los gobiernos militares a empujar las reformas como una necesidad insoslayable para la adaptación del aparato público estatal, pues, la presión de la población desbordaba la oferta del Estado. En ese contexto, y luego de la caída del gobierno de Velasco en 1975, estas presiones se mantuvieron y, en algunos casos, llegaron hasta agudizarse, dada la explosión de deseos y expectativas que las reformas habían despertado entre las diferentes regiones y sectores de la sociedad.

Uno de los temas del Área Social al que se prestó atención fue, precisamente, “Población”. La necesidad de establecer los medios para identificar a la creciente población del país resultaba apremiante hacia la década de 1970. La explosión demográfica que atravesaba el Perú se había hecho evidente desde el censo de 1940. La población electoral, además, se había incrementado con la inclusión del voto femenino desde 1956 (véase gráfico 2). Esta situación, sumada al creciente proceso migratorio hacia las ciudades y de urbanización, aceleraban la demanda de servicios del Estado.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN NACIONAL Y ELECTORAL. 1939-1980



FUENTE: INEI, 2001; JNE, 2017.

Atender las necesidades básicas del país fue una tarea que rebasaba las capacidades del Estado. Para hacer frente a esta situación, el plan Túpac Amaru, propuesto tempranamente por el gobierno del general Francisco Morales Bermúdez, para resolver los problemas no resueltos por el plan Inca —un tardío programa de gobierno presentado por el régimen de Velasco para acallar los rumores de la ausencia de un proyecto consistente con las medidas implementadas desde 1968—, planteaba, precisamente, en el sexto punto, referente al lineamiento con respecto al tema “Población”, la necesidad de “Establecer la identificación civil obligatoria para una mejor evaluación poblacional”.

El objetivo era identificar cuantitativa y cualitativamente a la población nacional como una política de Estado. Antes de esa implementación, existía un registro electoral que apenas contenía la información de los ciudadanos con derecho al voto y cuya administración estaba en manos del Jurado Nacional de Elecciones. El vacío correspondía, entonces, a la falta de un registro de las personas analfabetas que, si bien figuraban en cifras dentro de las estadísticas, no contaban con un medio de control que indicara medianamente su existencia para el Estado. En un contexto en el que no existía el derecho al voto para este sector, la ausencia de un registro que contuviera información sobre los iletrados fue un problema grave que se sintió con sus nefastas consecuencias durante el período del conflicto armado interno.

A. La Asamblea Constituyente de 1978

El 5 de octubre de 1977, en medio de un escenario de transición democrática después de nueve años de intervención militar, el general Francisco Morales Bermúdez convocó a elecciones para formar una Asamblea Constituyente. El objetivo era elaborar una nueva carta magna que debía contener, especialmente, “las disposiciones que institucionalicen las transformaciones estructurales que viene llevando a cabo el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada” (Decreto Ley n.º 21949, art. 2). La nueva Constitución, además, debía:

“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...” (Decreto Ley n.º 21949).

Las elecciones para la Constituyente se realizaron el 18 de junio de 1978. Se eligieron a cien representantes. Participaron el Partido Aprista Peruano, el Partido Popular Cristiano y otras agrupaciones de izquierda. Acción Popular, liderada por Fernando Belaunde, se abstuvo de participar. El PAP obtuvo la mayoría parlamentaria con el 35% de la votación, mientras que el PPC obtuvo el 24%. En el voto preferencial destacó Hugo Blanco, líder de orientación trotskista, quien postuló como parte de la coalición de izquierda: Frente Obrero Campesino, Estudiantil y Popular, FOCEP (Contreras & Cueto, 2000, p. 323). La Asamblea se instaló el 28 de julio de 1978 y fue presidida por Víctor Raúl Haya de la Torre.

La Constituyente abordó diversos temas como parte de sus debates, entre los cuales uno de los más importantes fue la concesión del voto a los analfabetos, sector de la población que desde la reforma electoral de 1896 había sido privado de este derecho. La centralidad de este tema obedecía, además, a que para entonces, uno de cada cinco habitantes era analfabeto en el Perú (Ibíd., p. 324).

La nueva carta magna fue promulgada el 12 de julio de 1979. Entre sus disposiciones en materia electoral estableció el derecho a la ciudadanía a partir de los 18 años (art. 65), así como estar inscrito en el Registro Electoral como único requisito para ejercer el derecho al sufragio. De esta manera, desde entonces, quedaba establecido el nuevo carácter del voto: personal, igual, secreto y obligatorio hasta los setenta años, convirtiéndose en facultativo después de esa edad. Ya no era necesario saber leer y escribir para poder votar. El reto para el Estado, en esas circunstancias, era integrar a la población analfabeta al Registro Electoral en el menor tiempo posible dada la proximidad de las elecciones generales.

2. El retorno de la democracia: las elecciones generales de 1980

El 30 de julio de 1979, con el objetivo de culminar el proceso de transición democrática, el gobierno militar anunció la convocatoria a elecciones generales para el 18 de mayo de 1980. Era un proceso en el que se debía elegir presidente, primer y segundo vicepresidente, senadores y diputados (Decreto Ley n.° 22622). Los comicios fueron regulados a través de la norma *Aprueban normas y regirán para las elecciones generales del próximo año*, del 27 de agosto de 1979 (Decreto Ley n.° 22652). Esta normativa contenía, básicamente, una serie de modificaciones al Estatuto Electoral de 1962.

Finalmente, la Junta Militar también estableció plazos de cierre para las inscripciones en los registros: tanto en el Registro Electoral del Perú como en el Registro de Identificación de los ciudadanos que no sepan leer y escribir, de reciente creación. Ambos debían suspenderse en toda la república el 18 de diciembre de 1979 (Decreto Ley n.° 22766). Esto significó un plazo de cinco meses para la preparación del proceso electoral hasta su ejecución el 18 de mayo de 1980.

El proceso se desarrolló en un contexto marcado por el control de los medios de comunicación por cuenta del gobierno y por un despliegue de violencia generado por las fuerzas políticas en campaña (ONPE, 2005, p. 25). El ambiente era de gran desconfianza e incredulidad sobre la transferencia del poder del gobierno militar a la civilidad. Además, el temor de volver a repetir la experiencia de las elecciones de 1962, en las que ninguno de los candidatos alcanzó el 36% mínimo de los votos válidos requerido, acechaba el escenario.

Una nota en el diario *El Peruano* ayuda a entender un poco más las implicancias de los hechos suscitados:

Doce años sin elecciones crean cierto vacío y confusión en el ambiente de la política. Esta situación se vuelve dramática cuando al cabo del tiempo transcurrido la Fuerza Armada fija fecha para que se cimente el Estado de derecho en el Perú, tarea eminentemente civil que se iniciará el próximo 28 de julio. Muchas son las interrogantes que suscita el proceso electoral en marcha. Algunas de ellas relacionadas con el presumible comportamiento de los electores, de acuerdo a patrones políticos anteriores a 1968 para unos a los que de la elección de la Asamblea Constituyente para otros.

Pero, además, estas interrogantes se complican —sea cual fuera el patrón político utilizado para explicarlos— por esos dos hechos novedosos: la incorporación de los analfabetos al universo electoral y la reducción de la edad mínima para votar; hecho este último que permitió a los mayores de 18 años sufragar para la elección de la Asamblea Constituyente, pero que no ha sido analizado con detalle y precisión... (El Peruano, 23 de marzo de 1980, p. 4).

Pese a la incertidumbre, las elecciones, finalmente, tuvieron un desarrollo con relativa normalidad, aunque se registraron graves denuncias de irregularidades en varias partes del país y demoras en el escrutinio, llegando, inclusive, a realizarse pedidos para anular las elecciones (ONPE, 2005, pp. 37-38). Los candidatos que postularon a la presidencia fueron el arquitecto Fernando Belaunde Terry, por Acción Popular, que obtuvo el 42% de la votación, —y asumió nuevamente la presidencia—; Armando Villanueva, por el APRA, que obtuvo el 28%; Luis Bedoya Reyes, del Partido Popular Cristiano, que alcanzó el 11% y diversos líderes de pequeños partidos de izquierda.

Los resultados de las elecciones al Congreso también favorecieron a Acción Popular, que obtuvo en la Cámara de Senadores el 40% de los escaños, seguido del APRA con el 28%, el PPC con el 9%, entre otros. En la Cámara de Diputados, AP obtuvo el 39%, seguido del APRA con el 26%, el PPC con el 10%, el UNIR con el 5%, entre otros (ONPE, 2005, p. 39).

La población que sufragó en estos comicios fue de 6 431 621, de ella 832 846 eran analfabetos y 20 796 fueron votos de residentes en el extranjero, que participaban por primera vez. El total de habitantes en el país era de 17 324 179 (JNE, 2017, p. 191).

3. Vías finales de una mayor inclusión

La incorporación de las mujeres a la ciudadanía en 1955, a través de la Ley n.º 12391, fue una de las disposiciones más inclusivas en materia de derechos políticos del siglo XX hasta antes de la reincorporación de los analfabetos dentro de la población electoral en 1979.² Esta apertura significó un gran avance para el sistema democrático peruano en materia de igualdad de derechos, que fue reflejada en el entorno institucional, pues implicó la incorporación de modificaciones en el Registro Electoral.

² La inclusión de la población electoral femenina como parte del Registro Electoral demandó la inversión de S/. 5'693,888.20 (Ley n.º 12468).

Pero el sentido de inclusión ciudadana cobró mayor trascendencia en 1979, cuando el Congreso Constituyente debatió como tema de fondo el derecho al voto para los analfabetos. La aspiración de devolver la ciudadanía a este sector de la población, —marginado del sistema electoral desde la reforma de 1896—, se puso de manifiesto en el discurso inaugural a cargo del presidente de la Constituyente, Víctor Raúl Haya de la Torre, el 28 de julio de 1978, cuando se refirió a la expresa exclusión del Partido Aprista de la política nacional, situación análoga a la de los analfabetos:

Y si en la Constitución de 1933 se colocó un artículo con el expreso propósito de excluir de sus derechos políticos a quienes profesaban el ideal de la integración continental, en la Carta Política que elabore esta Asamblea, habrá de aparecer el artículo que nos reconozca como parte integrante del pueblo-continente indoamericano. Este solo cambio ilustra sobre la magnitud de la evolución consumada y de las profundas diferencias que median entre una época de predominio dictatorial y oligárquico y otra de despertar y presencia del pueblo, como tal, no admite condicionamiento (Haya, 1978, p. 1).

(...) Esa reconciliación indispensable, debe efectuarse, tan pronto la Constitución esté promulgada, en el seno de un nuevo orden institucional y a través de elecciones con voto universal y secreto, donde participen todos los peruanos, mayores de 18 años, sepan o no leer y escribir” (Haya, 1978, p. 5).

La restitución del voto para los analfabetos después de más de ocho décadas de exclusión de los procesos electorales fue, en efecto, uno de los temas principales de debate al interior de la asamblea. Su discusión implicó revisar los artículos de la Constitución de 1933. Entre ellos, el que especificaba “gozan de derecho de sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir...” (art. 86).

La discusión plasmada en el Diario de los Debates de 1979 da cuenta de las posiciones al interior de la Asamblea con respecto al proyecto constitucional de reforma electoral presentado por la comisión encargada de su redacción. Para Luis Alberto Sánchez, representante del APRA, esta inclusión, aparentemente, era el sentir de todos los constituyentes, de acuerdo con sus palabras:

Hay algo en lo que estamos de acuerdo todos, y es la primera vez que se registra constitucionalmente: son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. No se dice que sepan leer y escribir, ni que tengan riqueza ni nada; basta tener dieciocho años para ser ciudadano del Perú: y se agrega que es inherente a la ciudadanía el derecho de sufragio. Por consiguiente todo peruano mayor de dieciocho años tiene derecho al sufragio (Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1979, p. 341).

La posibilidad de modificar la normativa bajo estos términos generó la oposición del Partido Popular Cristiano que no consideraba adecuado, todavía, otorgar la ciudadanía a los analfabetos para las elecciones generales de 1980.

Una lectura de los argumentos de los representantes del PPC refleja la visión compartida al interior de esta agrupación sobre la población analfabeta: era un sector nulamente integrado al país por no tener la habilidad de la escritura, pero más que ello, por poseer una cultura distinta. por ser una “nación diferente” más allá de ser un sector iletrado (Nugent, 2015). La propuesta planteada por el PPC frente a esta realidad fue sostener una fórmula intermedia, que consistió en otorgarles el voto pero solo para el ámbito municipal y de una participación de no más del 20% tratándose de las elecciones generales (Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1979, p. 360), es decir en una proporción que no pudiera representar una amenaza política.

Pero el argumento más radical para limitar el voto y la participación política de los analfabetos fue el sostenido por Clohald Salazar Penailillo, quien hizo referencia a la inferioridad, sustentada en las capacidades cerebrales (y mentales) del iletrado. De acuerdo con este razonamiento en el cerebro del iletrado:

no existen las áreas o segmentos correspondientes a estas dos formas de conocimiento [científico y político], por tanto, científicamente por carecer de estas, está prohibido de discernir sobre los destinos políticos del país, es decir no cuenta con los órganos indispensables que le permitan esta facultad. En estas circunstancias otorgarle el voto es simplemente demagógico, irresponsable y antiperuano porque se estaría premiando al analfabeto, en vez de estimularlo para que se alfabetice (Diario de los Debates de la Asamblea Constituyente de 1979, p. 165).

Pese a que en 1979 las percepciones sobre cualquier tipo de superioridad o inferioridad basada en este tipo de argumentos parecían desterradas, la intervención del constituyente evidencia la persistencia de estos discursos hoy erradicados del debate político.

Sin embargo, el peso de las posiciones a favor de la aprobación del sufragio universal a partir de los 18 años, fue lo que primó al momento de determinar la votación en la Asamblea Constituyente. El consenso alcanzado frente a este tema, además, formó parte de la coyuntura de la tercera ola democratizadora que sacudió al continente (y al mundo) desde inicios de la década de 1980,³ de manera que la inclusión de los analfabetos se hizo mucho más necesaria con miras a construir un sistema político más legítimo (Lazarte, 2007).

³ En el ámbito latinoamericano, exceptuando Uruguay, que fue el primero en establecer el voto universal obligatorio en 1917 como parte de un proyecto de reforma constitucional, el proceso de democratización pasó por altibajos y momentos de considerable avance. El voto universal se estableció en Argentina en 1949; en Bolivia como resultado de la Revolución de 1952; en México en 1953 y en Chile en 1958.

Finalmente, una vez reincorporada la población analfabeta a la ciudadanía, la limitación del derecho al voto quedó pendiente para los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales en servicio. Una restricción que tenía larga data y que no terminaría de absolverse sino hasta algunas décadas después. En general, quienes ocupaban cargos militares no estaban posibilitados para votar y así lo habían establecido las constituciones y reglamentos electorales como se ha señalado en los capítulos anteriores.

4. El Registro Electoral

El 25 de septiembre 1962 la Junta Militar encabezada por el general Ricardo Pérez Godoy promulgó el *Decreto Ley n.° 14207* titulado *Registro Electoral del Perú*. Se trató de una normativa que creaba y regulaba el renovado Registro Electoral. Su elaboración corrió a cargo de una Comisión Jurídica Especial que, además, debía preparar un nuevo Estatuto Electoral.

La necesidad de contar con un nuevo Registro Electoral era apremiante no solo para la ejecución de los procesos electorales sino dada la necesidad de mejorar la gestión electoral. Se buscaba que la institución del Registro Electoral fuera regida “por disposiciones especiales que aseguren su organización técnica y su integridad” (Decreto Ley n.° 14207) pues el objetivo era contar con un organismo autónomo y eficiente que garantizara elecciones libres y auténticas. Bajo estos preceptos, el Registro Electoral del Perú se convirtió en el ente que asumió el manejo del registro electoral, establecido décadas atrás por el artículo 88 de la Constitución de 1933. Definido como “permanente y público”, la organización y funcionamiento de esta entidad fueron regidos por el Decreto Ley de su creación y un reglamento, que fue aprobado mediante *Decreto Supremo n.° 39* el 19 de octubre de 1962.

Un aspecto de suma importancia fue el establecimiento de plazos para su renovación, cada quince años a partir del 15 de diciembre de 1962. De ser así, su renovación debía realizarse en diciembre de 1977. Los fines del Registro Electoral del Perú, establecidos de acuerdo con el *Decreto Ley n.° 14207* (art. 3) eran básicamente tres:

- » inscribir a los ciudadanos con derecho a sufragio;
- » otorgar a los inscritos la correspondiente Libreta Electoral;
- » formar la Estadística Nacional de Electores.

El esfuerzo desplegado alrededor de este registro evidenció el lugar trascendental que ocupaba en la discusión. Este interés no se había visto desde 1915, cuando se estableció el uso del registro militar con fines electorales. La realización de esta reforma fue evidentemente necesaria después de la concesión del voto a las mujeres en 1955, siendo percibida como un aire renovador y una señal de avance democrático y de libertad electoral (Paniagua, 2003, p. 63).

A pesar de que la ley de creación del Registro Electoral del Perú fue modificada posteriormente,⁴ sus procesos no se alteraron significativamente, de manera que para la elección de la constituyente en 1978 y los comicios de 1980, estos se llevaron a cabo sin mayores modificaciones. La inscripción en el Registro Electoral para la elección de la Asamblea Constituyente fue establecida hasta el 31 de enero de 1978, ampliándose posteriormente hasta el diez de febrero del mismo año (Decreto Ley n.º 22080). La normativa que sí fue modificada fue el Estatuto Electoral para llevar a cabo las elecciones generales de 1980.

De acuerdo con su ley de creación, el Registro Electoral del Perú debía establecerse con la elección de un Director General, —quien era el jefe de todas las oficinas de registro y asumía la responsabilidad de su elaboración—; para designarse después a los registradores provinciales y distritales; y, finalmente, contar con la aprobación del proyecto de las oficinas de Registro Electoral, propuesto por su director ante el JNE. Una vez concluida esta fase, se ponía en marcha el procedimiento de elaboración del “Registro Central” (art. 5, 11 y 12).

La inscripción de los electores en los “libros de inscripción” debía realizarse en fechas establecidas. Se estipuló que cada libro debía contar con doscientos folios enumerados correlativamente y en cada folio se debía colocar la partida de inscripción y la Libreta Electoral del ciudadano (art. 28) o la Credencial de Inscripción del Registro de Identificación de Analfabetos, documento agregado a partir de la normativa titulada *Aprueban normas y regirán para las elecciones generales del próximo año*, de 1979 (art. 5). Cada libro, además, debía contar con un anexo en el que se ordenaba alfabéticamente a los inscritos especificando su número de partida de inscripción. Estas partidas ubicadas en los libros, denominadas “partidas de inscripción fija”, pasaban a ser parte de los “Archivos Distritales”; asimismo, se elaboraban tres boletas desglosables —a manera de copias— que formaban parte de los archivos provinciales, departamentales y del Archivo General de la Oficina Central, respectivamente.

Sin embargo, la ley del Registro Electoral de 1962 anotaba también la insuficiencia de las partidas de inscripción como medio para validar los requerimientos que debía cumplir cada inscrito para ejercer el derecho al voto, según el artículo 86 de la Constitución. Por ello, a la vez que se llenaban los libros de inscripción, se empleaba también una ficha dactiloscópica que debía agregarse al “registro dactiloscópico del Archivo General” (art. 29). El uso de la huella dactilar como elemento permanente de identificación de los ciudadanos para los procesos electorales es una práctica vigente hasta el día de hoy.

⁴ Dos normas que modificó el Decreto Ley n.º 14207 fueron el Decreto Ley n.º 21901 de 1977, que estipuló la renovación del Registro Electoral cada veinte años cuando originalmente era cada quince; y el Decreto Ley n.º 21979, también de 1977, que especificó la regularización de los electores que cambiaron de domicilio y las prórrogas en etapas de elección.

Entre los elementos de identificación requeridos para formar parte del libro de inscripción figuraron una copia certificada de la partida de matrimonio del Registro Civil o copia certificada judicial firme de emancipación, si es que el solicitante era menor de 21 años pero era casado —aunque eso cambió luego de la modificación que estipuló la mayoría de edad a los 18 años—; el título de nacionalización en caso de ser extranjero nacionalizado; la libreta de inscripción militar o tarjeta de servicio militar o la libreta de matrícula de servicio militar en caso de estar obligado a poseer uno de estos documentos según la *Ley del Servicio Militar*, y por último, la Libreta Electoral o la credencial de inscripción en el caso de los analfabetos (Decreto Ley n.° 22652, art. 5).

La Libreta Electoral había comenzado a ser utilizada desde 1931, con la creación del JNE durante la Junta de Gobierno presidida por Samanez Ocampo. Era un documento que se entregaba a los varones mayores de 21 años de acuerdo a ley. Hacia 1963, era conocida popularmente como la “libreta de tres cuerpos”. Era elaborada en cartulina folcote y doblada como un tríptico; en su cara principal figuraba el distrito, la provincia y el departamento del elector. También contenía el número del libro en el que se registraban los datos del elector y, por supuesto, el número de siete dígitos que la identificaba. Los otros datos consignados eran los nombres y apellidos del elector, estatura, estado civil, grado de instrucción, fotografía y huella digital. Por último, contenía los cuadros de las constancias de sufragio. La centralidad de este documento fue especificada en el artículo 60 del *Decreto Ley n.° 14207* que, de forma específica señalaba: “la Libreta Electoral constituye el único título de sufragio del ciudadano”, asimismo, es la “cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos y, en general, para todos los casos en que por leyes, decretos o reglamentos fuere requerida”.

Continuando con el proceso de inscripción, el mismo día en que terminaba esta etapa, los registradores de todo el país debían informar a la Dirección General la cantidad de ciudadanos inscritos, especificando la numeración desde la primera hasta la última partida; y confirmando dichos datos mediante un oficio (art. 53).

El siguiente paso era la depuración del Registro Electoral. Esta labor consistía en excluir, de forma definitiva o temporal, a las inscripciones que tuvieran alguna irregularidad o fueran de personas que no tenían el derecho a votar de acuerdo a ley, como los militares o presidiarios. Esas irregularidades correspondieron, también, a inscripciones de personas fallecidas, con algunos datos incompletos como la firma, inscripciones múltiples o inscripciones de ciudadanos declarados judicialmente ausentes, entre otros (art. 67). Luego de realizada la depuración, la Dirección General de Registro debía publicar mensualmente en el diario *El Peruano*, así como en periódicos locales, la relación de los ciudadanos excluidos definitivamente o transitoriamente de este registro. En caso de no publicarse por estos medios se debía recurrir a carteles colocados en lugares públicos en cada distrito (art. 78). Una vez terminada la depuración y publicada la relación de los ciudadanos excluidos, la Dirección de Registro Electoral publicaba la estadística de electores, clasificada por departamentos, provincias y distritos.

Debe entenderse que la ley del Registro Electoral formaba parte de los procesos encaminados a modernizar esta gestión, que debían garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos. Su vigencia hacia la década de 1970, pese a la inexistencia de procesos electorales por la dictadura, representa la continuidad de un objetivo que el gobierno militar de la segunda fase mantuvo con respecto al régimen de la primera etapa y que era el mantener las reformas institucionales modernizadoras del Estado implementadas con anterioridad.

5. El Registro de Identificación de los ciudadanos que no sepan leer y escribir

Mientras los constituyentes debatían la nueva carta magna y mucho antes de plantearse la discusión sobre el derecho al voto para la población analfabeta, el 12 de diciembre de 1978, el gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez, siguiendo los lineamientos del plan Túpac Amaru con respecto al tema Población, estableció la creación del Registro de Identificación de los Ciudadanos que no sepan leer y escribir (Decreto Ley n.° 22379).

El desconocimiento de quiénes conformaban ese importante segmento de población analfabeta que se sabía existente en el país, a través del último censo de población realizado en 1972,⁵ creó la necesidad en el Estado de organizar este Registro de manera “que coadyuve al logro de los objetivos señalados para el Área Social y que sirva de base a futuros requerimientos de orden legal”. La inscripción en el Registro de Identificación era obligatoria para los varones y mujeres que no supieran leer ni escribir en ningún idioma o dialecto, a partir de los 18 años de edad (art. 3). La omisión a la inscripción quedaba sancionada con S/. 200.00 de multa (JNE, 1979, p. 18).

Se estableció que el Registro de Identificación debía organizarse bajo la dirección del Jurado Nacional de Elecciones, “por disponer este de personal capacitado para tal efecto y de oficinas en la mayoría de los distritos de la República” (Decreto Ley n.° 22379). El JNE también debía dictar las disposiciones referentes para la inscripción, las impugnaciones, la depuración y las sanciones respectivas (art. 2). Asimismo, se estipuló que los ministerios de Educación, del Interior, de Guerra, de Marina, de Aeronáutica, de Agricultura y Alimentación, de Transporte y Comunicaciones, y el Instituto Nacional de Estadística debían prestar apoyo al JNE para la formación, organización y funcionamiento del Registro de Identificación (art. 4).

Las medidas establecidas para la aplicación del mencionado Decreto Ley, fueron publicadas el 16 de enero de 1979 bajo el título *Disposiciones Legales sobre el Registro de Identificación de los Ciudadanos que no sepan leer y escribir* (JNE, 1979). Entre las principales disposiciones figuraron que el Registro de Identificación funcionaría a cargo del Director del Registro Electoral del Perú, bajo la dependencia del JNE, de los Registradores Electorales provinciales, de los Registradores Electorales distritales y de grupos operativos móviles en los distritos respectivos.

⁵ El censo 1972 fue el VII Censo Nacional de Población y el II de Vivienda, se realizó el 4 de junio de 1972. Los resultados indicaron que la población total del Perú fue de 14,121,564 habitantes y que se censaron 3,014,844 viviendas. El VIII Censo Nacional de Población y el III de Vivienda, se levantaron el 12 de julio de 1981. Sus resultados indicaron una población de 17,762,231 habitantes y 3,651,976 viviendas (INEI, 2007).

De acuerdo con el artículo 22 de las Disposiciones Legales, la identidad del ciudadano analfabeto se podía acreditar con:

- » Copia certificada de la partida de nacimiento o de matrimonio otorgada por el Registro Civil o de nacimiento otorgada por los agentes municipales de las comunidades nativas o de las comunidades campesinas, en su caso.
- » Copia legalizada de la partida de bautismo o de matrimonio religioso.
- » Boleta de inscripción en el Registro Militar.
- » Libreta de inscripción en el servicio militar.

Además, era necesario presentar cinco fotografías tamaño carnet y, para hacer válida la inscripción, era indispensable contar con las impresiones dactilares, salvo que se careciera de manos. Una vez inscrito, el ciudadano obtenía su respectiva credencial de analfabeto (JNE, 1979, p. 20), elaborada de cartulina valorada de color rosado.

Como parte del procedimiento de inscripción, cada registrador debía fijar diariamente dentro de su oficina, en un cartel visible al público, la lista de ciudadanos inscritos el día anterior, indicando el número de inscripción y el domicilio, debiendo conservar en el Archivo, copia de dicha lista. Los carteles debían permanecer expuestos al público hasta 15 días después de las inscripciones (JNE, 1979, p. 21).

Se estableció que el JNE señalaría la fecha de inicio de las inscripciones tan pronto como los elementos del Registro y los útiles correspondientes fueran impresos y distribuidos en la República. El plazo para la inscripción sería de 90 días calendario a partir de la fecha de apertura (JNE, 1979, p. 22). El Registro, finalmente, fue abierto el 2 de abril de 1979 y fue anunciado en algunos diarios, que hicieron énfasis en la obligatoriedad de registrarse (El Comercio, 18 de abril de 1979, p. 1).

Para llevar a cabo este proceso, el JNE publicó la *Cartilla de Instrucciones para los Registradores del Registro de Identificación de los ciudadanos que no sepan leer y escribir* (JNE, 1979b). Este documento especificaba los pasos que debía seguir el personal encargado de registrar a los “peruanos, varones y mujeres” que no sabían leer ni escribir, a partir de los 18 años de edad. Era un instructivo que señalaba los documentos requeridos para la inscripción en el Registro de Identificación, especificaba quiénes no podían ser parte de él, así como los plazos y las sanciones.

Es importante indicar que, dadas las características bajo las cuales se hizo este registro, —teniendo como eje de elaboración la integración de un sector que probablemente no había tenido, en muchos casos, un contacto directo y formal con el Estado y su administración pública civil—, esta era la primera vez que se establecía, en casi un siglo, un contacto inclusivo con el Estado. En cierto modo, una normativa de este tipo significó una revolución en el ámbito del registro de ciudadanos y una apertura en la conciencia de los individuos de la

existencia del Estado en su vida cotidiana. Esta última situación debe entenderse en el contexto de la ruptura del régimen oligárquico y su sustitución por un Estado que, al mismo tiempo que pretendía ser más inclusivo, buscaba, por otro lado, regular a una población que se concentraba en áreas rurales y marginales de las ciudades. Para los nuevos ciudadanos registrados, esto significaba tener más conciencia de sus vínculos legales y formales con el Estado y, a través de él, con la nación.

Finalmente, cabe resaltar la temprana identificación, por parte del régimen militar, del iletrado como “ciudadano”, pese a que el uso de esta categoría fue empleada desde el nacimiento del sistema electoral moderno, principalmente, para identificar al individuo con derecho a sufragar. Este registro, además, era un registro civil, sin una connotación electoral explícita pues se estableció cuando la discusión sobre el voto para los analfabetos aún no se había debatido en la Asamblea Constituyente. No obstante, la normativa se adelantó a lo que esta estableciera después, al disponer que una copia del registro de analfabetos fuera destinada al Registro Electoral. Como se verá a continuación, las disposiciones del gobierno militar en materia registral conducían a preparar un registro cuya información, meses después, sería esencial para el desarrollo de las elecciones generales de 1980.

6. Del Padrón Electoral a la formación de las Mesas Receptoras de Sufragio

El Padrón Electoral adquirió el carácter técnico y nominal con el que se le conoce actualmente, en 1962, cuando se promulgó el *Decreto Ley n.º 14207* titulado del *Registro Electoral del Perú*. El Título VII de este marco normativo abordó, precisamente, los conceptos, procedimientos, instituciones y elementos que debían intervenir en la elaboración del Padrón Electoral así como su uso y carácter dentro de los procesos electorales.

Si bien el Padrón Electoral ya había aparecido de manera formal en el *Estatuto Electoral* de 1931, fue a partir del *Decreto Ley n.º 14207*, en el marco de la elaboración del *Estatuto Electoral* de 1962, que adquirió un papel más definido como parte de los procedimientos electorales. El empleo de la denominación Padrón Electoral, desde entonces, y finalmente, da cuenta de su rol en el desarrollo de los procesos electorales.

De acuerdo con el artículo 86 del *Decreto Ley n.º 14207*, el Padrón Electoral quedó establecido como el documento que contenía la relación de todas las inscripciones válidas del Registro Electoral debidamente ordenadas por distritos, provincias y departamentos. Se entendía que solo incluía a la población alfabetada. La información contenida correspondía a los nombres y apellidos de los ciudadanos, los números de inscripción de cada persona, un signo clave que indicara el grado de instrucción; y el distrito, provincia y departamento (art. 87).

La información electoral de la población analfabeta que debía ser incorporada al Padrón Electoral, formaba parte del Padrón General de Inscritos, elaborado a partir del Registro de Identificación de iletrados:

El Padrón General de los ciudadanos que no sepan leer contendrá la relación de todas las inscripciones efectuadas en la república, debidamente ordenadas por distritos, provincias y departamentos y se formulará a base de las boletas de inscripción remitidas a la Oficina Central del Registro, una vez que hayan sido depuradas (JNE, 1979, p. 24).

En este padrón se debía consignar el nombre y apellidos de los inscritos, el número de inscripción de cada uno y los nombres del distrito, provincia y departamento, observándose la numeración correlativa (JNE, 1979, p. 25). Finalmente, este padrón se debía extender en dos ejemplares: uno para archivar en la Dirección General del Registro Electoral y otro para remitirse al JNE.

La elaboración del Padrón Electoral fue un procedimiento previo a la conformación de las “Listas de Electores de las Mesas Receptoras de Sufragio”. Estas listas, —que debían ordenarse por distrito, según los libros de inscripción—, debían formarse sobre la base del Padrón Electoral cada vez que se convocaba a elecciones. En las listas figuraba la siguiente información: nombre del distrito, provincia y departamento; número de orden de cada elector, sus nombres y apellidos; número de inscripción electoral; un signo clave que indicara el grado de instrucción; una columna con secciones para la firma del elector; una columna más pequeña para anotar si el elector había votado o no, —que debía ser llenada por alguno de los miembros de mesa—, y una última columna para la impresión de la huella dactilar del votante (art. 89). Este proceso culminaba con la entrega de las listas originales y dos copias a los Jurados de Elecciones encargados de la designación del personal para las mesas de sufragio. Una cuarta copia era dirigida al Archivo General (art. 90).

Esta información electoral debía estar lista, según ley, dos meses antes de la fecha de elecciones, para disponibilidad de las instituciones correspondientes. Sin embargo, no podía ser de conocimiento de los electores. Su difusión recién se hacía pública días antes de los comicios, cuando el JNE la publicaba en el diario oficial *El Peruano* bajo la denominación de “Miembros de Mesa de Sufragio Sorteado”. Este tipo de anuncios electorales se había iniciado en 1931 cuando el JNE estableció la publicación de los rangos de las libretas electorales de los ciudadanos, la ubicación de los lugares de votación y la relación de los miembros de mesa. Era un trabajo distinto al de las listas de electores que también se publicaba indicando el número de Libreta Electoral según las mesas de votación (Decreto Ley n.º 8932).

Para las elecciones generales de 1980, ante la inclusión de la población analfabeta, las normas que rigieron el proceso (Decreto Ley n.º 22652) dispusieron la creación de mesas de sufragio específicas para estos electores. Estas mesas debían estar conformadas por seis miembros alfabetos de sus distritos correspondientes: tres titulares y tres suplentes y debían estar agrupadas en un determinado lugar para facilitar el acceso y votación (art. 15).

La información de los “Miembros de Mesa de Sufragio Sorteado” de acuerdo con el artículo 40 del *Decreto Ley n.º 14250* comprendía el número de identificación de las mesas de votación, el rango de las libretas electorales correspondientes a cada mesa y, por último, los datos de los miembros titulares y suplentes (véase figura 21 y 22) como fue el caso de la publicación aparecida en el *El Peruano*, correspondiente a las provincias de Huaral y Cañete con sus respectivos distritos.

FIGURA 23

MIEMBROS DE MESAS DE SUFRAGIO SORTEADOS. PROVINCIA DE HUARAL, 1980

[illegible]

FUENTE: *EL PERUANO*, 15 DE MAYO DE 1980.

FIGURA 24

MIEMBROS DE MESAS DE SUFRAGIO SORTEADOS. PROVINCIA DE CAÑETE, 1980

[illegible]

FUENTE: *EL PERUANO*, 15 DE MAYO DE 1980.

En síntesis, el análisis del Padrón Electoral para las elecciones de 1980 exige conocer y explicar los planteamientos que surgieron entre 1962, año de la creación del Registro Electoral del Perú, y 1977 cuando se llevó a cabo la reformulación del tema “Población” en el plan Túpac Amaru, y que fueron fundamento para la transición democrática que se dio desde 1978.

En ese sentido, el capítulo se ha concentrado en analizar las características de este registro en el periodo que va desde 1977 a 1980. Dicho tiempo histórico tiene que ver mucho con el Padrón Electoral en dos aspectos. El primero pasa por su consolidación como elemento esencial dentro del desarrollo de los procesos electorales, ubicándose en la etapa preelectoral; a pesar de que luego de la promulgación de los decretos n.º 14207 y n.º 14250, en 1962, solo se tuvo un comicio y, posteriormente, se tuvo que esperar más de diez años para la ejecución de nuevas elecciones.

Asimismo, el Padrón Electoral no solo fue una herramienta institucionalizada, también es un elemento interesante para entender este contexto caracterizado por la masificación urbana. En este sentido, se puede considerar que la elaboración del Registro Electoral de 1980 fue consecuencia de una serie de procesos que se gestaron entre 1962 y 1977 a través de reformas de las barreras que limitaban el ejercicio del derecho al sufragio ciudadano entre la población analfabeta; proceso que se hallaba atravesado por fenómenos estructurales de cambio demográfico, urbanización y expansión de los grupos sociales que no tenían derecho al voto pero que se convirtieron en una fuerte presencia política en la sociedad peruana, razón de fondo de las reformas que los militares asumieron entre 1968 y 1980, y que les correspondió a los gobiernos civiles y partidos políticos, retomar y continuar en el contexto de la transición democrática de 1980.

La elaboración del Registro Electoral supuso también una reformulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil peruana, a la que se le reconoció el estatus de ciudadanía efectiva, con derechos reales en el ejercicio del voto pero también en su relación cotidiana con el Estado, que venía a sustituir el poder dominante del gamonalismo hacendado en el área rural o a llenar el vacío que se había producido en las áreas marginales de las ciudades de reciente formación.

El impacto cultural que significó estar inscrito en el Registro y Padrón Electoral como ciudadanos con derechos, es uno de los varios aspectos que aún no se han estudiado en la vida del país, pero que se halla profundamente vinculado con los fenómenos de modernización y de inclusión estatal en la sociedad. Ese escenario abierto por las reformas de los militares y el proceso de transición democrática fue uno de los espacios afectados por el conflicto armado interno, que retrasó probablemente por varios años las posibilidades de modernización del Registro Electoral y de difusión de derechos en la sociedad peruana.

Donde
Hoy

PROVINCIA CHEPEN

090200
S. A. OLIVARES
GONZALES CACEDA 1079
Zelada Elsa Angelica
Antinori Luis Alejandro
Quezada Victor Feliciano

Sandra Edith
aria Nelly
Paulino

01 AL 19190400
Espinoza De Martinez
Akemina De Vasquez
Barrantes Cristian Luis

01 AL 19190600
Vasquez Arica Oscar
Ojeda Aponte Lulfa
Nehmad Valdivia Vitor

01 AL 19190800
Neclosup Quesquen
Alcantara Lache Guillermo
Peralta soriano Castolo

01 AL 19191000
Pastor Lopez Moises Servando
Chi Vigo Marcos Alberto
arrascue De Serrano Maximila

01 AL 19191200
Castañeda Coro Ezequias Felix
Morales Figueroa carlos Feliciano
Serrano Quiroz Walmer Jorge

01 AL 19191400
Cordova De Serrano Jesus Omeli
Arenalva Cesar Alfonso
Lorena Eliza

01 AL 19191600
Gamarra Perez Elizabeth
Cobba Juan Alberto
Romero Alfredo Marco Aure

01 AL 19191800
Ahumada Fernando
Peralta Baccera Rafael
Garcia Gomez Marieny

2º Linares Esquerra
3º Sapaico Esquerra
MESA: 095958
L.E. 19191401 AL 19191600
Presidente: Ahumada Cema Maria
Secretario: Uifo Ruiz Carmen Ang
Vocal: Cubas Párazaman Vicente Wilfredo

Suplentes:
1º Tapia Saldaña Gloria Isabel
2º Coronado Rodas Celia
3º Becerra Hernández Sonia Edit

MESA: 095959
L.E. 19191601 AL 19191800
Presidente: Gamarra Perez Elizabeth
Secretario: Malca Cobba Juan Alberto
Vocal: Yupanqui Romero Alfredo Marco Aure

Suplentes:
1º Ahumada Fernando
2º Peralta Baccera Rafael
3º Garcia Gomez Marieny

CAPÍTULO VIII

INCLUSIÓN Y TECNOLOGÍA EN EL PADRÓN ELECTORAL 1995-2019

Suplentes:
1º Diaz Bar
2º Ascoy Vegara
3º Serrano Chavary Victor Radi

MESA: 095967
L.E. 19193201 AL 19193400
Presidente: Delgado Carpio
Secretario: Tafur Vasquez Hayde
Vocal: Serrano Chavary Gladi

Suplentes:
1º Quiroz Briones Hayde
2º Quispe Quiroz Gilmer
3º Tafur Vasquez Santos

MESA: 095968
L.E. 19193401 AL 19193600
Presidente: Noblecilla R
Secretario: Vasquez ca
Vocal: Oza Alcantara

Suplentes:
1º Alva Guadalupe S
2º Cabanillas Diaz A
3º Salazar Gálvez V

MESA: 095969
L.E. 19193601 AL 19193800
Presidente: Uro
Secretario: De
Vocal: Rodas S

Suplentes:
1º Perez Vásc
2º Quito Mar
3º Fernando

MESA: 095970
L.E. 19193801 AL 19194000
Presidente: De
Secretario: De
Vocal: De

Suplentes:
1º Her
2º Ca
3º T

MESA: 095971
L.E. 19194001 AL 19194200
Presidente: De
Secretario: De
Vocal: De

Suplentes:
1º Her
2º Ca
3º T

MESA: 095972
L.E. 19194201 AL 19194400
Presidente: De
Secretario: De
Vocal: De

Suplentes:
1º Her
2º Ca
3º T

MESA: 095973
L.E. 19194401 AL 19194600
Presidente: De
Secretario: De
Vocal: De

Suplentes:
1º Her
2º Ca
3º T

INCLUSIÓN Y TECNOLOGÍA EN EL PADRÓN ELECTORAL 1995-2019

—◇— CARLOTA CASALINO

—◇— SANDRA MORALES

—◇— DANNY SANTA MARÍA

Introducción

El último capítulo de este libro aborda brevemente el periodo en el cual la preparación de los padrones electorales estuvo a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Es decir, desde 1995 hasta la actualidad. Este último periodo se caracteriza por una mayor especialización electoral expresada claramente en la Constitución Política del Perú de 1993, al establecer un sistema electoral conformado por tres organismos, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Otra característica de ese periodo respecto a la trayectoria del Padrón Electoral radica en que se amplía el número de electores hábiles para votar a diversos grupos sociales, como por ejemplo a los miembros activos de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional del Perú que a partir del año 2006 adquieren el derecho al sufragio activo, y en el año 2019 a los jóvenes que cumplen dieciocho años hasta el día de la jornada electoral.

En ese sentido, en esta introducción delimitaremos los hitos que comprenden la trayectoria del Padrón Electoral para los años 1995-2019, veremos algunos aspectos conceptuales y técnicos que permiten comprender mejor este periodo, así como el contexto en el cual se promulga la Constitución de 1993 dando lugar a la creación del Reniec. En el siguiente acápite presentaremos un análisis de las normas, que conforman una variable independiente que tiene efecto directo en el Padrón Electoral, al establecer los parámetros y la tecnología para su confección. Luego daremos cuenta de los tipos de proceso electoral en los que el Reniec participó con la entrega de un Padrón Electoral actualizado y terminaremos con un último acápite dando cuenta en detalle de los padrones electorales de los años 2000, 2006 y 2018. Desde la creación del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) hasta la actualidad se han elaborado 47 padrones electorales para un total de 57 procesos electorales. Es decir, en esos 24 años (1995-2019) de existencia institucional se confeccionó al menos un Padrón Electoral en un año —como en los años 2002, 2003 y 2008—, asimismo, hubo años con procesos electorales simultáneos —como en el caso de las Elecciones Presidenciales, Parlamentarias y del Parlamento Andino, o en las Elecciones Regionales y Municipales— o a lo largo del año se tuvo que hacer padrones electorales para procesos electorales simultáneos y además para otros procesos o consultas populares de revocatoria o referéndum, como sucedió en los años 2005, 2006 y 2011 cuando hubo hasta cuatro fechas con elecciones en un mismo año. Dichos padrones electorales sirvieron para identificar a los electores que debían participar en comicios supranacionales, nacionales y subnacionales; así como para participar en los diversos mecanismos de consulta popular y referéndum llevados a cabo desde el año 1995.

Visto en perspectiva histórica, podemos identificar hasta tres hitos dentro de la trayectoria del Padrón Electoral. Al igual que a lo largo de este libro, los criterios para seleccionar dichos hitos han sido la democratización y la inclusividad. El primero, correspondiente a las elecciones generales del año 2000 al ser el primer Padrón Electoral elaborado por el Reniec; el segundo, para las elecciones generales del año 2006 que permitió que los miembros de la Fuerza Armada y Policía Nacional del Perú pudieran ejercer el derecho al sufragio; el tercer hito corresponde al proceso de las Elecciones Regionales y Municipales 2018 que amplió el padrón al incorporar a los jóvenes que cumplían dieciocho años hasta el mismo día de las elecciones. Ello permite afirmar que este periodo forma parte de un proceso de especialización de los organismos electorales y de ampliación del número de electores con miras a un voto universal.

Ambos conceptos mencionados —inclusividad y democratización— son claves, porque expresan procesos socio-políticos de larga duración en la historia del Perú y tienen incidencia directa en la conformación de la lista de electores hábiles. En el caso del concepto de inclusividad, es necesario considerar que cuantas más personas participan en la toma de decisiones, más son los que se benefician pues tienen la oportunidad para que sus intereses sean tomados en cuenta. A eso se referían Acemoglu y Robinson cuando señalaban que las instituciones políticas inclusivas son aquellas donde una mayoría participa en la toma de decisiones (2012). Ello aplicado al Padrón Electoral se refiere a que la relación de electores hábiles debe incluir a la mayor cantidad de ciudadanos y ciudadanas para que puedan seleccionar y elegir a las autoridades políticas y representantes para conformar gobierno. Respecto al segundo criterio, Tilly (2010) sostiene que la democracia puede ser entendida como un *continuum* desde democratización hasta desdemocratización, lo que permite el análisis de casos en el tiempo de una manera más dinámica. Sostiene que «un régimen es democrático en la medida en que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas.» (p. 45). De esa manera la democratización sería un movimiento neto hacia una consulta más vinculante, más protegida, más igual y más amplia. Lo contrario sería la desdemocratización. A su vez, esto está relacionado con la capacidad del Estado (alta o baja). Así, cuando el Estado se encuentra en una etapa de alta capacidad y la sociedad tiene posibilidades reales de participar en la toma de decisiones en mayor número, por lo tanto, se puede hablar de democratización (2010). En nuestro país, este concepto permite analizar con mayor detalle el complejo péndulo de gobiernos autoritarios y democráticos, asociado a procesos electorales no competitivos, semicompetitivos y competitivos. Si vinculamos ambos conceptos, inclusividad y democratización, entonces tenemos que en el Perú se puede apreciar un proceso de inclusividad en el Padrón Electoral desde 1995 y respecto a la democratización, pues tal como señala Catalina Romero, hay una terca voluntad por la democracia (2007).

Asimismo, considerando procesos sociopolíticos de larga duración como la individualización y la secularización, podemos señalar que desde el último lustro del siglo XX nuestra realidad se caracteriza porque el proceso de individualización es mucho más intenso que en otros periodos de nuestra historia. Si bien se trata de un proceso de larga duración —ya mencionado— que sería la base central para la formación de ciudadanía, podemos observar que en el Perú se presentan resultados diferentes, pues en las zonas urbanas da lugar a un

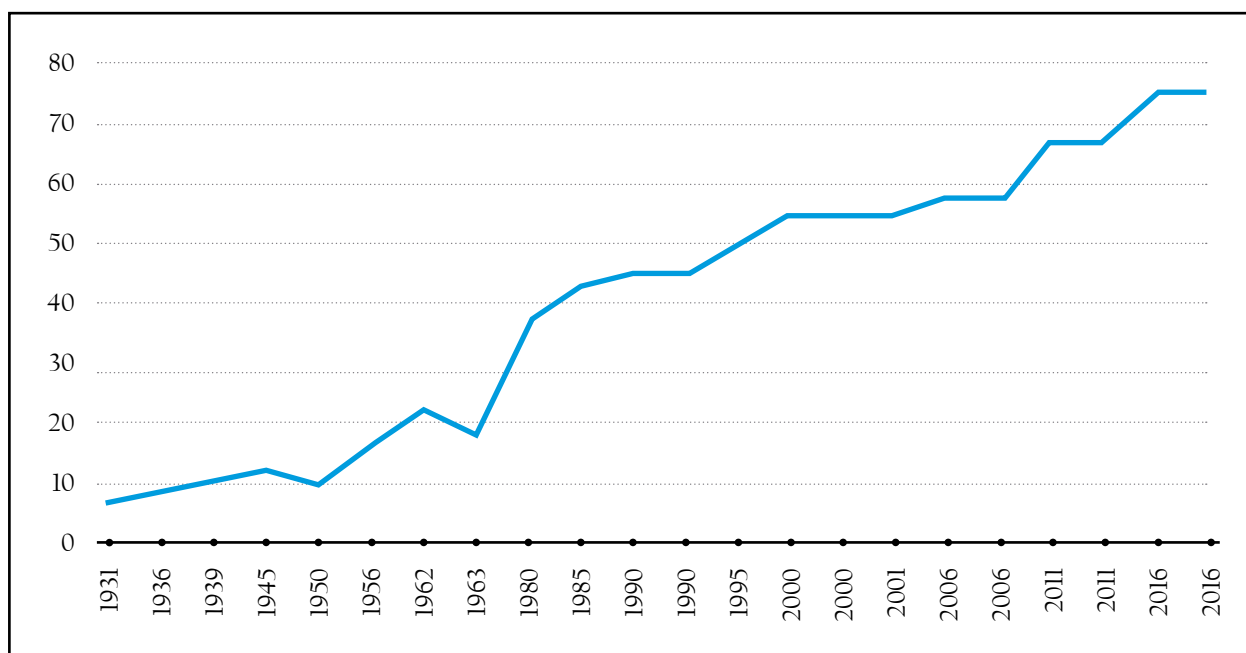
mayor consumismo en términos económicos y mayor indiferencia o apatía sobre los asuntos públicos. Otro aspecto a tomar en consideración es el proceso de individualización que no necesariamente está asociado a la ciudadanía, ya que, según Sinesio López, esta también puede ser colectiva, dado el peso del pasado prehispánico y la supervivencia que la cultura andina y las comunidades mantienen, especialmente en zonas de la amazonia. De ahí que para López la ciudadanía es el individuo o conjuntos de individuos que tienen deberes y derechos para con la comunidad de la cual forman parte (pp. 118-119). De igual manera, en el caso del proceso de secularización, se puede observar que el Estado peruano desde los inicios republicanos fue —de manera gradual y progresiva— asumiendo los registros civiles y de cambio de estado civil, que durante la Colonia estaban a cargo de la Iglesia, para pasar a estar a cargo de las municipalidades y luego a estar centralizadas en el Reniec. Asimismo, se puede señalar que esta misma tendencia de secularización da lugar a un Estado que desde la década de 1990 ha fortalecido aquellos organismos autónomos que forman el sistema electoral en nuestro país. Así, el JNE, la ONPE y el Reniec han logrado elevar sus estándares de profesionalización y especialización al obtener certificaciones ISO de calidad, de seguridad de la información y calidad electoral. Asimismo, la percepción de la ciudadanía respecto a estos organismos del sistema electoral, como es el caso del Reniec, es muy positiva.

A partir de todos los conceptos y criterios señalados, podemos comprobar —desde una perspectiva de larga duración—, que nuestro periodo de estudio, 1995-2019, se enmarca en una tendencia de inclusión electoral, cuyos hitos se pueden apreciar a partir de la segunda década del siglo XX. El primero tiene que ver con las elecciones generales de 1956 cuando votan por primera vez las mujeres alfabetizadas. El segundo momento se da en 1963, cuando se producen las primeras elecciones competitivas. El tercero se produce en 1980, cuando votan los peruanos residentes en el exterior, los jóvenes de 18 a 21, pues antes votaban a partir de los 21 años, así como la población analfabeta. El cuarto momento se inicia en el año 2006 cuando votan los miembros de la Fuerza Armada y la Policía Nacional del Perú. El quinto hito corresponde al año 2018, cuando se aplica la Ley N.º 30673 para las Elecciones Regionales y Municipales incorporando en el Padrón Electoral a los jóvenes que cumplen 18 años hasta el día de la votación, ya que hasta ese momento se incluían en el Padrón Electoral los jóvenes que cumplían años al momento del cierre del Padrón Electoral.

En el siguiente gráfico se puede apreciar esa tendencia:

GRÁFICO 3

ELECCIONES PRESIDENCIALES 1931-2016. PORCENTAJE DE ELECTORES RESPECTO A LA POBLACIÓN ESTIMADA



FUENTE: JNE.

Para concluir este acápite nos vamos a referir a los cambios institucionales en la Constitución de 1993, la que, en un contexto de modernización del Estado, creará al Reniec. En dicho texto constitucional se determinó que —entre otras funciones a su cargo— prepare y mantenga actualizado el Padrón Electoral, mantenga el registro de identificación actualizado y emita los documentos que acreditan la identidad. Posteriormente, con la promulgación de la Ley N.º 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el 12 de julio de 1995, se iniciaron las labores de esta organización. Desde sus orígenes este organismo autónomo y especializado estuvo vinculado a procedimientos automatizados, por lo que el uso intensivo de la tecnología será una de sus características centrales.

1. Instituciones políticas

La incorporación de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú al Padrón Electoral marca uno de los momentos importantes de este periodo. Se trata de un proceso de inclusión, en el marco de un periodo democrático en nuestro país, llevado a cabo mediante la promulgación del Ley N.º 28480, que modificó el artículo 34º de la Constitución políti-

ca de 1993. Esta reforma fue resultado de la transición democrática llevada a cabo en el año 2001. Se organizó una Comisión de Reforma Constitucional que, entre otros objetivos, buscó generar un nuevo vínculo entre las FF.AA., la policía y la sociedad.

Otro momento de apertura del padrón se realizó en el año 2017, cuando se incorporó a los ciudadanos que cumplen la mayoría de edad hasta la fecha de realización del acto electoral correspondiente. Este proceso se realizó debido a la publicación de la Ley N.º 30673, que modificó la Ley Orgánica de Elecciones. Así, se realizó un nuevo proceso de inclusión de la ciudadanía en la historia de nuestro Padrón Electoral y se incorporó a 524.298 electores de 18 años.

Se trata de un periodo caracterizado por la organización de procesos electorales y de consulta, en un marco de consolidación democrática, con órganos electorales profesionalizados y con roles claramente establecidos. Ello permitió la especialización en los procesos, su estandarización y la incorporación del uso de la tecnología en la elaboración de los padrones electorales por parte del Reniec. En ese marco, en el año 2013, se creó un órgano de línea, responsable de la ejecución de las tareas electorales asignadas al Reniec, la Gerencia de Registro Electoral.

2. Documento Nacional de Identidad

Con la Constitución de 1993 se pasó de un único órgano electoral autónomo, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), a tener tres instituciones responsables de todo el desarrollo de los procesos electorales en el país. En el año 1995, se crearon la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). La responsabilidad de llevar a cabo los comicios desde entonces, fue compartida con las nuevas instituciones.

El JNE mantuvo la tarea de fiscalizar la legalidad en el ejercicio del sufragio y la realización de los procesos electorales. A la ONPE se le dio la responsabilidad de organizar los procesos electorales, elaborar y diseñar la cédula de sufragio, entregar los materiales necesarios para el escrutinio, entre otras. El Reniec, creado mediante la Ley N.º 26497 publicada el 21 de junio de 1995,¹ asumió el rol de inscribir los hechos y actos relativos a la capacidad y estado civil de las personas naturales, preparar y mantener el Padrón Electoral, así como emitir los documentos de identidad. Se le asignó la tarea de organizar y mantener el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN), a partir del cual se elabora el Padrón Electoral.

La creación del Reniec permitió que se logre una especialización en el tema registral. Ello generó la creación del Documento Nacional de Identidad (DNI), con lo que se dejó de lado el documento de identidad que se usaba desde 1963, la Libreta Electoral, la cual, de acuerdo con la Ley N.º 14207 (25 de setiembre de 1962) constituía el único título de sufragio del ciudadano a cuyo favor ha sido otorgada, señalando además que, constituye, también, cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos y, en general, para todos los casos en que por leyes, decretos o reglamentos fuere requerida.

¹ Este reglamento reemplazó el Reglamento para la Organización y Funciones de los Registros del Estado Civil aprobado por la Corte Suprema de Justicia con fecha 15 de julio de 1937, así como sus normas complementarias.

Entre el periodo de 1963 y 1997, se tuvo diversos modelos de libreta electoral. Entre los años 1963 y 1983 se contó con la Libreta electoral de 7 dígitos, la cual era de color blanco y tenía tres cuerpos. En el periodo 1984-2004 se eliminaron las libretas electorales de 7 dígitos y se tuvieron diversos documentos de identidad: libreta electoral de 8 dígitos, libreta electoral mecanizada y DNI. La libreta electoral contenía mayores medidas de seguridad que su antecesora. Tenía la inscripción con el texto “Jurado Nacional de Elecciones”, el número en la portada, la firma, el sello y firma del registrador, así como el sello del JNE encima de la fotografía. Se incluyó la huella dactilar. La libreta electoral mecanizada solo tuvo dos cuerpos y su información fue digitada por medio computarizado. Se eliminaron las inscripciones manuales.

Desde el mes de noviembre de 1997 se empezaron a emitir los DNI. En marzo de 1998, mediante la Resolución Jefatural N.° 025-98-IDENTIDAD, se dejó de emitir libretas electorales mecanizadas y se pasó al formato del DNI, definiéndolo como un “[...] documento público, personal e intransferible. El DNI constituirá la única cédula de identidad personal para todos los actos civiles, comerciales, administrativos, judiciales y, en general, para todos aquellos casos en que, por mandato legal, deba ser presentado; así como el único título de derecho al sufragio de la persona a cuyo favor ha sido otorgado” (artículo 3). De esa manera, el DNI se convirtió en el documento con las siguientes funciones (artículo 12):

- » Los casos en que la persona requiera acreditar su identidad.
- » Sufragar en procesos electorales y consultas populares.
- » Solicitar la inscripción de cualquier acto relativo al estado civil u obtener certificaciones de los mismos.
- » Intervenir en procesos judiciales o administrativos.
- » Realizar cualquier acto notarial.
- » Celebrar cualquier tipo de contrato.
- » Ser nombrado funcionario público.
- » Obtener pasaporte.
- » Inscribirse en cualquier sistema de seguridad o previsión social.
- » Obtener o renovar la licencia de conducir.
- » Los casos en que por disposición legal deba ser mostrado por su titular.

Sin embargo, para lograr la completa renovación de los documentos de identidad, es decir, para pasar de la Libreta electoral (de 8 dígitos o mecanizada) se tuvo que esperar hasta el 2003, cuando mediante la Resolución Jefatural N.° 070-2003-JEF-Reniec, se estableció un cronograma para el canje de libretas electorales por el DNI. El 1 de agosto de 2003 fue la primera fecha establecida para el fin de la validez de la Libreta Electoral, pero ello se amplió hasta el 30 de setiembre de 2003, mediante la Resolución Jefatural N.° 210-2003-JEF-Reniec. Finalmente, el 01 de enero de 2004, se

estableció la invalidez de la Libreta Electoral, mediante a Resolución Jefatural N.º 375-2003-JEF-Reniec. Se esperó este tiempo, debido a que la Libreta Electoral tenía una vigencia de 6 años. Así, para el 2003, todas las personas que contaban con dicho documento, ya se encontraban en la obligación de haber realizado el canje. Solo se realizó una excepción con los ciudadanos ubicados en distritos calificados como “distritos de pobreza extrema” por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

En el año 2005 se elaboró el primer prototipo del DNI electrónico, el cual se aprobó mediante resolución jefatural N.º 1202-2005-JEF/Reniec. Se trata de un documento que contiene usos adicionales al DNI, ya que es una tarjeta inteligente con un chip de contactos, capacidades criptográficas y dos certificaciones internacionales de seguridad (FIPS y Common criteria). El chip le agrega las siguientes funcionalidades al DNI:

- » Identificación mediante reconocimiento facial
- » Identificación por datos biográficos
- » Autenticación de identidad con biometría dactilar
- » Autenticación de identidad y firma digital con certificados

3. Tipos de proceso electoral

La nueva distribución de roles en los organismos electorales permitió no solo que las elecciones fueran tuteladas de una mejor manera a la hora de su ejecución. También dio cabida a una mayor participación de las instituciones y de la ciudadanía en general cuando el tres de mayo de 1994 se publicó la Ley N.º 26300, ley de derechos de participación y control ciudadanos. De esta manera se generó la normativa necesaria para ampliar los tipos de procesos electorales que hasta la fecha se producen en nuestro país:

- » Elecciones supranacionales: elecciones de representantes peruanos ante el Parlamento andino.
- » Elecciones nacionales: elecciones de presidente, vicepresidente y representantes ante el Congreso de la república.
- » Elecciones subnacionales: elecciones regionales y municipales.
- » Procesos de participación y control: Consulta popular de revocatoria y referéndum.
- » Otro tipo de procesos electorales: consultas vecinales para demarcación territorial y elecciones del Consejo Nacional de la Magistratura (miembros del Colegio de abogados y miembros de otros colegios profesionales).

Del total de estos procesos electorales, el Reniec tiene la responsabilidad de elaboración del padrón en la mayoría de procesos electorales. La única excepción fueron las elecciones del Consejo Nacional de la Magistratura. Ello debido a que así lo establecía el artículo 19° de la Ley orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, Ley N.° 26397:

Los padrones se elaboran sobre la base de las listas de afiliados inscritos en los Colegios profesionales remitidas por dichas entidades a la Oficina Nacional de Procesos Electorales Las impugnaciones son resueltas por el Jurado Nacional de Elecciones conforme a las normas electorales.

4. Procesos electorales

En el periodo 1995 al 2019 se realizaron 82 procesos electorales. Se organizaron teniendo como marco general a la Constitución Política de 1993 y bajo la actuación de los tres órganos electorales. Así, el Reniec tuvo a su cargo la elaboración de los padrones electorales y de electores que se necesitó en la mayoría de dichos procesos.

TABLA 34

CANTIDAD DE PROCESOS ELECTORALES Y DE CONSULTA 1995-2019, SEGÚN TIPO

Tipo de proceso	Cantidad
Proceso electoral supranacional	3
Proceso electoral nacional	15
Proceso electoral subnacional	43
Proceso de participación y control	15
Otros	6
Total	82

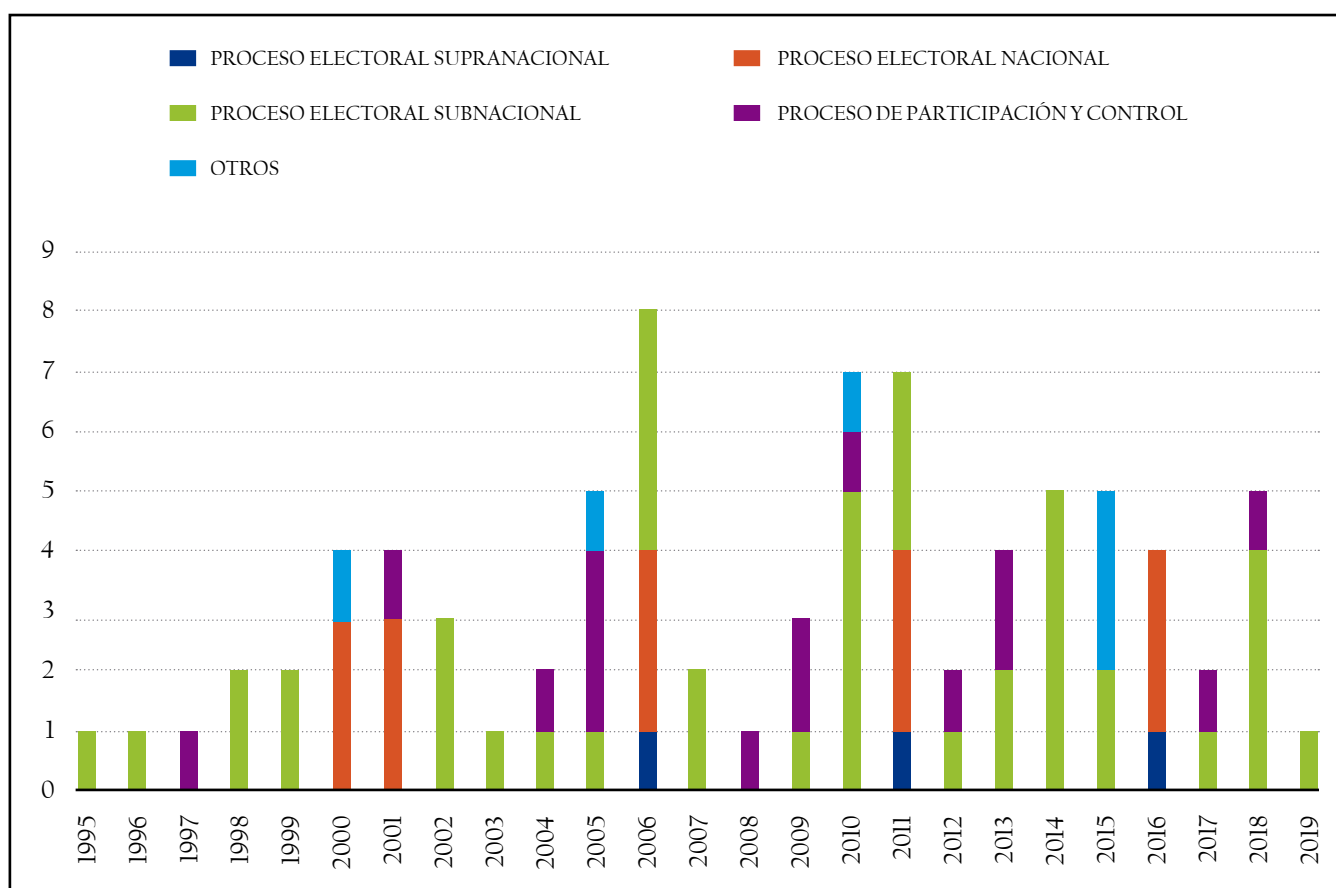
FUENTE: JNE, ONPE y RENIEC.
ELABORACIÓN PROPIA.

Como se puede observar, la mayoría de procesos fueron para elegir autoridades en el ámbito subnacional. Ello es un resultado de la aplicación de la Ley de participación y control ciudadano, ya que, ante la revocatoria de autoridades, correspondía organizar un nuevo proceso electoral.

Si se analizan los datos por año, se puede observar que se han organizado entre uno y ocho procesos electorales por año. El 2006 es el año en el que se realizaron más procesos, ya que coincidieron las elecciones de autoridades de los tres niveles de gobierno y los representantes ante el Parlamento Andino.

GRÁFICO 4

PROCESOS ELECTORALES Y DE CONSULTA 1995-2019, SEGÚN AÑO



FUENTE: JNE, ONPE Y RENIEC.
ELABORACIÓN PROPIA.

En el periodo 2005-2019 hubo varios procesos electorales de ámbito subnacional. En octubre de 2005 hubo un referéndum sobre fusión de departamentos para crear regiones más grandes, como un sétimo intento —a lo largo de la historia republicana— de resolver el problema del centralismo (Contreras y Cueto, pag. 405).

Al año siguiente —2006— en el marco de las elecciones regionales y municipales 2006, se hizo evidente un fenómeno de trashumancia electoral, denominado coloquialmente «voto golondrino», consistente en el cambio del dato domicilio ante el Reniec para cambiar su circunscripción electoral y por lo tanto incidir en el resultado electoral, lo que se logra cuando dichos cambios se hacen de manera sistemática, numerosa y cuando las circunscripciones electorales son pequeñas, por ello, este fenómeno suele estar presente en distritos con electores poco numerosos.

Ante esa realidad, que afectaba el normal funcionamiento de los procesos electorales, el Reniec promueve cambios en la normativa electoral, con la finalidad de bloquear los intentos de trasladar electores. Asimismo, genera procedimientos internos para mejorar la depuración del Padrón Electoral y empieza a realizar procedimientos de verificación domiciliaria.

La verificación domiciliaria consiste en la selección (bajo criterios estandarizados, elegidos sobre la experiencia de distritos que presentaron transhumancia electoral) de un grupo de ciudadanos, a los cuales se les visita en los domicilios registrados en su Documento Nacional de Identidad, con la finalidad de verificar si residen allí. A este procedimiento se le agregaron otros. Así, para cumplir con la depuración, mantenimiento y actualización del Padrón Electoral, se realizan cuatro procedimientos específicos: verificación domiciliaria, gestión del sistema de registro georreferenciado del dato domicilio, publicación de las Listas de Padrón Inicial y resolución de solicitudes de impugnación de domicilio, durante los procesos electorales. Esto nos ha permitido aportar en la reducción de conflictos electorales por trashumancia electoral.

5. Padrones electorales 1995-2019

En el año 1995, el Reniec hereda el Padrón Electoral del anterior Registro Electoral con datos como los nombres, apellidos paternos, apellidos maternos, ubigeo, entre otros. En 1996 se crea el Archivo Nacional Inicial (ANI) y se alimenta con los datos del anterior Registro Electoral. Al año siguiente (1997) se empieza la recolección de nueva información y al ANI se le agregan las fotos y las firmas digitalizadas. Con esta data se empieza a emitir la Libreta Electoral Mecanizada. Por tanto, el Padrón Electoral para las elecciones de 1998 contenía data nueva que aportaba a la seguridad del proceso electoral a través de una verificación más precisa de la identidad del elector.

A continuación, detallaremos el proceso de elaboración de tres padrones electorales. El primero realizado por el Reniec, para las elecciones municipales de 1998, el de las elecciones generales de 2006, que incluyó como electores a miembros de las fuerzas armadas y policiales. Finalmente, el padrón de las elecciones regionales y municipales de 2018, que incorporó a los jóvenes que cumplen 18 años hasta el día de la elección.

A. Primer Padrón Electoral elaborado por el Reniec – Elecciones Municipales de 1998

El primer proceso electoral, convocado luego de la separación de funciones electorales en los tres organismos, fueron las Elecciones Municipales realizadas para elegir autoridades en Lima Metropolitana el 12 de noviembre de 1995.

En dichas elecciones, el Reniec no elaboró el Padrón Electoral debido a una de las disposiciones contenidas en la Ley N.º 26533 (del 02 de octubre de 1995), la cual le encargaba al Reniec la realización de un proceso de depuración del padrón, durante el proceso de votación y comparándolo con las boletas de inscripción que, para tal efecto, se envían a los Centros de Votación (segunda disposición transitoria). Para dichas elecciones, la depuración, la actualización del Padrón Electoral y la preparación de la Lista de Electores fue responsabilidad de la ONPE y se efectuaron sobre la base del Padrón Electoral utilizado por el JNE en el último proceso electoral (sexta disposición transitoria).

A dicho proceso electoral le siguieron las Elecciones Municipales Parciales (actualmente llamadas Elecciones Municipales Complementarias), realizadas el 10 de noviembre de 1996. Proceso realizado en 22 distritos y 3 provincias. Para ello, el JNE y la ONPE recibieron OCHO MILLONES QUINIENTOS MIL Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 8 500 000,00), de acuerdo con el Decreto Supremo N.º 090-96-EF.

El 23 de noviembre de 1997, se llevó a cabo la Consulta Popular de Revocatoria, primera consulta de revocatoria realizada en nuestro país. Se trató de una elección cuya realización tuvo que ser postergada, la fecha original para la que fue convocada (26 de octubre) tuvo que cambiarse debido a que el MEF no destinó los fondos necesarios para su realización.

Ese año, se publicó la Resolución Jefatural N.º 144-97-IDENTIDAD del 15 de diciembre de 1997, que aprobaba el Procedimiento Mecanizado de Depuración del Padrón Electoral. Esta norma, permitió el trabajo conjunto del Reniec, el JNE y representantes acreditados del Ejército Peruano, la Fuerza Aérea del Perú, la Marina de Guerra del Perú y la Policía Nacional del Perú. Se armó este equipo de trabajo para realizar la actualización del Registro Único de las Personas Naturales (RUIPN) y la correspondiente Depuración del Padrón Electoral.

Resultado de dicho trabajo, se realizaron 19.228 nuevas depuraciones, a los que se suman los 43.673 registros ya depurados, dentro de los cuales se encuentran 17 registros por revisar por parte de la Marina de Guerra del Perú. A partir de ello, se contó con la base de datos del RUIPN depurada, lo cual permitió la elaboración de un Padrón Electoral mejorado.

En el año 1998, la elaboración del Padrón Electoral estuvo a cargo del Reniec, se realizó en virtud de la Resolución de Gerencia General N.º 034-98-IDENTIDAD (30 de junio de 1998), la cual dispuso esta tarea para las Elecciones Municipales realizadas el 11 de octubre de 1998. Se trató del primer padrón elaborado enteramente como

Reniec. Fue remitido al JNE mediante la carta N.° 040-98-GG/IDENTIDAD, el 13 de julio y aprobado por el JNE el 23 de julio mediante Resolución N.° 459-98-JNE. La información fue entregada a la ONPE mediante una copia de la cinta magnética para poder realizar la depuración y actualización por parte de la ONPE y el Reniec.

De acuerdo con el informe de observación electoral de 1998, se trató de un padrón que cumplió con las características necesarias para un documento de este estilo. Se realizó un análisis del padrón presente en las mesas de votación. Seleccionaron una muestra aleatoria de 295 electores, de quienes se verificó su información en el Registro Civil. Se encontró la totalidad de electores seleccionados en la muestra, 109 personas estaban registradas incluyendo sus firmas y huellas dactilares. Las demás (186), no contaban con dicha información debido a que no poseían la Libreta Electoral Mecanizada o el DNI. Se comprobó, entonces, que las características agregadas al padrón, por parte del Reniec, se realizaron con la finalidad de aumentar la confiabilidad en el documento de identidad para evitar suplantaciones.

B. Padrón Electoral del año 2006

Para las elecciones generales del año 2006 los electores sólo pudieron utilizar el DNI para identificarse, pues la libreta electoral había sido invalidada. El Padrón Electoral se procesó en la Subgerencia de Base de Datos de la Gerencia de Informática del Reniec. Primero se tuvo que cuantificar y depurar —especialmente los casos de los fallecidos— los ingresos de nuevas personas que tenían la edad para votar. Asimismo, se tenía que generar los archivos incluyendo las imágenes. La novedad era —sin duda— incorporar a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales en actividad en ese padrón. La importancia histórica radica en que por primera vez —desde que somos república— este grupo social fue incorporado. Por ello, en este acápite vamos a dar cuenta de ese proceso.

El proceso de incorporar en el Padrón Electoral a los miembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional del Perú, tiene su antecedente más inmediato en el mes de octubre del año 2003 cuando se empezó a entregar el DNI al personal de las FF.AA. y de la PNP en actividad para fines de identificación (Resolución N.° 514-2003-JEF/Reniec). Por ello, se puede sostener que dicho acontecimiento constituyó el primer paso en el proceso de reconocer el derecho de sufragio a ese sector (Tamayo y Robles 2006). En efecto, a partir de ese año se llevaron a cabo campañas sistemáticas para inscribir y entregar el DNI en los diversos cuarteles ubicados en el ámbito nacional. De esa manera, el organismo electoral contaba con un registro previo de ello, la diferencia entre ese DNI y el que se entregaba a la ciudadanía radicaba en que no tenían indicado el grupo de votación. Sin embargo, fue con la Ley N.° 28480 promulgada en marzo de 2005 que se reconoce el derecho al voto del personal militar y policial. Se trató de una modificación parcial de la Constitución, específicamente sus artículos 31° y 34°. Asimismo, la primera disposición transitoria de la Ley N.° 28581 que estableció las normas para las elecciones generales del año 2006 explicitó cuál debía ser ese mecanismo para hacer efectivo lo que se promulgó con la mencionada Ley 28480:

Primera. - Para efecto de lo dispuesto por el artículo 34 de la Constitución Política del Perú:

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil asignará por una sola vez, en forma automatizada, los Grupos de Votación que correspondan a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, en servicio activo inscritos en el Registro de acuerdo al distrito de su domicilio, de modo tal que en cada Grupo de Votación no se consigne a más de 20 miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú

En cumplimiento de dicha disposición y a partir de la convocatoria a Elecciones Generales para el 9 de abril de 2006 para elección de Presidente de la República, Vicepresidentes, Congresistas y representantes peruanos ante el Parlamento Andino de fecha 5 de diciembre de 2005 (Decreto Supremo N.º 096-2005-PCM), se procedió a cerrar a esa fecha el registro único y se inició el proceso de depuración y actualización. Para ello, publicó en el diario El Peruano la Resolución Jefatural N.º 1194-2005-JEF/Reniec con fecha 10 de diciembre de 2005. Ese trabajo de depuración y actualización concluyó 30 días después lo que permitió que remitieran al JNE el 9 de enero del año 2006 el Padrón Electoral actualizado, el mismo que pasó por un proceso de fiscalización por parte del ente electoral fiscalizador quien emitió un primer memorando el 16 de enero y otros tres días después, llegando a recibir una última versión del referido Padrón Electoral. Ese padrón fiscalizado fue aprobado con la Resolución 019-2006-JNE el 19 de enero y publicado dos días después, señalando los electores hábiles en el ámbito nacional y en el extranjero:

TABLA 35

ELECTORES HÁBILES PARA VOTAR EN LAS EEGG 2006

Ámbito de electores hábiles	Número
Electores hábiles ámbito nacional	16,037.015
Electores hábiles residentes en el extranjero	457.891

FUENTE: RESOLUCIÓN N.º 019-2006-JNE (21ENE2006).
ELABORACIÓN PROPIA.

Ese padrón aprobado incluía a todos los efectivos militares y policiales en actividad que se habían inscrito en el Reniec hasta el 10 de diciembre de 2005. Lo que se puede observar en la siguiente tabla para los miembros de las Fuerzas Armadas:

TABLA 36

ELECTORES MILITARES HÁBILES PARA VOTAR EN LAS EEGG2006 EN EL PERÚ

Electores militares por Arma	Número
Ejército Peruano	19.868
Fuerza Aérea del Perú	9992
Marina de Guerra del Perú	20.475
Total	50.335

FUENTE: TAMAYO Y ROBES (2006: 52).
ELABORACIÓN PROPIA.

En el caso de los electores miembros de la Policía Nacional, según lo publicado en el diario El Peruano, fueron un total de 87.778 efectivos (9ABR2006, p. 7)

TABLA 37

ELECTORES MILITARES HÁBILES PARA VOTAR EN LAS EEGG2006 EN EL EXTRANJERO

Electores militares por Arma	Número
Ejército Peruano	15
Fuerza Aérea del Perú	3
Marina de Guerra del Perú	25
Total	43

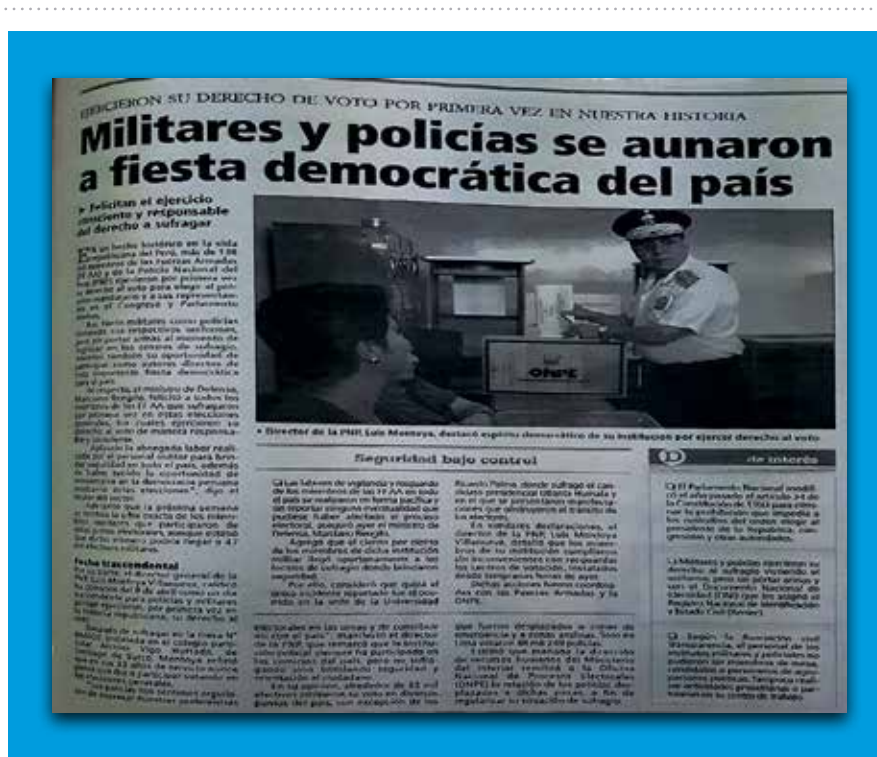
FUENTE: TAMAYO Y ROBES (2006: 52).
ELABORACIÓN PROPIA.

Los medios de comunicación dieron cuenta de la participación electoral de los miembros de las FF.AA. y de la PNP. Indicaron que se trataba de la primera vez en la historia del país que dicho grupo social podía ejercer su derecho al sufragio activo (derecho a elegir), pues la modificación parcial de la Constitución que les dio ese derecho, estableció claramente que para poder ejercer el derecho al sufragio pasivo (ser elegidos) debían pasar a retiro hasta un año antes. Ello significaba que durante el proceso electoral tampoco podían ser personeros, no podían realizar actividades proselitistas o partidarias, hacer propaganda o participar vistiendo uniforme en manifestaciones o actos de carácter político (Resolución 317-2005-JNE del 29OCT2005). Por su lado, la ONPE estableció que los efectivos que estuvieran desempeñando sus funciones de seguridad al proceso electoral podían ejercer un voto rápido (modalidad en la cual el que porta una credencial de voto rápido no tiene que hacer cola para ingresar al local de votación y para acceder a la mesa de votación) y fueron excluidos del sorteo de miembros de mesa, entre otras medidas (Resolución Jefatural N.º 036-J-ONPE 29OCT2005). Los medios también informaron que el día de la jornada electoral, los ciudadanos uniformados (militares o policías) que ese día estén cumpliendo su labor de brindar seguridad al proceso electoral, tendrían un lugar especial (armería) donde debían dejar el arma que portaban para acercarse a la mesa de votación.

De esa manera 138.156 miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se sumaron a los 1,326.925 civiles que votaban por primera vez. Ambos grupos fueron considerados como nuevos electores, marcando un hito importante de inclusión en la larga trayectoria del Padrón Electoral.

FIGURA N.º 25

INFORMACIÓN PERIODÍSTICA SOBRE LA INCLUSIÓN DE MILITARES Y POLICÍAS COMO ELECTORES



FUENTE: EL PERUANO. LIMA, LUNES 10 DE ABRIL DE 2006, P. 13

C. Padrón Electoral del año 2018

El último hito central de la larga trayectoria del Padrón Electoral ha sido la inclusión de los ciudadanos que cumplen 18 años hasta el día de la elección. Esta inclusión se dio a raíz de la publicación de la Ley N.º 30673 (20 de octubre de 2017), que realiza una modificación al artículo 201º de la Ley n.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (LOE):

Artículo 201. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil remite el Padrón Electoral preliminar al Jurado Nacional de Elecciones, con doscientos cuarenta (240) días de anticipación a la fecha de la elección. El Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza y aprueba el Padrón Electoral definitivo dentro de los treinta (30) días calendario siguientes; de no hacerlo, al vencerse este plazo, el Padrón Electoral queda automática y definitivamente aprobado.

En todos los procesos electorales, incluidos los previstos en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, en la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales y en la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, el Padrón Electoral se cierra trescientos sesenta y cinco (365) días calendario antes de la fecha de la respectiva elección, y comprende a todas aquellas personas que cumplan la mayoría de edad hasta la fecha de realización del acto electoral correspondiente.

Las inscripciones o modificaciones de datos en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales realizadas después de la fecha de cierre, no se incluyen en el Padrón Electoral que se somete a aprobación y es utilizado en el proceso electoral respectivo.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y el Jurado Nacional de Elecciones remiten a las organizaciones políticas, en formato digital, el Padrón Electoral preliminar y definitivo.

Como puede verse, la modificación incorpora cambios con respecto a la elaboración del padrón. Con la finalidad de uniformizar el cronograma electoral se acordó el cierre del padrón trescientos sesenta y cinco (365) días calendario antes de la fecha de la respectiva elección, y que comprenda a todas aquellas personas que cumplan la mayoría de edad hasta la fecha de realización del acto electoral correspondiente

Esta modificación a la LOE se aplicó en el proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2018, convocado mediante Decreto Supremo N.º 004-2018-PCM y llevado a cabo el 07 de octubre de 2018. Atendiendo dicho marco normativo, desde el Reniec se elaboró un cronograma de elaboración del Padrón Electoral, que contempló como fecha límite el cierre del padrón (22 de octubre de 2017), en el que se incluyeron tareas como la publicación de las listas de padrón inicial y la verificación domiciliaria.

Con respecto a la publicación de la Lista de Padrón Inicial, este es un procedimiento que permite recoger las observaciones de la población, de esa manera es una garantía ciudadana en el proceso de lograr un Padrón Electoral depurado y actualizado. Se realiza en el marco de lo dispuesto por el artículo 198º de la LOE, que indica que debe publicarse, de manera digital, en el portal institucional y, de manera impresa, en aquellos lugares con insuficiente cobertura de internet. Para las ERM 2018, se publicó del 27 de noviembre al 01 de diciembre de 2017. Se difundió de manera impresa en 742 distritos que, de acuerdo con información del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no contaban con suficiente cobertura de internet. No se obtuvo ninguna impugnación o tacha durante este proceso.

Con respecto a la verificación domiciliaria, se trata de un procedimiento que se realiza con la finalidad de comprobar que el elector reside en el lugar donde ha declarado y registrado su domicilio habitual. En virtud de la Ley n.° 30338, Ley que modifica diversas leyes sobre el registro de la dirección domiciliaria, la certificación domiciliaria y el cierre del Padrón Electoral, que modifica el artículo 37° de la Ley orgánica del Reniec, se trata de una tarea permanente. Los casos de electores con domicilios no verificados no generan modificaciones en el RUIPN, pero los electores obtienen una observación y son notificados con la finalidad de que asuman la modificación del dato domiciliario. Estas funciones se realizaron entre el 27 de noviembre y el 12 de diciembre de 2017 y resultaron en un total de 26.689 ciudadanos restituidos, cuya relación fue comunicada a través del diario El Peruano los días 18 y 27 de diciembre de 2017.

El Padrón Electoral fue enviado al JNE para su aprobación mediante oficio N.° 00147-2018/SGEN/Reniec, el 9 de febrero de 2018 y es aprobado mediante Resolución N.° 0161-2018-JNE. Contó con 23,374.975 electores con domicilio dentro del territorio de la república y 26 ciudadanos con nacionalidad extranjera inscritos en el Registro Electoral de Extranjeros Residentes en el Perú, quienes están habilitados para votar en las elecciones municipales.

Los menores de edad que se incluyeron en dicho padrón, fueron aquellos que alcanzarían la mayoría de edad entre el cierre del Padrón Electoral (22OC2017) y el día de las elecciones (07OCT2018). Se trató de un universo de 525.790 menores, quienes aún contaban con el DNI de menor de edad (amarillo) en la mayoría de los casos.

Asimismo, se prorrogó la vigencia de los DNI caducos o que estén por caducar de los ciudadanos obligados a sufragar en las Elecciones Regionales y Municipales 2018. Se estableció que las personas que cumplan la mayoría de edad se les admitirá el DNI de menor de edad, para poder votar. Ello se dio a través de las Resoluciones Jefaturales N.° 112-2018-JNAC-Reniec (1 de octubre de 2018) y 145-2018-JNAC-Reniec (6 de diciembre de 2018). Los menores que aún no habían hecho la renovación representaban un porcentaje menor al 10%, de acuerdo con el detalle del siguiente cuadro:

FIGURA N.º 26

CAMBIO DEL TIPO DE DNI (AL 25 DE SETIEMBRE DE 2018) – MENORES DE EDAD

DNI VENCIDOS AL 7 DE OCTUBRE DEL 2018

FUENTE: RENEC.
ELABORACIÓN PROPIA.

En el caso de los mayores de edad, dicho porcentaje era del 7.35%. De ese modo, se buscó garantizar el acceso al voto, a pesar de no contar con un documento vigente.

FIGURA N.º 27

RENOVACIÓN DEL DNI POR CADUCIDAD (AL 25 DE SETIEMBRE DE 2018) – MAYORES DE EDAD

MEÑORES DE EDAD

FUENTE: RENIEC.
ELABORACIÓN PROPIA.

En síntesis, hemos visto a lo largo del capítulo, la manera en la que nuestro país ha ido especializándose en la organización de procesos electorales y de consultas populares. Todo ello se ha hecho bajo la Constitución Política, promulgada en 1993. Se trata de un periodo ininterrumpido de más de 25 años de periodo democrático, que ha generado estabilidad y ha permitido profesionalizar la elaboración del Padrón Electoral.

El Reniec ha cumplido eficientemente con la responsabilidad constitucional que le fue asignada. La coyuntura política ha permitido la inclusión de tecnología y de procesos innovadores, como la verificación domiciliaria o la inclusión de la ubicación georreferenciada en el Padrón Electoral. Ello ha dado como resultado la incorporación de mejoras que impactan en la confianza de los electores al momento de elegir a sus autoridades o hacer valer su opinión en los procesos de consulta y de participación.

Mantener actualizado el Padrón Electoral juega un rol determinante en el desarrollo de procesos electorales y en los derechos de participación y control ciudadano. Tanto la ONPE como el JNE colaboran en esta función, pero es el Reniec quien, a través de sus órganos y unidades orgánicas, mantiene actualizado el registro de ciudadanos hábiles para votar. Esta tarea es cumplida con gran empeño y distribución de sus procesos, que hacen de este registro un material fundamental en el desarrollo de nuestra sociedad y en los deberes y derechos ciudadanos.

Sin embargo, la necesidad de cambiar el sistema de representación, compuesto por el sistema electoral y político, ha sido manifestada en varias propuestas de reforma presentada por el JNE (2017 y 2019), la ONPE (2017) y el Reniec. Asimismo, se cuenta con propuestas presentadas desde el Ejecutivo (2018 y 2019) y desde la sociedad civil (Transparencia 2016 y Lampadia 2016). Sobre ello, tal como lo afirma Tanaka (2017), no existe un cuerpo sistemático de investigaciones, pero se puede agrupar la temática en tres ejes-reglas generales que norman los procesos electorales, iniciativas que rigen la elección de candidatos y la competencia electoral y los asuntos relacionados al sistema de representación.

Acerca del primer eje, las reglas que norman los procesos electorales, el diagnóstico que obtiene es que las normas se encuentran dispersas, son poco claras e incluso contradictorias. En ese sentido, la propuesta de solución ha salido desde el JNE, quien ha presentado la propuesta de código electoral en el año 2017, la cual se ha actualizado al 2019. Sin embargo, Tanaka observa que esto no atacaría el tema de la representación, que es el tercer eje de trabajo.

Así, la historia electoral de nuestro país se encuentra en constante cambio y mejora. Los procesos de inclusión ciudadana aún se encuentran vigentes, “[...] para mejorar la relación entre electores y representantes, la representación de sectores cuyos intereses hoy no son tomados en cuenta suficientemente o que requieren políticas de discriminación positiva” (Tanaka, 2017, p. 19). En ese marco, el Padrón Electoral, continuará cumpliendo la función de ser la evidencia más clara de dichos procesos.

CONCLUSIONES

Para el Reniec, especialmente la Gerencia de Registro Electoral, es muy importante conocer cuál es la trayectoria del Padrón Electoral, desde 1812 hasta la actualidad. Ello se ha logrado a lo largo de los capítulos presentados, en los cuales se han detallado los cambios sobre el manejo del aspecto electoral en nuestro país, así como la responsabilidad sobre su ejecución. Hemos podido hacer seguimiento a las reformas políticas y electorales llevadas a cabo a lo largo de los siglos XIX, XX y XXI, las cuales han resultado en los órganos electorales vigentes, responsables de llevar a cabo nuestros procesos electorales.

De manera particular, el enfoque histórico empírico contextualizado se ha centrado en las maneras en las que se ha elaborado el Padrón Electoral, pero ello no se hubiera podido lograr sin tener en cuenta la coyuntura política de la época, así como la normatividad y

las reformas electorales promovidas. Así, hemos llegado a algunas conclusiones con respecto al proceso de institucionalización del sistema electoral.

La institucionalización del sistema electoral se inicia con la promulgación de las Cortes de Cádiz, pero aún no tiene un final, es un proceso que no se ha culminado. Sin embargo, con respecto al periodo histórico analizado, podemos notar tres etapas principales. La referida al periodo 1812-1896, la del periodo 1896 (1931)-1993 y, finalmente el periodo 1993-actualidad.

El primer periodo, tiene sus orígenes en la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812 y revela la transición de una cultura política de antiguo régimen a una nueva, basada en criterios de ciudadanía y representación. Se produjo una transformación del

lenguaje político y se redefinieron conceptos. Además, se produjo la secularización de la gestión electoral, debido a que se excluye a la institucionalidad religiosa de la responsabilidad en la elaboración de los padrones electorales. Así, se deja de utilizar las circunscripciones religiosas como un criterio de organización política y se excluyen sus rituales.

Este periodo culmina en 1896, en el que se cierra una etapa caracterizada por la responsabilidad de la parroquia en la organización electoral. Alejar a las instituciones religiosas de los procesos electorales, da cuenta de los intentos del Estado por asumir funciones políticas que le son propias. Esta etapa revela las debilidades del Estado para centralizar y administrar el registro de sus ciudadanos. Esta fragilidad, se muestra también al no contar con entes electorales permanentes, ya que solo se organizaban en coyunturas electorales específicas. En ese sentido, se contó con las Juntas Preparatorias y los colegios electorales.

El segundo periodo, se inicia con la reforma electoral de 1896 y se caracteriza por ser el primer esfuerzo de centralización e institucionalización de la gestión electoral. Este objetivo, que orienta el segundo periodo, se concreta en 1931, con el nacimiento del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). La creación de un ente electoral que asumía las funciones de registro, organización y legislación electoral, reafirma la necesidad del Estado de contar con un ente autónomo específico. En ese marco, el registro y el Padrón Electoral empiezan a cobrar centralidad.

Este es un proceso que se fortalece durante las siguientes décadas con el surgimiento y la consolidación del Estado y del aparato estatal, lo que da cuenta del desarrollo del poder Ejecutivo de nuestro país. La centralidad del registro electoral, con la promul-

gación de la ley de creación del registro electoral del Perú en 1962, como parte de las funciones del JNE, forma parte de este proceso de institucionalización.

El segundo periodo culmina en 1993 con una nueva Constitución, en un contexto de Reforma del Estado. Ello da lugar al nacimiento del sistema electoral formado por tres órganos especializados, el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec). Esta distribución de tareas electorales, generó que la función de elaboración del padrón se concentre en el Reniec, que además asumió las funciones registrales ciudadanas.

Finalmente, el tercer periodo se inicia en 1993, con la creación del Reniec, y continúa a la fecha. Se trata de un periodo de especialización en el tratamiento del Padrón Electoral, que incluye el uso de recursos informáticos y procedimientos especializados para su mantenimiento y actualización. En ese sentido, se han desarrollado cuatro procedimientos principales, la verificación domiciliaria, la gestión del sistema georreferenciado del dato del domicilio, la publicación del padrón (previo a su aprobación) y la atención de impugnaciones realizadas al Padrón Electoral.

Un tema que ha sido transversal a todos los capítulos es el referido a los aspectos técnicos y normativos a los que se recurrieron para la elaboración del Padrón Electoral. En todos los periodos mencionados se generaron marcos normativos y aparatos burocráticos para la elaboración de los padrones electorales.

En 1812, el Estado virreinal emitió un marco regulatorio para la gestión de los procesos electorales. Sin embargo, la elaboración del Padrón Electoral era un proceso en el cual el lenguaje político aún conservaba

herencias de antiguo régimen y de la institucionalidad religiosa. Eso explica las múltiples denominaciones que adquirió el Padrón Electoral durante el siglo XIX, desde el registro de almas en 1812, pasando por censo electoral, hasta nómina de electores.

El surgimiento del JNE en 1931, como órgano electoral especializado, es un hito importante para la historia del padrón. Es en ese contexto, que se promulga el Estatuto Electoral. Se trató de un documento pionero, en el sentido de que por primera vez se unificó el lenguaje y la gestión electoral. Fue un momento de quiebre para la normativa electoral, ya que, desde entonces, el padrón se convirtió en una herramienta primordial en los procesos electorales. Su elaboración y administración, se convirtieron en temas de interés para la gestión pública y se marcó con claridad la especialización del tema electoral.

Ello fue notorio también en 1962, año en el que se promulgó la Ley del Registro Electoral del Perú, que reafirma la importancia del registro civil y la elaboración de padrones electorales para la gestión política en nuestro país.

Finalmente, hay un tercer tema que ha sido transversal al documento. Se trata de los criterios de inclusión y exclusión, términos que llevaron a definir la calidad de ciudadano y de elector. Este es un tema de indispensable análisis al abordar la elaboración de registros civiles y padrones electorales.

La aspiración inclusiva tiene sus orígenes en la promulgación de la Constitución de Cádiz y el anhelo por integrar, como parte de la ciudadanía, a los indígenas americanos, que desde ese momento pasaron a ser parte de la nación española. Así, en este periodo inicial, se incluyó dentro de la ciudadanía

a la población indígena y analfabeta, a pesar de que se excluyó a la población de origen africano.

Este espíritu inclusivo se mantuvo luego de la proclamación de la independencia, aunque en este periodo se empezaron a insertar parámetros para acceder a la condición de elector. Se demandaron requisitos para poder participar del proceso electoral convocado por José de San Martín para la formación de una Asamblea Constituyente. Los ciudadanos fueron considerados electores, solo si poseían una renta determinada (500 pesos en Lima, 300 pesos en la costa y 200 pesos en la sierra). Más allá de esto, el espíritu incluyente fue permanente durante el siglo XIX pues no se impusieron otros requisitos específicos, como el saber leer y escribir, para definir la ciudadanía.

Ello, sin embargo, tuvo una ruptura en 1896 cuando la reforma electoral estableció la exclusión de los analfabetos del Padrón Electoral. De esta manera, se evitó que aquellos que no podían leer ni escribir, participaran del proceso de elecciones presidenciales de ese año. Ello significó una reducción al 5% de la población electoral y, en la práctica, se eliminó a los sectores populares en general y a la población indígena, en particular, mayormente analfabeta. Esta acción tuvo importantes consecuencias, ya que se definió el futuro político de las demandas de la población de la sierra, debido a que fueron subordinadas con respecto a la costa y específicamente a Lima.

Este grupo fue reincorporado nuevamente en el Padrón Electoral en el año 1980. Ello cerró el ciclo del saber letrado como criterio para ejercer el derecho al voto, criterio que excluía a un gran porcentaje de peruanos. Con su reincorporación, la población electoral creció inmediatamente en un 15%. Este hecho, gestado en un régimen autoritario, da cuenta, final-

mente, de un proyecto modernizador esbozado por el Estado para integrar a un segmento de la población con demandas que ya no podían ser ignoradas. Ese mismo año —en el contexto de una abierta tendencia inclusiva— se incorporó como electores a los ciudadanos de 18 años, al cierre del padrón, y a los peruanos residentes en el extranjero.

Otro grupo importante, que también fue excluido de formar parte del Padrón Electoral desde el inicio de las elecciones modernas, fueron las mujeres. Ellas no tuvieron la oportunidad de ser contadas como electoras sino hasta el año 1955, en el que se aprobó, para las mujeres alfabetizadas, su derecho al voto, activo y pasivo, para las elecciones generales de 1956. Su inclusión significó el aumento del 33.73% de la población electoral.

La inclusión de las mujeres letradas como electoras en este escenario es importante en términos de representación e igualdad, pero es también una muestra de debilidad de los proyectos educativos vigentes hasta mediados de siglo XX y de las desigualdades en el acceso a la educación para las mujeres.

Tener una comprensión de largo alcance, de las maneras en las que se han elaborado los registros de electores, es decir los padrones electorales, nos lleva a contar con más elementos de análisis para promover mejoras y convertirnos en agentes activos ante las reformas políticas y electorales que se promuevan en el futuro. Contar en nuestro país con el Reniec, institución especializada en los registros ciudadanos, con funciones electorales, nos permite afirmar que se ha logrado con el objetivo de profesionalizar los procesos electorales, en la búsqueda de generar procesos transparentes y preservar nuestra democracia.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS LEGALES, ADMINISTRATIVOS Y JURÍDICOS

- » ACTA PARA QUE SE PRACTIQUEN LAS DILIGENCIAS OPORTUNAS PARA PUNTUALIZAR EL CENSO. (1972). EN CDIP-COMISIÓN NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ, DOCUMENTACIÓN OFICIAL ESPAÑOLA. (TOMO 22). (VOL. 1). P. 198.
- » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, 19 DE MARZO DE 1812.
- » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, 10 DE NOVIEMBRE DE 1860.
- » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, 9 DE ABRIL DE 1933.
- » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, 12 DE JULIO DE 1979.
- » DECRETO CLXII (1812). CONVOCATORIA PARA LAS CORTES ORDINARIAS DE 1º DE OCTUBRE DE 1813. EN COLECCIÓN DE LOS DECRETOS Y ÓRDENES QUE HAN EXPEDIDO LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DESDE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1811 HASTA 24 DE MAYO DE 1812, 1813. (TOMO 2), PP. 220-221. CÁDIZ: IMPRENTA NACIONAL.
- » DECRETO CLXII (1812). INSTRUCCIONES CONFORME A LA CUAL DEBERÁN CELEBRARSE EN LAS PROVINCIAS DE ULTRAMAR LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS A CORTES PARA LAS ORDINARIAS DEL AÑO PRÓXIMO DE 1813. EN COLECCIÓN DE LOS DECRETOS Y ÓRDENES QUE HAN EXPEDIDO LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DESDE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1811 HASTA 24 DE MAYO DE 1812, 1813. (TOMO 2), PP. 227-231. CÁDIZ: IMPRENTA NACIONAL.
- » DECRETO CLXIII (1812). FORMACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES. EN COLECCIÓN DE LOS DECRETOS Y ÓRDENES QUE HAN EXPEDIDO LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DESDE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1811 HASTA 24 DE MAYO DE 1812, 1813. (TOMO 2), PP. 231-234. CÁDIZ: IMPRENTA NACIONAL.

- » DECRETO CLXIV (1812). ESTABLECIMIENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES EN LA PENÍNSULA Y ULTRAMAR. EN COLECCIÓN DE LOS DECRETOS Y ÓRDENES QUE HAN EXPEDIDO LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DESDE 24 DE SEPTIEMBRE DE 1811 HASTA 24 DE MAYO DE 1812, 1813. (TOMO 2), PP. 235-237. CÁDIZ: IMPRENTA NACIONAL.
- » DECRETO LEY N.º 6951 (1930). REGLAMENTO ELECTORAL PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.
- » DECRETO LEY N.º 6953 (1930). CONVOCANDO UNA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.
- » DECRETO LEY N.º 6979. (1930). MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEY DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1930, RESPECTO AL NÚMERO DE REPRESENTANTES ELEGIBLES PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.
- » DECRETO LEY N.º 6998 (1930). MODIFICANDO Y AMPLIANDO EL REGLAMENTO ELECTORAL, SAN-CIONADO POR EL DECRETO LEY DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 1930.
- » DECRETO LEY N.º 7017 (1931). LEY QUE PRORROGA, HASTA EL 16 DE FEBRERO DE 1931, EL PLAZO SEÑALADO POR EL ARTÍCULO 10 DEL DECRETO LEY 6951 PARA LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE ELECTORES.
- » DECRETO LEY N.º 7019 (1931). LEY QUE CONVOCA A ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA RE-PÚBLICA Y REPRESENTANTES PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.
- » DECRETO LEY N.º 7036 (1931). LEY QUE DECLARA SIN RIGOR EL ESTATUTO ELECTORARIO SUSTEN-TADO POR LOS D.L. DEL 8 Y 19 DE NOVIEMBRE, 12 Y 18 DE DICIEMBRE DE 1930 Y 6 DE FEBRERO DE 1931.
- » DECRETO LEY N.º 7160 (1931). LEY QUE CONVOCA A ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA RE-PÚBLICA Y PARA REPRESENTANTES EN UN CONGRESO CONSTITUYENTE.
- » DECRETO LEY N.º 7177 (1931). ESTATUTO ELECTORAL.
- » DECRETO LEY N.º 7287 (1931). REFORMANDO EL ESTATUTO ELECTORAL.
- » DECRETO LEY N.º 7456 (1931). LEY QUE DISPONE QUE EL SERVICIO DE ESTADÍSTICA ELECTORAL SIGA FUNCIONANDO COMO SECCIÓN INCORPORADA A LA DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICA BAJO LA DENOMINACIÓN DE SECCIÓN DE ESTADÍSTICA ELECTORAL.
- » DECRETO LEY N.º 11172. (1949). ESTATUTO ELECTORAL.
- » DECRETO LEY N.º 14170 (1962). ANULANDO EL PROCESO ELECTORAL DE 1962.
- » DECRETO LEY N.º 14207 (1962). REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ.
- » DECRETO LEY N.º 14250 (1962). ESTATUTO ELECTORAL.
- » DECRETO LEY N.º 21901 (1977). REGISTRO ELECTORAL SERÁ RENOVADO CADA 20 AÑOS.
- » DECRETO LEY N.º 21949 (1977). SE CONVOCA A ELECCIONES PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE. TENDRÁ COMO EXCLUSIVA FINALIDAD LA DACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.
- » DECRETO LEY N.º 21979 (1977). REGULARIZAN LA SITUACIÓN DE LOS ELECTORES POR CAMBIO DE DOMICILIO.
- » DECRETO LEY N.º 22080 (1978). INSCRIPCIONES EN REGISTRO ELECTORAL DEL PERÚ SERÁN CE-RRADAS EL 10 DE FEBRERO.
- » DECRETO LEY N.º 22379 (1978). CREAN REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN DE LOS CIUDADANOS QUE NO SEPAN LEER Y ESCRIBIR.
- » DECRETO LEY N.º 22563 (1979). FACILITAN INSCRIPCIÓN DE CIUDADANOS QUE NO SABEN LEER Y ESCRIBIR.
- » DECRETO LEY N.º 22622 (1979). EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO DICTA EL DISPOSITIVO QUE CON-VOCA A ELECCIONES GENERALES.
- » DECRETO LEY N.º 22652 (1979). APRUEBAN NORMAS Y REGIRÁN PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL PRÓXIMO AÑO.

- » DECRETO LEY N.º 22766 (1979). MODIFICAN ARTÍCULOS DEL DECRETO LEY SOBRE ELECCIONES.
- » DECRETO SUPREMO (1944). DECRETO QUE CONVOCA EL SUPREMO GOBIERNO A ELECCIONES GENERALES PARA EL 10 DE JUNIO DE 1945.
- » DECRETO SUPREMO N.º 39 (1962). QUE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL DECRETO LEY N.º 14207.
- » DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1892.
- » DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1895.
- » DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1986.
- » DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE 1899.
- » DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE 1919.
- » DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1931.
- » DIARIO DE LOS DEBATES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979.
- » ESTATUTO PROVISIONAL DADO POR EL PROTECTOR DE LA LIBERTAD DEL PERÚ, PARA EL MEJOR RÉGIMEN DE LOS DEPARTAMENTOS LIBRES ÍNTERIN SE ESTABLECE LA CONSTITUCIÓN PERMANENTE DEL ESTADO (8 DE OCTUBRE DE 1821).
- » LEY DE CONVOCATORIA A ELECCIONES GENERALES, 22 DE FEBRERO DE 1899.
- » LEY DE MEJORA PARA LA EJECUCIÓN DE LA LEY DE ELECCIONES PROMULGADA EL 20 DE NOVIEMBRE DE 1896. LEY DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1896.
- » LEY ELECTORAL. 20 DE NOVIEMBRE DE 1896.
- » LEY N.º 861 (1908). LEY ELECTORAL.
- » LEY N.º 1533 (1912). LEY ELECTORAL.
- » LEY N.º 1777 (1912). LEY ELECTORAL.
- » LEY N.º 2108 (1915). ELECCIONES POLÍTICAS.
- » LEY N.º 4526 (1922). DECLARANDO QUE LAS MUJERES MAYORES DE 30 AÑOS, PUEDEN FORMAR PARTE DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA.
- » LEY N.º 7479 (1932). LEY DE EMERGENCIA.
- » LEY N.º 8505 (1937). LEY DE DEFENSA SOCIAL Y SEGURIDAD INTERIOR EN LA REPÚBLICA.
- » LEY N.º 8901 (1939). PRIMERA PARTE DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL PERÚ O ESTATUTO ELECTORAL, QUE COMPRENDE: JURADOS ELECTORALES, REGISTRO ELECTORAL NACIONAL Y OBLIGACIÓN DE VOTAR. LEY QUE DEROGA LOS DECRETOS LEYES N.º 7177 Y N.º 7287 Y LAS LEYES N.º 7780 Y N.º 8252.
- » LEY N.º 8932 (1939). LEY DE CONTINUACIÓN DEL ESTATUTO ELECTORAL, QUE COMPRENDE: ATRIBUCIONES DE LOS JURADOS, SISTEMA ELECTORAL, PARTIDOS POLÍTICOS, CANDIDATOS Y PERSONEROS, PROCEDIMIENTO ELECTORAL, ESCRUTINIO Y PROCLAMACIÓN, NULIDAD DE ELECCIONES, GARANTÍAS ELECTORALES Y PENAS.
- » LEY N.º 12391 (1955). SUSTITUYENDO LOS ARTÍCULOS 84, 86 Y 88 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO, PARA CONCEDER LA CIUDADANÍA A LA MUJER.
- » LEY N.º 12468 (1955). CRÉDITO SUPLEMENTARIO AL PLIEGO DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES, DENOMINADO “REGISTROS ELECTORALES LEY N.º 12391”, PARA ATENDER A LOS GASTOS QUE DEMANDE LA INSCRIPCIÓN DE LA MUJER EN DICHOS REGISTROS.
- » LEY QUE DISPONE QUE LAS CÁMARAS, EL PODER EJECUTIVO Y LAS CORTES SUPERIORES DESIGNARÁN A LOS CIUDADANOS QUE CONFORMAN LA JUNTA ELECTORAL NACIONAL, 10 DE OCTUBRE DE 1899.
- » LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY ELECTORAL, 23 DE OCTUBRE DE 1899.

- » MANIFIESTO A LA NACIÓN DEL JEFE SUPREMO, TENIENTE CORONEL LUIS MIGUEL SÁNCHEZ CERRO, 22 DE AGOSTO DE 1930.
- » MANIFIESTO DEL FRENTE DEMOCRÁTICO NACIONAL, 5 DE DICIEMBRE DE 1944.
- » MEMORIAL DEL FRENTE DEMOCRÁTICO NACIONAL, 23 DE ENERO DE 1945.
- » NUEVA LEY DE MUNICIPALIDADES, 14 DE OCTUBRE DE 1892.
- » REAL ORDEN DEL 22 DE ENERO DE 1809. EN EXPEDIENTE DE LA REAL ORDEN SOBRE QUE LOS DOMINIOS DEBEN TENER REPRESENTACIÓN INMEDIATA A LA REAL PERSONA DE SM POR MEDIO DE SUS CORRESPONDIENTES DIPUTADOS. BNP D10045, 1809.
- » REAL DECRETO DE FERNANDO VII. LEY QUE DEROGA LA CONSTITUCIÓN, 4 DE MAYO DE 1814.
- » REGLAMENTO DADO POR EL SUPREMO DELEGADO DEL PERÚ SOBRE EL RÉJIMEN [sic] QUE HA DE OBSERVARSE EN LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS PARA EL CONGRESO DEL PERÚ / [TORRE TAGLE], 1822. LIMA: IMPRENTA DE DON MANUEL DEL RÍO.
- » REGLAMENTO PROVISIONAL QUE ESTABLECE EL MÉTODO DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES PRE-SENTADO POR LA COMISIÓN NOMBRADA AL EFECTO, Y APROBADO POR S.E. EL PROTECTOR DEL PERÚ, 27 DE NOVIEMBRE DE 1821.
- » RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N.º 12409, 5 DE NOVIEMBRE DE 1955.

FUENTES DE ARCHIVO Y MANUSCRITOS

- » AHML [ARCHIVO HISTÓRICO DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA]. (1812). REGISTROS CÍVICOS. EXP. N.º 3, CAÑETE.
- » AHML [ARCHIVO HISTÓRICO DE LA MUNICIPALIDAD DE LIMA]. (1813). LIBRO DE CABILDOS DE LIMA 43. ACTA DEL 17 VIII.
- » AAL [ARCHIVO ARZOBISPAL DE LIMA]. (1813). ESTADÍSTICA PARROQUIAL. LEGAJOS N.º 3. EXP. N.º LXVIII, CUZCO.
- » AAL [ARCHIVO ARZOBISPAL DE LIMA]. (1813). ESTADÍSTICA PARROQUIAL. LEGAJOS N.º 4. EXP. N.º VI, ÁNCASH.
- » AAL [ARCHIVO ARZOBISPAL DE LIMA]. (1813). ESTADÍSTICA PARROQUIAL. LEGAJOS N.º 4. EXP. N.º I, HUÁNUCO.
- » AAL [ARCHIVO ARZOBISPAL DE LIMA]. (1814). ESTADÍSTICA PARROQUIAL. LEGAJOS N.º 4. EXP. N.º XLIII, YAUYES.
- » AGN [ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN]. (1918). INVENTARIO DOCUMENTO MINISTERIO DEL INTERIOR, P. 207. [PREFECTURA, 1919]. (1856-1972). LEGAJOS S/N. ÁNCASH.
- » AGN [ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN]. (1931). INVENTARIO DOCUMENTO MINISTERIO DEL INTERIOR, P. 312 [JUNTA REGISTRADO ELECTORAL 1931]. (1856-1972). LEGAJOS S/N.
- » BNP [BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ]. (1809). MANUSCRITOS D10045. EXPEDIENTE DE LA REAL ORDEN SOBRE QUE LOS DOMINIOS DEBEN TENER REPRESENTACIÓN INMEDIATA A LA REAL PERSONA DE SM POR MEDIO DE SUS CORRESPONDIENTES DIPUTADOS.
- » BNP [BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ]. (1812). MANUSCRITOS. D9444. EXPEDIENTE SOBRE LA FORMACIÓN DE PADRONES O CENSOS DE LOS ELECTORES DE LOS PUEBLOS DE HUÁNUCO.
- » BNP [BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ]. (1813). MANUSCRITO D457, N.º 9587. CARTA AL VIRREY DE 18 DE DICIEMBRE DE 1813. EN LIBRO DE CORRESPONDENCIA CON EL EXCMO. SR. VIRREY DEL REINO POR EL SR. DON. MANUEL QUIMPER, GOBERNADOR INTENDENTE DE ESTA PROVINCIA DE PUNO, QUE EMPIEZA DESDE 1 DE ENERO DE DICHO AÑO.
- » BNP [BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ]. (1822). MANUSCRITOS D12651. HUACHO. DEPARTAMENTO DE LA COSTA. LIBRO DE ACTAS DE ELECCIONES PARROQUIALES. AÑOS 1822. MESAS DE SUFRAGIO Y DIPUTADOS PROPIETARIOS Y SUPLENTE ELEGIDOS EN LOS PUEBLOS DE LAS TRES PROVINCIAS DEL DEPARTAMENTO DE LA COSTA.

PERIÓDICOS

- » EL COMERCIO (ENERO-DICIEMBRE DE 1899). LIMA.
- » EL COMERCIO (FEBRERO-MARZO DE 1919). LIMA.
- » EL COMERCIO (ABRIL DE 1979). LIMA.
- » EL INVESTIGADOR (AGOSTO, OCTUBRE DE 1813). LIMA.
- » EL PERUANO (FEBRERO DE 1977). LIMA.
- » EL PERUANO (MARZO Y MAYO DE 1980). LIMA.
- » EL PUEBLO (JUNIO DE 1956). AREQUIPA.
- » EL SOL (JUNIO DE 1956). CUSCO.
- » GACETA DEL GOBIERNO DE LIMA (AGOSTO DE 1813). LIMA.
- » LA CRÓNICA (ENERO Y FEBRERO DE 1931). LIMA.
- » LA CRÓNICA (MARZO DE 1919). LIMA.
- » LA INDUSTRIA (MAYO DE 1945). TRUJILLO.
- » LA NACIÓN (OCTUBRE DE 1954). LIMA.
- » LA PRENSA (MARZO, ABRIL Y JULIO DE 1919). LIMA.
- » LA REPÚBLICA (OCTUBRE DE 2013). LIMA.

LIBROS Y ARTÍCULOS

- » ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. (2012). POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES. LOS ORÍGENES DEL PODER, LA PROSPERIDAD Y LA POBREZA. COLOMBIA: EDITORIAL PLANETA.
- » AGUILAR, R. (2002A). EL SUFRAGIO DE LA MUJER. DEBATE EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE. ELECCIONES, 1(1), pp. 123-164.
- » AGUILAR, R. (2002B). LAS ELECCIONES DE HACE UN SIGLO: LA JUNTA ELECTORAL NACIONAL DE 1896-1912. LIMA: ONPE CENTRO DE INVESTIGACIÓN ELECTORAL.
- » AGUILAR, R. (2003). LA AMPLIACIÓN DEL CUERPO ELECTORAL. CIUDADANÍA, SUFRAGIO FEMENINO Y EXPERIENCIA PARLAMENTARIA 1956-1962. ELECCIONES, 2(2), pp. 141-168.
- » ALJOVÍN, C. (2005). SUFRAGIO Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA. PERÚ: 1808-1896. EN ALJOVÍN, C. & LÓPEZ S. (Eds.), HISTORIA DE LAS ELECCIONES EN EL PERÚ. ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO (pp. 19-74). LIMA: IEP.
- » ALJOVÍN, C. (2009). “CIUDADANO” Y “VECINO” EN IBEROAMÉRICA, 1750-1850: MONARQUÍA O REPÚBLICA. EN FERNÁNDEZ, J. (Dir.), DICCIONARIO POLÍTICO Y SOCIAL DEL MUNDO IBEROAMERICANO. LA ERA DE LAS REVOLUCIONES, 1750-1850 [IBERCONCEPTOS-I] (pp. 179-198). MADRID: FUNDACIÓN CAROLINA.
- » ANNINO, A. (1995). CÁDIZ Y LA REVOLUCIÓN TERRITORIAL DE LOS PUEBLOS MEXICANOS 1812-1821. EN ANNINO, A. (COORD.), HISTORIA DE LAS ELECCIONES EN IBEROAMÉRICA, SIGLO XIX: DE LA FORMACIÓN DEL ESPACIO POLÍTICO NACIONAL (pp. 177-226). BUENOS AIRES: FCE.
- » ÁREA DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN ELECTORAL (2014). EL VOTO ELECTRÓNICO EN LA PRÁCTICA: PERSPECTIVAS Y DINÁMICAS DESDE LA EXPERIENCIA DE LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2014. LIMA: ONPE.

- » BASADRE, J. (1980). ELECCIONES Y CENTRALISMO EN EL PERÚ: APUNTES PARA UN ESQUEMA HISTÓRICO. LIMA: CENTRO DE INVESTIGACIONES DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO.
- » BASADRE, J. (2010). PERÚ INDEPENDIENTE. LIMA: EL COMERCIO S.A.
- » BASADRE, J. (2014). HISTORIA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ (1822-1933). (TOMO 13). LIMA: PRODUCCIONES CANTABRIA.
- » BENAVIDES, O. (1915). MENSAJE DEL PRESIDENTE DEL PERÚ, CORONEL ÓSCAR R. BENAVIDES LARREA, AL CONGRESO NACIONAL, 28 DE JULIO DE 1915. RECUPERADO DE [HTTP://WWW.CONGRESO.GOB.PE/PARTICIPACION/MUSEO/CONGRESO/MENSAJES/MENSAJE_NACION_CONGRESO_28_JULIO_1915](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1915)
- » BURGA, M., & FLORES-GALINDO, A. (1994). APOGEO Y CRISIS DE LA REPÚBLICA ARISTOCRÁTICA. OBRAS COMPLETAS II. LIMA: SUR CASA DE ESTUDIOS DEL SOCIALISMO.
- » CHANEY, E. (1988). SIGNIFICADO DE LA OBRA DE MARÍA JESÚS ALVARADO. LIMA CENDOC MUJER.
- » CHÁVEZ D. (2002). JURADO NACIONAL DE ELECCIONES: 71 AÑOS EN LA HISTORIA DEL PERÚ, LIMA: JNE.
- » CHIARAMONTI, G. (1995). ANDES O NACIÓN: LA REFORMA ELECTORAL DE 1896 EN EL PERÚ. EN: HISTORIA DE LAS ELECCIONES EN IBEROAMÉRICA, BUENOS AIRES: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, PP. 315-346.
- » CHIARAMONTI, G. (2000). CONSTRUIR EL CENTRO, REDEFINIR AL CIUDADANO. RESTRICCIÓN DEL SUFRAGIO Y REFORMA ELECTORAL EN EL PERÚ DE FINALES DEL SIGLO XIX. EN CARLOS MALAMUD (COORD.). LEGITIMIDAD, REPRESENTACIÓN Y ALTERNANCIA EN ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA: LAS REFORMAS ELECTORALES (1880-1930), MÉXICO: EL COLEGIO DE MÉXICO. FONDO DE CULTURA ECONÓMICA. PP. 230-262.
- » CHIARAMONTI, G. (2005). CIUDADANÍA Y REPRESENTACIÓN EN EL PERÚ. 1808-1860. LIMA: ONPE-UNMSM.
- » CHIRINOS, E. (1985). HISTORIA DE LA REPÚBLICA (1821-1930). (TOMO 1). LIMA: AFA EDITORES IMPORTADORES S.A.
- » CDIP-COMISIÓN NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ. (1972). DOCUMENTACIÓN OFICIAL ESPAÑOLA. (TOMO 22). (VOL. 1). LIMA: COLECCIÓN DOCUMENTAL DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ.
- » CDIP-COMISIÓN NACIONAL DEL SESQUICENTENARIO DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ. (1974). EL PERÚ EN LAS CORTES DE CÁDIZ. (TOMO 4). (VOL. 1 Y 2). LIMA: COLECCIÓN DOCUMENTAL DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ.
- » CONTRERAS, C. & CUETO, M. (2000). HISTORIA DEL PERÚ CONTEMPORÁNEO. LIMA: RED PARA EL DESARROLLO DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL PERÚ.
- » CONTRERAS, C. & CUETO, M. (2007). HISTORIA DEL PERÚ CONTEMPORÁNEO. LIMA: IEP-PUCP-UP.
- » CONTRERAS, C. & ZULOAGA M. (2014). HISTORIA MÍNIMA DE PERÚ. CIUDAD DE MÉXICO: EL COLEGIO DE MÉXICO.
- » CORVETTO, P. (2015). «GEORREFERENCIACIÓN Y REGISTRO DE ELECTORES: EL CASO PERUANO EN PERSPECTIVA COMPARADA». EN: IDENTIDAD DIGITAL. LIMA: RENIEC, PP. 259-270.
- » COTLER, J. (2005). CLASES, ESTADO Y NACIÓN EN EL PERÚ. LIMA: IEP.
- » DEL ÁGUILA, A. (2010). LA REPÚBLICA CORPORATIVA. CONSTITUCIONES, CIUDADANÍA CORPORATIVA Y POLÍTICA (PERÚ 1821-1896). (TESIS DE DOCTOR). UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS, LIMA.
- » DEL ÁGUILA, A. (2011). LA “CIUDADANÍA CORPORATIVA” EN EL PERÚ REPUBLICANO (1834-1896). HIB REVISTA DE HISTORIA IBEROAMERICANA, 4(2), PP. 59-83.
- » DEL ÁGUILA, A. (2013). LA CIUDADANÍA CORPORATIVA. POLÍTICA, CONSTITUCIONES Y SUFRAGIO EN EL PERÚ (1821-1896). LIMA: INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS. 327 PP.
- » ECHEVARRÍA, J. (2012). MAPA POLÍTICO ELECTORAL DEL PERÚ. 8 TOMOS. LIMA: JNE.

- » EGUIGUREN, L. A. (1912). GUERRA SEPARATISTA DEL PERÚ 1812. LA REVOLUCIÓN SEPARATISTA DEL PERÚ A LA LUZ DE DOCUMENTOS INÉDITOS. LIMA: CASA EDITORA SANMARTI.
- » FERNÁNDEZ, C. ET AL (2017). ELECCIONES PRESIDENCIALES EN EL PERÚ, 1931-2016. LIMA: JNE.
- » GAMBOA, C. (2003). LA PERIODIFICACIÓN ELECTORAL Y LAS ELECCIONES DIRECTAS EN EL PERÚ DECIMONÓNICO. TRAS LOS PASOS DE JORGE BASADRE. EN IUS ET VERITAS (27). Pp. 363-374.
- » GAMBOA, C. (2005). LOS FILTROS ELECTORALES DECIMONÓNICOS: LOS ÓRGANOS Y LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. PERÚ: 1822-1896. EN ALJOVÍN, C. & LÓPEZ S. (Eds.), HISTORIA DE LAS ELECCIONES EN EL PERÚ. ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO (pp. 179-262). LIMA: IEP.
- » GARCÍA, J. (2012). EL MUNICIPIO Y LA PROVINCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1812. REVISTA DE DERECHO POLÍTICO, (83), ENERO-ABRIL, PP. 441-472.
- » GARCÍA, V. (1999). SUFRAGIO Y SISTEMA ELECTORAL. EN SISTEMA ELECTORAL EN EL PERÚ. PRIMER SEMINARIO DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA ELECTORAL. PONENCIAS Y CONCLUSIONES (pp. 42-54). LIMA: JNE-ONPE.
- » GUENIFFEY, P. (2001). LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y LAS ELECCIONES: DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN A FINES DEL SIGLO XVIII. MÉXICO: FCE-IFE.
- » GUERRA, M. (1994). COLECCIÓN FORJADORES DEL PERÚ (VOL. 10, MANUEL ODRÍA). LIMA: BRASA.
- » HAYA, V. (1978). DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE VÍCTOR RAÚL HAYA DE LA TORRE EL 28 DE JULIO DE 1978. RECUPERADO DE [HTTP://WWW.CONGRESO.GOB.PE/PARTICIPACION/MUSEO/CONGRESO/MENSAJES/DISCURSO_28_JULIO_1978](http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/discurso_28_julio_1978).
- » INEI. (2001). PERÚ: ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN NACIONAL, 1950-2050. LIMA: INEI.
- » INEI. (2007). HISTORIA DE LOS CENSOS EN EL PERÚ. RECUPERADO DE [HTTP://CENSOS.INEI.GOB.PE/CENSOS2007/DOCUMENTOS/HISTORIA_CENSOS.PDF](http://censos.inei.gob.pe/censos2007/documentos/historia_censos.pdf)
- » JNE. (1979A). DISPOSICIONES LEGALES SOBRE EL REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN DE LOS CIUDADANOS QUE NO SEPAN LEER Y ESCRIBIR. LIMA: JNE.
- » JNE. (1979B). CARTILLA DE INSTRUCCIONES PARA LOS REGISTRADORES DEL REGISTRO DE IDENTIFICACIÓN DE LOS CIUDADANOS QUE NO SEPAN LEER Y ESCRIBIR. LIMA: JNE.
- » JNE. (2015A). ELECCIONES PARLAMENTARIAS EN EL PERÚ 1931-2011. (TOMO 1). LIMA: JNE.
- » JNE. (2015B). ELECCIONES PARLAMENTARIAS EN EL PERÚ 1931-2011. (TOMO 2). LIMA: JNE.
- » JNE. (2017). ELECCIONES PRESIDENCIALES EN EL PERÚ 1931-2016. (2A Ed.). LIMA: JNE.
- » KLARÉN, P. (2004). NACIÓN Y SOCIEDAD EN LA HISTORIA DEL PERÚ. LIMA: IEP.
- » LAZARTE, J. (2007). LA VOTACIÓN Y EL VOTO DE LOS ANALFABETOS. EN IDEA (Ed.), TREATISE ON COMPARED ELECTORAL LAW OF LATIN AMERICA (pp. 929-951). ESTOCOLMO: IDEA.
- » LE GOFF J. (1999). LA CIVILIZACIÓN DEL OCCIDENTE MEDIEVAL. BARCELONA: EDICIONES PAIDÓS IBÉRICA.
- » LÓPEZ, S. (1997). CIUDADANOS REALES E IMAGINARIOS. LIMA: INSTITUTO DE DIÁLOGO Y PROPUESTA.
- » LÓPEZ, S. (2016). LOS PROCESOS ELECTORALES DEL SIGLO XX. EN ARAGÓN, J. (Ed.), PARTICIPACIÓN, COMPETENCIA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA. CONTRIBUCIONES PARA EL DEBATE (pp. 81-110). LIMA: IEP-JNE ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD.
- » LÓPEZ, S. (2019). PERÚ, 1930-1980: COMPETENCIA Y PARTICIPACIÓN EN EL ESTADO OLIGÁRQUICO. EN ALJOVÍN, C. & LÓPEZ, S. (Eds.), HISTORIA DE LAS ELECCIONES EN EL PERÚ. ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO (pp. 123-197). LIMA: JNE-IEP.
- » LUNA, E. & SANTA MARÍA, D. (2012). HISTORIA DEL VOTO ELECTRÓNICO. PERÚ 2005-2012. LIMA: ONPE.
- » LUNA, E. (2014). EL SISTEMA ELECTORAL DURANTE LA REPUBLICA ARISTOCRÁTICA (1895-1919). LIMA: PUCP ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

- » McFarlane, A. (2009). LA CAÍDA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA Y LA INDEPENDENCIA HISPANOAMERICANA. EN PALACIOS, M. (COORD.), LAS INDEPENDENCIAS HISPANOAMERICANAS: INTERPRETACIONES 200 AÑOS DESPUÉS (pp. 31-60). BOGOTÁ: NORMA.
- » MEZA, M. & CONDORI, V. (2018). HISTORIA MÍNIMA DE AREQUIPA. DESDE LOS PRIMEROS POBLADORES HASTA EL PRESENTE. LIMA: IEP.
- » MILOSLAVICH, D. (2015). FEMINISMO Y SUFRAGIO 1931-1955. ELECCIONES, 14(15), pp. 109-143.
- » MILLER, R. (1988). LA OLIGARQUÍA COSTERA Y LA REPÚBLICA ARISTOCRÁTICA EN EL PERÚ, 1895-1919. REVISTA DE INDIAS, 48(182-183), pp. 551-566.
- » MINAYA, J. (2019). UNA GRAN OPORTUNIDAD PERDIDA. LAS TRAMPAS A LA DEMOCRACIA VISTAS EN EL DEBATE CONGRESAL SOBRE EL SUFRAGIO FEMENINO (1931-1932). NOMBRES, 5(1), pp. 127-160.
- » MORELLI, F. (2005). TERRITORIO O NACIÓN: REFORMA Y DISOLUCIÓN DEL ESPACIO IMPERIAL EN ECUADOR, 1765-1830. MADRID: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES.
- » MURILLO, P. (1976). HISTORIA DEL APRA, 1919-1945. LIMA: EDITORIAL ATLÁNTIDA.
- » NUGENT, G. (2015). LA ESCRITURA COMO SILENCIO REPUBLICANO. EL DEBATE SOBRE EL DERECHO AL SUFRAGIO EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE 1979. EN RENIEC (ED.), IDENTIDAD DIGITAL. LA IDENTIFICACIÓN DESDE LOS REGISTROS PARROQUIALES AL DNI ELECTRÓNICO (pp. 311-330). LIMA: RENIEC.
- » NÚÑEZ, F. (2005). LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL INDÍGENA BAJO LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ. (1812-1814). EN ALJOVÍN, C. & LÓPEZ, S. (ED.), HISTORIA DE LAS ELECCIONES EN EL PERÚ. ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO (pp. 361-394). LIMA: IEP.
- » NÚÑEZ, F. (2009). CIUDADANO, PERÚ. EN ALJOVÍN C. (ED). DICCIONARIO POLÍTICO Y SOCIAL DEL MUNDO IBEROAMERICANO. LA ERA DE LAS REVOLUCIONES, 1750-1850 [IBERCONCEPTOS-I]. pp. 271-281.
- » ONPE. (2005). EL PROCESO DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 1980: COMPETENCIA PARTIDARIA EN LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL PERÚ: 1978-1986. PROBLEMAS Y LECCIONES. LIMA: ONPE.
- » ONPE. (2016). SESENTA AÑOS DEL VOTO DE LAS MUJERES EN EL PERÚ. DOCUMENTO DE TRABAJO N.º 41. LIMA: ONPE.
- » PANIAGUA V. (1995). SISTEMA ELECTORAL. EN CAJ (ED.), LA CONSTITUCIÓN DE 1993. ANÁLISIS Y COMENTARIOS, (TOMO 10). (pp. 222-227). LIMA: COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS- FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER.
- » PANIAGUA, V. (2003A). LOS ORÍGENES DEL GOBIERNO REPRESENTATIVO EN EL PERÚ. LAS ELECCIONES (1809-1826). LIMA: PUCP-FCE.
- » PANIAGUA, V. (2003B). EL DERECHO DE SUFRAGIO EN EL PERÚ. ELECCIONES, 2(2), pp. 61-89.
- » PATRÓN P. (1978). EL SISTEMA ELECTORAL EN EL PERÚ. EN SEMINARIO SITUACIÓN Y DERECHOS POLÍTICOS DEL ANALFABETO EN EL PERÚ (pp. 137-143). LIMA: PUCP DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES.
- » PEASE, H. & ROMERO, G. (2015). LA POLÍTICA EN EL PERÚ DEL SIGLO XX. LIMA: PUCP.
- » PERALTA, V. (2005). LOS VICIOS DEL VOTO: EL PROCESO ELECTORAL EN EL PERÚ, 1895-1929. EN ALJOVÍN, C. & LÓPEZ, S. (EDS.), HISTORIA DE LAS ELECCIONES EN EL PERÚ. ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO REPRESENTATIVO (pp. 75-107). LIMA: IEP.
- » PERALTA, V. (2011). UN RECORRIDO ACCIDENTADO. LA LEY ELECTORAL DE 1986. ARGUMENTOS. RECUPERADO DE [HTTPS://REVISTAARGUMENTOS.IEP.ORG.PE/ARTICULOS/UN-RECORRIDO-ACCIDENTADO-LA-LEY-ELECTORAL-DE-1896/](https://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/un-recorrido-accidentado-la-ley-electoral-de-1896/)
- » PERALTA, V. (2012). RECORDAR UN BICENTENARIO ELECTORAL. LOS SUFRAGIOS POPULARES DE 1812 Y 1813 EN LIMA Y CUSCO. ELECCIONES, 11(12), pp. 301-322.
- » POULSEN, K. (2018). ¡SOMOS CIUDADANAS! CIUDADANÍA Y SUFRAGIO FEMENINO EN EL PERÚ. LIMA: JNE-PUCP.
- » QUIROZ, A. (2013). HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ. (2A ED.). LIMA: IEP.
- » RAGAS, J. (2003). CIUDADANÍA, CULTURA POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN EN EL PERÚ: LA CAMPAÑA ELECTORAL DE 1850. (TESIS DE LICENCIATURA). PUCP, LIMA.

- » REBATA, R. (2015). EL REGISTRO DE LOS PRIMEROS CIUDADANOS. CENSOS Y PADRONES ELECTO-RALES EN EL PERÚ, 1812-1814. NOMBRES, 2(1), pp. 143-193.
- » REBATA, R. ET AL. (2015). ELECCIONES PARLAMENTARIAS EN EL PERÚ (1931-2011). 2 TOMOS. LIMA: JNE.
- » RINKE, S. (2015). AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: UNA HISTORIA ENTRE ESPACIOS DESDE LA ÉPOCA COLONIAL HASTA HOY. MADRID: EL COLEGIO DE MÉXICO-MARCIAL PONS.
- » ROMERO, C. (2007). «LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ: UNA TERCA VOLUNTAD». EN: AMÉRICA LATINA HOY, VOL. 45, ABRIL, PP. 89-107.
- » SANJUÁN, A. (2012). LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. UNA APROXIMACIÓN A LOS ORÍGENES DE LA DIPUTACIÓN DE CÁDIZ. HISTORIA CONSTITUCIONAL, (13). PP. 271-282.
- » TAMAYO, A. Y ROBLES, J. (2006). PARTICIPACIÓN ELECTORAL DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL EN LOS COMICIOS DEL 9 DE ABRIL DE 2006. LIMA: ONPE.
- » TANAKA, MARTÍN. (2017). REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO Y ELECTORAL. LIMA: CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.
- » TERNAVASIO, M. (2009). LA REVOLUCIÓN Y SUS SILENCIOS. EN PALACIOS, M. (COORD.), LAS INDEPENDENCIAS HISPANOAMERICANAS. INTERPRETACIONES 200 AÑOS DESPUÉS (PP. 157-181). BOGOTÁ: NORMA.
- » TILLY, CH. (2010). DEMOCRACIA. ESPAÑA: AKAL.
- » TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ (2017). EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL ESTADO 1931. LIMA: CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES.
- » UGARTECHE, P. (1969). SÁNCHEZ CERRO. PAPELES Y RECUERDOS DE UN PRESIDENTE DEL PERÚ. (TOMO 3). LIMA: EDITORIAL UNIVERSITARIA.
- » VALCÁRCEL L. (1981). MEMORIAS. LIMA. IEP.
- » VALDIVIA, M. (2016). EL FEMINISMO CATÓLICO PERUANO. AVANCES, CONTROVERSIAS Y PARADOJAS ENTRE 1930-1956. (TESIS DE MAGISTER). UNIVERSIDAD FEDERAL DE RIO GRANDE DO SUL, PORTO ALEGRE.
- » VARELA J. (2012). LAS CORTES DE CÁDIZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1812 (UNA VISIÓN DE CONJUNTO). CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO, (26), PP. 191-208.
- » VALLADARES, O. (2018). PADRÓN ELECTORAL Y PADRONES DE ELECTORES. CINCO AÑOS DE MEJORAS E INNOVACIONES 2013-2018. LIMA: RENIEC.
- » VERGARA, A. (2008). NI AMNÉSICOS NI IRRACIONALES. LAS ELECCIONES PERUANAS DE 2006 EN PERSPECTIVA HISTÓRICA. LIMA: SOLAR.
- » VILLARÁN, M. (1931). EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL ANTEPROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL ESTADO. LIMA: IMPRENTA TORRES AGUIRRE.
- » VILLAVICENCIO, M. (1992). DEL SILENCIO A LA PALABRA. MUJERES PERUANAS EN LOS SIGLOS XIX Y XX. LIMA: FLORA TRISTÁN.
- » WIELAND, H. (2009). EL REFERÉNDUM. CONCEPTO GENERAL Y REGULACIÓN EN EL PERÚ. DERECHO PUCP, (61), PP. 273-304.
- » ZAPATA, A. (2015). PERÚ. LA BÚSQUEDA DE LA DEMOCRACIA. TOMO 5: 1960/2010. COLECCIÓN AMÉRICA LATINA EN LA HISTORIA CONTEMPORÁNEA. ESPAÑA: FUNDACIÓN MAPFRE-TAURUS.
- » ZAPATA, A. (2016). PENSANDO A LA DERECHA. LIMA: GRUPO PLANETA.
- » ZÁRATE, J. & FERREYROS, A. (1981). EL MARISCAL BENAVIDES. SU VIDA Y SU OBRA. (TOMO 2). LIMA: EDITORIAL ATLÁNTIDA.

VIDEOS

- » BNP. (2016). TRANSMISIÓN DE MANDO DEL PRESIDENTE PRADO AL PRESIDENTE ELECTO BUSTAMANTE EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA. RECUPERADO DE [HTTPS://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=V6ZJ_CtYVPk](https://www.youtube.com/watch?v=V6ZJ_CtYVPk)
- » BNP. (2017). TRANSMISIÓN DEL MANDO SUPREMO: 28 DE JULIO DE 1945. RECUPERADO DE [HTTPS://WWW.YOUTUBE.COM/WATCH?V=Wup0y_X5sgs](https://www.youtube.com/watch?v=Wup0y_X5sgs).



ANEXO DEL CAPÍTULO VIII

RELACIÓN DE PROCESOS ELECTORALES Y DE CONSULTA 1995-2019

N.º	Nombre del proceso electoral o de consulta	Año	Fecha
1	Elecciones Municipales - Lima	1995	12 de noviembre
2	Elecciones Municipales Complementarias	1996	10 de noviembre
3	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	1997	23 de noviembre
4	Elecciones Municipales	1998	11 de octubre
5	Segunda Elección Municipal	1998	12 de diciembre
6	Elecciones Municipales Complementarias Provinciales	1999	4 de julio
7	Elecciones Municipales Complementarias Distritales	1999	4 de julio
8	Elecciones de presidente y vicepresidentes de la República	2000	9 de abril
9	Elecciones de Congresistas de la República	2000	9 de abril
10	Segunda Elección Presidencial	2000	28 de mayo

N.º	Nombre del proceso electoral o de consulta	Año	Fecha
11	Elecciones de Representantes de los Colegios Profesionales ante el CNM	2000	25 de junio
12	Elecciones de presidente y vicepresidentes de la República	2001	8 de abril
13	Elecciones de Congresistas de la República	2001	8 de abril
14	Segunda Elección Presidencial	2001	3 de junio
15	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2001	25 de noviembre
16	Elecciones Regionales	2002	17 de noviembre
17	Elecciones Municipales Provinciales	2002	17 de noviembre
18	Elecciones Municipales Distritales	2002	17 de noviembre
19	Elecciones Municipales Complementarias	2003	6 de julio
20	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2004	17 de octubre
21	Elecciones Municipales Complementarias - El Collao	2004	17 de octubre
22	Elecciones de Representantes de los Colegios Profesionales ante el CNM	2005	19 de junio
23	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2005	3 de julio
24	Elecciones Municipales Complementarias	2005	3 de julio
25	Referéndum para la Integración y Conformación de Regiones	2005	30 de octubre
26	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2005	30 de octubre
27	Elecciones de presidente y vicepresidentes de la República	2006	9 de abril
28	Elecciones de Congresistas de la República	2006	9 de abril
29	Elección de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino	2006	9 de abril
30	Segunda Elección Presidencial	2006	4 de junio
31	Nuevas Elecciones Municipales	2006	13 de agosto
32	Elecciones Regionales	2006	19 de noviembre
33	Elecciones Municipales Provinciales	2006	19 de noviembre

N.º	Nombre del proceso electoral o de consulta	Año	Fecha
34	Elecciones Municipales Distritales	2006	19 de noviembre
35	Elecciones Municipales Complementarias	2007	1 de julio
36	Elecciones Municipales	2007	1 de julio
37	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2008	7 de diciembre
38	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2009	11 de enero
39	Nuevas Elecciones Municipales	2009	30 de noviembre
40	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2009	30 de noviembre
41	Nuevas Elecciones Municipales	2010	6 de junio
42	Elecciones de Representantes de los Colegios Profesionales ante el CNM	2010	13 de junio
43	Elecciones Regionales	2010	3 de octubre
44	Elecciones Municipales Provinciales	2010	3 de octubre
45	Elecciones Municipales Distritales	2010	3 de octubre
46	Referéndum para la aprobación o desaprobación del proyecto de Ley FONAVI	2010	3 de octubre
47	Segunda Elección de Presidentes y Vicepresidentes Regionales	2010	5 de diciembre
48	Elecciones de presidente y vicepresidentes de la República	2011	10 de abril
49	Elecciones de Congresistas de la República	2011	10 de abril
50	Elección de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino	2011	10 de abril
51	Segunda Elección Presidencial	2011	5 de junio
52	Elecciones Municipales Complementarias	2011	3 de julio
53	Elecciones Municipales	2011	20 de noviembre
54	Elecciones Municipales Complementarias	2011	20 de noviembre
55	Elecciones Municipales Complementarias	2012	1 de julio

N.º	Nombre del proceso electoral o de consulta	Año	Fecha
56	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2012	30 de setiembre
57	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2013	17 de marzo
58	Nuevas Elecciones Municipales	2013	07 de julio
59	Consulta Popular de Revocatoria	2013	07 de julio
60	Nuevas Elecciones Municipales Lima	2013	24 de noviembre
61	Nuevas Elecciones Municipales	2014	16 de marzo
62	Elecciones Regionales	2014	5 de octubre
63	Elecciones Municipales Provinciales	2014	5 de octubre
64	Elecciones Municipales Distritales	2014	5 de octubre
65	Segunda Elección de Presidentes y Vicepresidentes Regionales	2014	7 de diciembre
66	Elección de los consejeros del CNM por los miembros de los Colegios de Abogados	2015	17 de mayo
67	Elección de los consejeros del CNM por los miembros de los Colegios Profesionales, distintos al de Abogados	2015	17 de mayo
68	Elecciones Municipales Complementarias	2015	5 de julio
69	Consulta Vecinal para Demarcación Territorial	2015	23 de agosto
70	Elecciones Municipales	2015	29 de noviembre
71	Elecciones de presidente y vicepresidentes de la República	2016	10 de abril
72	Elecciones de Congresistas de la República	2016	10 de abril
73	Elección de Representantes Peruanos ante el Parlamento Andino	2016	10 de abril
74	Segunda Elección Presidencial	2016	5 de junio
75	Elecciones Municipales – diciembre	2017	10 de diciembre
76	Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades Municipales	2017	11 de junio
77	Elecciones Regionales	2018	7 de octubre

N.º	Nombre del proceso electoral o de consulta	Año	Fecha
78	Elecciones Municipales Provinciales	2018	7 de octubre
79	Elecciones Municipales Distritales	2018	7 de octubre
80	Referéndum Nacional	2018	9 de diciembre
81	Segunda Elección Regional y Referéndum Nacional	2018	9 de diciembre
82	Elecciones Municipales Complementarias	2019	7 de julio



Impreso en los talleres de:
Gráfica Industrial Alarcón S.R.Ltda.
Calle Sullana 1794 - Lima
Diciembre 2019



El Padrón Electoral en el Perú:
TECNOLOGÍAS, HITOS E ITINERARIOS
1812 - 2019

ISBN: 978-612-4285-16-5

