

LIDERAZGO Y CRISIS:
ORGANISMOS ELECTORALES Y CAMBIO
INSTITUCIONAL EN EL PERÚ, 1895-2007

Estudio de análisis diacrónico comparado

TESIS DOCTORAL

ROISIDA AGUILAR GIL

Directores

Dr. Iván Llamazares Valduviego

Dra. Fátima García Díez



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General
Área de Ciencia Política y de la Administración

**LIDERAZGO Y CRISIS: ORGANISMOS ELECTORALES Y CAMBIO
INSTITUCIONAL EN EL PERÚ, 1895-2007**

Estudio de análisis diacrónico comparado

Tesis doctoral

Roisida Aguilar Gil

Directores: Dr. Iván Llamazares Valduviego
Dra. Fátima García Díez

Universidad de Salamanca
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General
Área de Ciencia Política y de la Administración
Programa: Estado de Derecho y Gobernanza Global

Salamanca, 2023

AGRADECIMIENTOS

La experiencia de realizar la tesis de doctorado ha sido una larga travesía desde la Historia hacia la Ciencia Política. En ese complejo camino me acompañaron muchas personas que me ayudaron a concluir este estudio.

Doy las gracias a mis directores de tesis Iván Llamazares Valduviego y Fátima García Díez por su compromiso y dedicación en la orientación de la investigación, por su disposición a atender mis dudas. Asimismo, doy las gracias por su apoyo a Manuel Alcántara y a Sebastián Linares porque en un primer momento fueron mis directores, gracias por acoger mi proyecto cuando iniciaba la aventura de la tesis. Sin desmerecer el aporte de todos mis directores, quiero agradecer especialmente a Iván Llamazares por sus agudas observaciones, sin ellas no hubiera sido posible el resultado a la que ha llegado esta tesis. Gracias, querido profesor.

También agradezco a las profesoras del Área de Ciencia Política, a Isabel Inguanzo, Araceli Mateos, Mercedes García Montero, Elena Martínez Barahona y a María del Mar Martínez porque siempre estuvieron dispuestas a aclarar mis dudas.

Gracias a Aníbal Pérez-Liñán por hacer posible mi estancia en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos), las reuniones semanales han permitido avanzar la investigación. En la estancia conocí a Scott Morgenstern, Angelina Cotler, José Incio, Luz Amanda Hank y Diana Shemenski; y me reencontré con Mildred, amiga y compañera de la época de estudios de la maestría en la PUCP; agradezco a todos ellos por sus comentarios porque contribuyeron al desarrollo de esta tesis.

También gracias a Dieter Nohlen por sus consejos cuando iniciaba la aventura de la tesis cuando estuvo de profesor visitante en Salamanca y por sus valiosas acotaciones en Heidelberg.

Gracias a Fernando Tuesta por haber ocasionado el giro en mi preferencia de investigación de la historia política-electoral hacia el cambio institucional de los organismos electorales. El Centro de Investigación Electoral (CIE) de la ONPE fue el espacio de aprendizaje y de compromiso con el retorno a la democracia en la década del 2000; recuerdo con alegría la fundación de la revista *Elecciones* que hoy va por el volumen 22, número 25; la publicación del primer número fue un reto para todo el equipo del CIE integrado por Jessica Bensa, Carlos Vargas, Jorge kajatt, Rony Cáceres y Ekaterina Bezzubikoff, dirigido por Carlos Reyna, quienes en la actualidad son amigos. Gracias Fernando por haber sido parte de tu equipo cuando dirigiste la ONPE en un contexto complicado para nuestro país.

Agradezco a la Dirección Académica de Investigación de la PUCP por haber financiado varios de mis proyectos de investigación (en los periodos dirigidos por Liliana Regalado y Margarita Suárez). El producto de esos proyectos sirvió de cimiento para el desarrollo de la presente tesis.

También agradezco al Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca porque allí desarrollé la tesis. En dicha área compartí largas jornadas de investigación con profesionales excelentes y buenas personas. Gracias a mis antiguos compañeros de viaje Pablo, Guille, Aldo,

Daniela, Juan Daniel, Francisco, Héctor, Frank, José Manuel, Sergio, Nico, Asbel, Manuel, Eli, Germán y Mariana. Gracias a mis compañeros de hoy Camilo, Ugo, Samantha, Jorge, Julián, Juan Carlos, Víctor, Álvaro, Rubén, Cris, Emma y especialmente a Elena; muchos de ellos son doctores y profesores. De todos recibí siempre una respuesta amable a mis preguntas y dudas; además, les agradezco por compartir momentos de ocio.

Agradezco a Stephanie Mitchell y Lucía Tamayo por su preocupación y aliento durante la pandemia cuando estuve en Salamanca aislada y encerrada sin querer tomar contacto con nadie. Ellas nunca dejaron de escribirme manifestando su cariño.

Por último, agradezco a mi familia, a mi mamá Leonor y a mis hermanas Rosa, María, Madeleyne y especialmente a Judith y Juany, quienes de manera generosa me han apoyado; gracias Juany por haberte hecho cargo de mis asuntos en Perú. Finalmente, agradezco a mi esposo Félix por su amor, generosidad, comprensión, paciencia y espera. Sin el apoyo de mi familia no hubiera podido permanecer en Salamanca ni concluir la tesis.

ÍNDICE

SUMMARY	11
INTRODUCCIÓN	15
Justificación y objetivos	21
Pregunta de la investigación	22
Hipótesis	23
Estrategia de investigación	28
Estructura del trabajo	30
CAPÍTULO I. ENFOQUE TEÓRICO: INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL	33
1.1. Instituciones	33
1.1.1. Trayectoria institucional	33
1.1.2. ¿Qué entendemos por institución?	37
1.2. Neoinstitucionalismo y las vertientes de la elección racional e histórica	39
1.2.1. El neoinstitucionalismo de la elección racional	40
1.2.2. El neoinstitucionalismo histórico	42
1.3. Neoinstitucionalismo y cambio institucional	47
1.3.1. Cambio institucional en la vertiente de la elección racional	50
1.3.2. Cambio institucional en la vertiente histórica	53
1.3.2.1. Cambio institucional gradual y transformador	54
1.3.2.2. Cambio institucional de ruptura abrupta y rápida	56
1.4. Coyuntura crítica y cambio institucional	60
1.4.1. Condiciones antecedentes	63
1.4.2. Agencia (<i>agency</i>) en coyuntura crítica	67
CAPÍTULO II. DIMENSIONES ANALÍTICAS, DISEÑO METODOLÓGICO Y ESTRATEGIAS DE INVESTIGACIÓN	71
2.1. Variable dependiente: cambio institucional de los modelos de los organismos electorales (OE) por <i>reemplazo</i>	71
2.1.1. Organismos electorales como organizaciones públicas	71
2.1.2. ¿Qué entendemos por organismo electoral?	72
2.1.3. Administración electoral y modelos de los organismos electorales	73
2.1.3.1. Modelos de los organismos electorales	75
2.1.4. Cambio institucional de los modelos de los organismos electorales por <i>Reemplazo</i>	80
2.2. Variables explicativas	81
2.2.1. Contexto de crisis del poder ejecutivo	82

2.2.2. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político	91
2.2.3. Gobierno de coalición	100
2.3. Diseño metodológico	107
2.3.1. Objetivos, pregunta e hipótesis de la investigación	107
2.3.2. Unidad de análisis, unidad de observación y dimensión temporal	110
2.3.3. Estrategia de investigación	112
2.3.3.1. Estudio de caso	112
2.3.3.2. Selección de los casos	113
2.3.3.3. Método comparado diacrónico	115
2.3.3.4. Método cualitativo	115
2.3.3.4.1. Seguimiento de rastreo (<i>process tracing</i>)	117
2.3.3.4.2. Análisis cualitativo comparado (<i>QCA</i>)	118
2.3.3.4.3. Fuentes de información	120
2.3.3.5. Fortalezas y debilidades de la investigación	122
CAPÍTULO III. CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN MODELO DE OE CENTRALIZADO-CONCENTRADO: JUNTA ELECTORAL NACIONAL, 1896	123
3.1. Condiciones antecedentes	127
3.2. Contexto de crisis del poder ejecutivo	133
3.3. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político	139
3.4. Gobierno de coalición	143
3.5. Modelo de OE centralizado-concentrado: Junta Electoral Nacional	150
CAPÍTULO IV. CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN MODELO DE OE DESCENTRALIZADO: ASAMBLEA DE MAYORES CONTRIBUYENTES, 1912	159
4.1. Condiciones antecedentes	162
4.2. Contexto de crisis del poder ejecutivo	168
4.3. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político	176
4.4. Gobierno de coalición	181
4.5. Modelo de OE descentralizado: asambleas de mayores contribuyentes	186
CAPÍTULO V. CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN MODELO DE OE CENTRALIZADO-DESCONCENTRADO: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Y CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA, 1931	195
5.1. Condiciones antecedentes	197
5.2. Contexto de crisis del poder ejecutivo	204
5.3. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político	211
5.4. Gobierno de coalición	215
5.5. Modelo de OE centralizado-desconcentrado: Jurado Nacional de Elecciones y Cortes superiores de Justicia	218

CAPÍTULO VI. CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN MODELO DE OE CENTRALIZADO-DESCONCENTRADO: JNE, ONPE Y RENIEC, 1993	227
6.1. Condiciones antecedentes	229
6.2. Contexto de crisis del poder ejecutivo	235
6.3. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político	243
6.4. Gobierno de coalición	247
6.5. Modelo de OE centralizado-desconcentrado: JNE, ONPE y RENIEC	253
CAPÍTULO VII. ANÁLISIS COMPARATIVO DIACRÓNICO DE CAMBIO INSTITUCIONAL DE LOS MODELOS DE LOS OE, 1895-2007	265
7.1. Casos de cambio y no cambio institucional por <i>reemplazo</i> de los modelos de los OE	265
7.2. Análisis y resultado comparativo diacrónico de las condiciones causales para el cambio institucional por <i>reemplazo</i> de los modelos de los OE	269
7.3. Análisis de condiciones necesarias para cambio de modelo del OE	270
7.4. Análisis de condiciones suficientes para cambio de modelo del OE	271
CONCLUSIONS	279
FUENTES DOCUMENTALES	291
BIBLIOGRAFÍA	295
ANEXOS	323

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Vertientes neoinstitucionales de la elección racional e histórico: diferencias y coincidencias	46
Tabla 2.	Cambio institucional incentivado por factores exógenos y/o endógenos en la vertiente del neoinstitucionalismo histórico	59
Tabla 3.	Concepto de coyuntura crítica	61
Tabla 4.	Horizontes temporales de causas y resultados de eventos sociales y políticos	66
Tabla 5.	Concepto de organismo electoral	73
Tabla 6.	Modelo de los OE: distribución y porcentaje según regiones en el mundo	76
Tabla 7.	Modelo de OE en América Latina	77
Tabla 8.	Modelo de OE: centralizado y descentralizado	79
Tabla 9.	Modelos de OE en el Perú	81
Tabla 10.	Crisis del Poder Ejecutivo	88
Tabla 11.	Perú: Formación y cambio constitucional en contextos de crisis del poder ejecutivo, 1823-1933	89
Tabla 12.	Agentes con liderazgo de cambio institucional	98
Tabla 13.	Poder ejecutivo: atribuciones para formar gabinete ministerial, 1860-1993	106
Tabla 14.	Niveles de observación para cambio institucional de los modelos de los OE	110
Tabla 15.	Partidos políticos en el Perú a finales del siglo XIX	127
Tabla 16.	Cuerpo diplomático que solicitó armisticio en la Guerra Civil, 1894-1895	136
Tabla 17.	Junta de Gobierno y Gabinete de ministros, 1895	137
Tabla 18.	Presidencias de las mesas directivas del Congreso, 1895-1896	145

Tabla 19.	Cámara de Diputados: integrantes de Comisión Especial de Proyecto Electoral: representación y filiación política, 1895	147
Tabla 20 I.	Primer Consejo de ministro del gobierno de Piérola (del 8 de setiembre al 28 de noviembre de 1895)	149
Tabla 20 II.	Segundo Consejo de ministro del gobierno de Piérola (del 30 de noviembre de 1895 al 5 agosto de 1896)	149
Tabla 20 III.	Tercer Consejo de ministro del gobierno de Piérola (del 8 de agosto 1896 al 3 de noviembre de 1897)	149
Tabla 21.	Atribuciones de la Junta Nacional, 1896	151
Tabla 22.	Atribuciones de las juntas subnacionales, 1896	152
Tabla 23.	Coaliciones electorales y presidentes elegidos, 1899-1912	163
Tabla 24.	Agrupaciones políticas que firmaron acuerdo para solucionar la crisis de 1912	172
Tabla 25.	Conformación del primer Consejo de ministro de Billinghurst	181
Tabla 26.	Integrantes de la Comisión de anteproyecto de reforma electoral, 1912	182
Tabla 27.	Funciones de la asamblea de mayores contribuyentes y de las juntas subnacionales, 1912	188
Tabla 28.	Intervención de los Poderes del Estado en la organización electoral, 1912	190
Tabla 29.	Juntas de Gobierno y presidentes del Perú, 1930-1931	207
Tabla 30.	Partidos políticos en el contexto de las elecciones generales de 1931	210
Tabla 31.	Composición de la Junta Nacional Transitoria de Gobierno presidido por David Samanez Ocampo, 1931	216
Tabla 32.	Integrantes de la Comisión de anteproyecto de Estatuto Electoral, 1931	217
Tabla 33.	Partidos políticos y número de representantes en el Congreso Constituyente, 1931-1933	218
Tabla 34.	Atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones, 1931	220

Tabla 35.	Atribuciones y funciones de los jurados departamentales electorales (JDE)	222
Tabla 36.	Atribuciones y funciones de las oficinas de registro electoral	223
Tabla 37.	Inflación en el Perú, 1985-1990	230
Tabla 38.	Número de huelgas, periodo 1985-1989	230
Tabla 39.	Partidos políticos en las elecciones presidenciales de 1990	233
Tabla 40.	Distribución de escaños en la Cámara de Senadores y Diputados, 1990	236
Tabla 41.	Nivel de aprobación presidencial por mes durante el año 1992	239
Tabla 42.	Resultado electoral de las elecciones al Congreso Constituyente Democrático, 1992	242
Tabla 43.	Composición del Consejo de ministros del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional: periodo del 5 de abril de 1992 al 4 de setiembre de 1993	248
Tabla 44.	Votación en el pleno del CCD sobre cambio de modelo del OE, 1993	252
Tabla 45.	Atribuciones y funciones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	255
Tabla 46.	Atribuciones y funciones de los Jurados Electorales Especiales (JEE)	256
Tabla 47.	Atribuciones y funciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	258
Tabla 48.	Atribuciones y funciones de las Oficinas Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE)	259
Tabla 49.	Atribuciones y funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en materia electoral	260
Tabla 50.	Casos de no cambio de modelo de los OE y presencia y ausencia de factores explicativos	266
Tabla 51.	Matriz de datos con valores dicotómicos sobre las causas de cambio del modelo de los OE por reemplazo	270
Tabla 52.	Análisis de condiciones necesarias para cambio institucional de los modelos de los OE [Cambio]	271

Tabla 53.	Tabla de Verdad para cambio de modelo de los OE [Cambio]	272
Tabla 54.	Solución compleja para la ocurrencia cambio institucional de los modelos de los OE [Cambio]	273
Tabla 55.	Solución compleja para la no ocurrencia cambio institucional de los modelos de los OE [~Cambio]	274

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Modelo de OE centralizado-concentrado: Junta Electoral Nacional, 1896	155
Figura 2.	Modelo de OE descentralizado: Asamblea de mayores contribuyentes, 1912	192
Figura 3.	Modelo de OE centralizado-desconcentrado: Jurado Nacional de Elecciones y Corte Superior de Justicia, 1931	225
Figura 4.	Modelo de OE centralizado-desconcentrado: JNE, ONPE y RENIEC, 1993-actualidad	262

SUMMARY

The objectives of this study are to determine the causal factors of the institutional change of the models of electoral bodies in Perú for the period from 1895 to 2007 and to fill in part the gap that exists in the literature on institutional change of the models of these electoral entities. Electoral bodies continue to be an under-researched subject in the field of political science despite the fact that they are entities that were born together with the new republican states. The literature production has focused its interest on the performance and classification of EO models, but why models of electoral bodies change has not yet been studied. This research shows that the combined presence of the causal condition a context of crisis of executive power and the agent causal condition with leadership of institutional change from outside the political system is a sufficient condition for institutional change in the models of electoral management bodies in Perú.

The research question is: ¿What factors caused the institutional change of the models of electoral bodies in Perú during the period from 1895 to 2007? The question is posed in the context that during the last three decades there have been debates and legislative initiatives to replace the current model of electoral bodies, but none have been successful. The present thesis is a case study, inductive and qualitative in which processes of institutional change are observed from the perspective of the diachronic comparative method.

The theoretical framework from which the empirical and dynamic world of the factors that caused the institutional changes in the models of electoral bodies is observed and examined is the neoinstitutionalism of rational and historical choice. It is reflected, in line with the production of the literature on these approaches, that formal institutions are instruments of power in an asymmetric way among social groups to make decisions and, therefore, institutions are results of preferences, actions and choices happened in particular contexts, although their effects and consequences, often, do not respond to the initial preferences of the key actors who promoted and created them. Therefore, both theoretical approaches, rational and historical, in a

complementary manner, allow us to observe the dynamics of structural factors and agency for the outcome of institutional change in the models of electoral bodies.

For the type of institutional change of interest in this study, which is change by replacement, the processes of institutional change of the models of electoral bodies in Perú are explained from the framework of critical junctures depending on the path followed by the institution, in the perspective of historical neoinstitutionalism. For the temporal dimension of the study, four positive cases of change in the models of the electoral bodies were analyzed, changes that occurred in the years: 1896; 1912, 1931 and 1993; and five cases of no change that occurred in the years: 1904, 2000, 2006, 2007a and 2007b. For the direction of the institutional change of the models of the electoral bodies, a new classification into *centralized* and *decentralized* is proposed from the criterion from where the *authority of the electoral administration* emanated to manage all or most of the main functions that the electoral bodies have, mainly to establish the subnational electoral units.

The four positive cases of institutional change of the models of electoral bodies (1896; 1912, 1931 and 1993) are analyzed separately on data from documentary sources and using the process tracing method and the historical method. Next, the causal factors of the cases of institutional change and non-change are tested using the method of Qualitative Comparative Analysis (QCA) in its Crisp-Set approach (csQCA).

For the analysis of sufficient conditions, the *complex solution* was considered because it is preferred to analyze only case configurations with empirical evidence. The result of the *complex solution* determines a path for the institutional change of the models of electoral bodies; this path is the combined relation of the causal factor a context of crisis of the executive power and the presence of an agent with leadership of institutional change from outside the electoral system [Crisis*Leadership].

This result [Crisis*Leadership] expresses, on the one hand, Peru's institutional weakness throughout its political trajectory. Weakness that has constantly manifested itself in crises of the executive branch, either by substantially disrupting the constitutional mandate of the incumbent

of the executive or by interrupting the mandate of the executive, often leading to the collapse of the political regime. On the other hand, it expresses the struggle for power between the political elite (members of the political system) and displaced, independent (outsiders) or insurgent leaders (agents from outside the political system) who are often charismatic leaders with non-formal powers. These *anti-statu quo* actors are the drivers and executors of institutional change by *replacing* the models of electoral bodies.

It is reflected that the interest of the agents of change from outside the political system in changing the models of the electoral bodies was to disarrange the institutional structures of these electoral entities because they were known and manipulated by the political elite in government and by the political elites at the subnational level who often negotiated their alliances so that they could take advantage in electoral processes. In other words, the change was to dismantle the network of alliances that managed the electoral bodies and to change the authorities of the electoral administration, as discussed in the analysis of the positive cases. Also, it is thought that the interest of the agents of institutional change from outside the political system to change the models of the electoral bodies was so that the *anti-statu quo* agent of change and his group would have advantages with the new model of the electoral bodies in the electoral competition and remain longer in the government. This is supported by the results of the elections after the change of the models of the electoral bodies.

The contribution of the present study lies, on the one hand, in contributing information to the knowledge of the electoral bodies; also because it investigates institutions as a dependent variable as opposed to the major research that analyzes institutions as an independent variable to explain some result; likewise, it resides in investigating the change of a type of electoral institution that often affects political life at the level of competition, participation and representation; likewise, it is considered that another contribution is because it strengthens in studies of institutional change by observing factors that combine structure and the action (agency) of the agents. On the other hand, the contribution of the thesis resides because it reaches a new classification on the models of electoral bodies for Latin American countries in *centralized* and *decentralized*; also because it achieves a *restricted* definition of electoral body from its main functions for which they are established; finally it reaches to build a new concept:

crisis of the executive power, concept that allows observing the institutional instability of the executive power either without collapse or with collapse of the political regime caused by a variety of disruptive or transgressive political processes.

Finally, the weakness of the study is that it is not possible to infer the results of the thesis to other units of analysis. However, it is considered that the research findings and the theoretical and methodological proposal can be replicated in countries with similar trajectories and political processes such as the countries of the Andean Community (Bolivia, Colombia and Ecuador), either in a single unit of analysis or in several.

INTRODUCCIÓN

Los organismos electorales (OE) son entidades públicas al servicio del bien común de una sociedad en particular. Concretamente, los OE ponen en funcionamiento las instituciones políticas del orden democrático o poliárquico (Dahl, 1971) con respecto a la participación y a la competencia política para elegir a las autoridades del ámbito nacional: ejecutivo y legislativo; y, del ámbito subnacional: autoridades regionales, provinciales, etc. Por consiguiente, los OE son importantes para la gobernabilidad y, en consecuencia, para la estabilidad y el fortalecimiento del sistema democrático, especialmente en países como los de la región de América Latina.

En los países republicanos de América Latina, los OE vienen cumpliendo un arduo trabajo, desde planificar los procesos electorales hasta resolver los conflictos electorales, pasando por tareas de elaborar el padrón, diseñar y producir el material electoral, calificar e inscribir a los partidos políticos, capacitar a los miembros de mesas, controlar la campaña de competencia política, realizar el escrutinio, aplicar las reglas del sistema electoral y proclamar a los elegidos tanto presidentes como legisladores. Desde la tercera ola democrática (Huntington, 1991) la labor de los OE ha empezado a tener mayor notabilidad por su aporte al sistema democrático, por lo que se han fortalecido. Sin embargo, en el contexto actual de creciente volatilidad de comportamiento electoral, campañas electorales agresivas (llegando a utilizar discursos de odio) y resultados electorales ajustados; los OE, a veces, se ven amenazados por el sector perdedor de la competencia que ponen en duda los resultados electorales y agreden a las entidades electorales. Por consiguiente, los OE en cada proceso electoral corren el riesgo de ser contravenidos en su autoridad.

Si bien los OE nacieron junto con los nuevos estados republicanos y son importantes para la democracia representativa, aún no reciben suficiente atención de la ciencia política como sí se hace con otros temas como los partidos y sistemas de partidos, el sistema electoral, la calidad de la democracia, la élite política, entre otros. Al examinar la producción de la literatura sobre

los OE se encuentra que los temas abordados son diversos, investigados principalmente desde el método cualitativo y desde las estrategias metodológicas de estudios de casos y comparativa. En el campo de la producción de trabajos comparativos, se encuentran los estudios de López Pintor (2017; 2004; 2000), quien clasifica la administración electoral de 204 países a nivel mundial y muestra que hay tres tipos de administración electoral *según los grados de vinculación institucional entre la administración electoral y el Poder Ejecutivo*, y estos son: 1) el gobierno administra las elecciones; 2) el gobierno administra las elecciones bajo la supervisión de una comisión; y, 3) una comisión electoral independiente tiene todas las competencias sobre las elecciones (López Pintor, 2017).

Para la región de América Latina, Barrientos del Monte (2014: 63) clasifica los OE desde varios criterios como desde *la gestión del gobierno* en: dependiente, independiente o mixto; por el criterio de *quienes lo componen* en: partidista, expertos/judicial y mixta; por *el número de instituciones* en: unificada o compartida; por la *temporalidad de funciones* en: temporales y permanentes; por sus *funciones* en: administración electoral y justicia electoral; por *cobertura de funciones* en: restringida y amplia. También, Valdés y Ruíz (2017) clasifican los modelos de los OE desde dos criterios: 1) desde las *funciones* que tienen: registrales, administrativo y contencioso y 2) desde la *autonomía*, o no. Asimismo, Pérez Duarte y Thompson (2017) clasifican los OE en modelos desconcentrados y concentrados según *funciones* administrativas y contenciosas. En esa línea, también Jaramillo (2007) compara las estructuras y las facultades de los OE supremos. Es decir, son estudios comparativos sincrónicos de la administración electoral.

También, en el campo del análisis comparado para los países de Latinoamérica, se encuentran los estudios editados por Barreda Diez y Ruiz Rodríguez (2014). Los editores abordan las percepciones ciudadanas sobre los OE y concluyen que el diseño institucional no determina la confianza en ellos (2014). Thompson (2014), examina las tendencias de las estructuras y competencias de los OE y señala que la tendencia es hacia la desconcentración de los OE, además menciona que dichas entidades vienen asumiendo más funciones y responsabilidades que pueden convertirse en una amenaza a su capacidad técnica. Barrientos del Monte (2014), estudia la independencia e imparcialidad de los OE y menciona que la independencia de los OE

no asegura necesariamente que éstos actúen con imparcialidad. Molina y Hernández (2014), analizan el efecto de los OE, sistemas de partidos y las actitudes políticas en la credibilidad de las elecciones. Finalmente, Sánchez, Martín y Soler (2014), abordan los problemas de la organización electoral para los ciudadanos residentes en el extranjero.

Barrientos del Monte (2011) estudia la relación entre gestión electoral y confianza en las elecciones; el autor concluye señalando que en los países donde las reformas electorales fueron mínimas y donde los OE tienen menores poderes sobre los procesos electorales, la mayoría de la población y los parlamentarios tienden a confiar en las elecciones y en los OE, siendo los casos de Argentina, Chile y Uruguay. Mientras que donde las reformas electorales fueron amplias y los OE gozan de mayor independencia y poderes sobre los procesos electorales, la población y los parlamentarios desconfían de las elecciones y de los OE, siendo el caso de la mayoría de los países de América Latina. En otro estudio, el autor examina la relación entre la confianza de la élite política y los OE, señalando que lo más importante para la confianza de los parlamentarios es la imparcialidad con que estos actúan, antes que la independencia de los entes electorales (Barrientos del Monte, 2010).

Otros trabajos comparativos son: el estudio de Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009), quienes manifiestan que los OE independientes y profesionales desempeñan un mejor papel en los procesos electorales en América Latina; y el de Lehoucq (2002), quien investiga los orígenes de los tribunales o comisiones electorales independientes; la conclusión principal del trabajo es que la delegación de la gobernanza electoral desde la conducción del ejecutivo y del legislativo a comisiones de sistemas judiciales independientes eliminó gran parte del conflicto en las elecciones y fortaleció la confianza en la democracia electoral. Urruty (2006) desde la perspectiva comparativa aborda la importancia del marco legal que regula el juego del acto electoral. Alcántara y Paredes Encalada (2022) analizan la idoneidad de las entidades electorales de Costa Rica, Chile y Ecuador; centrándose en Ecuador señalan que sus “innovativos andamiajes institucionales” no aportan en la integridad ni a las elecciones ni al Estado en su conjunto (2022: 173)

Desde la estrategia metodológica de estudios de casos, la producción de la literatura aborda el tema de los OE desde la perspectiva histórica, política e institucional. Para Costa Rica, se encuentran los estudios de Hugo Picado (2018; 2014; 2009). Picado, en su estudio de 2018 se centra en la reforma electoral del Tribunal Supremo de Elecciones durante el período de 2006 a 2009, considerando al Tribunal Electoral como variable dependiente e independiente. El autor en su trabajo de 2009 aborda el diseño y transformación de la gobernanza electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. También, Picado (2014) aborda el desempeño de la administración electoral en la educación para la vida en democracia. Otro estudio interesante para Costa Rica es el de Lehoucq y Molina (2002), quienes investigan el tema de fraude electoral, la evolución de las comisiones y las reformas electorales; con respecto a este último tema, señalan que la ambición política, los arreglos institucionales y la opinión pública interactúan para impulsar o frustrar las reformas trascendentales. Brenes (2019) analiza la integración de la magistratura del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y propone una reforma constitucional en la configuración de dicho Tribunal.

Para el caso de México, Mirón Lince (2011) examina las reformas del diseño del OE del Instituto Federal Electoral (IFE) y de los órganos electorales estatales, concluyendo que las reformas electorales condujeron a la partidización de los entes electorales y expresa un retroceso en la gobernanza electoral. Schedler (2009) manifiesta que las inconsistencias administrativas y judiciales electorales ocurridas en las elecciones presidenciales del 2006 volvieron a alimentar el conflicto poselectoral y las acusaciones de fraude, hecho que llevó a una amplia reforma electoral. En esa línea de estudios sobre reforma, controversias y fraude electoral, se encuentran los trabajos de Morales Manzanares (2010), Orozco Henríquez (1997), Barragán, (2011), entre otros estudios.

Para Venezuela, Álvarez (2009) examina las actuaciones del OE en el primer y segundo gobierno de Hugo Chávez; concluye que el Concejo Nacional Electoral no fue un árbitro imparcial. Para el caso de Bolivia, Romero Ballivián (2009) estudia la Corte Nacional Electoral, desde su creación en 1956 hasta 2007, convirtiéndose en un ente electoral autónomo e independiente de los poderes del Estado. Para Brasil, Fleischer y Barreto (2009) describen el desempeño del Tribunal Superior Electoral desde 1949 hasta 2008. Los autores mencionan que

dicho tribunal, entre los años de 2002 a 2008, había causado controversia política al reinterpretar las viejas leyes en el marco de cuestionamientos a las normas electorales. Para Argentina, Valverde Camiña (2011) observa la relación entre el modelo del OE dependiente del gobierno, Dirección Nacional Electoral, y el descenso de la participación electoral, durante las elecciones presidencial de 2007; concluye que no encuentra relación.

Particularmente para el caso de Perú, la literatura producida sobre los OE se desarrolla desde la perspectiva histórica y cualitativa. Estudios pioneros son los trabajos de Basadre (1980; 2005), quien aborda los OE y las elecciones en el Perú desde 1822 hasta 1933. Otro trabajo es el de Aguilar (2002a), quien examina la estructura, funciones y desempeño del primer OE centralizado del Perú: Junta Electoral Nacional, desde 1896 hasta 1912. También, Aguilar et al. (2005) describen el desempeño del Jurado Nacional de Elecciones, en el proceso de transferencia democrática, de 1978 a 1986. Los autores concluyen que, pese al contexto de conflicto armado y las carencias en la organización electoral, las elecciones se ejecutaron y se cumplieron con las transferencias de poder. En esa línea, también se encuentra el trabajo de Reyna et al. (2004) para el período de 1989-1995.

En el Perú, la creación de un nuevo modelo de OE en 1993, durante el gobierno de Fujimori, incentivó la producción de la literatura sobre el diseño del modelo conformado por tres entes electorales especializados, y además, constitucionalmente independientes y autónomos entre sí: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), responsable de lo contencioso electoral; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), encargada de la organización de los procesos electorales, referéndum y otras consultas populares; y, Registro Electoral Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), responsable de la elaboración del padrón electoral.

Una parte de la literatura aborda los conflictos y controversias entre las entidades electorales. En esa línea, Tuesta Soldevilla en sus estudios (2005, 2006, 2008, 2009), desde la perspectiva política e institucional, examina las atribuciones de los entes electorales y concluye que es ineludible una clara distribución de las funciones y competencias para evitar las controversias entre las entidades electorales. También, se encuentran los trabajos editados por Salcedo Cuadros et al. (2004) donde abogan por un mejor diseño con respecto a la administración y lo

contencioso electoral de los OE¹. Villarreal Díaz (2002), desde la perspectiva de la fiscalización, analiza los conflictos entre el JNE y la ONPE; la autora encuentra que el origen de los conflictos está en las reglas electorales al ser insuficientes y confusas. Desde la perspectiva jurídica, Távara Córdova (2017) y Paniagua (2004; 2006) examinan la supremacía del JNE sobre justicia electoral y como entidad rectora de los OE.

Otro conjunto de la literatura aborda el poder que ejerce el JNE en materia de contencioso electoral. Campos Bernal (2016) analiza el trabajo del JNE en el contexto de las elecciones generales de 2016. El autor concluye que el JNE se “equivocó” al no permitir la inscripción de la fórmula presidencial del partido Todos por el Perú, “en virtud de su malentendido formalismo” con respecto a la democracia interna y al derecho de participación política (Campos Bernal, 2016: 437). Donayre Montesinos (2006) analiza el poder de autonomía que tiene el JNE destacando que sus decisiones no son revisables en materia electoral por otra entidad ni por el Tribunal Constitucional (TC). En esa línea se encuentra el estudio de Abad Yupanqui (2002) donde propone, frente al poder que tiene el JNE con relación a que sobre sus resoluciones no procede recurso alguno, el recurso de amparo en circunstancias excepcionales cuando se ha vulnerado el debido proceso y cuando se ha afectado los derechos fundamentales. Mientras Mendoza Ramírez (2007) cuestiona las sentencias del TC en materia electoral con relación especialmente hacia el JNE.

Como se ha mostrado, la producción de la literatura sobre los OE se ha desarrollado especialmente desde la perspectiva cualitativa de estudios de casos y comparativa sincrónica. El tema de más abordaje es el de su desempeño y la clasificación de sus modelos; seguido de las estructuras, funciones y competencias de los OE; la evolución de las entidades electorales; las reformas sobre su diseño; y, la relación entre los modelos de los OE y la confianza de la élite política y de los ciudadanos, entre otros temas. Si bien estos estudios son importantes para el conocimiento de los OE, con respecto a su aporte al sistema democrático, quedan muchas

¹ Los trabajos publicados en *La Administración Electoral en el Perú (2004)* surgieron motivados por el debate sobre una reforma constitucional respecto a modificar el modelo de los organismos electorales. Los autores del libro, desde la perspectiva del derecho constitucional y administrativo, abogaron por una mejor distribución de las funciones entre las entidades electorales.

cuestiones por investigar como por qué cambian las instituciones de los modelos de los OE, tema que espera ser investigado.

Justificación y objetivos

El presente estudio se justifica por la importancia que tienen los OE para la gobernabilidad de los países republicanos y por su aporte a la estabilidad y el fortalecimiento del sistema democrático, especialmente, en países como los de la región de América Latina que presentan características excepcionales por su trayectoria como democracias delegativas (O'Donnell, 1994, 2007) y desde las últimas décadas por presencia de crisis presidenciales (Pérez Liñán, 2008; 2007). Además, porque pretende colmar en parte el vacío que existe en la producción de la literatura sobre el cambio institucional de los modelos de los OE.

Como han señalado muchos estudiosos, el mecanismo principal para mantener y fortalecer un régimen democrático o poliárquico es la celebración periódica de elecciones de las autoridades (Dahl, 1971, 2000; Nohlen, 1998; Bobbio, 1985; Huntington, 1994; Schumpeter, 1996). En ese contexto, los OE son los garantes de las preferencias políticas de los ciudadanos en la elección de sus autoridades. Como la experiencia viene demostrando, el trabajo de los OE encadena un conjunto de resultados favorables para la democracia (si es que las elecciones se organizan de manera limpia, justa y transparente) como: legitima a las autoridades elegidas en los cargos públicos de competencia; ello a su vez favorece la gobernabilidad y gobernanza en un país y entre países; por lo tanto, mantiene y refuerza la democracia en cada régimen de gobierno.

La presente tesis tiene dos objetivos; el primero, determinar los factores causales del cambio institucional de los modelos de los OE; y, el segundo, colmar en parte el vacío que existe en la literatura sobre el cambio institucional de los modelos de los OE aportando información al conocimiento de los mismos.

Pregunta de la investigación

Esta tesis propone una investigación sobre el cambio institucional de los modelos de OE para el caso de Perú. En el Perú, actualmente, el modelo está constituido por tres entidades electorales especializadas, independientes y autónomas: JNE, ONPE y RENIEC. Este modelo se instauró en la Constitución de 1993, después de que el presidente Alberto Fujimori Fujimori quebrara el sistema democrático, a través de un autogolpe, el 5 de abril de 1992.

A la caída del régimen de Alberto Fujimori (2000), después de haber sido dos veces reelegido como presidente (1995 y 2000), se abrió un debate en torno a la permanencia, o no, del modelo electoral. Este debate se dividió en dos posturas: una, sustentó el retorno al modelo electoral único centralizado y concentrado en el JNE, argumentando que los OE habían sido creados por el gobierno dictatorial de Fujimori y que habían sido manipulados por éste para permanecer en el gobierno (Paniagua, 2004; JNE, 2002)². La otra postura abogó por el no retorno, sustentando que el modelo produjo beneficios para la administración electoral, permitió la tecnificación de los procesos electorales e hizo más eficiente la organización de las elecciones; además, señalaron que el fraude electoral no tenía relación directa con el número de los OE sino con el hecho de haber “*abdicado a su independencia y autonomía*” (Tuesta 2005: 180). Aunque esta postura propuso reformar el modelo de los OE reduciéndola a dos los entes electorales: uno, que se dedicara exclusivamente a impartir justicia electoral y, otro, que concentrara todas las funciones de organización de los procesos electorales, los referéndums y otras consultas populares (Tuesta, 2009).

El debate involucró a políticos, académicos, a las mismas entidades electorales (JNE y ONPE) y al Congreso de la República. En el Congreso, las posiciones a favor y en contra sobre el cambio del modelo de los OE se canalizó a través de iniciativas legislativas de reforma constitucional. Como una muestra, para el período de 1995 a 2007, se presentaron 14 proyectos de reforma y/o

² Juristas como Víctor García Toma, Jorge Santisteban de Noriega, Domingo García Belaunde, Raúl Ferrero Costa y Juan Chávez Molina expresaron la necesidad de unificar el modelo de los organismos electorales. En JNE (2002). *Razones para una unificación: opiniones y análisis de juristas*. Lima: JNE.

cambio del modelo de los OE por diferentes partidos políticos, sin que ninguno de ellos tuviera éxito.

En el contexto actual, por un lado, los actores que cuestionan el modelo de los OE son las agrupaciones políticas perdedoras en las elecciones; estas agrupaciones, cada vez radicalizan más su actitud frente a las entidades electorales. Por otro lado, los OE mantienen sus posiciones: el JNE se esfuerza por unificar la administración electoral y la ONPE defiende su existencia. Además, ambos se disputan las funciones electorales, disputa que está motivada por los vacíos en las normas, la confusa distribución de las facultades y la duplicación de funciones entre el JNE y ONPE.

Tomando en cuenta que han transcurrido 30 años (1993-2023) desde la creación del último modelo de los OE, dividido en tres entidades especializadas (JNE, ONPE y RENIEC); y, que a lo largo de dichos años se han manifestado constantemente debates y propuestas de iniciativas legislativas para reformar y/o cambiar el modelo de los OE sin éxito; se propone esta investigación que da respuesta a la pregunta: ¿Qué factores causaron el cambio institucional de los modelos de los organismos electorales en el Perú, durante el período que va desde 1895 hasta 2007? El cambio institucional se refiere al tipo de cambio por *reemplazo* (Mahoney y Thelen, 2010); es decir, se refiere al cambio de un modelo de OE por otro nuevo modelo.

Hipótesis

Partiendo del hecho de que la realidad empírica es compleja y considerando que los cambios institucionales son consecuencia de la confluencia de diversos factores (Ragin, 1987: 27; Steinmo, 2013: 142; Perea, Martínez y Lago, 2009: 109), la hipótesis que se plantea para la pregunta de la investigación es que: *los cambios institucionales de los modelos de los OE en el Perú, cambios que suponen el reemplazo de un modelo por otro, fueron el resultado de la presencia combinada de tres factores fundamentales: un contexto de crisis del poder ejecutivo, la de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político y la presencia de un gobierno de coalición.* Esta hipótesis guía los análisis cualitativos incluidos en esta tesis y será también puesta a prueba mediante la realización de un análisis QCA.

Se considera que la presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo, a menudo, relaja las restricciones de la estructura institucional, erosionando los mecanismos de reproducción de las reglas, por lo tanto, abre ventanas de oportunidad para un conjunto de posibles cambios institucionales por *reemplazo*. Mahoney y Thelen (2010) señalan que, en un contexto con escasa posibilidad de veto frente a la fuerza de los insurgentes, es posible el rápido reemplazo de las instituciones. Esta hipótesis también se sustenta en la información histórica sobre los cambios constitucionales en el Perú, cambios que ocurrieron en contextos de crisis del poder ejecutivo y del régimen político.

Los agentes con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político en general son agentes *anti-statu quo*, por lo que, cuando llegan al gobierno, promueven, agendan y ejecutan los cambios institucionales en beneficio de ellos y de su grupo, desplazando a la élite política³. Este factor causal se sustenta en la literatura que sugiere que las reformas y los cambios institucionales son producto de las acciones de los actores claves que se unen para ese propósito, y que algunos actores claves son los motores principales de dicho cambio. En otras palabras, son las acciones de los actores claves los que en última instancia deciden el cambio y la elección de las instituciones (Hall, 2016; Capoccia, 2016, 2015; Ertman, 2010; Nicholls y Myers, 2010; Mahoney y Thelen, 2010; Capoccia y Kelemen, 2007; Mahoney, 2001, 2000; Kalyvas, 1996; Thelen, 2004; Gooding, 2006). También, se respalda en la información sobre la trayectoria de inestabilidad institucional y política de la república peruana, situación que, a menudo, ha facilitado la incursión de agentes de fuera del sistema político al gobierno.

La presencia de un gobierno de coalición como factor causal para el cambio de modelo del OE, se respalda en el entendido que su cambio es profundamente político e interesa a toda la élite política; por consiguiente, el cambio institucional del OE es muy reñido e implica confrontación entre sectores que están a favor y en contra del modelo vigente. Por lo tanto, cambiar el modelo del OE requiere de mucho esfuerzo, de apoyo mayoritario y decidido; es decir, se requiere de una fuerza poderosa como de un gobierno de coalición con mayoría legislativa. Por

³ En esta tesis se utiliza élite en el sentido más amplio del concepto como “alguien que ocupa un lugar relevante” (Alcántara, 2006: XI). Por lo tanto, élite política se utiliza para referirse a las personas que ocupan un lugar relevante en la vida política.

consiguiente, el titular del ejecutivo forma un gobierno de coalición como estrategia para lograr cambiar el modelo del OE.

Si bien la literatura sobre gobiernos de coalición para el área de América Latina se centra en regímenes democráticos (Valadés, 2018; Freudenreich, 2016; Albala, 2016, 2009; Reinu y Albalá, 2011; Alemán y Tsebelis, 2012; Raile, Pereira y Tomothy, 2011; Mejía Acosta, 2009; Chasqueti, 2008, 2003; Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004; Altman, 2000; Amorín, 2006, 1998; Lanzaro, 2003; y, Deheza, 1998). Estos estudios también aportan para casos de gobiernos de origen insurrecto de fuera del sistema político, que, a veces, para legitimar su gobierno, se ven obligados a someterse a elecciones generales que, si bien ganan la presidencia, no logran mayoría en el Congreso; por consiguiente, se ven obligados a formar un gobierno de coalición para sostener su régimen y ejecutar sus proyectos como cambiar el modelo del OE.

El enfoque teórico desde el cual se observa y examina los factores que causaron los cambios de los modelos de los OE es el neoinstitucionalismo de la vertiente de la elección racional y de la vertiente histórica. Desde esta última vertiente histórica, considerada ecléctica (Hall y Taylor, 1996), se asumen los aportes de la perspectiva sociológica en el entendido de que el conjunto de sistemas de símbolos, guiones cognitivos y plantillas morales proporcionan “marcos de significado” al comportamiento de los actores (Scott 2014; Hall, 2010; Hall y Taylor 1996; Meyer y Rowan, 1999; DiMaggio y Powell, 1999, introducción; DiMaggio, 1997).

Antes de abordar los enfoques neoinstitucionalistas racional e histórico que, de manera complementaria, permiten examinar el mundo empírico y dinámico de los procesos del cambio institucional, señalamos que se entiende por institución, asumiendo la propuesta de Peters (2003), a un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno que puede ser formal o informal, que tiene cierta estabilidad en el tiempo, que afecta el comportamiento individual y que entre los miembros de la institución existe cierto sentido de valores compartidos (Peters, 2003: 36-37).

En ese marco de definición, se considera, también tomando los aportes de algunos académicos, que las instituciones formales están llenas de tensión porque son instrumentos de distribución

de poder de manera asimétrica entre los grupos sociales para tomar decisiones. Por consiguiente, se piensa que las instituciones son resultados de preferencias, acciones y elecciones del pasado ocurridos en contextos particulares que dejan legados duraderos, aunque sus efectos y consecuencias, a menudo, no responden a las preferencias iniciales de los actores claves que las crearon (Conran y Thelen, 2016; Hall, 2016, 1986; Mahoney y Thelen, 2010; Hall y Taylor, 1996; Skocpol 1995; Knigh 1992; Thelen y Steinmo, 1992; Gooding, 1996; Steinmo, 2016; 2013; Nohlen, 2006a; 2003)

Desde el enfoque del neoinstitucionalismo de la elección racional, se considera que las instituciones proporcionan información para el comportamiento; y, los individuos al ser racionales y con preferencias operan las instituciones que están a su alcance calculando sus costes y beneficios. Shepsle, un académico importante de la elección racional, señala que el hombre es un “agente propositivo, proactivo, un maximizador de los valores” que “se enfrenta a una situación social con preferencias sobre los estados sociales posibles, creencias acerca del mundo que lo rodea y capacidad para emplear esa información inteligentemente”; y, toma “decisiones basadas en el cálculo inteligente, o bien en reglas internalizadas que reflejan la adaptación óptima de la experiencia” (Shepsle, 2007: 18). Es decir, los actores actúan con una “racionalidad instrumental” en una situación determinada que variará con el tiempo (Shepsle, 2016).

Los racionalistas abordan el cambio institucional como un proceso consciente y lo explican desde sus efectos funcionales. El cambio sucede cuando la institución ha dejado de satisfacer los requerimientos para los que se formó (Peters, 2003: 89-90). Así las instituciones formales son diseños instituidos intencionalmente (Gooding, 1996) para maximizar sus beneficios a través de acciones estratégicas. Como señalan Hall y Taylor, el cambio institucional en la perspectiva racional gira en torno a un “acuerdo voluntario de los actores relevantes” y “en términos de ganancias de la cooperación” (1996: 13). Shepsle (2010: 16), al considerar el tipo de cambio institucional *repentino*, menciona que éste ocurre en un contexto de equilibrio institucional, en la que una perturbación ambiental puede ser suficiente para proporcionar incentivos para que los agentes “se muevan” contra la institución vigente.

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico no se cree que los individuos sean actores estratégicos que utilizan las reglas para obtener el máximo beneficio, tampoco se dice que las personas solo se limiten a obedecer las normas. Consideran, por un lado, que los seres humanos son seguidores de las normas al acatar las reglas socialmente definidas; por otro lado, se piensa que las personas son racionales, tienen preferencias y buscan beneficios individuales y de grupo (Thelen y Steinmo, 2002: 13; Hall y Taylor, 1996), pero no actúan con “racionalidad instrumental” porque su comportamiento está influido, pero no bloqueado, por un conjunto de sistemas de símbolos, guiones cognitivos y plantillas morales (Jepperson y Meyer, 2021; Hall y Taylor 1996; Scott 2014; Meyer y Rowan, 1999; DiMaggio y Powell, 1991). Además, por el contexto (Steinmo, 2013; Nohlen, 2006a; 2003; Hall y Taylor, 1996).

Como señala Immergut (1998: 26), los actores son autorreflexivos y pueden tomar decisiones creativas sobre cómo proceder, enfrentándose al conjunto de obstáculos institucionales, porque las instituciones ni moldean las percepciones humanas hasta el punto de que los individuos sean incapaces de reconocer definiciones contrapuestas, de identidad e interés, ni obligan a la acción humana a seguir un solo camino.

Con respecto al cambio institucional, la vertiente del neoinstitucionalismo histórico explica el cambio por acción de ruptura abrupta y repentina; y, por acción gradual y transformadora. El cambio institucional por ruptura abrupta, que interesa en este estudio, se explica desde la perspectiva de coyuntura crítica en un modelo de equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium*)⁴ en la dependencia del camino seguido de la institución. La explicación consiste en que un momento de coyuntura crítica interrumpe la estabilidad institucional haciendo posible un cambio institucional importante; y la nueva institución creada tomará un nuevo camino autoreforzándose por mecanismos de retroalimentación positiva o rendimientos crecientes en su camino seguido (Pierson, 2000a; Pierson y Skopold, 2008; Krasner, 1984).

Explicar el cambio institucional desde la coyuntura crítica requiere poner atención a dos componentes fundamentales: las condiciones antecedentes y la acción (*agency*) de los agentes. Las condiciones antecedentes, vienen a ser los factores estructurales antecedentes a la coyuntura

⁴ También denominado equilibrio intermitente y equilibrio interrumpido.

crítica y al resultado institucional (Capoccia, 2015; Soifer, 2012; Slater y Simmons, 2010; Mahoney, Mohamedali y Nguyen, 2016). Las condiciones antecedentes que interesa a esta tesis son los “antecedentes críticos”, clasificado por Slater y Simmons (2010: 889); estos “antecedentes críticos” operan como causas sucesivas o causas de causas. Se entiende que estos factores impulsan los momentos de coyunturas críticas e influyen de manera complementaria en los factores causales para “producir resultados divergentes” (Slater y Simmons, 2010: 890-1). El componente de la acción (*agency*), pone énfasis en la acción de los agentes claves que toman decisiones y seleccionan las instituciones en el momento de la coyuntura crítica (Capoccia 2016; Ertman, 2010; Nicholls y Myers, 2010; Kalyvas, 1996; Mahoney, 2001; Thelen, 2004; Mahoney y Thelen, 2010).

En síntesis, desde la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo de las vertientes histórica y de la elección racional se observa de manera complementaria el mundo empírico de los factores estructurales y de la acción. Desde la vertiente histórica se examinan, los factores estructurales y el contexto particular de los procesos de cambio institucional en coyunturas críticas en la perspectiva de la dependencia del camino seguido (*path dependence*). La vertiente de la elección racional e histórica analiza la acción de los agentes claves, sus intereses, preferencias y estrategias en el proceso del cambio institucional en momentos de coyunturas críticas. Por último, ambas vertientes teóricas del neoinstitucionalismo: histórica y de la elección racional, permiten investigar los cambios institucionales de los modelos de los OE en el Perú, para un período longitudinal.

Estrategia de investigación

Para lograr los objetivos planteados en este estudio, la estrategia de la investigación se fundamenta en el uso del método cualitativo de tipo intensivo e inductivo-analítico; y, en el método comparativo diacrónico. El estudio asume como unidad de análisis Perú; y, tiene como unidad de observación los casos de cambio, o no cambio, de los modelos de los OE por *reemplazo*. El período de estudio es de larga trayectoria desde 1895 hasta 2007.

Para examinar las relaciones causales entre la variable dependiente (cambio institucional del modelo de los OE por *reemplazo*) y las variables independientes (contexto de crisis del poder ejecutivo, agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político y gobierno de coalición) se combina el método seguimiento de rastreo (*process tracing*) y el método *Análisis Cualitativo Comparativo* (QCA); métodos que son compatibles con estudios cualitativos y de estudios de casos. En un primer momento, con el método seguimiento de rastreo se examinan los procesos de cambio y no cambio institucional de los modelos de los OE, y los factores causales que incentivaron el cambio institucional. En un segundo momento, se ponen a prueba los factores causales al análisis cualitativo comparado de *crisp-set* (csQCA) para determinar la combinación de los factores o condiciones causales para el resultado de los cambios de los modelos de los OE.

La selección de los casos de cambio y no cambio institucional de los modelos de los OE se han seleccionado por la característica de que las iniciativas legislativas para el cambio implicaban un *reemplazo* de su modelo. Para la dimensión temporal del estudio (1895-2007), se han identificado cuatro casos positivos de cambio de los modelos de los OE, cambios que ocurrieron en los años: 1896; 1912, 1931 y 1992; y, cinco casos de no cambio que sucedieron en los años: 1904, 2000, 2006, 2007a y 2007b. Los casos positivos representan que las iniciativas legislativas culminaron promulgándose por una ley, una constitución o un decreto ley, y que organizaron al menos una elección para autoridades nacionales (presidente y/o legislativos). Los casos de no cambio se refieren a iniciativas legislativas que no llegaron a promulgarse por una norma formal.

La dirección del cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú, fue, (en el marco de los modelos de los OE clasificados en centralizados y descentralizados) de un modelo descentralizado por colegios electorales de parroquia y provincia hacia un modelo de OE centralizado-concentrado, representado por la Junta Electoral Nacional (1896), luego giró hacia un modelo descentralizado por las asambleas de mayores contribuyentes a nivel provincial (1912); después cambió a un modelo centralizado-desconcentrado, en dos OE, administrados por el Jurado Nacional de Elecciones y la Corte Superior de Justicia (1931); seguidamente se encaminó hacia un modelo centralizado-desconcentrado, en tres OE independientes, gestionados por el JNE, la ONPE y el RENIEC (1993).

La investigación se fundamenta en fuentes documentales que aportan información cualitativa y cuantitativa relevante. Se sustenta en la bibliografía académica que contribuye a lograr los objetivos de la investigación, producida directa o indirectamente sobre el tema de estudio. También, en documentos de archivo producidos por la administración pública como las constituciones, leyes electorales y decretos ley; en los diarios de los debates del Congreso; en los mensajes de los presidentes de la República ante el Congreso; y, en la Data Política de los resultados electorales presidenciales y constitucionales situados en el Blog de Tuesta Soldevilla.

Estructura del trabajo

El presente trabajo consta de siete capítulos. En el Capítulo I se aborda sobre las instituciones y el cambio institucional. Se inicia exponiendo la trayectoria del enfoque institucional y se menciona qué se entiende por institución. En seguida, se explica el enfoque teórico del neoinstitucionalismo de la vertiente de la elección racional e histórica poniendo interés en la relación entre instituciones, entorno y comportamiento de los individuos. A continuación, se expone cómo estas vertientes abordan el cambio institucional. Finalmente, desde el neoinstitucionalismo de la vertiente histórica, se explica la dinámica de la coyuntura crítica y sus componentes: condiciones antecedentes y la acción (*agency*) de los agentes para el cambio institucional.

En el Capítulo II, se presenta las dimensiones analíticas de la investigación y el diseño metodológico. En la primera parte, se expone la variable dependiente: cambio institucional de los modelos de los organismos electorales (OE) por *reemplazo*. En la segunda parte, se aborda las variables explicativas para el cambio institucional de los modelos de los OE: contexto de crisis del poder ejecutivo (concepto construido en este estudio); agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político y gobierno de coalición. Finalmente, se presenta el diseño metodológico de la tesis señalando los objetivos, la pregunta de la investigación y la hipótesis; además, se indican las estrategias de investigación y los métodos utilizados para alcanzar los objetivos de la tesis (seguimiento de rastreo y csQCA). Por último, se indican las fuentes documentales en la que se fundamenta el estudio.

Del Capítulo III al Capítulo VI se desarrolla el análisis empírico de los procesos de cambio institucional de los modelos de los OE por *reemplazo*, en momentos de coyuntura crítica en la perspectiva de la dependencia del camino seguido, aplicando el método de seguimiento de rastreo y el método histórico. El análisis corresponde a los casos de cambio institucional positivo: 1896, 1912, 1931 y 1993. El abordaje de cada caso de cambio inicia presentando un panorama de las reglas electorales para la participación y la competencia electoral. En seguida, se explican las condiciones antecedentes que impulsaron la apertura de la coyuntura crítica. A continuación, se exponen los factores causales para el cambio institucional de los modelos de los OE: presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo, presencia de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político y presencia de un gobierno de coalición. Por último, se muestra el nuevo modelo de OE instituido formalmente.

En el Capítulo VII, se presentan los resultados del análisis comparativo diacrónico del cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú desde 1895 hasta 2007. En un primer momento, se inicia exponiendo los casos de cambio y de no cambio de los modelos de los OE. En seguida, se pone a prueba los factores causales para el cambio institucional de los OE (planteado en la hipótesis de este estudio) al método de *Análisis Cualitativo Comparativo* en su vertiente *Crisp-Set QCA* (csQCA). A continuación, se exponen los resultados de la aplicación del método csQCA correspondiente a las condiciones necesarias y suficientes para el resultado de cambio institucional. Finalmente, se explica el resultado de la *solución compleja* que consiste en la solución de una ruta que combina la presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo y la presencia de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, como condición suficiente para el cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú para el período de estudio de 1895 a 2007.

CAPÍTULO I. ENFOQUE TEÓRICO: INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL

1.1. Instituciones

1.1.1. Trayectoria institucional

La teoría institucional tiene un largo devenir en el análisis del quehacer de la política. Su trayectoria está dividida en dos períodos denominados: “viejo institucionalismo” y “nuevo institucionalismo” (March y Olsen, 1984, 1989; Peters, 2003). El primero, abarca una larga trayectoria, desde la Edad Antigua hasta la década de 1950, aproximadamente. El segundo, en comparación al primero, tiene un trayecto muy breve, desde 1984 (año en que March y Olsen publican su primer artículo en el que se renueva el enfoque institucional) hasta nuestros días. El período de 1950 a 1984, es un tiempo de paréntesis en el cual surgen dos enfoques teóricos que predominaron y desplazaron la perspectiva institucional en el análisis de la ciencia política; estas corrientes son: el conductismo y la elección racional (Steinmo, 2013; Peters, 2003).

Steinmo (2013: 132), al abordar los orígenes de la teoría institucional, señala que el “viejo institucionalismo” tiene sus comienzos en *La República* de Platón y *La Política* de Aristóteles. Dichos filósofos se interesaron en el estudio de las instituciones gubernamentales y la política. Platón trató de entender cómo las instituciones definen el comportamiento político y Aristóteles examinó las estructuras institucionales creyendo que condicionaban los incentivos políticos y los valores normativos. Más adelante, en la segunda mitad del siglo XVIII y primera del XIX, los fundadores de la república de los Estados Unidos, de igual forma, se interesaron por las mismas cuestiones. Así, James Madison en la “Ciencia de la Política” abordó cómo diferentes acuerdos institucionales alentarán y/o desalentarán diferentes tipos de acciones políticas (Steinmo, 2008: 119). A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando surgieron las ciencias sociales como disciplina académica moderna, tanto en Europa como en los Estados Unidos, a los estudiosos de la política les siguió interesando de forma especial la relación entre el diseño institucional y el comportamiento político (Steinmo, 2013: 132). En otras palabras, la

ciencia política seguía tratando aspectos formales de gobierno y estaba al servicio del Estado (Peters 2003, 17)⁵.

En la primera mitad del siglo XX, siguiendo a Steinmo (2013), el interés por las instituciones gubernamentales hizo que los estudiosos pusieran mayor énfasis en diseñar constituciones “perfectas” como la Constitución de Weimar (después de la Primera Guerra Mundial), pero el fracaso de la República de Weimar condujo al alejamiento del análisis institucional. Así, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los grandes imperios europeos se derrumbaron, el escepticismo sobre la idea de erigir sociedades democráticas sobre instituciones “bien diseñadas”, al estilo de la democracia de Weimar, se agravó con la caída de regímenes democráticos en dictaduras, autocracias o el caos en los países en proceso de desarrollo. Es decir, como señala Steinmo (2013: 133): “Fuesen cuales fuesen las instituciones diseñadas, no [habían logrado] producir las conductas políticas necesarias para que funcionasen sociedades democráticas”. En consecuencia, el enfoque institucionalista fue duramente criticado por los nuevos enfoques revolucionarios del conductismo y la elección racional (que aparecieron en la década de 1950) tildándolo de ser “ateóricos y descriptivos” (Peters 2003: 20).

Peters (2003: 20-26) señala cinco características de la escuela del viejo institucionalismo: 1) su excesivo legalismo, la ley había sido considerada como la herramienta fundamental del ejercicio del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos; 2) su naturaleza estructuralista, se había centrado en las principales características institucionales de los sistemas políticos: presidencialista o parlamentario, federal o unitario; definidos en términos constitucionales y formales; 3) su holismo desde su perspectiva de análisis formal-legal, habían comparado sistemas íntegros en vez de instituciones individuales como las legislaturas o los aparatos burocráticos; 4) su historicismo en el análisis de los sistemas políticos; para comprender de qué manera se practicaba la política de un país, debía comprender el desarrollo que había producido ese sistema; por último, 5) el viejo institucionalismo analizaba la realidad

⁵ Peters (2003: 18-21) señala dos grandes obras cuyos autores consideraban a la ciencia política como “el estudio del Estado y como un ejercicio de análisis formal y legal” (Woodrow Wilson, 1898 y Woolsey, 1893).

política desde una perspectiva normativa de la relación de “hecho y valor” constituida como “un todo para la interpretación y perfeccionamiento del gobierno” (Peters, 2003: 26).

Asimismo, como señala Peters (2003), los enfoques conductistas y de la elección racional, a pesar de sus diferencias, buscando ser más científico, principalmente en las universidades de los Estados Unidos, habían puesto mayor interés en la teoría y la metodología. El estudio de la política debía interpretarse en un marco teórico más general y se había exigido mayor formación en matemáticas y estadística para someter a prueba las hipótesis derivadas de las teorías. Ambas corrientes apostaron por el individualismo metodológico; tanto los conductistas como los racionalistas argumentaron que el análisis político y social debía centrarse en la observación de los individuos y sus comportamientos porque son las personas las que toman las decisiones, por ejemplo, a la hora de votar, o dentro de las colectividades sean estos partidos políticos, grupos de interés o cuerpos legislativos. Asimismo, desde el enfoque sistémico, los conductistas pusieron énfasis en el análisis político de los “insumos” (*inputs*) desde la sociedad al “sistema político” (perspectiva propuesta por Easton en 1953); lo que interesaba era el voto, la actividad de los grupos de interés y las formas de articulaciones, menos legales, que eran convertidas en “productos” (*outputs*). Mientras que el enfoque de la elección racional dio por sentado que las instituciones no eran más que medios para sumar las preferencias de los individuos. Desde estos enfoques, la preocupación principal era el comportamiento individual y no el desempeño del gobierno (Peters, 2003: 27-32).

En ese contexto, cuando el conductismo y la elección racional predominaban en el análisis de la ciencia política, March y Olsen evidenciaron en su artículo de 1984, por un lado, que las instituciones políticas estaban presentes en el análisis de diversos temas como en las legislaturas, políticas públicas, gobierno local, élites políticas, etc. En otras palabras, el concepto de institución nunca había desaparecido de la teoría de la ciencia política (March y Olsen, 1984: 735) y, por otro lado, al examinar las perspectivas de los nuevos enfoques (conductista y de elección racional) expusieron y criticaron sus características como *contextualistas*, *reduccionistas*, *utilitaristas*, *instrumentalistas* y *funcionalistas* (March y Olsen, 1984 y 1989)⁶.

⁶ Para March y Olsen, en resumen, eran a) *contextualistas* porque habían subordinado los fenómenos políticos a los fenómenos contextuales como a la economía, la estructura de clases y a los clivajes socio

En ese panorama, nació el nuevo institucionalismo cuando March y Olsen, en 1984, reevaluaron y reafirmaron algunos postulados del antiguo institucionalismo en el campo de la ciencia política⁷ de la siguiente manera: a) abogando por la relativa autonomía y los efectos independientes de las instituciones políticas en contra de entender la política únicamente como reflejo de la sociedad (*contextualista*) o como consecuencia macro agregadas de los actores individuales (*reduccionistas*); b) reclamando que la política se organiza en torno a la interpretación de la vida y el desarrollo del significado, el propósito y la dirección, y no solo en torno a la formulación de políticas y distribución de recursos (*instrumentalismo*); c) resaltando que las reglas, las normas y los procedimientos operativos impactan en los comportamientos políticos, en contra de ver la acción política solo como resultado del cálculo y el comportamiento interesado (*utilitarismo*); d) sostuvieron las posibilidades de ineficiencia en la historia, criticando a ver la historia como un mecanismo eficiente para alcanzar equilibrios apropiados (*funcionalismo*) (March y Olsen, 1894; 1989; 2006). A la fecha, estas ideas están organizadas en la vertiente del neoinstitucionalismo normativo por su fuerte énfasis en las normas y valores como variables explicativas (Peters, 2003).

Como señalan Hall y Taylor (1996) el neoinstitucionalismo no constituye un cuerpo unificado de pensamiento. Estos autores, identifican tres escuelas de pensamiento en esta corriente teórica: el neoinstitucionalismo de la elección racional, el neoinstitucionalismo sociológico y el neoinstitucionalismo histórico. Peters (1999) señala hasta siete vertientes de análisis

económicos. Los identificaron como b) *reduccionistas* ya que habían reducido el comportamiento colectivo al comportamiento individual; no se veía a los individuos influenciados por las normas, reglas y valores de las instituciones. Los señalaron de c) *utilitaristas* (enfaticando más en la elección racional) porque concebían que las acciones políticas eran el resultado de toma de decisiones calculadas según las preferencias e intereses de los actores. Eran d) *funcionalistas*, al suponer que la historia es un proceso que avanza hacia un cierto equilibrio; el funcionalismo estructural supone que las sociedades se mueven de formas elementales de organización política a formas más elevadas. Es decir, las instituciones y el comportamiento evolucionan eficientemente hacia una solución única. Finalmente, March y Olsen caracterizaron de e) *instrumentalistas* porque existía un dominio de los resultados sobre el proceso, la identidad, y otros valores sociopolíticos. Además, no se consideraba la compleja interacción de símbolos, valores y hasta aspectos emotivos en el análisis de la vida política (March y Olsen, 1984: 735-738, en Peters, 2003: 33-35).

⁷ La revaloración del enfoque institucional de March y Olsen (1984) fue sobre cómo conceptualizar las instituciones políticas; en qué medida tienen implicaciones independientes y soportables; los tipos de fenómenos políticos que impactan; y, cómo emergen, se mantienen y cambian las instituciones (March y Olsen, 2006: 6). Como señala Peters (2003: 33) no era un retorno total al *statu quo ante*.

neoinstitucional; además de las tres señaladas por Hall y Taylor, identifica las vertientes neoinstitucionales: normativa, empírica, internacional y de representación de intereses. Cada una de ellas desarrolla un conjunto de proposiciones teóricas para el análisis empírico de los fenómenos institucionales en el campo de la ciencia política.

1.1.2. ¿Qué entendemos por institución?

En el contexto actual, existen muchas definiciones sobre el concepto de institución. Cada disciplina de la ciencia social define según su perspectiva y lo mismo ocurre en cada vertiente que existe al interior de cada disciplina (Gooding, 1996: 20). Esto sucede en el campo de la ciencia política, por ejemplo, cada vertiente del neoinstitucionalismo concibe de manera particular las instituciones políticas. Según March y Olsen (2006: 4) el tratamiento diverso se debe a cómo se entiende: a) la naturaleza de las instituciones como el entorno organizado dentro del cual los actores políticos actúan; b) los procesos que traducen estructuras y reglas en impactos políticos; y c) los procesos que traducen el comportamiento humano en estructuras y reglas y como se establecen, sostienen, transforman o cambian las instituciones (March y Olsen, 2006: 4). No obstante, la mayoría de los institucionalistas coinciden en que las instituciones son normas o reglas que “estructuran el comportamiento” (Steinmo, 2008: 162).

En esta tesis se asume la propuesta de Peters (1999) quien propone que cuando se refiere a las instituciones se debe entender en sus cuatro características: primera, concebir la institución como “un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno”, puede ser formal (legislaturas, organismos dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (red de organizaciones interactuantes, conjuntos de normas compartidas). Segunda, debe tener “cierta estabilidad a través del tiempo”. Tercera, “debe afectar al comportamiento individual”. Cuarta, “entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos” (Peters, 2003: 36-37)⁸. Por consiguiente, se entiende que las instituciones despliegan muchas dimensiones restrictivas dentro del cual la acción individual y grupal se desarrolla. Como señala

⁸ La propuesta de Peters (1999) sobre las características de la institución se sostiene sobre los aportes previos de Hall (1986), March y Olsen (1989), North (1990), Thelen y Steinmo (1999), Hall y Taylor (1996), O'Donnell (1996), entre otros.

Hall, los actores no deambulan sin rumbo por el mundo, sino negocian su camino a través de transacciones mediante prácticas institucionales (Hall, 2016: 35).

Asimismo, en este estudio se entiende que las instituciones políticas formales están llenas de tensiones (Mahoney y Thelen, 2010: 8) porque se concibe que dichas instituciones son instrumentos de distribución de poder de manera asimétrica entre los grupos sociales (Conran y Thelen, 2016; Hall, 2016, 1986; Mahoney y Thelen, 2010; Hall y Taylor, 1996; Skocpol, 1995; Knigh, 1992; Thelen y Steinmo, 1992; Robinson, Daron y Simon, 2005)⁹. En ese entender, se considera que las instituciones son dinámicas sea por las acciones de rendimientos crecientes, los procesos de transformación, por las secuencias reactivas y/o los cambios (parciales o totales) de la institución. Los cambios pueden estar incentivados por factores endógenos o exógenos o por una conjunción de ambos factores (Hall, 2016; Mahoney y Thelen, 2010; Pierson, 2000, 2004; Thelen, 1994; Hall y Taylor, 1996; Pierson y Skocpol, 2002). Además, se piensa que las instituciones son resultados de preferencias, acciones y elecciones del pasado (Gooding, 1996: 36) creados en contextos particulares que dejan legados duraderos, aunque sus efectos y consecuencias, a menudo, no responden a las preferencias iniciales de los actores claves que las instituyeron.

Particularmente, las instituciones electorales son reglas altamente sensibles para la clase política, tanto en su cumplimiento como en su reforma o cambio porque son reglas de juego creadas para la competencia electoral entre partidos políticos para llegar al gobierno, cuyo ganador tendrá acceso al gobierno y, por ende, a la administración de los recursos públicos del Estado, en caso de ser titular del ejecutivo, y a legislar, en caso de ser titulares en el Congreso. Y son los organismos electorales (OE) los que gestionan y hacen cumplir las reglas del sistema electoral para la elección del presidente de la República y de los representantes al Congreso. Por el tipo de instituciones que administran los OE, constantemente están cuestionados, a menudo, por los perdedores de la competencia electoral, quienes expresan ideas para reformar o cambiar el modelo del OE y sus atribuciones.

⁹ Este punto de vista es propio del neoinstitucionalismo histórico, pero también se toma en cuenta en algunas corrientes del neoinstitucionalismo de la elección racional que enfatizan el poder sobre la cooperación (Mahoney y Thelen, 2010: 8)

Las instituciones electorales son expresiones de las preferencias de los actores políticos, aunque frecuentemente no expresan sus preferencias iniciales. La creación de estas instituciones, a diferencia de otras reglas, incluye explícita e implícitamente relaciones intensas de lucha por el poder¹⁰, por la cual, los actores políticos "disputan para obtener ventajas en la competencia política" (Negretto, 2010: 216). Por este hecho, algunas veces, las instituciones electorales son difíciles de cambiar puesto que su cambio involucra, entre otros, altos costos de energía política. Es de resaltar que, si bien se espera de las instituciones electorales equilibren la competencia electoral, a veces desequilibran y desnivelan la competencia electoral.

Por último, se advierte que en este estudio las instituciones también son mencionadas como reglas o normas con la misma denotación arriba expuestas, siguiendo a Peters (2003: 36-37).

1.2. Neoinstitucionalismo y las vertientes de la elección racional e histórica

La propuesta de la investigación sobre el cambio institucional de los modelos de los OE se analiza desde las perspectivas teóricas del neoinstitucionalismo de la elección racional e histórico, en el entendido que comprender una parte de la realidad política es un ejercicio complicado y requiere, a menudo, del uso de varios enfoques que operen de manera complementaria al momento de examinar y analizar empíricamente los eventos políticos. El abordaje teórico de dichas vertientes neoinstitucionales describe las características más resaltantes de cada una y pone interés en la relación entre instituciones, entorno y comportamiento de los individuos.

Si bien existe al interior del neoinstitucionalismo más vertientes como la sociológica, no se incluye en el abordaje teórico para este estudio porque la vertiente histórica, al ser ecléctica (Hall y Taylor, 1996), asume los aportes de la vertiente sociológica en el entendido de que el conjunto de sistemas de símbolos, guiones cognitivos y plantillas morales proporcionan "marcos de significado" al comportamiento y, en consecuencia, influyen en las preferencias de los individuos (Bezes, 2013; Meyer, 2010; Goffman, 2006; Hall y Taylor, 1996; Scott, 1994; Meyer

¹⁰ Se entiende por poder, siguiendo a Putnman (1976), como la probabilidad de influir en las políticas y actividades del Estado.

y Rowan, 1991; DiMaggio y Powell, 1991 y sus colaboradores). Asimismo, la vertiente histórica da un lugar importante al contexto, a la cultura política (Nohlen, 2006a; 2003) y a las ideas como dispositivos del comportamiento de los agentes (Steinmo, 2016; 2013: 144; Hall y Taylor, 1996: 7).

1.2.1. El neoinstitucionalismo de la elección racional

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo de la elección racional¹¹, se considera que las instituciones son estructuras de reglas que proporcionan sanciones e incentivos para la acción racional de los individuos (Shepsle, 1986, 1989, 2006, 2010; Tsebelis, 1990; Peters, 2003; North, 1986, 1993)¹²; y, además, transforman preferencias en posiciones de poder y políticas. La importancia de las instituciones para los racionalistas, siguiendo a Peters (2003), reside en su capacidad de canalizar y constreñir la conducta individual, también, en reducir la incertidumbre al establecer reglas de funcionamiento para todos los actores involucrados. Es decir, dan cierta predictibilidad al comportamiento. Y producen racionalidad colectiva a partir de la racionalidad individual (Peters, 2003: 73-75).

Desde esta perspectiva se comprende que “la mayor parte de la vida política transcurre dentro de las instituciones” (Peters, 2003: 71, citando a Tsebelis, 1990); en ese marco, por un lado, las instituciones influyen en la conducta del individuo al proporcionar información para el comportamiento, por ejemplo, el cumplimiento de acuerdos, las penalidades por deserción, etc.¹³ Por otro lado, los individuos, al ser racionales y con preferencias específicas, manipulan las instituciones que están a su alcance calculando sus costes y beneficios (Steinmo, 2008, 2013;

¹¹ El enfoque de la elección racional también ha sido denominado con otros nombres como “teoría política formal”, “teoría política positiva”, “economía política” y “enfoque económico de la política” (Shepsle, 2016).

¹² Peters (2003: 75) señala que los racionalistas consideran las instituciones como “conjuntos de motivaciones positivas (incitaciones) y negativas (reglamentaciones) para los individuos, con la maximización del beneficio individual como fuente de la dinámica del comportamiento”. Shepsle (1989) entiende las instituciones como la coordinación de los mecanismos que sustentan los particulares equilibrios.

¹³ Según los racionalistas, “la gente obedece las normas porque los humanos son actores estratégicos que buscan obtener el máximo beneficio personal o individual. Cooperamos porque conseguimos más con la cooperación que sin ella. Acatamos las reglas porque individualmente nos va mejor cuando lo hacemos.” (Steinmo, 2013: 39-40).

Hall y Taylor, 1996; North, 1993). Por consiguiente, se argumenta que la relación entre las instituciones y los actores es “bidireccional” (Peters, 2003: 90).

En ese contexto, los racionalistas conciben que los individuos tienen un conjunto de preferencias o gustos; por esa razón, se comportan de manera instrumental para maximizar el logro de sus preferencias y lo hacen de manera estratégica, que supone un cálculo extensivo (Hall y Taylor, 1996: 12). Es decir, los actores actúan con una *racionalidad instrumental* (Shepsle, 1997)¹⁴ en una situación determinada que variará con el tiempo (Shepsle, 2016).

Shepsle, uno de los mejores exponentes de la elección racional, señala que el hombre no es un ser pasivo que responde solo a estímulos ambientales predeterminados; el hombre es un “agente propositivo, proactivo, un maximizador de los valores”. Así, un agente racional “se enfrenta a una situación social con preferencias sobre los estados sociales posibles, creencias acerca del mundo que lo rodea y capacidad para emplear esa información inteligentemente”; y, toma “decisiones basadas en el cálculo inteligente, o bien en reglas internalizadas que reflejan la adaptación óptima de la experiencia” (Shepsle, 2007: 18)¹⁵.

De esta manera, Shepsle señala que las preferencias, los gustos y los valores (que corresponde al mundo interno del individuo) “no son todo lo que determina el comportamiento racional”, sino que reconocen que existe un medio ambiente externo que está lleno de incertidumbre, preferencias y manejos ejecutados por otros individuos, de información y acontecimientos aleatorios que pueden acaecer; los cuales, son tomados en cuenta por las personas al momento

¹⁴ Actuar con *racionalidad instrumental*, significa actuar de conformidad con las preferencias y las creencias sobre el medio ambiente externo (Shepsle, 1997).

¹⁵ Shepsle entiende por *preferencia* a las necesidades del individuo. Aunque las necesidades materiales y económicas son de mayor influencia en la preferencia del individuo, también lo son los valores religiosos, los preceptos morales, las inclinaciones ideológicas, los impulsos altruistas y los compromisos con su familia, su clan, su tribu, su grupo étnico o algún otro tipo de comunidad (Shepsle, 2016: 40). Asimismo, Shepsle entiende por *creencia* a “las corazonadas que un individuo tiene respecto a la efectividad de un comportamiento dado para obtener lo que quiere”, “Las creencias relaciona los medios con los resultados” (Shepsle, 2016: 42). Finalmente, concibe por *cálculo* la identificación de opciones posibles, el ordenamiento de dichas opciones con base a las preferencias y el cálculo de creencias (Shepsle, 2016).

de expresar sus preferencias y tomar decisiones (Shepsle, 2016: 41)¹⁶. Así, el comportamiento racional sería el resultado de la reflexión, el conocimiento y el manejo del mundo interno y externo del individuo.

En suma, desde la perspectiva de la elección racional se pone atención en los actores (individuos, partidos políticos, grupos legislativos, etc.) y sus comportamientos en el entramado institucional que constriñe sus acciones, pero que al mismo tiempo les brinda incentivos para la acción, los cuales son manejados maximizando el beneficio personal o de grupo. La estrategia metodológica de la vertiente del neoinstitucionalismo de la elección racional es deductiva y se han elaborado modelos de análisis para la investigación como el modelo jefe-agente, teoría de juegos, entre otros.

1.2.2. El neoinstitucionalismo histórico

En el marco de la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico¹⁷, las instituciones se definen de manera amplia como procedimientos, rutinas, normas y acuerdos formales o informales integrados en la estructura organizativa de la política; comprenden desde un orden constitucional hasta los procedimientos operativos de una burocracia, pasando por los arreglos que rigen el comportamiento sindical. Es decir, definen la institución en términos extensos asociando a las instituciones con las organizaciones y las reglas o acuerdos promulgados por la organización formal (Hall y Taylor, 1996: 7).

¹⁶ Shepsle, además de señalar que los individuos tienen preferencias específicas también menciona que estos individuos tienen un repertorio de comportamientos determinado; es decir, solo pueden hacer un número limitado de cosas en la búsqueda de lo que quieren. Además, a menudo no pueden elegir directamente lo que pretenden, sino deben seleccionar un medio que les produzca el resultado que más prefieren (Shepsle, 2016: 41).

¹⁷ Fioretos, Faletti y Sheingate (2016: 5-9) mencionan que la vertiente del institucionalismo histórico emergió y se cristalizó a inicios de la década de 1990, en un contexto por revitalizar al Estado como objeto de estudio en la Ciencia Política, abordando una amplia gama de temas. La cristalización de dicho enfoque fue parte de un nuevo giro en el estudio de las instituciones en las ciencias sociales en general. Steinmo (2013: 131) señala que el “término surgió en un pequeño seminario celebrado en Boulder, Colorado, en enero de 1989” que culminó con la publicación del libro *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, editado por Steinmo, Thelen y Longstreth, en 1992.

Para explicar la relación que existe entre las instituciones y los individuos, los neoinstitucionalistas históricos se sitúan entre el enfoque de la elección racional y el sociológico. Los institucionalistas históricos son escépticos en creer que los humanos solo se limitan a obedecer las normas o que solo sean actores estratégicos que utilizan las reglas para obtener la máxima utilidad¹⁸. Más bien consideran que los seres humanos son seguidores de las reglas al acatar las normas socialmente definidas y al mismo tiempo son actores racionales que buscan su propio interés (Thelen y Steinmo, 2002: 13; Hall y Taylor, 1996), pero no con un *racionalismo instrumental* como señala Shepsle (1997) en la teoría de la elección racional. Al respecto, Immergut (1998: 26) menciona que los actores son autorreflexivos y pueden tomar decisiones creativas sobre cómo proceder, enfrentándose al conjunto de obstáculos institucionales porque las instituciones ni moldean las percepciones humanas, hasta el punto de que los individuos sean incapaces de reconocer definiciones contrapuestas de identidad e interés, ni obligan a la acción humana a seguir un solo camino, a pesar de que dichos comportamientos estén limitados por la cosmovisión de los individuos (Hall y Taylor, 1996: 7). Además, los institucionalistas históricos acentúan la importancia del contexto y el orden de los acontecimientos (Steinmo, 2013: 126; Hall y Taylor 1996: 8; Thelen y Steinmo, 2002: 13).

Hall y Taylor (1996: 8-10) señalan cuatro características de la vertiente neoinstitucional histórica que la diferencia de las otras vertientes. La primera tiende a conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos muy amplios, entre la perspectiva de la elección racional y la perspectiva sociológica (son eclécticos). La segunda enfatiza que las instituciones distribuyen poder de manera desigual a los grupos sociales para tomar decisiones; asimismo, destacan como algunos grupos pierden mientras que otros ganan¹⁹. La tercera tiene una visión del desarrollo institucional en clave de “dependencia de la trayectoria” con consecuencias involuntarias; siendo sus efectos mediados por las características

¹⁸ Thelen y Steinmo (2002: 8) señalan que las personas no se detienen en cada elección para pensar que va a maximizar para su propio interés. Por el contrario, la mayor parte del tiempo las personas siguen las normas socialmente definidas, aun cuando al hacerlo no siempre es en su propio interés.

¹⁹ Steinmo (1993), al estudiar la política tributaria en las democracias sueca, británica y americana, explica la forma en que las instituciones políticas estructuran los tipos de intereses sociales.

contextuales de una situación dada, a menudo heredada del pasado²⁰. La cuarta enfoca que la realidad del mundo es más compleja que simples gustos y preferencias; por lo cual, integran al análisis institucional una cadena causal de factores como el socioeconómico, las ideas o las creencias en los resultados políticos. A estas características, se puede añadir una quinta, en el sentido que las instituciones van unidas a identidades y marcos cognitivos y valorativos, tanto como causas y como resultados²¹.

La perspectiva de la “dependencia del camino seguido” (*path dependence*) también conocida como “dependencia de la trayectoria”, “dependencia de rumbo” (Krasner, 1984) o “patrones de dependencia” (Mahoney, 2000a), establece la idea, en general, que las decisiones elegidas en la formación de las políticas entre varias alternativas tendrán una influencia prolongada sobre la política dominante (Skocpol, 1992; Krasner, 1984) y su trayectoria está activada por mecanismos de procesos de “auto-refuerzos” también denominados como “retroalimentación positiva” (*positive feedback*) o “rendimientos crecientes” (*increasing returns*) como señala Pierson (2000, 2004). Mahoney amplía la comprensión de los “patrones de dependencia” señalando que la persistencia institucional genera “secuencias reactivas”, en el cual, los actores responden a los acuerdos a través de una serie de respuestas y contra respuestas canalizando el desarrollo institucional hasta un resultado final (Mahoney, 2000a, 2001).

Pierson señala que la vida política, en contextos de rendimientos crecientes o patrones de trayectorias dependientes, probablemente estará marcada por cuatro rasgos importantes: 1) el principio de *múltiples equilibrios*, que sustenta que bajo un conjunto de condiciones iniciales existe una amplia gama posible de resultados; 2) la *contingencia*, consiste en que eventos relativamente pequeños ocurridos en un momento adecuado pueden tener consecuencias grandes y duraderas; 3) el *tiempo y secuencia*, importa el momento en que ocurre un evento y las primeras fases de una secuencia más que las posteriores; 4) la *inercia institucional*, se argumenta que, una vez establecida la institución, los “rendimientos crecientes” pueden

²⁰ En contraste con la visión de la vertiente de la elección racional que ven, en general, a las instituciones como más intencionales y eficientes, los neoinstitucionalistas históricos consideran que pueden ser no intencionales e ineficientes.

²¹ Agradezco a Iván Llamazares por esta última reflexión.

conducir a un equilibrio único, resistiéndose al cambio (Pierson, 2000: 262-263). Aunque el cambio es inevitable.

Existe consenso en la academia acerca de que mecanismos como los “rendimientos crecientes” no llevan a un estado de bloqueo institucional permanente, sino que la propia dinámica de la política conduce a pequeñas transformaciones en el transcurso del camino institucional hasta que algún suceso pueda erosionar los mecanismos de reproducción que genera la continuidad (Conran y Thelen, 2016; Mahoney y Thelen, 2010; Pierson, 2000, 2004; Thelen, 1999). Además, como señala Mahoney (2000, 2001), los patrones de desarrollo institucional, a veces, están “puntuadas” por “períodos críticos” que producen cambios institucionales.

Dicho de otra manera, el camino institucional está marcado por *coyunturas críticas*²². Las *coyunturas críticas* son momentos en que se produce un cambio institucional que establece un nuevo “punto de ramificación”, desde el cual el desarrollo de la nueva institución se mueve hacia un nuevo camino (Hall y Taylor, 1996: 10). Pero todo cambio institucional conlleva costes políticos, sociales, económicos, entre otros; costes que aumentan con el paso del tiempo, lo cual hace más difícil abandonar una institución adoptada (North, 1993). Es decir, la importancia del enfoque del neoinstitucionalismo histórico reside en explicar la formación, la evolución y el cambio institucional.

En síntesis, la perspectiva histórica es ecléctica, define las instituciones de manera amplia. En la relación individuos e instituciones, señala que los individuos acatan las normas socialmente definidas, pero también como seres humanos racionales persiguen su propio interés y el de su grupo; esta racionalidad no es “instrumental” porque se considera que el entorno es complicado de entender para maximizar sus beneficios. Además, enfatiza el análisis del contexto y de las ideas. Su estrategia metodológica es inductiva y su principal modelo teórico para la

²² Los conceptos de coyuntura crítica, trayectoria dependiente y rendimientos crecientes fueron importados a la ciencia política desde el campo de la economía institucional, como desde los trabajos de David (2000 y 1985), Brian Arthur (1994), North 1990; desarrollados por institucionalistas históricos como Krasner (1984 y 1988); Pierson (1993, 2000 y 2004), Mahoney (2000; 2001b); Collier y Collier (1991); Lipset y Rokkan (1967), entre otros.

investigación institucional es la dependencia del camino seguido (*path dependence*) y las coyunturas críticas.

A manera de resumen, se presenta la siguiente Tabla 1 que hace notar de manera sintética las diferencias entre las vertientes del neoinstitucionalismo de la elección racional e histórico, pero se entiende que ambas corrientes se complementan a la hora de analizar eventos de cambio institucional.

Tabla 1. Vertientes neoinstitucionales de la elección racional e histórico: diferencias y coincidencias

	Neoinstitucionalismo de la elección racional	Neoinstitucionalismo histórico
Institución	Son reglas que sancionan e incentivan a la acción.	Visión amplia: desde rutinas hasta organizaciones.
Individuo	Actúa en el entramado institucional con “racionalidad instrumental” buscando maximizar sus preferencias. Transforman las preferencias en resultados.	Acatan las instituciones no siempre buscando beneficios, pero también consideran que los seres humanos actúan con alguna racionalidad buscando su propio interés.
Entorno	Es comprensible al individuo para tomar decisiones.	Es complejo de comprender y tiene influencia en el comportamiento a través de “marcos de significados”. Es importante el contexto y las ideas.
Relación entre individuo e institución	Es bidireccional.	Es bidireccional
Modelo de análisis	Teoría de juegos, agente-principal, otros.	Dependencia del camino seguido (<i>path dependence</i>) y coyunturas críticas
Estrategia metodológica	Deductiva, existen algunos esfuerzos por combinar con la inductiva.	Inductiva.

Elaboración propia sobre la bibliografía citada.

1.3. Neoinstitucionalismo y cambio institucional

El tema de cambio institucional es un asunto complejo de explicar. Desde el marco de la teoría del neoinstitucionalismo y sus diversas vertientes, se prefiere investigar el tema de la estabilidad institucional y de los resultados de las políticas (Peters, 2003)²³. Cuando se explica el cambio institucional desde las vertientes neoinstitucionalistas de la elección racional e histórico se explica desde el modelo de “equilibrio puntuado” (Krasner, 1984)²⁴. Para los neoinstitucionalistas de ambas vertientes los cambios institucionales implican ruptura en el equilibrio institucional y surgen por efectos de factores exógenos y el resultado es el cambio de una institución por otra (Capoccia, 2016; Shepsle 2010, 2007; Ikemberry, 2009; Steinmo, 2013; Pierson y Skocpol, 2008; Capoccia y Kelemen, 2007; Thelen, 2004, 1999; Pierson, 2000, 2004; Peters, 2003; Mahoney, 2000; Hall y Taylor, 1996; Collier y Collier, 1991; Lipset y Rokkan, 1967; Krasner, 1984; 1988). Sin embargo, desde las dos últimas décadas un grupo de investigadores, principalmente, de la vertiente del neoinstitucionalismo histórico, pone énfasis en los cambios institucionales de manera gradual y por factores endógenos y exógenos a la institución (Gerschewski, 2020; Corand y Thelen, 2016; Mahoney y Thelen, 2010; Weyland, 2008; Streeck y Thelen 2005; Thelen, 2004; Greif y Laitin, 2004; Bunce, 1999; Thelen y Steinmo, 1992).

Se concibe que los cambios institucionales son difíciles de producirse (Pierson, 2017; Steinmo, 2013; Peters, 2003). Al respecto, Steinmo (2013) da cuatro razones por las que el cambio institucional es complicado: 1) cualquier institución está inserta dentro de un conjunto de instituciones y cambiar una serie de reglas tiene consecuencias en las otras instituciones, por lo tanto, es posible que los beneficiarios de las ventajas se resistan al cambio; 2) los individuos con expectativas en torno a un conjunto de reglas prefieren continuar con las existentes, aunque no sean óptimas porque el cambio de las reglas tiene efectos a largo plazo que son difíciles o imposibles de predecir; 3) las personas invierten en el aprendizaje de las reglas y cambiarlas puede suponer elevados costes que no se quiere afrontar; 4) las instituciones con el tiempo

²³ Algunos ejemplos de estudios de resultados institucionales son los trabajos de Steinmo (1993), Hattan (1993), Immergut (1992), Rothstein (1992).

²⁴ Se entiende que las instituciones mantienen su estabilidad (equilibrio) hasta enfrentarse a una conmoción externa o exógena (Mahoney y Thelen, 2010: 7)

terminan por condicionar las preferencias y se preferirá el marco institucional en curso, porque están acostumbrados a él (Steinmo, 2013: 143). De lo que se colige que un cambio en un entramado institucional de “estabilidad fuerte” (institucionalizado) traerá consigo altos costos de transacción²⁵.

Sin embargo, el cambio es inevitable ya que las instituciones, particularmente las instituciones políticas, son dinámicas porque son resultados de luchas pasadas (entre defensores del *statu quo* y retadores, por lo tanto, hay ganadores y perdedores), porque implícitamente y/o explícitamente distribuyen recursos de poder y bienes públicos de manera asimétrica entre los grupos sociales y porque a menudo se sustentan en coaliciones a favor y en contra de la institución. Por consiguiente, las instituciones son susceptibles de cambios por diversos motivos como cuando aparecen nuevos intereses; cuando los problemas cambian, los entornos cambian, las tecnologías mejoran, los actores poderosos van y vienen (Gooding et al., 2006: 24); y cuando se rompen las coaliciones que sostienen las instituciones y se forman otras con nuevos objetivos²⁶. Por ejemplo, los cambios de régimen están relacionados a contextos de crisis que son incentivados, entre otros factores, por nuevos liderazgos y movilización social como se sugiere en los trabajos de Linz y Stepan (1978) y Almond, Flaganan y Mundt (1973).

Como ya se mencionó, la tesis se desarrolla desde el marco teórico del neoinstitucionalismo desde la vertiente histórica y de la elección racional. La primera, permite observar los eventos que abren los procesos de cambio institucional y penetrar en las coyunturas críticas (momentos que permiten y producen cambios) para examinar las interacciones políticas de cambio en el contexto particular que les rodea; la segunda, facilita observar el comportamiento, los intereses, las estrategias y la toma de decisiones de los agentes sobre el cambio institucional. Es decir, las

²⁵ Shepsle, señala que las instituciones pueden ser fuertes, no porque se ajusten óptimamente a los gustos de los participantes y al ambiente, sino más bien porque los costos de transacción les ponen un precio muy alto a los arreglos alternativos (2007: 30)

²⁶ Mahoney y Thelen (2010: 8-9) además parten del entendimiento que las instituciones políticas distribuyen recursos y poder y están sustentadas en dinámicas de coaliciones específicas; por tanto, en los arreglos institucionales nada es automático, perpetuo a sí mismo o de auto refuerzo. Asimismo, señalan que cambio y estabilidad están inextricablemente vinculados, a diferencia de las visiones que concebían por separado la estabilidad institucional y el cambio.

dos vertientes del neoinstitucionalismo permiten analizar los cambios institucionales como procesos políticos dinámicos.

Estas dos vertientes del neoinstitucionalismo, elección racional e histórico, son adecuadas para examinar cambios institucionales en países con trayectorias de inestabilidad política como es el caso de la mayoría de los países de América Latina, particularmente el Perú, como consecuencia, entre otros aspectos, por presencia de *debilidad institucional* como resultado de incumplimiento o bajo cumplimiento de las reglas y porque existe una práctica de cambiar constantemente las reglas formales como señalan Helmke y Levitsky (2006: 93); además, como efecto de que las instituciones formales presentan vacíos o son confusas (Mahoney y Thelen, 2010: introducción) o simplemente no se pueden aplicar en el mundo real. Una situación de debilidad institucional a menudo conduce a prácticas informales ya sea en un afán de cumplir con los procedimientos de las instituciones formales como en un proceso de organización electoral y/o porque se busca beneficios particulares y de grupo dejando de cumplir las leyes, y se prefiere activar instituciones informales como el clientelismo y el patronazgo político (Helmke y Levitsky, 2006: introducción; Freidenberg y Levitsky (2007); Auyero, 2002).

Asimismo, las vertientes del neoinstitucionalismo de la elección racional e histórico, permiten observar la relación entre los partidos políticos y el gobierno en los momentos de cambio institucional en contextos de debilidad institucional. Llamazares (2005) señala en su estudio sobre patrones en contingencia y entrelazamiento (interlocking) de instituciones formales e informales, para el caso argentino contemporáneo, que la debilidad de los partidos políticos (como consecuencia de sus estructuras pluralistas, pluralismos de liderazgos, un limitado compromiso ideológico y programático y prácticas de clientelismo político) ha dificultado la coordinación política al interior de los partidos entre los dirigentes nacionales y subnacionales, y entre los dirigentes subnacionales. Esta dificultad en la coordinación política ha derivado en carencia de cooperación, por ejemplo, en casos de aprobar políticas públicas del ejecutivo, inclusive si el partido del gobierno contaba con mayoría en el parlamento o un gobierno de coalición representaba mayoría (caso del gobierno De la Rúa). Situación que los presidentes han superado activando prácticas informales como la compra de votos en las legislaturas

(Llamazares, 2005: 5). Mientras que, en escenarios no democráticos las reglas se pueden cambiar manipulando las instituciones formales o quebrando el orden institucional y de facto.

Por lo tanto, se revisan las contribuciones teóricas producidas por ambas vertientes porque los dos enfoques permiten observar de manera complementaria el mundo político-empírico y complejo sobre los procesos de cambio de los modelos de los OE, entidades públicas que pertenecen al aparato estatal y que dan servicio a los ciudadanos y al sistema político democrático.

Asimismo, se aclara sobre el sentido del uso de las palabras *cambio* y *reforma* en el marco institucional. En este estudio, se utiliza *cambio* en el entendido que significa *reemplazo* “de” una institución por otra nueva, dicho cambio “altera la identidad institucional” (Tajadura Tejada, 2020: 1034). Sin que esto quiera decir que la nueva institución que reemplaza a la anterior se construya sobre una *tabula rasa*. Si bien los diseñadores institucionales tienen espacio para la creación, principalmente, en momentos de coyuntura crítica, siempre trabajan con materiales heredados del pasado (Gooding, 1996: introducción). Mientras que se utiliza *reforma* en el entendido que significa modificaciones “en” la institución “que no afectan a su identidad, sus pilares o fundamentos básicos” (Tajadura Tejada, 2020: 1034). Es decir, la reforma es un mecanismo de adecuación de la institución a las nuevas circunstancias, pero no altera su identidad, al contrario, lo conserva (*ibidem*).

1.3.1. Cambio institucional en la vertiente de la elección racional

Los neoinstitucionalistas de la elección racional prefieren evaluar los impactos de la estructura institucional sobre el comportamiento y la política antes que el cambio institucional (Peters, 2003: 89). Pero, cuando abordan el cambio institucional, los institucionalistas de esta corriente explican desde la “acción racional” de los seres humanos en búsqueda de beneficios. Por consiguiente, las instituciones formales son diseños instituidos *intencionalmente* (Gooding,

1996) para beneficiarse a través de acciones estratégicas²⁷. En ese contexto, por un lado, se concibe que los incentivos para el cambio institucional tienen un origen exógeno que causan ruptura en la estabilidad institucional, dando comienzo a nuevas instituciones (Weingast, 2002; Shepsle 1989, 1986, 1979; Keohane 1984; Weingast y Marshall 1988; Krehbiel 1998; Tsebelis, 2002). Sin embargo, existen esfuerzos por explicar el origen y cambio institucional por fuentes endógenas (Levi, 2008; Greif y Laitin, 2004; Shepsle, 2010). Para explicar este tipo de cambio institucional, a veces, se combinan perspectivas históricas con modelos de elección racional (Levi, 2006; Bates, et al., 2000, 1998).

Desde la vertiente racionalista, se considera el cambio como un proceso consciente y se explica en términos de sus efectos *funcionales* (Peters, 2003). Por ende, el cambio ocurre “cuando la institución ha fracasado en su intento de satisfacer los requerimientos para los que se formó” (Peters 2003: 89-90). Asimismo, Hall y Taylor señalan que el cambio institucional en la perspectiva racional gira en torno a un acuerdo *voluntario* de los actores relevantes y en términos de ganancias de la cooperación (Hall y Taylor, 1996: 13). Por consiguiente, el cambio institucional sería el resultado de la acción racional del individuo destinado a maximizar sus beneficios.

Si bien los racionalistas consideran que el cambio institucional puede ocurrir cuando se ha detectado que una norma ya no responde a los intereses para lo que se creó, también señalan que el cambio puede demorar en llegar debido a la existencia de elementos perturbadores. En esa línea, Tsebelis (1990) argumenta que cuando los actores políticos detectan que el resultado institucional es desventajoso para ellos, continuarán trabajando dentro del mismo marco institucional con la expectativa de que mejoren las condiciones externas a su favor en una siguiente ocasión. Aunque, como señala Gooding (1996: 46), cuando los agentes *intencionales* no pueden ejercer su voluntad de manera directa, buscarán mecanismos indirectos para el diseño y rediseño de la institución. Además, desde esta corriente racionalista, una institución comienza a ser cuestionada solo después de una sucesión de fracasos (Tsebelis, 1990: 103).

²⁷ Los racionalistas funcionalistas están interesados por los diseños óptimos; es decir, ponen énfasis en la eficiencia de las instituciones. Por consiguiente, el diseño institucional refleja una respuesta óptima a los problemas funcionales y estratégicos que una institución busca resolver. (Voeten, 2018: 3)

Shepsle (2010) considera cuatro formas diferentes de cómo surgen y cambian las reglas²⁸. El autor, se refiere a estos cambios como salidas o desviaciones de un conjunto de reglas dado. La primera salida se da en un contexto de equilibrio institucional, en la que una perturbación ambiental puede ser suficiente para proporcionar incentivos para que los agentes “se muevan” contra la institución vigente; este cambio puede tener un carácter pacífico o violento (*shock*)²⁹. La segunda salida, se facilita por mecanismo autorreferencial (*selfreferential*); es decir, las reglas pueden tener sus propios mecanismos de revisión. Se entiende que estos mecanismos de cambios han sido establecidos por los diseñadores con visión de futuro³⁰. La tercera salida, más que una salida es una suspensión. Las reglas pueden suspenderse temporalmente de acuerdo con regulaciones especificadas institucionalmente. Pero una vez que se resuelva el problema en cuestión, se espera un retorno al “orden normal”³¹. La cuarta salida es la infracción a las reglas (Shepsle 2010, 16).

Al respecto, los académicos del neoinstitucionalismo histórico observan los postulados de los racionalistas sobre los componentes *intencionales* y *voluntaristas* del individuo y del carácter *funcionalista* de los efectos institucionales, cuando abordan el origen y cambio institucional. Por ejemplo, Hall y Taylor (1966) señalan que: 1) si bien existe un componente *intencional* en los actores, los análisis a menudo implican suposiciones heroicas de los actores en controlar el curso de los acontecimientos, o le imputan intenciones muy simples a los actores cuando pueden estar operando desde un conjunto de motivaciones mucho más complejo; 2) se concibe la creación y cambio institucional como un acuerdo *voluntarista* entre actores que relativamente son iguales e independientes, aunque se podría encontrar algunos casos, el enfoque subestima el grado en que las asimetrías de poder otorgan más influencia a unos que a otros; 3) se explica en gran parte los orígenes de una institución en términos de sus efectos y la persistencia institucional (*funcionalista*), sin embargo, debido a que las consecuencias involuntarias son

²⁸Shepsle (2010) realiza su reflexión sobre los cambios o salidas institucionales en base a las experiencias del Congreso de los Estados Unidos.

²⁹ Un régimen vigente puede ser reemplazado por nuevos arreglos alternativos de manera pacífica, por ejemplo, el régimen de los Artículos de la Confederación de los Estados Unidos. Mientras que un ejemplo de cambio violento sería el cambio del antiguo régimen en Francia (Shepsle, 2010).

³⁰ Por ejemplo, las reglas electorales que rigen la redistribución de distritos electorales (Shepsle, 2010).

³¹ Por ejemplo, las cláusulas de escape en los tratados y convenios de los estados; los poderes de emergencia en las constituciones (Shepsle, 2010).

omnipresentes en el mundo social, uno no pueden deducir con seguridad las consecuencias futuras desde los orígenes institucionales. En resumen, para Hall y Taylor, estas proposiciones de los racionalistas limitan el conocimiento del origen y cambio institucional (1996: 19-20).

También, desde el campo de la teoría del diseño institucional se menciona que, si bien el cambio institucional y social puede ser efecto de la intervención deliberada de los agentes (individuos o grupos organizados como partidos políticos) dotados de intención que buscan ciertos objetivos; los resultados no siempre podrían ser exactamente como se habrían planteado al inicio. Los cambios institucionales pueden beneficiar a todos los agentes intencionados involucrados en el cambio, a algunos o a ninguno de ellos (Gooding, 1996: 41-44).

1.3.2. Cambio institucional en la vertiente histórica

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico se ha producido un mayor número de literatura sobre el cambio institucional en comparación a otras vertientes neoinstitucionales. Por un lado, la producción de estudios muestra trabajos de larga data sobre cambios institucionales de *ruptura abrupta y rápida* incentivados por choques exógenos en coyunturas críticas; por otro lado, existe una línea nueva de investigación sobre cambio institucional *gradual y transformador*, como veremos más adelante. Hall (2016) llama a estos dos momentos de la producción académica sobre el cambio institucional como olas de primera y segunda generación en la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico³².

Desde esta vertiente histórica, la formación o cambio institucional se inicia cuando una idea llega a ser aceptada (Reich, 1990). Se considera que las elecciones institucionales *iniciales* (como las estructuras gubernamentales) son determinantes para las decisiones que se tomarán posteriormente dentro de la institución. Se piensa que estas elecciones *iniciales* son producto de la confluencia de diferentes fuerzas políticas presentes en el momento de la formación de una institución (Peters, 2003: 113). Cuando se aborda sobre el cambio de diseño o rediseño

³² Steinmo enfatiza que el neoinstitucionalismo histórico es “un enfoque para estudiar la política y el cambio social” (2013: 131).

institucional, se entiende que es una reacción consciente contra el marco institucional existente y es una respuesta al entorno social, cultural, político y/o económico en el que operan las instituciones. Se enfatiza que la institucionalización y las interdependencias pasadas crean nuevos actores, intereses, incentivos y restricciones que influye en el diseño y/o rediseño institucional, a menudo, en direcciones ineficientes (Voeten, 2018; Peters, 2003).

En una versión inclinada hacia el neoinstitucionalismo sociológico, se enfatiza que los cambios en los diseños de las organizaciones, en el contexto mundial, son resultados de procesos de difusión *isomórficos* miméticos -similitudes- (DiMaggio y Powell, 1999; Finnemore, 1996); aunque desde esta perspectiva no ayudan a comprender la variación en el diseño institucional (Voeten, 2018). También, los cambios institucionales se explican desde el *aprendizaje*, reaccionando ante nuevas informaciones que surgen de las experiencias durante el trayecto de la institución o de la experiencia de otras instituciones (Peters, 2003: 108; Olsen y Peters, 1996). En este caso es como un proceso de adaptación.

1.3.2.1. Cambio institucional gradual y transformador

Los cambios institucionales de característica gradual y transformadora se relacionan a cambios originados por factores solamente endógenos, pero también por factores endógenos y exógenos en períodos de estabilidad institucional (Gerschewski, 2020; Conran y Thelen, 2016; Mahoney y Thelen, 2010; Streeck y Thelen, 2005; Pierson, 2004; Thelen, 2004)³³. Estos cambios tienen resultado en un horizonte temporal largo en comparación a los cambios por rupturas abruptas y rápidas. Como señalan Conran y Thelen (2016) y Mahoney y Thelen (2010) los cambios de ritmo gradual por factores endógenos se originan por las fisuras que presentan las mismas instituciones y los cambios por factores endógenos y exógenos son resultados parciales de las características de la institución (endógeno) y de las características del ambiente y de las acciones de los actores (exógeno).

³³ Thelen, es una de las investigadoras que más ha aportado al estudio de cambio institucional gradual desde el análisis histórico comparativo. Una de sus investigaciones es sobre los orígenes de la formación de habilidades laborales en Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos y Japón (2004).

Conran y Thelen (2016) señalan que las instituciones conllevan brechas (*gaps*) desde el comienzo del diseño o emergen en el tiempo durante su implementación o en el resultado sobre el terreno. Estas brechas tienen varios orígenes: 1) existen *límites* en el diseño institucional porque las limitaciones informativas y cognitivas de los diseñadores de las reglas nunca prevén o controlan completamente el destino del uso de sus creaciones; 2) incluso si los actores políticos no tuvieran límites racionales, surgirían brechas entre sus ideales y la realidad porque la creación de las instituciones es casi siempre una cuestión de *compromiso político*, y las instituciones creadas a menudo se dejan ambiguas por las coaliciones de intereses que casi siempre son conflictivas; 3) porque las instituciones instancian *poder*. Los perdedores de una ronda no desaparecen, sino sobreviven y encuentran formas para eludir, subvertir, ocupar y desplegar las instituciones que no son de su propia creación; 4) *tiempo*, las instituciones a menudo tienen una existencia larga. Lo que *dice* una regla siempre se establece en un contexto temporal específico y en circunstancias particulares a las que se aplica; pero los cambios en ese contexto pueden abrir espacios para interpretaciones que están lejos de la intención de los diseñadores; este hecho proporciona mecanismos para *aclarar* la regla y para *modificar* en la práctica (Conran y Thelen, 2016: 56-57).

Mahoney y Thelen (2010: 14) formulan modelos de cambio institucional gradual y transformativo. Los autores sustentan sus modelos sobre tres tipos de factores: características del contexto político, características de la institución en cuestión y la acción de agentes. De la dinámica de estos factores y de su relación surgen cuatro tipos de modelos de cambio institucional: *reemplazo*, *estratos*, *deriva* y *conversión*³⁴. Se debe señalar que en el primer modelo por reemplazo se considera el resultado del cambio institucional por procesos progresivos y por ruptura abrupta y repentina.

El modelo de cambio por *reemplazo* (*displacement*) elimina las normas existentes e introduce nuevas reglas. El agente de cambio es de tipo *insurgente o rebelde*, que no respetan las reglas. Sobre este tipo de cambio volveremos más adelante. El modelo de cambio por *estratos o capas*

³⁴ Esta propuesta se sostiene en el estudio de Streeck y Thelen (2005) en la que caracterizan cinco tipos de cambios de transformación gradual: agotamiento, deriva, estratificación, desplazamiento y conversión (2005: 31)

(*layering*) introduce nuevas normas sobre o junto a las normas preexistentes como producto de modificaciones, revisiones o adiciones; el agente de cambio es de tipo *subversivo*, que cumple las normas parcialmente³⁵. En el modelo de cambio por *deriva (drift)* el cambio institucional surge por su propia falta de adaptación o actualización, cuando el ambiente externo ha cambiado pero la norma se mantiene deliberadamente; el agente de cambio es de tipo *simbionte*³⁶ y cumple las normas parcialmente. El modelo de cambio por *conversión (conversión)* sucede cuando las reglas siguen siendo las mismas, pero son interpretadas y promulgadas en nuevas formas como consecuencia de las ambigüedades o fisuras existentes en las mismas normas, el tipo de agente de cambio es de tipo *oportunista* y cumple las normas de manera incierta y dudosa³⁷ (Mayoney y Thelen, 2010: 14-27). Sobre este último modelo de cambio institucional por *conversión*, Conran y Thelen (2016: 63-65) revalidan el argumento que el modelo por *conversión* es resultado estrictamente de factor endógeno a la institución.

1.3.2.2. Cambio institucional de ruptura abrupta y rápida

El argumento teórico base en la explicación de cambio institucional de ruptura abrupta y rápida se sustenta en la perspectiva de *coyunturas críticas* en un modelo de *equilibrio puntuado (punctuated equilibrium)*³⁸ en la dependencia del camino seguido. Modelo propuesto por

³⁵ El cambio por estratos puede lograr un cambio sustancial si las modificaciones alteran la lógica central de la regla original o pone en peligro la reproducción estable de dicha institución original. Este tipo de cambio se da cuando los retadores institucionales carecen de capacidad para cambiar las reglas originales y funcionan dentro del sistema en el que los defensores del *statu quo*, si bien son capaces de preservar las reglas originales no son capaces de evitar la introducción de enmiendas y modificaciones. En ese contexto surge el agente de cambio de tipo subversivo que pretende desplazar la institución (Mahoney y Thelen, 2010).

³⁶ En este caso, los agentes de cambio que surgen son del tipo “simbiontes”; su variedad *parasitaria* preserva la institución para explotarla en favor de su propio beneficio, llevando a cabo acciones que contradicen la finalidad de la institución; y su variedad *mutualista* antes que cambiar las normas buscan la robustez de las instituciones, ampliando la coalición de apoyo a la institución para beneficiarse de las reglas (Mahoney y Thelen, 2010).

³⁷ El agente de cambio tiene preferencias ambiguas sobre la continuidad de la institución y su estrategia es esperar hasta que se den las condiciones para actuar y cambiar en favor de sus intereses (Mahoney y Thelen, 2010).

³⁸ También denominado como “equilibrio interrumpido” o “equilibrio intermitente”, se entiende como una imagen de “ráfagas cortas de cambio institucional rápido seguido de un largo período de estasis” (Krasner, 1984: 142. La traducción es nuestra).

Krasner (1984), inspirado en los argumentos biológicos de Gould y Eldredge (1972)³⁹. Según Krasner, en el marco de análisis social y político, el cambio institucional se origina durante períodos cortos de crisis en el transcurso de equilibrio institucional (Krasner, 1984: 242)⁴⁰. Como señala Capoccia (2015) es un modelo “dual” de trayectoria dependiente (*path dependence*) y de coyunturas críticas, que consiste en fases largas de estabilidad institucional que se interrumpen por momentos de coyuntura crítica, que hace posible un cambio institucional importante. La institución creada tomará un nuevo rumbo y se reforzará a sí mismo por mecanismos de retroalimentación en su camino seguido (Pierson, 2000a; Pierson y Skokopol, 2008).

En el campo de la ciencia política, Lipset y Rokkan (1967) y Collier y Collier (1991) fueron los primeros académicos en explicar los cambios institucionales desde la perspectiva de coyuntura crítica. Los primeros estudiaron la formación y cambio de los sistemas de partidos políticos en Europa; y los segundos investigaron la creación de los sistemas de partidos en los países de América Latina. Desde esta perspectiva de *coyuntura crítica* se han investigado diferentes temas como cambios de regímenes políticos (Mahoney, 2000; Rueschemeyer, Stephens y Stephens, 1992; Moore, 1966; Luebbert, 1986, 1987), la desigualdad de países en prósperos y pobres (Acemoglu y Robinson, 2012), la política laboral (Kerr, 1960; Waisman, 1982, 1987; Stephens, 1986), los programas políticos (Baumgartner y Jones, 1993), las relaciones internacionales y la gobernanza global (Zürn, 2018; Fioretos, 2017), entre otros estudios.

Un estudio interesante es el de Acemoglu y Robinson (2012). Allí ellos, analizan las desigualdades de los países prósperos y pobres. Los autores, desde la perspectiva institucionalista y de *coyunturas críticas*, rastrean los procesos históricos para encontrar los orígenes de tales desigualdades. Indagan las reformas y cambios institucionales en contextos de las dos Guerras Mundiales, la Revolución Francesa, la Revolución Industrial y otros

³⁹ Gould y Eldredge (1972), desafiando modelos más gradualistas en el campo de la evolución biológica, han sugerido que la evolución de las especies sería por eventos cortos y rápidos de cambios ramificados seguidos por largos períodos de equilibrio.

⁴⁰ Stephen D. Krasner (1984) toma prestada el modelo de la teoría evolutiva: el “equilibrio puntuado” (defendidos por Eldredge y Gould, 1977), como metáfora para comprender los cambios en la relación entre los estados y sus entornos.

acontecimientos, incluso llegan hasta el año de 1346, cuando la plaga bubónica, conocida también como la peste negra, irrumpió en el mundo. Los autores llegan a la conclusión que los países prósperos, como de la región de Europa, habían desarrollado instituciones económicas y políticas inclusivas; mientras que los países pobres, como la mayoría de los países del próximo Oriente Medio y los países de América Latina, habían desarrollado instituciones económicas y políticas extractivas. En ambos casos, las decisiones económicas y políticas asumidas se habían dado en momentos marcados por un gran acontecimiento o una confluencia de factores interrumpiendo el equilibrio institucional de las naciones y separando por caminos diferentes de desarrollo.

Otro trabajo interesante es el de Mahoney (2001b). El autor explica que el establecimiento de diferentes regímenes en los países de América Central, en la segunda mitad del siglo XX, se gestaron en períodos de reforma liberal (*coyunturas críticas*) entre fines del siglo XIX y principios del XX, cuando las élites políticas liberales llegaron al poder, arrebatándoselo a los conservadores, y luego emprendieron reformas en el sistema de tierras. Dichas reformas consistieron en reemplazar, de manera total o parcial, las tierras comunales por el de propiedad privada. Tales reformas habían sido incentivadas por el desarrollo de la agricultura comercial y la gran expansión de las exportaciones agrícolas. Las diferentes opciones que se tomaron en política agrícola llevaron, más adelante, a que se establecieran diferentes regímenes en Centro América, a saber: en Guatemala y El Salvador se instituyeron regímenes militar-autoritarios, en Costa Rica se instauró el régimen democrático y en Honduras y Nicaragua se establecieron regímenes dictatoriales tradicionales.

Para el área de América del Sur y México, Collier y Collier (1991) explican el período de crisis social y política, durante las décadas de 1960 y 1970, período en el cual unos países culminaron con “nuevos autoritarismos” mientras que otros no. A saber: Chile, Brasil, Uruguay, Perú y Argentina sufrieron golpes militares; mientras que en Colombia, México y Venezuela no hubo intervención militar. Los autores, revelaron que dichos períodos de crisis se explicaban, principalmente, por los legados del pasado; por la manera como fueron incorporados inicialmente el movimiento obrero al Estado. Dichas incorporaciones se resolvieron de dos maneras: 1) incorporación por el aparato del Estado controlando a los trabajadores e 2)

incorporación por los partidos políticos a través de movilizaciones laborales. Estas incorporaciones laborales se habían realizado en *coyunturas críticas* “puntuadas” a lo largo de la primera mitad del siglo XX, en un contexto de pugna política entre la oligarquía y la clase obrera e intermediada por el Estado. La manera como se había formalizado a la clase obrera condujo a la formación de diferentes sistemas de partidos; a saber: en Chile y Brasil se establecieron sistemas multipartidistas polarizantes; en Uruguay y Colombia, sistemas marcados por la estabilidad electoral y el conflicto social; en Perú y Argentina, sistemas de partidos estancados; y, en México y Venezuela, sistemas de partidos integradores. Así, los autores manifiestan que la variable explicativa sistema de partidos, fue un factor importante para que unos países culminaran con “nuevos autoritarismos” mientras que otros no.

A manera de resumen se presenta la siguiente Tabla 2 que pone énfasis en los factores endógenos y exógenos para el cambio institucional en el marco de la vertiente del neoinstitucionalismo histórico.

Tabla 2. Cambio institucional incentivado por factores exógenos y/o endógenos en la vertiente del neoinstitucionalismo histórico

	Cambio por factores exógenos a la institución	Cambio por factores endógenos a la institución	Cambio por factores endógenos y exógenos a la institución
Origen de la causa	Choque exógeno repentino	Las normas presentan vacíos y brechas, etc. (endógeno)	Reglas presentan vacíos, brechas, etc. (endógeno), por cambios en el ambiente y por acción de los actores (exógenos)
Tiempo y ritmo	Corto y rápido	Largo y gradual o incremental	Largo y gradual o incremental
Agentes de cambio	Insurgentes o rebeldes	Oportunistas	Varios actores de cambio: subversivos, simbióticos: parasitarios y mutualistas.
Agentes de cambio cumplen las normas	No cumplen	Cumplen de manera incierta y dudosa.	Cumplen parcialmente y mantienen la norma que ha perdido su efecto, al lado de nuevas reglas creadas sea por modificaciones, revisiones, adiciones, por falta de adaptación o actualización cuando el ambiente ha cambiado.

Contexto	Coyuntura crítica	Estabilidad institucional	Secuencias reactivas en contexto de estabilidad institucional.
----------	-------------------	---------------------------	--

Elaboración propia sobre la literatura citada en el desarrollo del marco teórico de cambio institucional.

1.4. Coyuntura crítica y cambio institucional

La coyuntura crítica, es un mecanismo analítico que contribuye a la investigación sobre el cambio institucional, y explica resultados divergentes, sea en estudios comparativos sincrónicos entre países o en estudios comparativos diacrónicos de un solo país. En las últimas décadas, esta perspectiva analítica de coyuntura crítica⁴¹ ha vuelto a llamar la atención de los académicos para comprender los cambios políticos e institucionales. La reciente literatura aborda nuevos temas de investigación, amplían las perspectivas, refinan los conceptos y alcanzan algunas estrategias y herramientas metodológicas para investigar; así se manifiesta en los estudios de Gerschewski (2020), Capoccia (2016, 2015); Mahoney, Mohamedali y Nguyen (2016); Soifer (2012); Slater y Simmons (2010); Capoccia y Kelemen (2007); Katznelson (2003); Lieberman (2003); Weyland (2002); Mahoney (2000) y otros. Investigaciones que tuvieron como base los estudios pioneros de Lipset y Rokkan (1967); Collier y Collier (1991); Yashar (1997); Immergut (1998), McAdam (1999), entre otros.

¿Qué entendemos por coyuntura crítica? Como sucede con otros conceptos en el ámbito de la ciencia social, existen muchas definiciones sobre el concepto de *coyuntura crítica*. En la Tabla 3 presentamos algunas definiciones interesantes. Se hace notar que la mayoría de las definiciones propuestas coinciden en dos aspectos sea implícita o explícitamente: 1) hacen alusión a que es un período de tiempo corto e inestable y 2) los resultados de las elecciones son divergentes de la situación anterior y dejan un legado duradero. En este estudio se asume la definición de *coyuntura crítica* propuesto por Soifer (2012), quien señala que son:

Momentos “que permiten y producen cambios [...] La característica distintiva de una coyuntura histórica con el potencial de ser crítica es la relajación de las restricciones de la estructura para

⁴¹ Denominadas también como “crisis”, “punto de inflexión”, “tiempos inestables” (Capoccia, 2016: 90), “momentos fundamentales” (Lieberman, 2003: 14), “momentos formativos” (Pierson, 2000: 251) y “punto de ramificación” (Hall y Taylor, 1996: 10).

permitir que la acción (agency) o la contingencia den forma a la divergencia con respecto al pasado, o a la divergencia entre casos” (Soifer, 2012: 1573, la traducción es nuestra)⁴².

La razón de tomar este concepto es porque: 1) se centra en el momento crítico como una ventana de oportunidad que permite producir cambios y 2) considera las dinámicas tanto de la estructura como de la acción o la contingencia en el resultado divergente.

Tabla 3. Concepto de Coyuntura Crítica

“Son episodios relativamente breves durante los cuales: (a) el rango de posibles resultados que podrían tener en el futuro específico se expande brevemente, pero de manera espectacular; y (b) ocurren eventos que cierran rápidamente las posibilidades futuras y se ponen en marcha procesos que rastrean resultados futuros” (la traducción es nuestra).	Mahoney, Nohamedali y Nguyen (2016: 77)
Momentos “que permiten y producen cambios (...) La característica distintiva de una coyuntura histórica con el potencial de ser crítica es la relajación de las restricciones de la estructura para permitir que la acción (agency) o la contingencia den forma a la divergencia con respecto al pasado, o a la divergencia entre casos.” (la traducción es nuestra).	Soifer (2012: 1573)
“un gran acontecimiento o una confluencia de factores que trastorna el equilibrio económico o político existente en la sociedad. Una coyuntura crítica (...) puede provocar un giro decisivo en la trayectoria de un país. (...) puede allanar el camino para romper el ciclo de instituciones (...)” (la traducción es nuestra).	Acemoglu y Robinson (2012: 106)
“(…) como periodos de la historia en los que la presencia o ausencia de una fuerza causal específica empuja a múltiples casos hacia trayectorias divergentes a largo plazo, o empuja a un único caso hacia una nueva trayectoria política que diverge significativamente de la anterior.” (la traducción es nuestra).	Slater y Simmons (2010: 888)
“(…) como los períodos relativamente cortos de tiempo durante el cual hay una probabilidad aumentada sustancialmente en que las decisiones de los agentes afectarán el resultado de interés. Por períodos relativamente cortos de tiempo, nos referimos a que la duración de la coyuntura debe ser breve en relación con la duración del proceso path-dependent (...). Por probabilidad aumentada sustancialmente queremos decir que la probabilidad de las elecciones de los agentes que afectarán el resultado de interés debe ser alta en relación con la probabilidad anterior y posterior de la coyuntura” (la traducción es nuestra).	Capoccia y Keleman, (2007: 348)

⁴² Todas las citas literales de referencias en inglés son traducciones propias.

“(…) las coyunturas críticas son períodos en los que se selecciona una opción en particular de una serie de alternativas, canalizando así el movimiento futuro en una dirección específica” (la traducción es nuestra).	Mahoney y Schensul (2006: 460)
“(…) momentos fundamentales en los que se establecen los límites de la Comunidad Política Nacional (NPC)” (la traducción es nuestra).	Lieberman (2003: 14)
“(…) puntos de elección en los que se adopta una opción determinada entre dos o más alternativas” (la traducción es nuestra).	Mahoney (2001a: 113)
“(…) momentos en que se produce un cambio institucional sustancial creando así un punto de ramificación desde el cual el desarrollo histórico se mueve hacia un nuevo camino” (la traducción es nuestra).	Hall y Taylor (1996: 10)
“un período de cambio significativo, que generalmente ocurre de distintas formas en diferentes países (u otras unidades de análisis), y que se hipotetiza para generar distintos legados” (la traducción es nuestra).	Collier y Collier (1991: 782)

Elaboración propia.

Los momentos de *coyunturas críticas* están rodeados de incertidumbre y posibles contingencias como consecuencia de la alteración del *statu quo* institucional en cuestión y del ambiente que le rodea. Sin embargo, habrá un margen para las elecciones e interacciones, así como para la intencionalidad, la interpretación y las consecuencias no deseadas (Capoccia, 2015: 17). Estos momentos inestables, así como abren un abanico de posibilidades para la creación o cambio institucional, también cierran posibilidades futuras por las restricciones del marco institucional que fueron elegidas durante la *coyuntura crítica*.

La perspectiva teórica de *coyuntura crítica* se desarrolla sobre dos componentes fundamentales: las *condiciones antecedentes* y la *acción (agency)* de los agentes. Al respecto, existe una discreta disputa en la academia sobre cuál de los componentes tiene algún peso en el resultado institucional. Pero, tanto los investigadores a favor de las *condiciones antecedentes* como Acemoglu y Robinson (2012), Slater y Simmons (2010) y Soifer (2012); así como los que apoyan el *rol de los agentes y la contingencia* como Capoccia (20016, 2015), Capoccia y Kelemen (2007), Mahoney (2000, 2001a) y Thelen (2004), no niegan la importancia del otro componente en el resultado institucional.

1.4.1. Condiciones antecedentes

Las *condiciones antecedentes*⁴³ vienen a ser los contextos estructurales antecedentes a la coyuntura crítica y al resultado institucional. Las condiciones antecedentes encierran una amplia gama de factores dinámicos como las condiciones socioeconómicas, demográficas, culturales, ideológicas, organizativas, institucionales, entre otras. Al respecto, Capoccia (2015: 6) se refiere a las condiciones antecedentes como un evento o una serie de eventos exógenos a la institución de interés. Estos sucesos conducen a una fase de incertidumbre política que posibilita diferentes opciones para el cambio institucional radical. Para dicho autor, si bien las condiciones antecedentes definen el rango de alternativas institucionales disponibles para los tomadores de decisiones, “no determinan la alternativa elegida” (Capoccia 2015: 6, la traducción es nuestra). Mahoney señala que “las condiciones antecedentes son factores históricos que definen los procesos de selección de opciones [una política, coalición, institución o un gobierno específico] y formas disponibles, pero no determinan las decisiones de los actores” (Mahoney, 2003, la traducción es nuestra).

Slater y Simmons (2010) señalan cuatro tipos lógicos de condiciones antecedentes para aclarar que no todas tienen un estado causal, y para mencionar que “no todo lo que es causalmente crítico tiene lugar en la coyuntura crítica” (2010: 888, la traducción es nuestra). Primero, las condiciones antecedentes pueden no tener nada que ver con un proceso causal. Segundo, la posibilidad de que los factores que preceden a la coyuntura crítica pueden ser directamente responsables del resultado de interés (al considerarse las condiciones antecedentes como hipótesis rivales). Tercero, las condiciones antecedentes (en un escenario que representen similitudes de fondo en estudios comparativos) sirven como variables de control, no como variables causales. Finalmente, los autores expresan un cuarto tipo: los “antecedentes críticos”, estos antecedentes *ayudarían* a causar el resultado de interés. A diferencia de las hipótesis rivales, su efecto causal es *indirecto y combinatorio*; y, a diferencia de las similitudes de fondo, los antecedentes críticos implican una variación o divergencia de antecedentes, sea a través de casos comparativos o a través del tiempo en un solo caso (Slater y Simmons, 2010: 889).

⁴³ Denominado también como condiciones precedentes, condiciones críticas, factores antecedentes, condiciones previas, condiciones permisivas y antecedentes estructurales.

En este marco, Slater y Simmons definen las condiciones críticas como “factores o condiciones que preceden a una coyuntura crítica, que se combinan con las fuerzas causales durante una coyuntura crítica para producir divergencia a largo plazo en los resultados” (2010: 889, la traducción es nuestra). Para los autores, la precisión en la combinación de los antecedentes críticos con las fuerzas causales operativas en una coyuntura crítica ocurre, al menos, de dos maneras: 1) los antecedentes críticos son causas sucesivas, “producen” un efecto causal directo sobre la fuerza causal (sea una variable independiente, mecanismos causales o evento transformador) que emerge durante la coyuntura crítica; es decir, son “causas de causas”; 2) los antecedentes críticos son “causas condicionantes”, que varían antes de una coyuntura crítica, predisponiendo pero no predestinando los casos a divergir. Es decir, el efecto de esta condición crítica es ayudar a determinar el efecto causal diferencial de la variable independiente entre los casos en que se produce la coyuntura crítica de manera exógena (Slater y Simmons, 2010: 890-1)⁴⁴

Otro aporte importante en el marco de las condiciones antecedentes es el de Soifer (2012). El autor menciona que existen dos condiciones causales en el contexto de coyuntura crítica: *condiciones permisivas* y *condiciones productivas*. Las *condiciones permisivas* son “aquellos factores o condiciones que cambian el contexto subyacente para aumentar el poder causal de la agencia o de contingencia y, en consecuencia, las perspectivas de divergencia” (Soifer, 2012: 1574, la traducción es nuestra). Las *condiciones permisivas* son identificadas como condiciones necesarias y surgen antes de una coyuntura crítica. Su presencia marca el relajamiento de las restricciones estructurales en la agencia o contingencia, porque erosionan los mecanismos de reproducción y hacen que el cambio sea posible; además, las *condiciones permisivas* proporcionan los límites temporales de las coyunturas críticas porque están relacionadas a la aparición y desaparición de las *condiciones permisivas*. Es decir, las *condiciones permisivas* “marcan una ventana de oportunidad en la que la divergencia puede ocurrir, y que la divergencia puede tener consecuencias a largo plazo” (Soifer, 2012: 1575).

⁴⁴ Slater y Simmons sugieren que la elaboración de argumentos causales combinatorios es más manejable y esencial en la política comparativa, porque los comparativistas generalmente desean explicar la divergencia en los resultados (2010: 891).

Las *condiciones productivas* pueden adoptar diversas formas lógicas; lo más común es que toman la lógica de *causas necesarias*, pero no suficientes. Sin embargo, cuando en un evento se *combina* con las *condiciones permisivas*, la combinación es *necesaria y suficiente* para el resultado institucional divergente, después que la condición permisiva y la coyuntura crítica hayan llegado a su fin. Las *condiciones productivas* operan dentro del espacio de posibilidades limitadas del contexto de la *condición permisiva*. Soifer, *define* a las *condiciones productivas* como “los aspectos de una coyuntura crítica que dan forma a los resultados iniciales que divergen entre casos” (Soifer, 2012: 1575, la traducción es nuestra).

Mahoney, Mohamedali y Nguyen (2016) reflexionan sobre las condiciones antecedentes desde una mirada de “filtros” con respecto a la coyuntura crítica y los resultados institucionales. Señalan que las condiciones antecedentes son filtros grandes que permiten una amplia gama de resultados posibles. Señalan que, si bien las condiciones antecedentes no pueden ser “filtros causales” más importantes que una coyuntura crítica para un resultado final, pueden ayudar a explicar algunos aspectos del resultado principal que la coyuntura crítica no hace. El tipo de “*antecedentes críticos*” (señalado por Slater y Simmons, 2010) puede pensarse como filtros previos a una coyuntura crítica, porque juega un papel independiente en dirigir un caso hacia un resultado que la coyuntura crítica no hace, aunque sea secundario al lado de una coyuntura crítica⁴⁵. También, consideran otro tipo de condiciones antecedentes denominadas “*causas de la coyuntura crítica*”; estas ayudan a la coyuntura crítica a explicar los resultados, pero no agregan ningún peso independiente al resultado como si lo hacen los *antecedentes críticos*. En ambas posibilidades, las condiciones antecedentes desempeñan un papel de apoyo en una explicación de resultados en un momento de coyuntura crítica, pero no son “filtros causales” más importantes que una coyuntura crítica (Mahoney, Mohamedali y Nguyen, 2016: 79-80).

⁴⁵ Los autores, refuerzan esta idea poniendo como ejemplo el análisis de Gingrich (2011) sobre las variaciones en las estructuras del mercado, en la que los sistemas existentes de salud, educación y atención son antecedentes críticos que ayudan a explicar la variación en los resultados de la reforma del mercado en los estados de bienestar, pero desempeñan un papel secundario ante el repentino aumento en la preponderancia política de los servicios de bienestar, que ofreció una coyuntura crítica para que las partes predominantes instituyan sus reformas de mercado preferidas (Mahoney, Mohamedali y Nguyen, 2016: 79-80).

Este abordaje sobre las condiciones antecedentes se complementa con el aporte de Pierson (2004) quien llama la atención sobre las dinámicas de los horizontes temporales de las causas y los resultados de los acontecimientos sociales y políticos. El autor explica que tanto las causas como los resultados se desarrollan en diversas estructuras temporales. Respecto a las causas, siguiendo la Tabla 4, en el cuadrante II se ubican los eventos que son resultado de *efectos acumulativos* de presión: implica que las causas desencadenantes se despliegan en un corto plazo, pero el resultado se desarrollará en un tiempo prolongado (de ritmo rápido/lento). En el cuadrante III, se sitúan los sucesos ocurridos por causas de *efectos umbrales*: son procesos causales que tienen un impacto modesto hasta alcanzar un nivel crítico que desencadena cambios importantes; y, por despliegue de *cadena causal*: son procesos causales que requieren múltiples secuencias para producir un resultado (X no produce directamente Y, sino que X inicia secuencia a, b, c para producir Y). Son eventos que involucran causas de largo plazo y resultados a corto plazo (de ritmo lento/rápido). En el cuadrante IV, están los acontecimientos por *causas acumulativas*: implican transformaciones lineales en las que poco más de X produce un poco más de Y; comprenden sucesos de causas y resultados desarrollados en horizontes de tiempo largo (de ritmo lento/lento).

Tabla 4. Horizontes temporales de causas y resultados de eventos sociales y políticos

	Efectos: a corto plazo	Efectos: a largo plazo
Causas: a corto plazo	I	II Efectos acumulativos Collier y Collier (1991): Incorporación laboral-> cambios socioeconómicos (por ejemplo, peronismo) Dictadura militar chilena--> transformaciones socioeconómicas.
Causas: a largo plazo	III Efectos umbral, cadenas causales Skocpol (1979): transformaciones	IV Causas acumulativas Collier y Collier (1991): desarrollo capitalista y conflicto de clases;

	sociopolíticas--> revoluciones; Collier y Collier (1991): desarrollo capitalista e incorporación laboral; Lipset y Rokkan (1967): desarrollo capitalista y surgimiento de partidos de la clase obrera.	Lipset y Rokkan (1967): interacciones con el centro de construcción del Estado y supervivencia del carácter distintivo periférico.
--	--	--

Fuente: Pierson (2004) respecto a horizontes temporales.

1.4.2. Acción (*agency*) en coyunturas críticas

El enfoque de la acción (*agency*) pone énfasis en la acción de los actores claves que toman decisiones en el momento de la coyuntura crítica, pueden ser individuos, partidos políticos, organizaciones, medios de comunicación, empresas y otros. El rol de los agentes se ubica en el centro mismo de la coyuntura crítica. A pesar de que el enfoque de la acción de los agentes es algo nuevo respecto a las condiciones antecedentes en el cambio institucional, existe una amplia literatura al respecto. Entre algunos investigadores que han enfocado en sus estudios la importancia del rol causal del agente político durante las coyunturas críticas podemos señalar a Ertman (2010); Nicholls y Myers (2010); Mahoney (2001a, 2000), Thelen (2004); Kalyvas (1996); entre otros. Estos autores, sin desconocer la importancia de los factores estructurales, han enfatizado la interacción política y la toma de decisiones de los actores claves en el resultado institucional.

En esa línea, un estudio interesante es el de Ertmans (2012), quien al abordar cómo se logró la Gran Reforma de la Ley de 1832 y la democratización británica, describe que dicha ley se dio en un contexto de coyuntura crítica entre 1828 y 1835. Si bien, el autor reconoce la importancia de los factores estructurales en la aprobación de la ley, subraya como “importancia central” las decisiones de los actores claves durante el tiempo que duró el proceso de aprobación de la ley. En resumen, las dinámicas políticas fueron: en 1829, el primer ministro Arthur Wellesley (Duque de Wellington) y el ministro del interior Robert Peel (ambos conservadores) respaldaron la aprobación de la Ley de Emancipación Católica, enfrentándose a una oposición vigorosa

incluso de sus propios seguidores (Ertmant, 2012: 1009). Esta ley fue clave para abrir el camino a la reforma parlamentaria radical de 1832.

En 1830, el liberal John Russell presentó un proyecto de reforma parlamentaria que fue rechazada en la Cámara de los Lores (esta vez el primer ministro Wellington no lo apoyó). En 1832, Russell insistió con el proyecto de ley tras la dimisión de Wellington. En un nuevo contexto, cuando Charles Grey del partido liberal fue primer ministro y formó un gobierno de coalición entre conservadores y liberales, el proyecto de reforma radical de Russell, con algunas modificaciones, se probó como Ley de Reforma de 1832. Esta ley, terminó con el control del ejecutivo sobre el parlamento, produjo un sistema bipartidista e impulsó mayor participación electoral⁴⁶. El contexto nacional que rodeó era de dificultades económicas, movimientos de los católicos y disidentes contra la exclusión y por sus plenos derechos políticos, campañas contra la esclavitud impulsada por los evangélicos. A nivel internacional, en Francia ocurría la revolución contra la monarquía restaurada que luego de derrocarla fue reemplazada por un régimen liberal.

Otro estudio interesante es de Mahoney (2001a), como fue referido anteriormente, quien también resalta el rol de la agencia, pero además de las contingencias políticas en el resultado institucional. En su estudio sobre el cambio de régimen político en los países de América Central durante la segunda mitad del siglo XX como fueron el régimen de autoritarismo militar en Guatemala y El Salvador, el régimen democrático en Costa Rica, y la dictadura tradicional en Honduras y Nicaragua; señala que fueron el resultado de las opciones elegidas por los líderes liberales durante momentos de coyunturas críticas entre 1870 y 1930. Las élites políticas liberales centroamericanas, cuando llegaron al poder, en un contexto de contienda interna entre liberales y conservadores, emprendieron reformas destinadas al desarrollo de la agricultura comercial y la expansión de exportaciones agrícolas. Asimismo, el autor menciona que las elecciones políticas “no estuvieron determinadas por los factores estructurales o demográficos presentes antes del período de reforma liberal”; afirma, por el contrario, que “las contingencias

⁴⁶ Además, según Ertmant (2012), dicha ley terminó con la corrupción política de prebendas y la abolición de los “burgos podridos”, se reorganizó los distritos electorales dando mayor representación en el parlamento a los condados y ciudades más pobladas, se igualó los requisitos para sufragar y se redujo el número de escaños por nominación.

políticas inmediatas del propio período de reforma explican mejor las elecciones liberales” (Mahoney, 2001a: 144).

El tipo de “opción” de políticas agrícolas asumido por la élite liberal, entre una opción radical o de reforma (respecto a la privatización de tierras, el tamaño de los latifundios y la coerción estatal) sentaron las bases para la formación de un tipo de régimen en la segunda mitad del siglo XX. Luego de haber atravesado por procesos de producción y reproducción institucional de los liberalismos: liberalismo radical en Guatemala y El Salvador; liberalismo reformista en Costa Rica; y liberalismo abortado en Honduras y Nicaragua. Y al mismo tiempo, de presencia de movimientos democratizadores: en Guatemala y El Salvador los movimientos democratizadores no tuvieron éxito; en Costa Rica estos movimientos sí tuvieron éxito; mientras que en Honduras y Nicaragua no hubo importantes movimientos democratizadores.

En ese panorama sobre los mecanismos causales para el cambio institucional, Capoccia (2016: 94-96) hace una reflexión interesante sobre el enfoque de las condiciones antecedentes, señalando que conlleva el riesgo de ser poco informativo en aquellos casos en los que la conexión entre las condiciones antecedentes macroestructurales y las interacciones estratégicas y elecciones políticas que conducen a la adopción de un acuerdo institucional “no es directa”; y señala que hay tres causas posibles para esto: primero, que las condiciones macroestructurales “ampliamente favorables” a la adopción de ciertas instituciones pueden fallar en producir nuevas instituciones si los grupos que apoyan dicha innovación no son movilizados por los actores políticos (Ertmans, 2010); segundo, que a pesar que las condiciones macroestructurales “favorables” pueden estar presentes y la innovación institucional sea posible y, de hecho, haber sido intentada, puede ser pasada por alto (Nicholls y Myers, 2010); y tercero, que aunque las preferencias de los actores pueden estar vinculadas a condiciones estructurales antecedentes, el resultado institucional que surge de la interacción estratégica durante la coyuntura crítica puede no corresponder con las preferencias individuales de ninguno de los actores (Kalyvas, 1996). Por consiguiente, el autor señala que el resultado institucional en las coyunturas críticas no está

determinado por los antecedentes macroestructurales, sino por el papel central de la acción de los actores políticos en el proceso de formación institucional (Capoccia, 2016: 98)⁴⁷.

En esta tesis se asume que tanto la estructura como la acción (*agency*) de los agentes son dos componentes fundamentales en la explicación del cambio institucional de los modelos de los OE. Siguiendo la propuesta “integrativa” de Mahoney y Snyder (1999: 24) se concibe que las estructuras funcionan como entornos que limitan la acción al disponer un repertorio finito de herramientas para la acción, un repertorio que los actores pueden modificar y mejorar. Y, se concibe la acción de los agentes como el despliegue consciente de los recursos estructurales y que modifican su comportamiento en respuesta a situaciones cambiantes; teniendo en cuenta que el comportamiento de los agentes está influido por marcos de guiones cognitivos, plantillas morales y por el entorno.

Finalmente, luego de examinar la literatura especializada sobre instituciones y cambio institucional, desarrollada en el marco de la teoría del neoinstitucionalismo, la presente tesis utiliza los aportes de esta teoría, especialmente, de las vertientes histórica y de la elección racional para explicar los cambios institucionales de los modelos de los OE en el Perú en un marco temporal diacrónico, porque sus alcances teóricos ayudan a explicar estos cambios por deberse a rupturas abruptas ocurridas en momentos críticos. La vertiente histórica, facilita observar las dinámicas de las estructuras y el contexto particular de los procesos de cambios en coyunturas críticas en la perspectiva de la dependencia del camino seguido; además, ayuda a entender los marcos interpretativos y valorativos de los actores en estos procesos. La vertiente de la elección racional facilita examinar la acción de los agentes, sus intereses, preferencias y estrategias en los procesos de cambio institucional al interior de coyunturas críticas. Ambas vertientes teóricas, histórica y racional, de manera complementaria, posibilitan observar de forma integral (estructuras y acciones) el mundo empírico de los procesos de cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú.

⁴⁷ Capoccia menciona que la razón para que los enfoques estructuralistas prioricen las condiciones antecedentes a las coyunturas críticas es porque el análisis de la interacción estratégica y las elecciones políticas durante las coyunturas críticas es “impermeable a la generalización y al objetivo de avanzar en la teoría sobre el desarrollo político e institucional, un objetivo que en esta visión se logra más fácilmente centrándose en condiciones estructurales antecedentes de una coyuntura crítica” (Capoccia, 2016: 94, la traducción es nuestra).

CAPÍTULO II. DIMENSIONES ANALÍTICAS, DISEÑO METODOLÓGICO Y ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

2.1. Variable dependiente: cambio institucional de los modelos de los organismos electorales (OE) por *reemplazo*

2.1.1. Organismos electorales como organizaciones públicas

Los organismos electorales (OE) son entidades propias de regímenes representativos. Son importantes para la sociedad porque organizan las elecciones para las autoridades públicas y canalizan las votaciones de los ciudadanos a partir de las cuales se transforman sus preferencias políticas en cargos según las reglas del sistema electoral. La organización de elecciones limpias, justas y competitivas, legitima a las autoridades elegidas y contribuye a la gobernabilidad del país. Por consiguiente, los OE son importantes porque pueden favorecer el proceso, la estabilidad y el fortalecimiento del sistema democrático.

En la región de América Latina, los OE nacieron en el siglo XIX, en el transcurso del establecimiento de los nuevos estados republicanos, con el encargo de organizar las elecciones para los primeros presidentes de las repúblicas y para los representantes ante los congresos. Las primeras entidades electorales nacieron al interior de la administración de uno de los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo o Judicial) y solo se ponían en funcionamiento en épocas de elecciones para la renovación de las autoridades políticas nacionales. Desde entonces hasta hoy, los modelos de los OE han cambiado desde ser entidades dependientes de los poderes del Estado hasta convertirse en organismos independientes de dichos poderes. Se debe señalar que la creación de los OE, a menudo, estuvieron y están respaldadas por la constitución de cada país.

En el contexto actual, en la mayoría de los países de la región de América Latina, los OE son parte de la estructura del Estado. Es decir, son organizaciones formales del sector público al igual que los ministerios, tribunales de justicia, organizaciones militares, defensoría del pueblo, contraloría, etc. Pero se diferencian dentro del campo de las organizaciones públicas de las otras

organizaciones por el tipo de servicio que brinda y por las metas y objetivos específicos que tienen en beneficio del interés público.

En ese sentido, los OE se diferencian de otras entidades públicas en: 1) no distribuyen recursos materiales ni desarrollan programas de desarrollo social; 2) ejecuta, controla y supervisa, con arreglo a los sistemas electorales formales, los procesos electorales para los cargos públicos cumpliendo los estándares de competencia, transparencia y limpieza según el marco legal vigente; 3) su servicio principal es periódico según el período de renovación de las autoridades, aunque en la actualidad, especialmente en los países de la región de América Latina, los OE son permanentes (en períodos no electorales a veces conducen mecanismos de participación ciudadana si están consignados en el marco legal de un país o brindan apoyo a organismos profesionales colegiados en la renovación de sus autoridades, entre otras actividades); 4) tienen una larga trayectoria y es más difícil que desaparezcan como organización pública a diferencia de otras organizaciones como los ministerios que desaparecen sea por fusión o cambios en las políticas públicas; 5) los OE operan en contextos de alta incertidumbre porque ejecutan reglas de participación y competencia política-electoral; 6) su labor está más expuesta al escrutinio del ojo crítico: en el ámbito nacional, de la clase política y la ciudadanía; y, en el ámbito internacional, al examen de las agencias comprometidas con la democracia y de los gobiernos de otros países.

2.1.2. ¿Qué entendemos por organismo electoral?

No existe duda que el OE es una entidad encargada de los procesos electorales para los cargos públicos. Las definiciones construidas sobre el concepto de OE apenas se diferencian unas de otras como se expone en la siguiente Tabla 5. Una diferencia está en el hecho de incluir, o no, el contencioso electoral; y otra, es el incluir, o no, la ejecución de mecanismos de democracia directa. Sobre estos aportes importantes señalados, proponemos un concepto “restringido” de organismo electoral desde las funciones esenciales que tienen en todo proceso electoral para lo que se instituyó; es decir, de sus categorías más relevantes que son: 1) la elaboración del padrón o registro electoral, 2) la organización electoral y la de 3) impartir justicia electoral. En ese sentido, entendemos que los organismos electorales son entidades públicas encargadas de

organizar elecciones para cargos públicos, por consiguiente, elaboran el padrón o registro electoral con los ciudadanos calificados para votar, organizan todo lo referente al proceso electoral y administran justicia electoral según el marco institucional electoral.

Tabla 5. Concepto de organismo electoral

Autor	Define organismo electoral como:
Catt et al. (2014: 400)	“An organization or body that has been founded for the sole purpose of, and is legally responsible for, managing some or all of the essential (or core) elements of the conduct of elections and direct democracy instruments. These elements include determining who is eligible to vote, receiving and validating the nominations of electoral participants (for elections, political parties and/or candidates), conducting balloting, counting votes and tabulating votes. The are normally headed by a chairperson or president”.
Barrientos del Monte (2011: 59)	“Los Organismos Electorales (OE) son instituciones dedicadas a la gestión y vigilancia de los procesos electorales, y toman parte también en las controversias electorales y postelectorales que se puedan presentar entre los principales actores de las elecciones (partidos y candidatos)”.
Jaramillo, (2007: 373)	Referente a los órganos electorales solo supremos: “(...) entenderemos como órganos electorales supremos a las instituciones estatales encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales”. Aunque el autor señala que esta definición presenta dificultad para los organismos electorales que tienen una entidad separada para el contencioso electoral.
Hernández Becerra, (2000: 639)	“Los organismos electorales son la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la llamada función electoral. Suelen contar con dependencias desconcentradas en las circunscripciones electorales.”

Elaboración propia

2.1.3. Administración electoral y modelos de los organismos electorales

Respecto a la administración de los OE, López Pintor (2017) indica que la administración electoral tiene dos acepciones: una *institucional* y otra *operativa*. La *institucional*, comprende a la autoridad y a los organismos responsables de la conducción electoral; esta puede estar conformada de una entidad o más, según la tradición política de cada país. La *operativa*, implica las actividades y procedimientos de las elecciones. Barrientos del Monte (2014) prefiere hablar

de *gestión electoral* y señala que está compuesta por tres elementos: a) las leyes y normas en los cuales se fundamenta; b) los procedimientos en sí mismos; y c) los organismos electorales, sean de administración y/o de justicia electoral (2014: 60).

Es decir, los OE poseen una estructura organizativa formal que fue creada/diseñada racional e intencionalmente en un entorno particular por actores políticos claves. En el marco de la organización del sector público, las organizaciones se componen de un conjunto de posiciones y unidades que unas pueden estar subordinadas a otras unidades más grandes, y este conjunto de unidades coordinan de diferentes maneras. Meyer y Rowan (1999) señalan desde la perspectiva institucional, cultural y racional que la estructura organizativa formal es:

[...] un plan para las actividades que incluye, ante todo, el cuadro de la organización: una lista de las oficinas, departamentos, posiciones y programas. Estos elementos se vinculan mediante metas y políticas explícitas que conforman una teoría racional del modo, y el propósito, al que se deberán ajustar las actividades. La esencia de una organización burocrática moderna se encuentra en el carácter racionalizado e impersonal de estos elementos estructurales y de las metas que los vinculan (Meyer y Rowan, 1999: 80)⁴⁸.

Asimismo, Laegreid et al. (2007: 15) mencionan que estructura es el marco dentro del cual se desarrollan los procesos de actividades y comportamientos que se desarrollan a lo largo del tiempo (pueden ser procesos de toma de decisiones, implementación o aprendizaje). Las estructuras establecen límites en cuanto a quién puede participar, también limitan lo que se consideran percepciones aceptables, razonables, apropiadas o válidas de una situación, un problema o soluciones sugeridas. Y la estructura organizativa consiste en cumplir las expectativas y las reglas sobre quién debe o puede hacer qué, y cómo debe o puede hacerse cada tarea.

⁴⁸ Si bien en la creación o reforma de las instituciones existe un carácter racional, también son resultados de procesos históricos contingentes, “influido por las experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, expectativas sobre el futuro de estas relaciones, estrategias de los actores políticos, etc.” (Nohlen, 2003: 20)

En suma, las organizaciones administrativas públicas se componen de un conjunto de unidades y actividades organizadas de manera horizontal y vertical. Respecto a su funcionamiento, mantienen relaciones intra-organizacionales e inter-organizacionales no solamente cumpliendo el diseño institucional formal, sino también reforzando los lineamientos informales de normas y valores surgidos de la convivencia y la tradición (Harmon y Mayer, 2000)⁴⁹.

2.1.3.1. Modelos de los organismos electorales

En cada país, el modelo de OE implica garantía en la administración de los procesos electorales para la elección de las autoridades (ejecutivo, legislativo y gobiernos subnacionales). Los modelos de los OE actuales llevan un largo recorrido institucional y son resultados de procesos políticos dinámicos del pasado. Las creaciones de estos entes electorales están registradas en las constituciones y se completan con leyes orgánicas, como ocurre en la mayoría de los países de América Latina.

A nivel mundial, los organismos electorales se clasifican en tres modelos desde la gestión de la rama del ejecutivo, o no. A saber: 1) *modelo independiente*, el OE institucionalmente es independiente y autónomo de la rama del ejecutivo; 2) *modelo gubernamental*, las elecciones son organizadas y gestionadas por el poder ejecutivo y/o a través de sus dependencias locales; y 3) *modelo mixto*, las elecciones son gestionadas por dos entidades: uno, que es independiente en sus funciones de dirección, vigilancia o supervisión de las elecciones; y, otro, que es dependiente del ejecutivo, éste puede encontrarse dentro de la administración de un ministerio o gobierno local (Catt et al., 2014; López Pintor, 2000, 2004, 2017).

López Pintor (2017), cuando amplía su observación sobre los modelos de los OE a 204 países del mundo, encuentra que: el *modelo gubernamental* constituye el 19% (con tendencia a la baja). Es el modelo más antiguo y está más extendido en Europa Occidental y Norteamérica. El *modelo*

⁴⁹ Existe una amplia literatura sobre la organización del sector público desde la perspectiva institucional racional y cultural como los estudios de Bouckaert y Werner (2020); Schreyögg y Sydow (2016); Laegreid et al. (2007); Peters y Pierri (2012); Harmon y Mayer (2000); Meyer y Rowan (1999); Panebianco (1994); entre otros.

mixto, también llamado “modelo francés”, congrega el 21% (con tendencia a la baja) y es frecuente encontrarlo en Europa Occidental y África Subsahariana. El *modelo independiente*, representa el 60% (en una tendencia al alza) y está más generalizado en la región de América Latina y en las nuevas democracias de la región Asia y Pacífico, Oriente Medio y Magreb y Europa Central y Este (López Pintor, 2017: 27-28). Además, dentro de cada modelo pueden existir variantes respecto de ser organismos electorales centralizados o descentralizados, así como de ser permanentes o temporales (Catt et al., 2014; López Pintor, 2017). Lo señalado sobre los modelos de los OE, respecto al porcentaje y distribución por regiones en el mundo, se presenta en la siguiente Tabla 6.

Tabla 6. Modelo de los OE: distribución y porcentaje según regiones en el mundo (Porcentaje en vertical y número absolutos en negrita)

Modelo institucional	Norteamérica y Europa Occidental	América Latina y Caribe	Asia y Pacífico	Oriente Medio y Magreb	Europa Central y Este	África Subsahariana	TOTAL	Número de casos de cada modelo institucional
El gobierno gestiona las elecciones [modelo dependiente]	42	16	20	32	--	9	19	38
Gobierno bajo organismo supervisor [modelo mixto]	46	21	10	9	5	30	21	43
Comisión Electoral Independiente [modelo independiente]	12	63	70	59	95	61	60	123
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	
Número de casos por región	26	43	46	22	22	44	204	204

Fuente: López Pintor (2017).

Particularmente en la región de América Latina, la mayoría de los modelos de los OE se caracterizan por ser autónomos, permanentes y especializados (Pérez Duarte y Thompson, 2017; Valdés y Ruíz, 2019; Thompson, 2014; Barrientos del Monte, 2014; Jaramillo, 2007). La *autonomía*, puede ser absoluta o relativa, eso depende de la estructura del estado y de la función electoral. En algunos países como Bolivia y Venezuela los OE están considerados como un poder del Estado. El ser *permanente* significa que su labor es continua porque trasciende su trabajo a los ciclos electorales y no solo se activan en cada proceso electoral. Y son *especializados* porque están dedicados exclusivamente a los temas electorales (Pérez Duarte y Thompson, 2017: 775).

Para esta región Latinoamericana los OE se han clasificados desde diferentes razonamientos. Valdés y Ruíz (2019) clasifican los modelos de los OE en: unificada y compartida, desde el criterio de sus *funciones* registrales, administrativo y contencioso. Pérez Duarte y Thompson (2017: 776-780) clasifican los organismos electorales en concentrados y desconcentrados, desde la reflexión de *encargar* las funciones electorales a una sola institución o a dos o más entidades electorales, como se expone en la siguiente Tabla 7.

Tabla 7. Modelos de OE en América Latina

Organismos u órganos desconcentrados		
País	Organiza proceso electoral (función administrativa)	Imparte justicia electoral (función contenciosa)
Argentina	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Cámara Nacional Electoral
Colombia	Registraduría Nacional de Estado Civil	Consejo Nacional Electoral
Chile	Servicio Electoral	Tribunal Calificador de Elecciones
Ecuador	Consejo Electoral Nacional	Tribunal Contencioso Electoral
México	Instituto Nacional Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Perú*	Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Jurado Nacional de Elecciones
República Dominicana	Junta Central Electoral	Tribunal Superior Electoral
Organismos concentrados		
País	Organiza proceso e imparte justicia electoral	
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	

Brasil	Tribunal Superior Electoral
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones
Panamá	Tribunal Electoral
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral
Uruguay	Corte Electoral
Venezuela	Consejo Nacional Electoral

Fuente: Duarte y Thompson (2017: 779)

*Perú es el único país que tiene tres organismos electorales especializados en toda la región de América Latina

También los OE en América Latina se han clasificado por otros criterios según los diseños creados. Por ejemplo, Barrientos del Monte (2014: 63) clasifica los OE siguiendo el criterio señalado por López Pintor (2017) desde la *gestión del gobierno* en modelos: dependiente, independiente y mixto; asimismo, el autor clasifica los OE por el criterio de *quienes lo componen* en: partidista, expertos/judicial y mixta; por el *número* de instituciones en: unificada o compartida; por *temporalidad de funciones* en: temporales y permanentes; por sus *funciones* en: administración electoral y justicia electoral; por *cobertura de funciones* en: restringida y amplia.

Además de estas propuestas importantes sobre la clasificación de los modelos de los OE para los países de América Latina, estas entidades electorales también se pueden clasificar en *centralizadas* y *descentralizadas*⁵⁰ desde el criterio de donde emana la *autoridad* de la administración electoral, para gestionar todo o la mayoría de sus funciones principales que tienen los OE, principalmente, en la formación de las juntas de registro y electoral para la ejecución de las elecciones a nivel nacional.

⁵⁰ En el marco de la administración pública de un Estado, la centralización representa la administración que gestiona todos los servicios y el poder desde el centro. Todas las actividades pueden realizarse desde el centro o en lugares determinados por el centro. La centralidad conduce a una alta concentración de poder. La centralización se sustenta en el principio de jerarquía para asegurar la unidad integral del centro; desde este principio la estructura administrativa puede organizarse en concentrada o desconcentrada según el contexto de cada Estado (Çiner, 2018: 692-693; Nohlen, 2006b: 149). La descentralización de los servicios significa el cumplimiento de los servicios públicos por unidades administrativas alejadas del centro, ubicadas a nivel subnacional. Estas unidades tienen poder y autonomía respecto a los servicios que brindan. Aunque en un estado unitario no existe autonomía total de las unidades administrativas subnacionales (Çiner, 2018: 694-696).

Se entiende por *modelo de OE centralizado* cuando la entidad electoral ejerce autoridad sobre toda o la mayoría de la administración electoral (registral, organizativa y justicia electoral) y establece juntas de registro y electoral a nivel nacional. El modelo de OE centralizado puede ser *concentrado o desconcentrado*. El *modelo de OE centralizado-concentrado* implica la existencia de un solo OE cuya oficina central concentra la autoridad de la administración electoral y establece las juntas de registros y electorales a nivel nacional. *El modelo de OE centralizado-desconcentrado* implica la existencia de dos o más entidades encargadas de la administración electoral. La administración electoral puede estar compartida entre un OE y una entidad de cualquier poder del Estado o puede estar compartida entre dos o más OE independientes cuyas oficinas centrales tienen la autoridad de la gestión electoral que le corresponde y establecer oficinas subnacionales para la ejecución de las elecciones a nivel nacional.

Por último, se concibe por *modelo de OE descentralizado* cuando existen entidades subnacionales, sean regionales o provinciales, encargadas en su totalidad o en gran parte de la administración electoral y/o son responsables de establecer las juntas de registro y electoral en su jurisdicción para la realización de las elecciones. Esta propuesta de clasificación de los modelos de los OE se sintetiza en la siguiente Tabla 8.

Tabla 8. Modelo de OE: centralizado y descentralizado

Modelo de organismo electoral		
Centralizado	Concentrado	Presencia de un OE cuya oficina central concentra la autoridad de la administración electoral y establece las juntas de registro y electoral a nivel nacional.
	Desconcentrado	Presencia de dos o más entidades encargadas de la administración electoral: un OE y una entidad de cualquier poder del Estado o dos o más OE cuyas oficinas centrales tienen la autoridad de la administración electoral que le corresponde e instituyen juntas u oficinas de registro y electoral a nivel nacional.
Descentralizado		Presencia de entidades electorales subnacionales sean a nivel regional o provincial encargadas en su totalidad o en gran parte de la administración electoral y/o establecen las juntas de registros y electorales en su jurisdicción para realizar las elecciones.

Fuente: Elaboración propia.

2.1.4. Cambio institucional de los modelos de los organismos electorales por *reemplazo*

El tipo de cambio que interesa en este estudio es el que se refiere al cambio institucional por *reemplazo (displacement)* que se da, siguiendo el planteamiento de Mahoney y Thelen (2010: 15-16), cuando las reglas institucionales existentes son reemplazadas por otras nuevas. Este tipo de cambio, a menudo, es de ruptura y rápida y sucede en un momento de coyuntura crítica. Si bien esta clase de cambio institucional significa un reemplazo del modelo, no quiere decir que el nuevo modelo se diseñe sobre una *tabula rasa*; en este estudio se concibe que el nuevo modelo de OE se construye sobre rasgos de diseños y conocimientos del pasado. Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico y sociológico se concibe que las nuevas instituciones se crean en un mundo que ya está repleto de instituciones (Hall y Taylor, 1996: 20) y, como señala Offe (1996: 274), los potenciales diseñadores institucionales no pueden salirse del “largo brazo del pasado”. Además, se piensa que los nuevos modelos de los OE se diseñan sobre la experiencia de la gestión electoral y sobre los aprendizajes de los actores claves involucrados en el cambio.

La propuesta de esta tesis es explicar los factores que incentivaron los cambios institucionales de los modelos de los OE en el Perú. Es decir, la variable dependiente del estudio es el cambio institucional de los modelos de los OE. Para observar la orientación de cambio de los modelos de los OE por *reemplazo* se considera la clasificación de los modelos de los OE propuesto arriba en centralizado y descentralizado. La revisión de las constituciones y la legislación electoral peruana, producida para el período de estudio (1895-2007) ha permitido descubrir que en el Perú hubo cuatro procesos de cambio institucional de los modelos OE, a saber: en 1896, se creó la *Junta Electoral Nacional* de modelo centralizado-concentrado; en 1912, la dirección del cambio fue hacia un modelo descentralizado representado por las *asambleas de mayores contribuyentes* a nivel provincial; en 1930, el diseño cambió en dirección a un modelo centralizado-desconcentrado representado por el Jurado Nacional de Elecciones centralizado en Lima y las Cortes Superiores de Justicia a nivel subnacional; y, en 1993, el cambio fue hacia un modelo centralizado-desconcentrado representado por tres OE independientes y especializados: Jurado Nacional de Elecciones (JNE) Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) como se muestra en la siguiente Tabla 9.

Tabla 9. Modelos de OE en el Perú

Año creación	Organismo Electoral (OE)	Modelo de OE
1896	Junta Electoral Nacional	Centralizado-concentrado
1912	Asambleas de mayores contribuyentes	Descentralizado
1930	Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y Corte Superior de Justicia (CSJ)	Centralizado-desconcentrado (dos entidades: JNE y CSJ)
1993	JNE, ONPE y RENIEC	Centralizado-desconcentrado (tres OE independientes)

Elaboración propia.

El éxito de cambio de los modelos de los OE se sintetiza en el cambio institucional por *reemplazo* del modelo en vigencia por otro modelo nuevo y que se haya registrado formalmente en el marco de una Constitución o de una ley o decreto ley; además, que haya funcionado como entidad electoral, aunque sea una sola vez, organizando las elecciones para autoridades nacionales sea para elegir al presidente de la República o para elegir a los legisladores para el Congreso o para ambos tipos de autoridades.

2.2. Variables explicativas

La investigación sobre cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú, en el marco temporal diacrónico, demanda el abordaje de variables explicativas que impliquen factores estructurales y la acción de agentes con preferencias de cambio institucional. Por consiguiente, en este estudio se plantean tres variables independientes para explicar el cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú y son: contexto de crisis del poder ejecutivo, agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político y gobierno de coalición. Estos factores propuestos se plantean desde la mirada del enfoque teórico del neoinstitucionalismo en su vertiente histórica y racional porque ambas perspectivas de manera complementaria permiten observar factores estructurales y actores claves y sus estrategias para el cambio institucional.

A continuación, por un lado, se presentan los abordajes de la literatura sobre los factores causales propuestos y se presenta información sobre los procesos históricos de la vida política

del Perú para dar sustento a la propuesta de cada factor causal para el cambio institucional de los modelos de los OE. Por otro lado, se definen los atributos de las variables explicativas para llegar a los datos de la realidad empírica.

2.2.1. Contexto de crisis del poder ejecutivo

Las dinámicas de los cambios institucionales electorales se desarrollan al interior de entramados complejos de contextos como, entre otros, social, cultural, histórico y, principalmente, político. Collier y Mazzuca (2006: 475) señalan que *contexto* es todo aquello que “*rodea*” a un fenómeno político. Faletti y Lynch (2009) basándose en los argumentos de Pawson (2002) y Bunge (1997) definen *contexto* para una explicación causal “como los aspectos relevantes de un escenario (analítico, temporal, espacial o institucional) en el que un conjunto de condiciones iniciales conduce (probablemente) a un resultado de un alcance y significado definidos a través de un mecanismo causal específico o un conjunto de mecanismos causales” (2009: 1153, la traducción es nuestra). Los dos enunciados se complementan, por lo tanto, se asume ambas definiciones sobre *contexto* para el desarrollo del presente estudio considerando que el *contexto importa* en la explicación de los cambios institucionales (Faletti y Lynch, 2009; Tilly y Goodin, 2006; Collier y Mazzuca, 2006; Mahoney y Schensul, 2006; Pierson, 2004; Nohlen, 2020; 2006a; 2003).

Faletti y Lynch (2009) y Lynch (2006) mencionan que una institución política se forma, evoluciona y cambia en un entorno dinámico en el que están presentes diversos factores contextualizando el acontecimiento y cada cual se mueve en diferentes velocidades, pero unos son más cruciales que otros para el resultado institucional. En ese marco, el entorno próximo crucial que rodea un proceso de cambio institucional electoral, como los modelos de los OE, es sin duda el contexto político.

Mahoney y Thelen (2010) señalan que los cambios institucionales por *reemplazo* directo y de tipo abrupto es posible que ocurran cuando las características del contexto político presentan escasa posibilidad de veto. En dicha situación, los defensores del *statu quo* institucional no podrán contrarrestar los esfuerzos de los insurrectos (agentes de cambio) cuyo poder a menudo

deriva de la movilización social. Y, cuando los insurrectos triunfan pueden provocar períodos de coyuntura crítica y reemplazar rápidamente las instituciones existentes por otras nuevas.

De la Cruz Hermida (2021) al estudiar los cambios constitucionales en algunos países de América Latina (Argentina, Bolivia, Ecuador, México y Venezuela) durante las décadas de los años noventa y dos mil, señala que los cambios constitucionales estuvieron precedidos por movilizaciones sociales. Al respecto, la autora menciona que una condición necesaria para el cambio constitucional por *reemplazo* en los países de Bolivia, Ecuador y Venezuela fue la presencia de contienda política transgresiva.

Como es ampliamente conocido en la academia, los procesos políticos de los países latinoamericanos, con sistemas de gobierno presidencialistas, históricamente están marcados por recurrentes contextos de inestabilidad y ruptura del régimen político que, a menudo, impulsaron momentos de coyunturas críticas relajando las restricciones estructurales, y abriendo ventanas de oportunidad a la acción de los actores políticos para producir cambios institucionales (Acemoglu y Robinson, 2012; Soifer, 2012; Slater y Simmons, 2010; Keleman y Capoccia, 2007; Mahoney, 2002).

Los momentos de inestabilidad y ruptura institucional del régimen son denominados, a menudo, como crisis política, pero no existe un consenso en la academia sobre los atributos de dicho concepto pese a que se utiliza con mucha frecuencia. Para eventos de interrupción del período presidencial, ocasionados y/o canalizados principalmente por el liderazgo del Congreso y el Ejecutivo, Pérez-Liñán analiza las “crisis presidenciales”, entendiéndose estas como “todo proceso por el cual el Congreso intenta remover al presidente de su cargo, el presidente intenta clausurar el congreso, o uno de los dos poderes apoya un movimiento civil o militar en contra del otro” (Pérez-Liñán, 2008: 109).

Estos procesos de crisis presidenciales son eventos de golpes legislativos y juicios políticos contra los presidentes, además, son renunciadas anticipadas de los titulares del ejecutivo por asuntos políticos; estudiados principalmente por Pérez-Liñán (Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016; Pérez-Liñán, 2008; 2007; 2003; 2000) quien denomina a estos eventos como

crisis presidenciales sin derrumbe (Pérez-Liñán, 2008)⁵¹. Martínez (2014) considera que estos eventos son golpes de Estado cuyas características han evolucionado con respecto al pasado y se han “transformado en un acto pretendidamente legal” (2014: 210).

Según Pérez-Liñán (2008), el *golpe legislativo* denota una presidencia interrumpida por golpe del Poder Legislativo (ya sea por iniciativa de los legisladores o por secundar a terceros adversarios). La *renuncia anticipada* indica una presidencia interrumpida por presiones políticas, aunque no necesariamente por un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero, el Congreso participa de forma reactiva legitimando la caída presidencial generada por otros actores como la protesta social. El *juicio político* expresa una presidencia interrumpida “siguiendo un procedimiento constitucional como resultado de una acción del Poder Legislativo contra el presidente”. Como señala Pérez-Liñán, el Congreso encapsula la crisis dando “una salida mínimamente legítima” que permite preservar el régimen democrático (2008: 109)⁵². Sin embargo, no toda crisis presidencial interrumpe el mandato del presidente, a veces, el presidente derriba al Congreso disolviéndolo, caso de Perú en 1992, otras veces, se logra estabilizar la crisis y los representantes de ambos poderes concluyen sus mandatos, caso de Colombia en 1996 (Pérez-Liñán, 2008: 109).

En los últimos años, un caso extremo es lo sucedido en el Perú. En un período presidencial de cinco años (2016-2021) tres veces se interrumpió el mandato presidencial y hubo cuatro presidentes sin que se haya quebrado el sistema democrático: el primero que fue elegido constitucionalmente renunció al cargo por presiones del Congreso y de la sociedad acusado por corrupción; el segundo presidente (antes primer Vicepresidente) fue destituido por el Congreso por “incapacidad moral”; el tercer presidente (antes presidente del Congreso) renunció por presiones de movilización social. El cuarto presidente (antes, también, presidente del Congreso)

⁵¹ También denominadas *presidencias interrumpidas* (Marsteintredet, 2008), *inestabilidad presidencial* (Ollier, 2008), *caídas presidenciales* (Hochstetler, 2008), *fracasos presidenciales* (Edwards, 2007), *remoción del presidente* (Pérez-Liñán, 2007) como hace notar Pérez-Liñán (2008: 107).

⁵² Marsteintredet (2008) menciona que las presidencias interrumpidas sin derrumbe del régimen se ven como sucesos que atenúan los períodos fijos y la rigidez que conllevan los sistemas presidencialistas. En esa línea, Llanos y Marsteintredet (2010) insinúan que al parecer los países de América Latina han “encontrado una forma democrática de resolver las crisis políticas” (2010: 227, la traducción en nuestra).

pudo finalizar el período presidencial en un contexto de crisis política y de pandemia COVID-19.

Si bien el concepto de “crisis presidencial” es un gran aporte para estudiar los procesos de crisis ocasionados y/o canalizados por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en una clara confrontación por el poder, este concepto no permite observar procesos de crisis que alteren sustancialmente la transferencia del mandato constitucional del titular del ejecutivo por procesos políticos como protesta social interrumpiendo las elecciones. Tampoco alcanza para observar procesos políticos que interrumpen el período presidencial por procesos políticos como golpes de Estado o Guerra Civil. Por lo tanto, se propone un concepto que agrupe la mayor variedad de procesos políticos de crisis que perturba la institucionalidad del Poder Ejecutivo y ese concepto es “crisis del poder ejecutivo” entendiéndose *a todo proceso político que cumpla alguna de estas características: a) se perturba sustancialmente el mandato constitucional del titular del ejecutivo; o bien b) se interrumpa ese mandato constitucional.*

En el tipo de *crisis del poder ejecutivo en el que se perturba sustancialmente el mandato constitucional del titular del ejecutivo*, se consideran los procesos políticos que perturban la elección y el cumplimiento de la transferencia del poder del ejecutivo al término del período presidencial, a menudo, son procesos llevados a cabo por protestas sociales y que se desarrollan fuera del marco legal. Un caso de este tipo de crisis del poder ejecutivo sucedió en el Perú en 1912, cuando un movimiento de protesta social interrumpió el proceso electoral para la elección del titular del ejecutivo aludiendo fraude en dicho proceso; como consecuencia de dicha acción se anuló la elección creando incertidumbre sobre la elección y transferencia de poder del ejecutivo. Esta situación, llevó a especular que el mandato del entonces presidente Augusto B. Leguía (1908-1912) se prolongara causando mayor incertidumbre tanto en la clase política como en la población. El suceso se superó cuando los titulares del legislativos, presionados por la situación, activaron el artículo 59, inciso 10, de la Constitución de 1860, que le daba al Congreso la atribución de elegir al presidente y a los dos vicepresidentes en caso “no resulten elegidos según la ley”. En el marco de dicha regla, el Congreso eligió presidente, para el período de 1912 a 1916, al candidato enarbolado por la población, Guillermo E. Billinghurst.

En el tipo de *crisis del poder ejecutivo que interrumpa el mandato constitucional*, se encuentran i) procesos de crisis del poder ejecutivo que interrumpe el mandato presidencial sin derrumbe del régimen político⁵³ y ii) procesos de crisis del poder ejecutivo que interrumpe el mandato presidencial con derrumbe del régimen político. En el primer género de procesos de crisis del poder ejecutivo que interrumpe el mandato presidencial sin derrumbe del régimen político se encuentran los eventos de golpe legislativo contra el presidente, la renuncia anticipada del presidente y el juicio político al presidente⁵⁴, (Pérez-Liñán, 2008, 2007, 2003, 2000; Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2016; Marsteintredet, 2008; Ollier, 2008; Hochstetler, 2008).

Sobre los factores que desencadenan estos eventos que interrumpen los períodos presidenciales, Valenzuela (2008) considera que son consecuencias, por un lado, de protestas públicas contra el ejecutivo por corrupción, abuso de poder o crisis económica; y, por otro lado, porque los presidentes llegan al poder con minorías legislativas o con mayorías frágiles que no les dan capacidad para conformar coaliciones de gobiernos estables. Pérez-Liñán (2008) y Negretto (2006) resaltan que lo que debilita al poder ejecutivo es más la falta de apoyo político que la parálisis en la formación de políticas públicas. Ollier (2008) señala que la inestabilidad presidencial es consecuencia de la combinación de la baja institucionalización democrática y de la debilidad del liderazgo presidencial.

En el segundo género de procesos de crisis del poder ejecutivo que interrumpe el mandato presidencial con derrumbe del régimen político se encuentran episodios de guerras civiles, revoluciones, golpes de Estado y autogolpes de Estado. Estas acciones son ilegales y se desarrollan fuera del marco constitucional. *Las guerras civiles* son conflictos bélicos entre diferentes grupos ocurridos al interior de un Estado; pueden ser entre la sociedad organizada y

⁵³ Esta clase de crisis del poder ejecutivo sin derrumbe del régimen político emergió en los países de la región de América Latina en el período denominado por Huntington (1991) como “La tercera ola” democrática.

⁵⁴ Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich (2016) señalan que en el período de 1978 a 2016, 19 presidentes constitucionalmente elegidos fueron removido de sus cargos a través de mecanismos formales sin la intervención del ejército. De los 19, 8 enfrentaron juicios políticos o dejaron el cargo antes de enfrentarse a dicho suceso, 6 renunciaron antes de cumplir su mandato en medio de crisis y 5 presidentes interinos no terminaron su período.

el gobierno, entre las fuerzas armadas y el gobierno, o entre grupos en una situación de desgobierno (Nohlen, 2006c: 665). Estas acciones violentas tienen el objetivo de dominar el Estado o lograr la separación de una región de la unidad estatal. Un ejemplo es la Guerra Civil Española (1936-1939) que estalló tras el levantamiento militar contra la II República como forma de gobierno con el propósito de establecer un régimen autoritario. Sin embargo, a pesar de que los militares tomaron el poder, la mitad del territorio español, aproximadamente, permaneció bajo el control del gobierno legítimo (Casanova y Preston, 2008).

Los golpes de Estado, se entiende por un golpe de Estado a “la ejecución de una estrategia ilegal para derribar a un Gobierno. La esencia de la estrategia es atacar el corazón de la Administración bajo la amenaza de usar la violencia por parte de un grupo conspiratorio de dentro del aparato estatal” (O’Kane, 1987: 37, en Martínez, 2014: 200). El grupo conspirativo puede ser de civiles o militares o una combinación de ambos. Estas acciones violentas desplazan rápidamente a las autoridades instaladas en los poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial; además, toman el control de todas las instancias de los órganos del Estado⁵⁵. Entre algunos factores que ocasionan estos eventos golpistas se mencionan: baja institucionalidad política, pérdida de prestigio de la élite política, crisis económica prolongada, bajo nivel de cultura política y presencia de movilización social (O’Kane, 1987; Finer, 1962; Solaún, 1969). Particularmente, desde un sector de la ciencia política se ha explicado estas rupturas institucionales como consecuencia de la rigidez del diseño institucional propio de los regímenes presidencialistas (Linz, 1990, 1994; Linz y Valenzuela, 1997; Valenzuela, 2004).

Los *autogolpes de Estado*, siguiendo a Matarrita y Robles (2017), implican acciones golpistas por quienes, estando en el poder del Ejecutivo, detentan el poder para perpetuarse en él. A diferencia del golpe de Estado, en el autogolpe el gobernante en ejercicio debe gozar de amplio apoyo de la población, aceptación que puede provenir de un adecuado desempeño económico y

⁵⁵ Matarrita y Robles (2017) señalan los atributos que caracteriza a un golpe de Estado, a saber: i) tomar el poder político por la fuerza; ii) uso de la violencia para tomar el poder por parte de un grupo de poder, generalmente, con la intervención o con apoyo de los cuerpos armados (militares o policiales) del Estado o dirigidos por grupos insurgentes; iii) las acciones golpistas son ilegítimas, provienen de fuera del marco jurídico constitucional; vi) las acciones golpistas son repentinas como condición de su eventual éxito; y, iv) las acciones golpistas tienen un carácter secreto, es decir, la gestación del golpe implica una ideación, preparación y distribución de tareas de manera velado.

de una percepción de buena gestión gubernamental; además, de contar con el apoyo de un sector del parlamento y del Poder Judicial. Asimismo, para el éxito del autogolpe es importante el respaldo de los cuerpos armados y de una opinión pública favorable o indiferente a dicha acción golpista (Matarrita y Robles, 2017: 505-506).

A manera de resumen, lo manifestado sobre la *crisis del poder ejecutivo* se expone en la siguiente Tabla 10.

Tabla 10. Crisis del poder ejecutivo

Crisis del poder ejecutivo, proceso político que cumpla alguna de estas características:			
a) se perturba sustancialmente el mandato constitucional del titular del ejecutivo		b) se interrumpa el mandato constitucional del titular del ejecutivo	
		i) Sin derrumbe del régimen político	ii) Con derrumbe del régimen político
Actores	Un sector de la sociedad.	Poder Legislativo. Poder Ejecutivo. Un sector de la sociedad.	Militares, civiles o una combinación de ambos, a menudo, acompañada de un sector de la sociedad
Procesos políticos	Protesta social	- Golpe Legislativo - Renuncia anticipada del presidente por asuntos políticos - Juicio Político.	- Guerra Civil - Golpe de Estado - Autogolpe de Estado
Marco legal / no legal	No legal	Legal	No legal

Elaboración propia.

En el Perú, a lo largo de su trayectoria como país republicano, la creación y los cambios institucionales importantes como las constituciones, fueron resultados de conflictos sociales y políticos que implicaron *crisis del poder ejecutivo con ruptura del régimen político*. En el país, en total se establecieron doce constituciones como se presenta en la Tabla 11. Exceptuando las dos primeras constituciones, por crearse en un contexto de guerra por la independencia y nacimiento del nuevo Estado-nación, las nueve constituciones restantes (1828, 1834, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979, 1993) fueron creadas en contextos de ruptura del régimen político

provocados por procesos de “contienda política transgresiva” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005) de guerra civil, golpe de Estado y autogolpe de Estado.

Tabla 11. Perú: Formación y cambio constitucional en contextos de crisis del poder ejecutivo, 1823-1933

	Constitución del Perú: creación y cambio	Contexto de crisis del poder ejecutivo	Titular que promulga
1	Constitución Política de la República Peruana (1823) Aunque no llegó a regir porque fue suspendida de inmediato.	Luchas por el poder entre los nacientes poderes del Estado: Ejecutivo y Legislativo.	Presidente de la República del Perú, nombrado por el Congreso (militar José Bernardo de Tagle y Portocarrero)
2	Constitución para la República Peruana (Constitución Vitalicia) (1826)	Dictadura de Simón Bolívar	Consejo de Gobierno (presidido por mariscal Andrés de Santa Cruz por ausencia de Simón Bolívar)
3	Constitución Política de la República Peruana (1828)	Caída del régimen bolivariano	Presidente Constitucional de la República (mariscal José de la Mar)
4	Constitución Política de la República Peruana (1834)	-Frustradas elecciones presidenciales y parlamentarias -Guerra civil (1834)	Presidente provisorio de la República (general Luis José de Orbegoso)
5	Constitución Política de la República Peruana (1839)	Guerra contra la Confederación Perú-Boliviana	Presidente provisorio de la República (mariscal Agustín Gamarra)
6	Constitución de la República Peruana (1856)	Revolución Liberal y caída del gobierno de Rufino Echenique (1854)	Presidente provisorio de la República (Mariscal Ramón Castilla)
7	Constitución Política del Perú (1860)	-Golpe de Estado (6-Ene.-1855) -Guerra Civil (1856-1858)	Presidente Constitucional de la República (Mariscal Ramón Castilla)
8	Constitución Política del Perú (1867)	Guerra Civil (1865)	Presidente Provisional (coronel Mariano Ignacio Prado)
9	Constitución para la República del Perú (1920)	Golpe de Estado (4-Jul.-1919)	-Aprobada por una Asamblea Nacional convocada plebiscitariamente por el presidente provisorio de la República (Augusto B. Leguía) - Promulgada por el presidente constitucional (Augusto B. Leguía)
10	Constitución Política del Perú (1933)	Golpe de Estado (25-Ago.-1930)	Presidente Constitucional (comandante Luis M. Sánchez Cerro)

11	Constitución para la República del Perú (1979)	-Golpe de Estado (1968) -Protesta social	Presidente Constitucional del Perú (Fernando Belaúnde Terry)
12	Constitución Política del Perú (1993)	Auto Golpe de Estado (5-Abr.-1992)	-Aprobada por referéndum (1993) - Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (Alberto Fujimori)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Basadre (2005, 18 volúmenes); Chirinos Soto (1985); García Belaúnde (2006); Tauro del Pino (2001); Guerra Margarita (1984).

Por último, la revisión de la literatura sobre contextos y procesos políticos de crisis en sistemas presidenciales para el área de América Latina; la propuesta planteada sobre “crisis del poder ejecutivo” como proceso político que perturba sustancialmente el mandato constitucional del titular del ejecutivo o que interrumpa el mandato de éste; y la historia de la creación de las constituciones del país que han sido diseñados en contextos de crisis del poder ejecutivo; permiten plantear como una variable explicativa la presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo como un factor causal para el cambio de los modelos de los OE en el Perú. Esta variable explicativa se plantea desde la mirada teórica de la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico, en el entendido que los cambios institucionales por *reemplazo* son, a menudo, resultados de coyunturas críticas provocadas por eventos perturbaciones y rupturas del equilibrio institucional político.

Finalmente, para observar la realidad empírica de la variable explicativa “contexto de crisis del poder ejecutivo” como un factor causal para el cambio de los modelos de los OE en el Perú, se examinan, desde la dimensión político-institucional, los procesos políticos que han perturbado o interrumpido el mandato constitucional del titular del ejecutivo. En el abordaje de los procesos políticos se exploran los mecanismos de amenaza/oportunidad, difusión, represión y radicalización, siguiendo la perspectiva planteada por McAdam, Tarrow y Tilly (2005) sobre las dinámicas de las contiendas políticas transgresivas.

2.2.2. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político

Un agente de cambio es un líder. Se entiende por líder, a la persona “que dirige o conduce un partido, un grupo social u otra colectividad” (*Diccionario RAE*, 23^a ed., 2014, 1^a acepción). Sobre el concepto de liderazgo existen muchas definiciones creadas desde las diferentes disciplinas, enfoques teóricos y sus diversas vertientes, tal vez por ello siga siendo su definición “esquivo y controvertido” como señala Helms (2012: 3). Sin embargo, para el propósito de la tesis interesa la definición desarrollada por Northouse (2016), quien identifica cuatro componentes centrales para conceptualizar el liderazgo: a) el liderazgo es un proceso, b) el liderazgo implica influencia, c) el liderazgo ocurre en grupos, y d) el liderazgo implica objetivos comunes. En consecuencia, el autor define liderazgo como “un proceso mediante el cual un individuo influye en un grupo de individuos para lograr un objetivo común” (Northouse, 2016: 6, la traducción es nuestra)⁵⁶.

Burns (1978) clasifica el liderazgo en dos tipos: transaccional y transformador. El *liderazgo transaccional* es el que toma la iniciativa para ponerse en contacto con otras personas con el propósito de intercambiar cosas valiosas; y, 2) *liderazgo transformador* es el que promueve el propósito colectivo en sintonía con las aspiraciones de sus seguidores. Contrastando ambos liderazgos; los primeros, son líderes que trabajan dentro del sistema equilibrando los intereses de los grupos en competencia (a través de la negociación y el acomodo de intereses); y, los segundos, son líderes que enfrentan retos estructurales y desencadenan cambios importantes (Burton y Goertzel 2016: XII, siguiendo a Burns, 1978). En ese panorama podemos sugerir, desde la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo histórico, que la acción de los actores transaccionales es favorable a la persistencia de la institución; mientras que los líderes transformacionales trabajan para cambiar el *statu quo* institucional, ya sea siguiendo procedimientos constitucionales o de manera abrupta y repentina aprovechando momentos de crisis que, a menudo, facilitan la formación de nuevos arreglos institucionales.

⁵⁶ También en esa línea Burns (2010) señala que liderazgo “trata de dar dirección, de guiar a otros y de proporcionar soluciones a problemas comunes” (2010: 2-3).

Mahoney y Thelen (2010), al teorizar sobre los cambios institucionales de tipo progresivo o gradual, identifican entre los operadores de las instituciones, cuatro tipos de agentes de cambio institucional y estos agentes son: 1) *simbióticos* (tipos: *parasitario* y *mutualista*), 2) *subversivos*, 3) *oportunistas*, 4) *insurrectos*⁵⁷. Los tres primeros tipos de agentes aprovechan los vacíos y/o las ambigüedades que presentan las normas para conducir al cambio, ya sea al momento de interpretar y/o implementar en el terreno; mientras que el cuarto agente no tiene interés en cumplir ni preservar las reglas; estos agentes, en un contexto de coyuntura crítica, impulsan el desplazamiento rápido de las reglas existentes reemplazándolas por otras nuevas.

Si observamos específicamente las dinámicas de los cambios institucionales electorales, se evidencia que los agentes de cambio pueden ser: 1) agentes que son miembros del sistema político, concretamente, los que operan desde los poderes del ejecutivo y legislativo, y 2) agentes que no son miembros del sistema político, puede ser cualquier individuo de la sociedad que opera fuera del límite de ese sistema. Por lo tanto, se piensa que ambos tipos de actores de cambio (miembro del sistema político, o no) manejan diferentes poderes y estrategias para promover, agendar y ejecutar el cambio institucional electoral. Por ejemplo, los agentes que son miembros del sistema político utilizarán, a menudo, un discurso tradicional en favor del mantenimiento y mejora del régimen; mientras que los agentes que no son miembros del sistema político pueden manejar un discurso *anti-statu quo*, antiestablishment, antisistema, rupturista o una combinación de ellos.

Se entiende por “sistema político”, siguiendo la perspectiva teórica de Easton, al ámbito de las interacciones de la vida política. Y, un “miembro del sistema político” es una persona que participa de las actividades, interacciones y procesos de la vida política, es decir, actúa en roles

⁵⁷ En ese orden: 1) los simbióticos, que son de dos clases (parasitaria y mutualista) buscan preservar la institución formal pero no la cumplen; la parasitaria, cambia la finalidad de la institución y la conduce a la deriva; mientras que el mutualista, viola la norma pero no busca el cambio de la institución; 2) los subversivos, no buscan preservar la institución pero siguen las reglas a la espera del momento oportuno, mientras esperan pueden promover nuevas reglas cercanas a las antiguas como injertos y desviando la compatibilidad con la institución anterior; 3) los oportunistas, tienen preferencias ambiguas sobre preservar la institución y el cumplimiento de las reglas, pero tampoco tratan de cambiar las reglas; más bien explotan las posibilidades que existe dentro del sistema para lograr sus fines; 4) los insurrectos, buscan eliminar las instituciones existentes mediante la movilización activa, rechazando el *statu quo* institucional a favor de nuevas reglas (Mahoney y Thelen, 2010: 23-29).

políticos (Easton, 1992). Por consiguiente, la persona que “no es miembro del sistema político” no participa en roles políticos y se halla fuera de los límites del sistema político, es decir, se encuentra fuera de las interacciones de la vida política.

Los agentes miembros del sistema político, más importantes, en regímenes representativos, son los presidentes y parlamentarios, que a menudo, son integrantes de partidos políticos establecidos y tienen una carrera en la vida política al interior del sistema político. Estos agentes para ser titulares del ejecutivo y del legislativo tienen que someterse a procesos electorales cumpliendo las reglas de competencia electoral y respetando los mandatos constitucionales del presidente y de los legisladores. Los agentes miembros del sistema político para cambiar las instituciones vigentes por otras siguen los procedimientos señalados en la Constitución y pasa, necesariamente, por el Parlamento, el cual “otorga legitimidad a las leyes” (García Montero, 2004: 18).

En los países de América Latina, con sistemas de gobierno presidencialistas, tanto los legisladores como los presidentes poseen el poder de iniciativa legislativa para cambiar las instituciones. Si bien la facultad principal de los legisladores es la elaboración de las leyes, en la mayoría de los países los presidentes tienen poderes de decreto, sea en cualquier tema o en algunos temas, los cuales son otorgados por la Constitución o por delegación del Parlamento (autorizado también por la Constitución). Además, los presidentes poseen otros poderes como de agenda urgente, de introducción exclusiva de legislación, de convocar a consulta popular como referendo (Carey y Shugart, 1998; Mainwaring y Shugar, 2002; Shugart y Carey, 1992). A estos poderes se puede añadir la facultad que tienen los presidentes de convocar al Congreso a legislatura extraordinaria para que concluyan con el debate sobre algún proyecto de ley impulsado por el ejecutivo, aunque el resultado no siempre le puede favorecer.

Los agentes del sistema político, pueden ser políticos profesionales, es decir pertenecer a la “clase política”, entendida como estrato de dichos políticos (Schedler, 1996: 294). Un político profesional es un individuo que vive “de” la política (Weber, 2005; Sartori, 1992). Alcántara (2012) señala que el político profesional es:

[...] alguien que se dedica a la política gracias a un proceso electivo, o de designación por parte de otros que han sido elegidos, o que trabaja en instancias políticas como son los partidos o similares. Posee una vocación que le lleva a querer actuar en la vida pública con la intención de que su acción sea o bien transformadora o mantenedora del *statu quo*. Recibe una determinada remuneración que tiene a cubrir sus gastos vitales y su dedicación propende a ser a tiempo completo. Posee un nivel de conocimientos útiles para el desempeño de su labor que le vienen de una formación específica y de la acumulación de experiencia y, finalmente, desarrolla una carrera más o menos larga (2012: 22-23).

Alcántara menciona, específicamente para los parlamentarios de América Latina, que un político profesional es aquel “[...] que tiene dedicación exclusiva a su labor parlamentaria, se muestra satisfecho con los ingresos que percibe como político y lleva militando en un partido político un mínimo de ocho años [...]” (2012: 179). Si bien los presidentes también son políticos profesionales, con una carrera en la vida política, a veces, llegan a la presidencia personajes independientes (*outsiders*). Rivas, Bohigues y Miranda (2019) señalan que las características sociodemográficas: “[...] estar vinculado a grandes empresas, ocupar altos cargos de responsabilidad, pertenecer a una minoría indígena, haber nacido en la ciudad sede de gobierno, no tener estudios universitarios o ser oficialista [...]” incrementan la probabilidad de ganar las elecciones presidenciales en América Latina.

Además, es necesario señalar que los agentes miembros del sistema político son gobierno y oposición. Si bien en un régimen puede existir *oposición leal*, *semi-leal* o *desleal* como señala Linz (1991); en un régimen representativo con sistema de partidos institucionalizados y con presencia de políticos de carrera es más probable que la oposición sea *leal*. La *oposición leal*, en un contexto democrático, puede no estar de acuerdo con el contenido de las normas ni apoyar al gobierno, pero acepta y cree en la legitimidad del gobierno hasta que se produzca un cambio de acuerdo con los procedimientos institucionales. Es decir, esta *oposición leal*, en general, está comprometida en respetar las reglas democráticas de elección y transferencia de poder y está en contra de todo tipo de acciones y procedimientos no constitucionales para llegar al poder (Linz, 1991).

Los agentes que no son miembros del sistema político pueden ser líderes civiles o militares que se encuentra fuera del sistema político. Estos actores pueden clasificarse en tres tipos: i) *agentes desplazados* de la competencia política; ii) *agentes outsiders* y iii) *agentes insurrectos*. Estos actores, a menudo, no son cumplidores del entramado institucional del régimen o lo cumplen en parte cuando conviene a sus propósitos. Los *insurrectos* frecuentemente no cumplen las reglas institucionales vigentes y cuando llegan al poder las reemplazan rápidamente por otras nuevas. Los *desplazados* pueden cumplir o no cumplir las reglas hasta estar en mejor situación para enfrentar a sus oponentes instalados en el gobierno, una vez que se encuentren en situación de ventaja pueden retornar al marco constitucional para cambiar las reglas. Los *outsiders* cumplen las normas hasta llegar al poder, pero para cambiar las reglas institucionales, algunas veces, pueden manipular el orden institucional o romperlas.

Volviendo a los *agentes desplazados* pueden ser los perdedores del pasado en la lucha por el poder o ser agentes desplazados por sus agrupaciones políticas. Los primeros, pudieron haber sido fuertes opositores del régimen por lo cual fueron expatriados, existen muchos casos de líderes políticos desterrados a lo largo de la historia política de los países de América Latina; algunas veces estos desterrados llegaron al gobierno por la fuerza o por elección en alianza con otros actores (políticos y partidos políticos). Los segundos, en el pasado pudieron haber sido políticos profesionales que operaron en el sistema político, pero, por posiciones irreconciliables al interior de sus organizaciones, fueron desplazados, retirándose de la vida política.

Estos actores *desplazados* antes de su retorno a la vida política y llegar al gobierno, pudieron haber desarrollado una *oposición semileal* o *desleal* al régimen, en la perspectiva de Linz (1991). *La oposición semileal*, en un sistema político caracterizado por un consenso limitado, por divisiones profundas y suspicacias entre los principales actores, “es una nube gris peligrosa” que oscila entre ser una oposición desleal y leal como menciona Linz (1991). *La oposición desleal*, rechaza explícitamente el sistema político vigente. En contextos de crisis, los agentes de la oposición desleal promueven el cambio del sistema y se ofrecen ellos como agentes de cambio, puesto que, “pueden movilizar un intenso y eficaz apoyo” porque poseen una serie de medios para “tomar el poder” o “dividir a la población en sus lealtades, lo que puede llevar a la guerra civil” (Linz, 1991: 57). Es decir, de esta oposición emergen los agentes rupturistas del

statu quo vigente. Linz (1991) manifiesta que el proceso de quiebra de un régimen se explica por la acción de la *oposición desleal* como de la *semileal*.

Los *agentes outsiders* son personajes que ingresan al gobierno, a menudo, sin tener experiencia en la actividad política, respaldados por nuevos partidos políticos. Un agente *outsider* está relacionado estrictamente con su ubicación *vis-à-vis* al sistema de partidos y frecuentemente apela a la política *antiestablishment* (Schedler, 1996; Barr, 2009)⁵⁸. Estos actores, tienen como estrategia oponerse a la élite en el gobierno y confrontan a los ciudadanos con dicha élite⁵⁹. Los *outsiders* se presentan como la auténtica voz de los ciudadanos comunes mostrándose como antipolíticos y *antiestablishment*. Así, construyen una comunidad entre el pueblo y ellos teniendo como adversario a la clase política, vistos como una clase homogénea (Schedler, 1996).

Los *outsiders* se presentan como agentes de cambio expresando que la élite política establecida en el gobierno no ha sabido atender las necesidades de los ciudadanos comunes (Schedler, 1996: 301; Barr, 2009: 34-44). Además, acusan, por un lado, a los partidos políticos establecidos de formar parte de un cártel excluyente, indiferente e irresponsable y, por otro lado, a los titulares del gobierno de incompetentes y que se enriquecen utilizando el poder que poseen (Schedler, 1996: 291). Para la región de América Latina, por ejemplo, los políticos *outsiders* que llegaron al poder fueron: en Brasil, Fernando Collor de Mello (1990); en Ecuador, Lucio Gutiérrez (2003); en Venezuela, Hugo Chávez (2002); en Perú, Alberto Fujimori (1990), Alejandro Toledo (2001) y Ollanta Humala (2011).

Dentro de la política *antiestablishment*, también se considera a los que se han separado de algún partido político establecido. Barr (2009: 34) clasifica a estos políticos como *disidentes*

⁵⁸ Además, según Schedler (1996: 298) los *outsiders* se auto identifican como antipolíticos y construyen una identidad antipolítica y una imagen de externalidad y antagonismos frente a la élite política existente.

⁵⁹ Además, despliegan una estrategia de oposición agresiva y de confrontación, pero no profesan violencia contra otros partidos ni combaten con armas, pero tampoco los reconocen; más bien expresan antipatía hacia los partidos establecidos y rechazan cualquier compromiso y cooperación. Aunque también existen actores *antiestablishment* de versiones blandas (Schedler, 1995; 2009). Es decir, suelen elegir un estilo según el contexto político que enfrentan. Los actores *antiestablishment* dudan de posicionarse en el continuo derecha-izquierda porque consideran anacrónicas, pero en las segundas vueltas electorales pueden polarizarse en busca de apoyos y votos como sucedió con Collor de Mello y Vargas Llosa que se alinearon a la derecha, mientras que Fujimori se alineó a la izquierda (Schedler, 2009: 302).

señalando que abandonaron su afiliación política para competir en un partido independiente o a través de un nuevo partido formado por ellos. Para este estudio, interesa los actores *outsiders* que llegaron al gobierno sin tener experiencia política.

Barr (2009), tomando el enfoque de Linz (1991) sobre los actores de oposición al sistema político, señala que los actores políticos *outsiders* (*antiestablishment*) son agentes que desarrollan una *oposición semidesleal* al régimen. Pero cuando llegan al poder, algunos agentes *outsiders* pueden convertirse en agentes *desleales* al régimen y romper el orden constitucional para implementar sus políticas de gobierno como fue el caso de Alberto Fujimori (en Perú) quien rompió el orden democrático en 1992 para cambiar la Constitución de 1979 y reformar el Estado.

Los agentes insurrectos son actores que rechazan el sistema político vigente; y, pueden llegar al gobierno por acciones anticonstitucionales luego de una Guerra Civil o un Golpe de Estado liderados por ellos mismos y movilizándolo a un sector importante de la sociedad. Estos agentes cuando llegan al poder reemplazan rápidamente el orden institucional del régimen golpeado por otros nuevos marcos institucionales para sostener su régimen ilegal y legitimar en el transcurso del tiempo su gobierno. Los agentes insurrectos emergen de la *oposición desleal* al régimen vigente, por tanto, son agentes “antisistema” y “rupturista” del *statu quo* imperante (Linz, 1991).

Una característica común en los agentes desplazados, *outsiders* e insurrectos es que son líderes fuertes, a menudo, con propuestas de cambio institucional radical. Su principal poder para el cambio institucional reside en la movilización social; por consiguiente, de manera implícita o explícitamente expresan ideas y discursos populistas para promover y crear nuevos marcos institucionales. Estos líderes para lograr sus objetivos, siguiendo la perspectiva de Laclau, explotan las demandas sociales insatisfechas o no resueltas por los gobiernos y/o por el sistema político construyendo una identidad colectiva (sujeto popular) y dividen el espacio social dicotómicamente entre ellos/nosotros, opresores/oprimidos, es decir, construyen un enemigo contra quien luchar. Además, utilizan como estrategia un discurso populista definiendo al pueblo como un ente colectivo (Laclau, 2007, 2006, 2005).

Con respecto al discurso populista, la ciencia política comparativa ha identificado tres ideas básicas del núcleo discursivo mínimo: “la exaltación del pueblo y de la voluntad del popular”, “el rechazo a las élites, sean estas políticas, económicas o culturales” y “el maniqueísmo moral, que remite a la contraposición entre un pueblo virtuoso y unas élites egoístas y conspirativas” (Mudde, 2004; Hawkins and Rovira Kaltwasser, 2018, en Ramos y Llamazares, 2022: 39). En esta tesis se utiliza esta perspectiva para reconocer el discurso populista de los agentes de cambio institucional.

Finalmente, los agentes de cambio que llegan al gobierno desde fuera del sistema político tienen al menos cinco alternativas para cambiar las instituciones existentes, según el contexto al que se enfrentan: i) operando los poderes de decreto que la constitución vigente faculta al presidente en cualquier tema; ii) haciendo una reinterpretación de la constitución (a conveniencia) sobre las facultades de los poderes del presidente aprovechando los vacíos y brechas que presentan; iii) cumpliendo los procedimientos legislativos formales pero en apariencia; iv) convocando a una asamblea constituyente; o v) por acción de “facto”.

En síntesis, los agentes con liderazgo de cambio institucional, según sean miembros del sistema político o no, poseen diferentes recursos para desarrollar sus proyectos y todos ellos actúan en contextos complejos particulares. A modo de resumen, lo manifestado hasta aquí con respecto a los agentes de cambio se expone en la siguiente Tabla 12.

Tabla 12. Agentes con liderazgo de cambio institucional

	Agentes miembros del sistema político	Agentes que no son miembros del sistema político
¿Quiénes son?	Políticos profesionales de carrera vigentes en el sistema político	Agentes desplazados de la vida política, agentes <i>outsiders</i> y agentes insurrectos
Mecanismo de ascenso o permanencia en el poder	Por elecciones o reelección	Por elección, por golpe, o por autogolpe de Estado
Respeto al orden institucional	Sí	Sí/No

Principal poder para el cambio institucional	Poderes legislativos otorgados constitucionalmente	Poder de movilización social
Cambio institucional cumpliendo los procedimientos constitucionales	Sí	No (en ocasiones usan los arreglos institucionales manipulando a su favor)
Discurso utilizado	De mantenimiento y mejora del régimen (tradicional)	Populista, <i>antiestablishment</i> , antiinstitucional, antisistema y rupturista o una combinación de ellos

Elaboración propia.

El Perú, desde 1823 hasta 2022, fue gobernado por 67 presidentes, de ellos 29 lograron la presidencia por el mecanismo de las elecciones⁶⁰ y 38 gobernantes llegaron a la presidencia por diferentes mecanismos como por golpes de Estado; nombramientos por el Congreso, por un cabildo abierto, por junta de notables; por sucesión constitucional; entre otros. La mayoría de ellos precedidos y acontecidos en contextos de crisis del poder ejecutivo. Con respecto a los golpes de Estado, 15 presidentes asumieron el gobierno a través de dicho episodio. Lo señalado sobre los mecanismos de ascenso al gobierno en el Perú se expone en Anexo 1.

Por último, la revisión de la literatura sobre los agentes con liderazgo de cambio institucional, miembros del sistema político, o no, que poseen diferentes poderes para cambiar las instituciones; y, la trayectoria política de los mecanismos de ascenso a la presidencia, a menudo, fuera del marco legal electoral, permiten plantear como un factor causal para el cambio de los modelos de los OE en el Perú, la variable explicativa: agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político. Esta variable explicativa se plantea desde la mirada de las perspectivas racional e histórica del neoinstitucionalismo, las cuales se complementan a la hora de observar a los agentes de cambio institucional porque ambas perspectivas teóricas conciben que los individuos son racionales y tienen preferencias individuales y de grupo; por consiguiente, utilizan diversas estrategias para lograr sus objetivos. En esta tesis se considera que la racionalidad y el comportamiento de los agentes de cambio están influidos por marcos de

⁶⁰ Las elecciones en el Perú constantemente fueron cuestionadas con respecto a la organización y a los resultados electorales (Basadre, 2005: 17 volúmenes y Palacios, 2005, t. 18; Aguilar, 2002a; 2002b; Reyna et al. 2004; Aguilar, et al. 2005; Aljovín de Losada y López (2005).

guiones cognitivos y plantillas morales y culturales, siguiendo la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico en su vertiente inclinada hacia el sociológico.

En el marco de la información y el entendimiento arriba presentado, se piensa que los agentes con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, que son actores opositores a la élite política en el gobierno y al *statu quo* institucional, emprenden la lucha por el gobierno ofreciendo a la población cambiar la situación imperante, modificando las reglas institucionales que llevó a la élite política al gobierno y lo sostiene. Estos agentes con liderazgo de cambio institucional cuando asumen el gobierno promueven, agendan y cambian las instituciones, como el modelo de los OE, a menudo, con la esperanza de lograr ventajas en el futuro (él y su grupo) en los procesos electorales y mantenerse en el gobierno, aunque el resultado no siempre podrá ser el esperado.

Finalmente, para observar la realidad empírica sobre los agentes con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, se examina, desde la dimensión de la acción de los actores, la ubicación de estos agentes de cambio y sus acciones pasadas antes de llegar al gobierno y emprender el cambio institucional de los modelos de los OE. Además, se explora el tipo de discurso (populista, *antiestablishment*, antiinstitucional, antisistema y rupturista o una combinación de ellos) que utilizaron los agentes en el proceso de cambio de los modelos de los OE a partir del análisis de fragmentos escritos.

2.2.3. Gobierno de coalición

Las coaliciones son mecanismos de cooperación que están presentes, a menudo, en las dinámicas de la vida política como sucede en los procesos de cambio institucional. La creación y el cambio institucional se produce en sistemas democráticos y no democráticos y a través de un proceso político. En regímenes democráticos, las instituciones provienen de las arenas del Estado, del parlamento y del ejecutivo, y se promulgan luego de cumplir con los procedimientos señalados en la constitución y las leyes. En los regímenes no democráticos, en particular en

regímenes autoritarios⁶¹, por un lado, la creación y cambio institucional también puede proceder de la arena del parlamento, pero solo aparentan cumplir con los procedimientos establecidos⁶²; por otro lado, las instituciones igualmente proceden desde el ejecutivo, pero por un acto de facto. Es decir, por una parte, el ejecutivo y el legislativo son las arenas políticas para agendar, deliberar, negociar y tomar decisiones sobre cambios institucionales formales; y, por otra, los cambios institucionales, en sistemas democráticos, son llevados a cabo por la élite política, sea “por alguna combinación de élites partidistas, presidentes y legisladores” (García Díez, 2004: 50) y, en un sistema autoritario (caso gobierno erigido por Golpe de Estado), los cambios son ejecutados por una élite civil o militar o una combinación de ambos que tomaron el poder.

En ambos regímenes (democrático y autoritario) los gobiernos pueden formar coaliciones para gobernar y desarrollar sus programas de gobierno. En regímenes democráticos, a menudo, se forman gobiernos de coalición cuando el titular del ejecutivo y su partido no tienen mayoría en el parlamento (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004). En los regímenes autoritarios, siguiendo a Morlino (2004), se forman coaliciones dominantes⁶³ para sostener el régimen entre los actores fundantes y diversos actores de la sociedad (como militares, oligarcas, políticos, empresarios, etc.) frecuentemente dirigidos por un líder que interactúa con todos los componentes de la coalición desempeñando un papel de: i) árbitro o mediador entre los diversos intereses o, ii) privilegiando algunos intereses respecto de otros o, iii) subordinando al propio poder los diversos intereses, pero manteniéndolos ligados mediante diversas estrategias como relaciones de fidelidad personal, promesas, formas de coerción, entre otras (Morlino, 2004: 153-154)⁶⁴.

⁶¹ Se entiende por régimen autoritario a “un sistema político con pluralismo político limitado y no responsable, sin una elaborada ideología rectora, pero con mentalidades características, sin movilización política extensa o intensa, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y con un líder, o a veces un pequeño grupo, que ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante previsible” (Linz, 1964: 255, citado en Morlino, 2004: 150)

⁶² Los gobiernos autoritarios, a menudo, disfrazan de legalidad las instituciones creadas para legitimar e institucionalizar el régimen autoritario instalado (Morlino, 2009, 2004).

⁶³ Según Morlino (2004: 153) la coalición “es dominante en términos de recursos coercitivos, de influencia, de estatus, concretamente usados por los actores presentes en la arena política para alcanzar los propios objetivos”.

⁶⁴ Es de señalar que las coaliciones también son importantes para las transiciones de un régimen a otro; particularmente, en los procesos de transición de un régimen no democrático a uno democrático, las coaliciones sociales y políticas fueron significativas para lograrlo (Morlino, 2009; Alcántara, 1995; O'Donnell, Schmitter, Whitehead, 1986).

Respecto a la producción legislativa en los regímenes democráticos presidencialistas, como son los países de la región de América Latina, si bien el Poder Ejecutivo tiene preponderancia en relación al Poder Legislativo debido a que, principalmente, el presidente posee poderes legislativos como poder de iniciativa legislativa, de decreto y referéndum otorgados constitucionalmente (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 2002; Carey y Shugart, 1998; Negretto 2002; 2003; 2013; Santos, Pérez-Liñán y García Montero, 2014; García Montero y Alcántara, 2011), este resultado se ve favorecido cuando el presidente cuenta con el apoyo y la cooperación del legislativo (Mainwaring y Shugart, 2002; García Montero, 2009, 2007, Cox, Morgenstern y Wolfson, 2001).

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo histórico, frecuentemente se interpreta que la creación o cambio institucional en múltiples ámbitos es producto de coaliciones sociales que se forjan en el curso de la lucha distributiva (Mahoney y Thelen, 2010; Thelen, 2004). En relación con las coaliciones, Hall (2016) señala que su formación, específicamente aquellas que impulsan cambios institucionales importantes, no es una acción mecánica, sino un proceso que responde a la alienación de una amplia gama de factores que confluyen en una coyuntura particular (Hall, 2016: 40).

Mahoney y Thelen (2010: 29-31) mencionan que los agentes de cambio institucional, a menudo, no trabajan solos, más bien actúan en concierto con otros actores, ya sea para cambiar las instituciones de manera abrupta o de manera gradual. Así, los líderes que promueven el cambio buscarán apoyo de otros agentes forjando alianzas o coaliciones para superar el veto de los defensores del *statu quo* institucional. Los autores al referirse a los “agentes insurrectos” (los que buscan el cambio de forma abrupta) indican que éstos buscarán alianzas con otros desafiantes a la institución que tienen otras razones diferentes a ellos y/o con “agentes oportunistas” que no están comprometidos con las instituciones existentes y que se encuentran disponibles a todo tipo de coaliciones que les favorezca y/o que estén convencidos de que el cambio es probable e incluso inevitable. Los autores resaltan que la coalición con los agentes oportunistas es importante porque frecuentemente permite el éxito de la insurgencia.

Hall (2016) anota que las nuevas coaliciones, si quieren tener éxito, deberán deshacer los mecanismos institucionales que sostiene a la coalición existente defensora del *statu quo* institucional. El autor, identifica cinco mecanismos de los cuales depende la existencia de una institución: 1) los beneficios que proporcionan las instituciones; 2) la incertidumbre a los resultados de la reforma o cambio institucional; 3) la distribución de poder que privilegia a la coalición que estableció la institución y que limita la acción de los perdedores y desafiadores; 4) los beneficios generados por los efectos de coordinación institucional y porque el cambio supone altos costos; 5) el potencial de complementariedad de las instituciones; es decir, los actores que se benefician de un conjunto de instituciones dependen de la presencia de otro conjunto de instituciones (Hall, 2016: 42-43).

Desde la perspectiva de la estabilidad política de los regímenes, se ha producido una amplia literatura sobre los mecanismos de coalición, privilegiando la formación de gobiernos de coalición⁶⁵ en regímenes democráticos, ya sean en sistemas parlamentarios o presidenciales. Aunque como señala Chasqueti (2008, 1997), por mucho tiempo el estudio sobre la formación de coaliciones de gobierno se había centrado en los regímenes parlamentarios de Europa porque se creía que era una dinámica propia de este tipo de regímenes. Sin embargo, en las últimas décadas ha surgido interés en estudiar la formación de gobiernos de coalición en regímenes presidenciales, particularmente, para los países de América Latina, como se manifiestan en los trabajos de Valadés (2018), Freudenreich (2016), Albala (2016, 2009), Reinu y Albala (2012); Aleman y Tsebelis (2012), Raile, Pereira y Tomothy (2011), Mejía Acosta (2009), Chasqueti (2013; 2003, 2008, 1999), Altman (2000), Amorin (2006, 1998), Lanzaro (2003) y Deheza (1998).

Estos estudios, centrados en gobiernos de coalición, fueron impulsados por el amplio debate que precedió sobre si el diseño institucional de los sistemas presidenciales era favorable, o no, para la democracia. Este debate, iniciado por Linz en 1990⁶⁶, quien señaló que el sistema presidencial

⁶⁵ También se denomina coalición ejecutiva, coalición de gobierno o coalición gobernante.

⁶⁶ Linz, sustentó su argumento destacando cuatro factores de los gobiernos presidenciales: 1) el problema de legitimidad dual, es decir, la elección del presidente y de la asamblea por voto popular directo genera conflicto hasta derivar en “parálisis” entre ambos poderes del estado; 2) el problema de “rigidez”, esto es, los períodos fijos de mandato no permiten mecanismos para deshacerse de un presidente que carece de apoyo popular y legislativo; 3) la elección del presidente tiene una lógica de “ganador único” que no

era menos propicio para la democracia que el sistema parlamentario, fue apoyado por estudios sucesivos (Linz y Stepan, 1996; Linz y Valenzuela, 1997; Valenzuela, 1998, 1994), pero también recibió numerosas respuestas observando dicha tesis (Mainwaring y Shugart, 2002, 1994; Sartori, 1994; Mainwaring, 1993; Lijphart, 1997; Shugart y Carey, 1992; Carey, 2006). Dicho debate de alguna manera llegó a su fin cuando se demostró, con datos empíricos, que la inestabilidad política no era *per se* de los sistemas presidenciales; incluso la “*difícil combinación*” político-institucional de presidencialismo y multipartidismo no era un factor de inestabilidad del sistema democrático si se lograba una coalición de gobierno con mayoría parlamentaria; solo en casos de presidencialismo multipartidista sin coaliciones de gobierno, podían ser problemáticos como señaló Chasqueti (2003, 2008)⁶⁷. En suma, el mecanismo de coalición de gobierno es una variable importante no solamente para la estabilidad institucional, sino también para la producción legislativa y, por ende, para el cambio institucional.

En el marco de la teoría de coaliciones políticas se estudian diversos tipos de coaliciones, entre las que más se destacan son las coaliciones electorales, legislativas y de gobierno⁶⁸. Todas ellas se explican sobre alianzas entre partidos políticos y se perciben como actores racionales que calculan los costos y beneficios al momento de coaligarse. Las coaliciones electorales, se establecen en contextos de elecciones alrededor de un programa electoral común para ganar las elecciones (Rial 2000; Duverger, 2012; Borges, Turgeon y Albalá, 2021). Las coaliciones legislativas se constituyen en el parlamento para promover, apoyar o vetar políticas generales o temas específicos (Congressional Quarterly, 2013: 110-111). Las coaliciones de gobierno se forman cuando los presidentes carecen de mayorías legislativas (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004) y para ello utilizan los gabinetes ministeriales como recurso para conformar gobiernos multipartidarios (Deheza, 1998) para gobernar y aprobar los proyectos legislativos del ejecutivo (Freudenreich, 2016).

favorece a la democracia; y 4) el presidente al ser también jefe de estado puede considerarse representante de la nación y ser intolerante con la oposición (Linz, 1997).

⁶⁷ Un primer consenso entre los académicos fue que un régimen presidencial con un sistema político bipartidista era menos propenso al conflicto y, por ende, daba estabilidad al sistema democrático (Mainwaring y Shugart, 2002, 1994; Shugart y Carey, 1992)

⁶⁸ Duverger, ya en 1951, había abordado las alianzas y coaliciones políticas cuando estudió los partidos políticos principalmente de Europa. Clasificó las alianzas políticas en alianzas electorales, alianzas parlamentarias y alianzas gubernamentales, señalando que podían coexistir unas y otras o manifestarse aisladamente (Duverger, 2012: 349-376).

Para este estudio, interesan las coaliciones de gobierno. Una definición importante sobre coalición de gobierno es la propuesta por Strom (1990a), quién centrándose en los gobiernos minoritarios de los países de Europa Occidental con sistemas parlamentarios⁶⁹, definió coalición de gobierno como: “i) un conjunto de partidos políticos que, ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Chasqueti, 2008: 329, citando a Strom, 1990a). Si bien, la propuesta de Strom fue para estudiar los gobiernos de coalición en sistemas parlamentarios; su definición y los correspondientes atributos del concepto es extensible para estudiar gobiernos de coalición en sistemas presidencialistas⁷⁰; por ejemplo, Chasqueti (2003, 2008) utiliza el concepto propuesto por Strom para estudiar casos de coaliciones de gobiernos en países de América Latina. Además, Aleman y Tsebelis (2012: 30) demostraron que la construcción de coaliciones en los sistemas presidenciales sigue una “*lógica similar*” a los sistemas parlamentarios.

Otros estudiosos como Albalá (2016), Reniu (2008), Reniu y Albalá (2011) han afinado la definición del concepto de gobierno de coalición para gobiernos con sistemas presidenciales incrementando el número de sus categorías. Por ejemplo, Reniu (2008) construye el concepto de coalición de gobierno desde las siguientes categorías: a) número de partidos políticos y la importancia de los socios, b) fuerza parlamentaria, c) momento en que se coaligan, d) ideología de los socios, e) ámbito organizativo de los partidos, f) estabilidad de los gobiernos y g) rendimiento electoral (2008: 18-21).

También, Albalá (2016) propone una definición de gobierno de coalición para regímenes presidencialistas sobre los aportes de quienes lo precedieron. El autor centra la coalición en la figura del presidente como “*formador*”; así un gobierno de coalición es:

una alianza de partidos con el fin de una acción gubernamental común, alrededor de un ‘formador’ presidencial, contando con una convergencia de los recursos organizacionales y financieros de cada uno de los participantes, y que desemboca en una repartición de las carteras ministeriales entre los mismos participantes (2016: 463).

⁶⁹ Strom (1990a) analiza 350 gobiernos en el período de la postguerra.

⁷⁰ Siguiendo a Sartori (1984) se diría porque el concepto en la escala de abstracción enuncia mayor “denotación”.

En este estudio, se asume la definición de gobierno de coalición planteado por Albalá (2016) en el entendido, principalmente, que el presidente y su partido se coaligan con otros partidos políticos que tienen representación en el parlamento invitando a conformar la cartera ministerial; y esta coalición que se completa con una alianza en el parlamento logra mayoría legislativa que permite al presidente aprobar sus proyectos de gobierno como cambiar el modelo del OE.

En los sistemas presidenciales, como es el caso de los países de América Latina, la formación del gabinete ministerial es prerrogativa del presidente y estas prerrogativas están mencionadas en las constituciones. En el Perú, para el período de estudio que va de 1895 a 2007, las cinco constituciones que rigieron la vida republicana del país, creadas en 1860, 1920, 1933, 1979 y 1993, atribuyeron al presidente, de manera amplia y sin restricción, la formación del Gabinete Ministerial y el cambio de éste y de cualquiera de sus ministros, como se expone en la Tabla 13. Sin embargo, en dos de las constituciones (1920 y 1993) se indica que los ministros de Estado deben presentarse ante el Congreso para su aprobación: la Constitución de 1920 señala que los ministros de Estado deben “someterse a la aprobación del Senado”; y, la Constitución de 1993 (vigente en la actualidad) indica que el Consejo de ministros “requiere la confianza del Congreso”. Estos mandatos de aprobación al Gabinete Ministerial por el Congreso son reglas que se orientan a atenuar el poder del ejecutivo.

Tabla 13. Poder ejecutivo: atribuciones para formar gabinete ministerial, 1860-1993

Constitución	Años de duración del mandato presidencial	Atribución del presidente para formar gabinete ministerial
1860	4 años (art. 85)	“Nombrar y remover a los ministros de Estado...” (art. 96°, inc., 13)
1920	5 años (art. 113)	“Nombrar y remover a los ministros de Estado...” (art. 121°. inc., 14). Pero debe” someterse a la aprobación del Senado” (art. 97°, inc., 3)
1933	5 años (art. 139)	“Nombrar y remover al presidente del Consejo de ministros y a los ministros de Estado, conforme a la constitución” (art. 154°, inc., 7).
1979	5 años (art. 205)	“El presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo. También nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo” (art. 216°)

1993	5 años (art. 112)	“El presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo” (art. 122°). Pero requiere de la “confianza” del Congreso (art. 130°)
------	-------------------	---

Elaboración propia sobre las constituciones mencionadas.

La revisión de la literatura sobre coaliciones y coaliciones de gobiernos y la referencia histórica peruana sobre la atribución de los presidentes para formar su gabinete ministerial, permite plantear la presencia de un gobierno de coalición como variable explicativa para el cambio institucional de los modelos de los organismos electorales en el Perú. Esta variable explicativa se plantea, desde la mirada de la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo racional e histórico, en el entendido de que los titulares del ejecutivo, individuos racionales y con preferencias, aunque limitados por marcos cognitivos y culturales, al conocer que carecen de mayoría parlamentaria, situación limitante para la ejecución de sus proyectos de gobierno, emprenden estrategias como formar un gobierno de coalición para lograr sus objetivos.

Por consiguiente, para observar la realidad empírica sobre la formación de los gobiernos de coalición, se inspecciona, desde la dimensión de la acción de los actores, la conformación de los gabinetes ministeriales, señalando los partidos y el número de partidos políticos que integran la cartera ministerial. Además, se explora el momento en que el presidente invita a los partidos a integrar su gabinete (antes de llegar al gobierno o después de llegar al gobierno).

2.3. Diseño metodológico

2.3.1. Objetivos, pregunta e hipótesis de la investigación

Los objetivos de la tesis son determinar los factores causales del cambio institucional de los modelos de los OE; y, colmar en aparte el vacío que existe en la literatura sobre cambio institucional de sus modelos, aportando información al conocimiento de estas entidades electorales. La importancia que tienen los OE para la gobernabilidad y, por ende, para el proceso de estabilidad y fortalecimiento del sistema democrático en los países de la región de América Latina, especialmente en el Perú, motiva el desarrollo de esta investigación. En ese contexto, la

pregunta que se plantea y que guía el desarrollo de la investigación es: ¿Qué factores causaron el cambio institucional de los modelos de los organismos electorales en el Perú durante el período que va desde 1895 hasta 2007? El tipo de cambio se refiere a cambio institucional por *reemplazo*, es decir, al cambio de un modelo de OE por otro nuevo modelo, en la perspectiva planteada por Mahoney y Thelen (2010).

La hipótesis a la pregunta manifiesta que los cambios institucionales de los modelos de los OE en el Perú durante el período que va desde 1895 hasta 2007, cambios que suponen el reemplazo de un modelo por otro, fueron el resultado de la presencia combinada de tres factores fundamentales: un contexto de crisis del poder ejecutivo, presencia de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político y la presencia de un gobierno de coalición. Esta hipótesis se sustenta en el postulado que los fenómenos sociales y políticos son el resultado de la confluencia de diversos factores (Ragin, 1987: 27; Steinmo, 2013: 142; Perea, Martínez y Lago, 2009: 109) en la que se combinan los factores estructurales y la acción (*agency*) de los agentes.

La presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo, a menudo, relaja las restricciones de la estructura institucional erosionando los mecanismos de reproducción de las reglas; por lo tanto, contribuye a la apertura de una ventana de oportunidad para un conjunto de posibles cambios institucionales por reemplazo. Mahoney y Thelen (2010) sugieren que, en un contexto con escasa posibilidad de veto frente a la fuerza de los insurgentes, es posible el rápido reemplazo de las instituciones. De la Cruz Hermida (2021) señala que los cambios constitucionales por reemplazo en los países de Bolivia, Ecuador y Venezuela estuvieron precedidos de contienda política transgresiva. También, esta hipótesis se sustenta en la información histórica sobre los procesos de creación de las constituciones en el Perú, que fueron precedidas y/o desarrolladas en contextos de crisis del poder ejecutivo y del sistema político, como se expuso anteriormente.

La presencia de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, a menudo, es un líder *anti-statu quo* que promete cambios y, cuando llega al gobierno, promueve, agenda y ejecuta cambios institucionales como el cambio de modelo del OE, para evitar que la

élite política desplazada regrese al gobierno. Este factor causal se sustenta, por un lado, en la literatura que sugiere que son las acciones de los actores claves los que en última instancia deciden el cambio y la elección de las instituciones (Capoccia, 2016, 2015; Ertman, 2010; Nicholls y Myers, 2010; Mahoney y Thelen, 2010; Capoccia y Kelemen, 2007; Mahoney, 2001a, 2000; Kalyvas, 1996; Thelen, 2004; entre otros). Por otro lado, se respalda en el amplio conocimiento que existe sobre la tradición de inestabilidad institucional y política de los países de América Latina, particularmente del Perú. Una situación de inestabilidad institucional facilita la incursión de agentes de fuera del sistema político al gobierno. Se piensa que estos agentes, para terminar con el desplazamiento de la élite política en el gobierno, cambian el modelo del OE (modelo conocido y manejado por la élite desplazada) que canalizó su llegada al gobierno por otro nuevo modelo que no alcance ventajas en la competencia electoral a la élite política desplazada. Morlino (2004) menciona que los insurrectos, cuando llegan al poder, rápidamente cambian las instituciones para sostener su régimen.

La presencia de un gobierno de coalición como factor causal para el cambio de modelo del OE, se respalda en el entendido que su cambio es profundamente político e interesa a toda la clase política porque es parte del entramado institucional electoral, que incluye explícita e implícitamente relaciones intensas de lucha por el poder; por consiguiente, el cambio institucional del modelo del OE es muy reñido e implica confrontación entre sectores que están a favor y en contra del modelo vigente. Por ende, cambiar el modelo del OE requiere de mucho esfuerzo, de apoyo mayoritario y decidido; es decir, se requiere de una fuerza poderosa como de un gobierno de coalición con amplia mayoría legislativa. Por consiguiente, el titular del ejecutivo para cambiar el modelo del OE debe formar un gobierno de coalición como estrategia para aprobar su proyecto de cambio institucional.

Aunque la literatura sobre gobiernos de coalición para el área de América Latina se centra principalmente en gobiernos democráticos (Valadés, 2018; Freudenreich, 2016; Albala, 2016, 2009; Reinu y Albala, 2011; Aleman y Tsebelis, 2012; Raile, Pereira y Tomothy, 2010; Mejía Acosta, 2004; Chasqueti, 1999, 2003, 2008; Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004; Altman, 2000; Amorín, 2006, 1998; Lanzaro, 2003; Deheza, 1998; entre otros), esos estudios ayudan a plantear para gobiernos no democráticos, porque en ocasiones el titular del ejecutivo, de procedencia de

fuera del sistema político, a veces, se ve obligado a someterse a elecciones generales que, si bien gana la presidencia no siempre logra mayoría en el Congreso; por consiguiente, se ve forzado a formar un gobierno de coalición tanto para consolidar su gobierno como para ejecutar sus proyectos como cambiar el modelo del OE.

En síntesis, la hipótesis se formula considerando los tres niveles de la realidad empírica de la vida política: régimen político: contexto de crisis del poder ejecutivo; gobierno: gobierno de coalición; e, individuos: agente con liderazgo de cambio de fuera del sistema político. Es decir, el abordaje del análisis es multinivel, como señala García Díez (2006: 19) el análisis multinivel permite explorar la heterogeneidad causal de los procesos de reforma y/o cambio de las reglas electorales. Lo señalado sobre los niveles de observación se muestra en la siguiente Tabla 14.

Tabla 14. Niveles de observación para cambio institucional de los modelos de los OE

Nivel régimen político	Contexto de crisis del poder ejecutivo
Nivel gobierno	Gobierno de coalición
Nivel individuo	Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político

Elaboración propia.

2.3.2. Unidad de análisis, unidad de observación y dimensión temporal

La investigación tiene como unidad de análisis al Perú y tiene como unidad de observación los casos de procesos de cambio, o no cambio, de los modelos de los OE. El Estado peruano está ubicado en la región sur de América Latina (Anexo 2) y se encuentra en proceso de fortalecimiento de su sistema democrático. La república peruana tiene una población de 32 millones 625 mil 948 personas (Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): 2020); con una larga tradición de sistema de gobierno presidencialista, aunque a razón de la última reforma constitucional de 1993 se considera como un país con sistema presidencial híbrido o semipresidencial. Actualmente, el sistema de elección presidencial es mayoritario a dos vueltas y hay reelección presidencial no inmediata. El parlamento es unicameral con representación proporcional. El sistema de partidos se clasifica en el marco de multipartidismo extremo con

más de cinco partidos representados en el parlamento (siguiendo la clasificación de Sartori, 2005).

La dimensión temporal del estudio de esta tesis va desde 1895 hasta 2007. Tiene como hito de inicio el año de 1895 porque en dicho año se presentó un proyecto de ley para cambiar el marco institucional del modelo del OE por un nuevo diseño llamado Junta Electoral Nacional; y, tiene como hito final de estudio el año de 2007 porque en dicho año se presentaron varios proyectos de ley para reemplazar el modelo de los OE conformado por tres entes electorales: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que fueron creados en 1993. Actualmente, estos tres últimos organismos electorales están en vigencia, pero su permanencia, una vez más, se volvió a poner en duda en el contexto del último proceso electoral presidencial y parlamentario realizado el año 2021.

Las unidades de observación son los momentos de cambio y de intentos de cambio del modelo de los OE por *reemplazo*. Estos momentos tiene como inicio la propuesta para el cambio institucional y concluye, en caso de tener éxito, con la formalización del modelo del OE en una constitución, una ley o un decreto ley. Como se ha manifestado anteriormente, en este estudio interesa el tipo de cambio institucional por *reemplazo*. Este tipo de cambio está relacionado a cambios institucionales de ritmo rápido y de ruptura abrupta que, a menudo, ocurre en coyunturas críticas. En ese contexto, por las características de la investigación, las unidades de observación también se piensan como los momentos de coyunturas críticas, especialmente, para los casos positivos de cambio institucional.

Por último, si bien se examinan los cambios de los modelos de los OE en unidades temporales⁷¹, también se pone atención, de manera panorámica, a las secuencias de reacciones y contra-reacciones, denominadas secuencias reactivas (Mahoney, 2001a) o secuencias causales (Faletti y Mahoney, 2016) acontecidas desde el cambio institucional divergente de un modelo hasta el

⁷¹ Las unidades temporales, son períodos de tiempo en la dimensión temporal, en las que se puede examinar si las propiedades y/o variables asumen valores y/o estados distintos (Bartolini, 1994: 110).

siguiente cambio por otro nuevo modelo y así sucesivamente en la trayectoria institucional del OE.

2.3.3. Estrategia de investigación

2.3.3.1. Estudio de caso

La propuesta de la tesis es un estudio de casos de tipo intensivo y comparativo diacrónico centrado en un país (Perú) que examina y compara momentos de cambio, o no cambio, institucional de los modelos de los OE en la dimensión temporal de 1895 a 2007. Este estudio se ubica, respecto a su aporte al progreso del conocimiento científico, en el tipo creador y acrecentador de hipótesis (Vennesson, 2013).

El planteamiento de esta investigación como estudio de caso se sustenta en los aportes de la literatura producida sobre estudios de casos. Desde la revisión de la literatura se observa que existen diversos tratamientos sobre estudios de casos, los cuales se tomaron en cuenta a la hora de diseñar esta investigación. Estos abordajes son:

1) En el marco de estudio de caso, éste se entiende como una entidad, por ejemplo, un sistema político, una ley electoral, etc., (Vennesson, 2013: 240-241) o una clase de entidades, por ejemplo, tipos de regímenes gubernamentales, tipos de sistemas económicos, entre otros. (George y Bennett, 2005: 17-18).

2) Estudio de caso, se refiere al ámbito espacial de estudio, puede ser un país o un ámbito subnacional como una provincia o una región (Perea, Martínez y Lago (2009: 13). Es la “parcela de la realidad en la que se está interesado” (Coller, 2005: 17).

3) Estudio de caso, como estrategia de investigación basada en la indagación “empírica profunda de uno o de unos pocos fenómenos con el fin de analizar la configuración de cada caso, y de aclarar las características de una clase mayor de fenómenos (similares), mediante el desarrollo

y la evaluación de explicaciones teóricas” (Ragin, 2000: 64-87; en Vennesson, 2013: 241; Hall, 2008).

4) Estudio de caso, se relaciona con su aporte al progreso del conocimiento científico. Vennesson (2013: 241-242) sobre los aportes de George y Bennett (2005: 74-76), Bennett (2004: 21-22), Eckstein (1992) y Lijphart (1971), clasifica en cuatro tipos principales los estudios de caso: a) Estudio de caso descriptivo (configurativo-ideográfico) consiste en una descripción sistemática de los fenómenos. A este tipo de estudios se califica como “sugerente” y se descarta alguna contribución científica social; b) estudio de caso interpretativo (configurativo disciplinado) utiliza marcos teóricos para explicar casos especiales que lleva a evaluar y mejorar teorías; c) estudio de caso creador y acrecentador de hipótesis (heurístico), es generador de nuevas hipótesis por inducción o puede perfeccionar las existentes⁷²; y, d) estudio de caso evaluador de teorías, se utiliza para determinar si las existentes se aplican en los procesos y resultados de casos seleccionados. La presente tesis se ubica en el tipo creador y enriquecedor de hipótesis como se ha mencionado anteriormente.

Además, George y Bennett (2005: 19) mencionan que los estudios de casos tienen cuatro ventajas para probar hipótesis y particularmente para desarrollar teorías: uno, su potencial para lograr una alta validez conceptual; dos, sus fuertes procedimientos para fomentar nuevas hipótesis; tres, su valor como medio útil para examinar de cerca el papel hipotético de los mecanismos causales en el contexto de casos individuales; y, cuatro, su capacidad para abordar la complejidad causal.

2.3.3.2. Selección de los casos

Para la dimensión temporal del estudio sobre cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú desde 1895 hasta 2007 se han seleccionado los casos de cambio, y de no cambio, institucional desde la característica de que las iniciativas legislativas para el cambio implicaban un *reemplazo* de su modelo. Para el período de estudio, se han identificado cuatro casos positivos

⁷² Della Porta y Keating (2013: 377-378) señalan que “los estudios de casos son más potentes en la construcción de hipótesis que en la comprobación de las mismas”.

de cambio institucional que sucedieron en los años: 1896; 1912, 1930 y 1993. Y se han seleccionado cinco casos de no cambio institucional, los cuales ocurrieron en los años 1904, 2000, 2006 y 2007a y 2007b.

Para determinar la dirección de los cambios institucionales de los modelos de los OE por *reemplazo*, se ha examinado la estructura organizacional de dichas entidades electorales con respecto a sus tres principales funciones: 1) elaboración del padrón electoral, 2) organización electoral y 3) contencioso o justicia electoral; señalando la unidad desde donde emana la autoridad electoral para ejecutar esas funciones, principalmente, para la formación de las juntas de registro y electoral para que se realicen las elecciones a nivel nacional.

Para identificar los casos positivos de cambio institucional de los modelos de los OE (ocurridos en 1896, 1912, 1930 y 1993) se han revisado las constituciones creadas en el Perú y que estuvieran vigentes para el período de estudio (1895-2007) y son: constitución de 1860, 1920, 1933, 1979 y 1993 (actualmente vigente). Además, se ha observado la legislación en materia electoral promulgada para el período de 1895 a 2000, en total se examinaron 227 normas, entre leyes, decretos-leyes y resoluciones electorales, como se expone en el Anexo 3. Todo este material documentario se encuentra, principalmente, almacenado y administrado (en físico y digital) por el Congreso de la República del Perú, entidad que ha puesto al servicio del público toda la legislación electoral peruana vía internet.

Para identificar los casos de no cambio (ocurridos en los años 1904, 2000, 2006 y 2007) se han revisado los proyectos de iniciativas legislativas para cambiar los modelos de los OE por *reemplazo* que no se aprobaron. El trabajo de campo para conocer los procesos de cambio institucional se ha realizado en el Congreso de la República del Perú, área Archivo del Congreso del Perú y en la sección Diarios de los Debates; en el Archivo General de la Nación del Perú; en la biblioteca del Instituto Riva-Agüero de la Pontificia Universidad Católica del Perú; y, en el Archivo del Jurado Nacional de Elecciones.

2.3.3.3. Método comparado diacrónico

Para el análisis comparativo de los procesos de cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú, la propuesta del estudio aplica la estrategia comparativa diacrónica. El análisis comparativo diacrónico consiste en investigar eventos acaecidos en momentos diferentes y sucesivos en el tiempo con el objetivo de comparar la variación de sus propiedades (Bartolini, 1994). Esta estrategia es consistente con el enfoque teórico del neoinstitucionalismo histórico⁷³, por consiguiente, con la *coyuntura crítica* en el marco de la dependencia del camino seguido de la institución. Como dice Llamazares (1995), el carácter secuencial de la *coyuntura crítica* en la dimensión temporal permite el análisis diacrónico (1995: 287).

En ese contexto, la comparación diacrónica se realiza entre los momentos de cambio y no cambio institucional de los modelos de los OE y las combinaciones de los mecanismos causales para el resultado de cambio institucional, en la dimensión temporal de la investigación que va desde 1895 hasta 2007. El proceso comparativo diacrónico inicia con identificar los factores causales en cada unidad de observación utilizando el método *seguimiento de rastreo*; después, a través del método *Análisis Cualitativo Comparado* (QCA) se analiza y comparan todos los casos (de cambio y no cambio institucional) y la o las combinaciones de los factores/condiciones casuales para el resultado cambio institucional de los modelos de los OE.

2.3.3.4. Método cualitativo

Esta investigación se desarrolla desde la perspectiva del método cualitativo. Desde esta perspectiva metodológica se recurre constantemente al procedimiento tanto deductivo como inductivo porque la conexión pendular entre ambos procedimientos permite generar hipótesis a partir de la revisión previa de la o las perspectivas teóricas y la indagación empírica de los datos

⁷³ Como señalan Mahoney, Mahamedali y Nguyen (2016: 71) el “institucionalismo histórico está intrínsecamente relacionado con la causalidad y el tiempo”.

sobre el tema de interés. Es decir, el estudio aplica el procedimiento “*iterativo*” o “*abducción*” (Héritier, 2013: 80)⁷⁴.

El método cualitativo tiene como estrategia examinar en profundidad las características de un estudio de caso o de un número relativamente pequeño de casos (Ragin, 2007). Así, la investigación cualitativa es el estudio de eventos de modo sistemático orientado a la comprensión e interpretación de los acontecimientos sociales, políticos, culturales, entre otros, en su contexto particular. Es decir, como señalan los académicos, este tipo de investigación se orienta a analizar estudios de casos concretos en su particularidad temporal y local (Flick, 2014; Flick, Von Kardorff y Steinke, 2004), en su complejo campo histórico (Denzin y Lincoln, 2018, introducción) porque “su significado depende del momento en que se formula” (Pérez de Tudela, 2014: 218). En suma, el método cualitativo está relacionado con el enfoque interpretativo (Della Porta y Keating, 2013: 31-50)⁷⁵ y ayuda en el progreso de la teoría social al proporcionar “materia prima especialmente rica para construir nuevas ideas teóricas” (Ragin, 2007: 148).

Particularmente en la ciencia política, una investigación que se orienta por el método cualitativo está interesada en identificar, explicar y comprender las configuraciones causales de los eventos políticos (Brady y Collier, 2010; George y Bennett, 2005; Mahoney y Rueschemeyer, 2003; Ragin, 2007). A diferencia de los métodos cuantitativos y estadísticos que se enfocan en un gran número de casos (*large-N*), los estudios de tipo cualitativo se centran en un número limitado de casos (*small-n*) incluido el estudio de un solo caso (*I-n*) como señalan Guerring (2004); Mahoney (2000: 409-417), George y Bennett (2005: 17), Bennett y Checkel (2015); Ragin (2007) y otros.

⁷⁴ A la aplicación de ambos procedimientos deductivo e inductivo se denomina también como procedimiento de “retroducción” (Harson, 1958; en Ragin, 2007: 94) o “doble correspondencia” (Katz, 1982; en Ragin, 2004: 168)

⁷⁵ Collier (1994: 60-61) menciona que desde 1970 hay un “creciente interés hacia la ciencia social interpretativa, volcada sobre todo a descifrar el significado del comportamiento y de las instituciones”.

Para el desarrollo del presente estudio, en el marco del método cualitativo, se combina dos tipos de métodos o técnicas metodológicas: el seguimiento de rastreo, denominado también como seguimiento de procesos (*process tracing*) y el Análisis Cualitativo Comparado (QCA).

2.3.3.4.1. Seguimiento de rastreo (*process tracing*)

El método seguimiento de rastreo (*process tracing*) se utiliza para llegar al dato empírico e identificar los mecanismos causales y sus dinámicas en los procesos de los cambios institucionales de los modelos de los OE por *reemplazo*. El método *seguimiento de rastreo* se entiende “como el análisis de evidencia sobre procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar o probar hipótesis sobre mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso” (Bennett y Checkel, 2015: 7, la traducción es nuestra). Este método, permite explicaciones de variables o mecanismos causales de nivel macro: estructuras y de nivel micro: individuos (George y Bennett, 2005: 142; Waldener, 2015). Asimismo, el método *seguimiento de rastreo* es consistente con las teorías neoinstitucionalistas de la elección racional e histórica. En el marco del neoinstitucionalismo histórico, el método *seguimiento de rastreo* busca los mecanismos causales desde el resultado del evento hacia atrás en el tiempo. Respecto a la teoría de la elección racional, si bien en un principio se creía que esta teoría era incompatible con este método, teóricos de esta perspectiva argumentan que las tomas de decisiones deberían ser susceptible de *seguimiento de rastreo* (Bennett y Checkel, 2015: 6, citando a Bates et al., 1998).

También, como señalan Bennett y Checkel (2015: 8), el *seguimiento de rastreo* está “estrechamente relacionado con la explicación histórica”⁷⁶ (la traducción es nuestra) en el término usado por Clayton Roberts (1996: 66), no como una simple descripción detallada de una secuencia de eventos, sino como una descripción que se fundamenta en teorías para explicar cada paso importante de los hechos que contribuya al conocimiento de las causas del suceso. Al respecto, Vannesson (2013: 250) menciona que el seguimiento de procesos se diferencia de un

⁷⁶ Steinmo (2013: 141-142) señala que la historia es importante por tres razones: 1) porque los acontecimientos políticos se producen en un contexto histórico; 2) porque los actores o agentes pueden aprender de la experiencia; y, 3) porque el pasado también condiciona las expectativas.

relato puro en tres cosas: 1) la investigación en el marco del seguimiento de procesos está orientado; es decir, se ocupa selectivamente de ciertos aspectos del fenómeno estudiado; 2) éste método se estructura en una explicación analítica basada en un marco teórico identificado en el diseño de la investigación; y 3) “el objetivo del seguimiento de proceso consiste en ofrecer una explicación narrativa de un itinerario causal que conduce a un resultado específico”. En ese contexto, si bien el método de *seguimiento de rastreo* es potente para abordar eventos como cambios institucionales, en esta investigación se complementa con el *método histórico*, en la perspectiva de Marc Bloch (2022) al momento de recopilar los datos y evaluar las fuentes, contextualizar los eventos de cambio en su contexto particular y en la interpretación de los sucesos del cambio institucional.

Por último, el método *seguimiento de rastreo* tiene tres variantes para aplicar en la investigación de eventos sociales y políticos según la orientación del estudio: 1) *seguimiento de rastreo* enfocada en el caso (o casos) que explica el resultado de interés a través de mecanismos causales; 2) *seguimiento de rastreo* enfocada en la construcción de teoría (casos típicos); y 3) *seguimiento de rastreo* que pone a prueba las teorías (Beach y Pedersen, 2013). Para el desarrollo de esta tesis, se utiliza la primera variante enfocada en el estudio de casos. Esta variante es consistente con la explicación de procesos políticos de cambio institucional en *coyunturas críticas* en el marco de la perspectiva teórica del neoinstitucionalismo histórico.

2.3.3.4.2. Análisis Cualitativo Comparado (QCA)

Para el análisis empírico comparativo diacrónico de los casos y la combinación de factores causales que motivaron el cambio institucional de los modelos de los OE por *reemplazo*, se utiliza la técnica configuracional de Análisis Cualitativo Comparativo (QCA) en su vertiente Crisp-Set QCA (csQCA) elaborado por Ragin (1987), basado en relaciones de condiciones necesarias y suficientes para el resultado. Esta técnica (csQCA) es adecuada y consistente con la investigación cualitativa y está orientada a estudio de casos de N pequeña y N mediana⁷⁷ (Rihoux y Marx, 2013: 166; Berg-Schollosser et al., 2009: 4)

⁷⁷ N mediana entre 5 y 50 casos.

Desde la lógica del QCA, los casos son entendidos como configuraciones complejas de condiciones explicativas, y una configuración se puede entender como una combinación específica de factores que produce un cierto resultado (Rihoux y Ragin, 2009b: xix, en Medina et al, 2017: 22). Por consiguiente, la principal ventaja del método QCA se encuentra en explicar los eventos como resultado de combinaciones de factores/condiciones de causalidad (de manera configurativa e interactiva); a diferencia de los métodos estadísticos que se basan en el impacto aislado de cada una de las variables independientes sobre la variable dependiente (Ragin, 2008: 176-182; 2006: 17).

También QCA es un método adecuado para entender la complejidad causal de los fenómenos en términos de *equifinalidad* y de *asimetría causal* (Schneider y Wagemann, 2012; Grofman y Schneider, 2009; Ragin, 2006, 1987). La *equifinalidad* significa que una combinación de condiciones produce un resultado y el mismo resultado puede ser producido por otra combinación de condiciones, es decir, que diferentes patrones causales pueden conducir al mismo resultado (Mahoney y Goertz, 2012: 58-59; Grofman y Schneider, 2009: 666). La *asimetría causal* significa que un cierto resultado puede estar explicado por una cierta combinación de condiciones, mientras que su ausencia puede estar explicada por condiciones explicativas completamente distintas -y no meramente por las mismas condiciones con signo contrario- (Berg-Schlosser et al., 2009: 8 y ss, en Medina et al., 2017: 39)⁷⁸. La *asimetría causal* contrasta con la relación *simétrica* de los coeficientes de correlación utilizadas en las técnicas estadísticas en que, cuando se valora la conexión entre la presencia de una causa y un efecto, se hace también una valoración acerca de la conexión entre la ausencia de la causa y el efecto (Ragin, 2013: 173, en Medina et al., 2017: 13).

En esta investigación, como se mencionó anteriormente, el tipo de técnica que se aplicará para el análisis comparativo de los casos y de los factores/condiciones causales del cambio institucional de los modelos de los OE es el Crisp-Set QCA (csQCA) cuya base conceptual

⁷⁸ Roberts Clark et al. (2006: 313) abordan la asimetría en el marco del concepto de hipótesis asimétricas respecto a las causas de necesidad y suficiencia: las causas necesarias para un resultado se manifiestan cuando X está presente, Y puede ocurrir o no, pero si X está ausente Y no ocurrirá; en relación con las causas suficientes, el resultado se producirá cuando X está presente Y ocurrirá, pero cuando X está ausente Y puede ocurrir, o no. (en Medina et al., 2017: 15).

subyacente es el álgebra booleana. La técnica csQCA hace una distinción binaria de la realidad donde los casos pueden ser miembros, o no, de un conjunto: en la que el valor [1] indica membresía en un conjunto y el valor [0] indica no membresía (Ragin, 1987). Asimismo, el csQCA dicotomiza las variables/condiciones causales para el resultado, que se expresa en presencia de la condición [1] y ausencia de la condición [0] para el resultado de interés. Como señalan King et al. (1994: 42) el proceso de simplificación es necesario en una investigación para explicar la complejidad del mundo empírico.

En este estudio el análisis comparativo diacrónico de los procesos de cambio institucional de los modelos de los OE se presenta sobre la observación de la presencia o ausencia de las condiciones necesarias y suficientes para el resultado. Siguiendo a Álamos-Concha (2017: 78-86) una condición es necesaria para el resultado “si, cada vez que el resultado está presente, la condición también está presente”; la nomenclatura tradicional para expresar necesidad es: $X \leftarrow Y$ (“Y es un subconjunto de X”). Una condición es suficiente para el resultado si, cada vez que está presente la condición, el resultado también está presente; la nomenclatura tradicional para expresar suficiencia es: $X \rightarrow Y$ (“X es un subconjunto de Y”).

2.3.3.4.3. Fuentes de información

La tesis se sostiene en datos empíricos provenientes de fuentes documentales primarias y secundarias. Los documentos son expresiones de los acontecimientos sociales, políticos, económicos, culturales, etc. Como señalan Hitzler y Honer (2006: 890) la consecución de los documentos tiene dos aspectos: por un lado, los documentos son objetivaciones que transportan datos; por otro lado, el conocimiento de los documentos de todo tipo sirve para obtener información relevante para la investigación. Por consiguiente, en una investigación de estudio de casos y de tipo cualitativo, las fuentes documentales son importantes en la medida que alcancen información relevante para el argumento general de la investigación (Coller, 2005: 80).

Las fuentes documentales se clasifican atendiendo distintos criterios (López Carreño, 2017; Corbetta et al., 2010; Rubio y Vargas, 2004; Valles, 1999). En esta investigación interesa resaltar los documentos clasificados por la *f fuente de producción* y por la *entidad que lo emite*.

Por la fuente de producción se clasifican en primarios y secundarios. Las fuentes primarias son documentos producidos en el contexto particular de los eventos que queremos investigar, pueden ser leyes, discursos, actas de reuniones, artículos de periódicos y revistas, correspondencia, programas políticos, diarios de sesiones parlamentarias, etc. Las fuentes secundarias están relacionadas con la producción de libros y artículos en revistas (bibliografía académica). *Por la entidad que lo emite* se clasifican en públicos y privados. Los documentos públicos son emitidos especialmente por la administración del Estado, pueden ser documentos jurídicos, legislativos, económicos, estadísticos, administrativos, etc. Los documentos privados corresponden al ámbito de los individuos, empresas, sindicatos, etc. En ese panorama, la investigación de la tesis se sostiene, por un lado, sobre documentos primarios y secundarios (según la fuente de producción) y con respecto a las fuentes primarias interesa los documentos emitidos por las entidades públicas. En síntesis, interesan los documentos (primarios y secundarios) que sean relevantes para el presente estudio y que contribuyan a alcanzar los objetivos de la investigación.

La recolección de la información empírica para el desarrollo de la investigación se realiza, en primer lugar, poniendo a crítica las fuentes documentales que se utilizan y, en segundo lugar, recopilando los datos de manera sistemática. El trabajo de campo de la recolección de datos se realiza en archivos y bibliotecas públicas y privadas. Para la recolección de datos, se aplica la técnica de rastreo de fuentes (Beach y Pedersen, 2013), la técnica del método histórico (Rubio y Vargas, 1997: 258-260) y las técnicas documentales (Anduiza et al., 2009: 85)⁷⁹. Es decir, se opta por un pluralismo de técnicas en la recopilación de la información.

En ese contexto, para describir la variable dependiente o causada: cambios institucionales de los modelos de los OE en el Perú durante el período que va desde 1895 hasta 2007, la evidencia empírica proviene de examinar fuentes primarias producida por el Estado (constituciones políticas, legislación electoral y los decretos ley que se promulgaron y que estuvieron vigentes durante el período de estudio). Mientras que la evidencia empírica para explicar las variables

⁷⁹ La técnica documental es “autónoma” cuando el objeto de la investigación es “el análisis de la producción anterior en un determinado campo de interés y no se prevé la adquisición de otros datos nuevos, sino la localización y análisis de los estudios ya existentes” (Anduiza et al., 2009: 85).

causales del cambio institucional proviene tanto de fuentes secundarias (bibliografía académica) como de fuentes primarias (documentos históricos). Las condiciones antecedentes y la primera variable explicativa: contexto de crisis del poder ejecutivo, se sustentan en datos extraídos principalmente de fuentes secundarias (bibliografía académica y en la Data Política de los resultados electorales presidenciales, parlamentarias y constituyentes situada en el Blog de Tuesta Soldevilla) y fuentes primarias (Constituciones y legislación electoral producida durante el periodo de estudio, como se muestra una lista en el Anexo 3). La segunda variable explicativa: agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, se respalda en datos extraídos tanto de fuentes secundarias (bibliografía académica) y de fuentes primarias (principalmente, de los mensajes de los presidentes ante el Congreso). La tercera variable explicativa: gobierno de coalición, también se sostiene en fuentes secundarias (bibliografía académica) y fuentes primarias (principalmente en los *Diarios de los debates de la Cámara de Diputados*).

2.3.3.5. Fortalezas y debilidades de la investigación

La fortaleza principal de la investigación consiste en el análisis profundo de los procesos de cambio institucional de los modelos de los OE en una unidad de análisis (Perú) desde una perspectiva comparativa diacrónica, que examina de manera intensiva el comportamiento de las variables causales y sus efectos en la variable causada en cada contexto particular, es decir, los cambios institucionales se explican, como señalan Anduiza et al. (2009: 69), “a la luz de las características del caso”.

La debilidad del estudio se circunscribe a que su alcance es limitado, es decir, sus resultados no pueden inferirse a otras unidades de análisis. Sin embargo, el diseño metodológico propuesto para la investigación podría aplicarse a países que comparten similares trayectorias de procesos políticos como son los países de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia y Ecuador).

CAPÍTULO III. CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN MODELO DE OE CENTRALIZADO-CONCENTRADO: JUNTA ELECTORAL NACIONAL, 1895

En el presente capítulo se analiza el primer caso de cambio institucional del modelo del organismo electoral (OE) por *reemplazo*. El cambio fue de un modelo descentralizado, organizado por colegios electorales de parroquia/distrito y por colegios electorales de provincia, hacia el modelo centralizado-concentrado, dirigido por la Junta Electoral Nacional (JEN). El cambio institucional por *reemplazo* se formalizó en 1896 por una ley durante el gobierno de Nicolás de Piérola, en un contexto de cierre del período de la Reconstrucción Nacional (1883-1895) luego del desastre social, económico y político que dejó la Guerra del Pacífico (1879-1883); y, el inicio del período de la República Aristocrática, como Basadre (1983) llamó al período de 1895 a 1919. Por consiguiente, el contexto que rodeó al cambio de modelo del OE presenta características particulares con relación a la población, los partidos políticos y las reglas electorales.

El Perú, a finales del siglo XIX, era un país que tenía aproximadamente tres millones de habitantes⁸⁰; de ellos, alrededor de dos millones vivían dentro de una economía de subsistencia (Contreras, 2009: 29). Además, el país era una nación fragmentada racial, social, cultural y geográficamente. El territorio peruano, dividido en tres regiones naturales: costa, sierra y selva, estuvo poblada desde el nacimiento de la República peruana, en 1821, por dos tercios de población indígena (Contreras, 2000). En la región de la costa sobresalía la población criolla y mestiza, letrada y dedicada principalmente al comercio de exportación; además, la capital se había ubicado en esta región. La ciudad de Lima, como capital del país era el centro de las finanzas a finales del siglo XIX; asimismo, en ella se encontraban los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, haciendo que, a menudo, desde ella se decidiera “el rumbo político de la nación” (Contreras, 2000: 7). En la región de la sierra, se encontraba la mayoría

⁸⁰ El Perú carece de datos estadísticos sobre su poblacional desde 1876 hasta 1940. En 1876, se realizó el primer censo nacional de población, en el que se registró que el país tenía una población de 2,699,106 habitantes; en 1940, se realizó el segundo censo nacional de población, en el que se registró que el país tenía una población de 7,023,111 habitantes (Planas, 1998: 554). Aunque existen algunos censos específicos para algunos departamentos como Cusco y Lima para el período de 1876 a 1940.

de la población indígena que estaba dedicada, especialmente, a la agricultura y al pastoreo; y, en su mayoría eran iletrados. La región de la selva estuvo completamente aislada social, cultural y económicamente; esta región solo llamó la atención, a principios del siglo XX, cuando el caucho empezó a ser demandado en los mercados internacionales (Contreras, 2009, 2000).

En el aspecto político, en la última década del siglo XIX el país atravesaba por un enfrentamiento entre la élite militar, instalada en el gobierno, y la élite civil, que quería gobernar. La élite política civil se había fortalecido con la fundación de nuevos partidos durante las décadas de 1880 y 1890; por ejemplo, se había formado el Partido Demócrata, en 1884, y el Partido Unión Cívica se había fundado en 1892. Los partidos políticos eran personalistas, los afiliados estaban ligados a su fundador, a menudo era un *caudillo carismático* con larga trayectoria en la lucha por el poder. Los partidos políticos eran de *élite* o de *cuadro* con mucha fortaleza y capacidad hasta de desafiar, en coalición, a un gobierno militar como sucedió entre 1894 y 1895, cuando las élites políticas civiles expulsaron al presidente de la República, el general Andrés A. Cáceres. Se entiende por partido político de *élite* o de *cuadro* a una organización política cuya membresía es pequeña y elitista; el nivel de distribución de los recursos es altamente restringido, su principal objetivo político es la distribución de privilegios; su principal fuente de recursos son los contactos personales (Katz y Mair, 1995; Alcántara, 2004).

Las reglas electorales, en el contexto de cambio de modelo del organismo electoral, señalaban que las elecciones eran indirectas y estaban organizadas en dos niveles: en colegios electorales de parroquia y en colegios electorales de provincia. En el primer nivel de las elecciones se elegían a los electores de las provincias por mayoría relativa (art. 23º, Ley del 4 de abril de 1861). En el segundo nivel de las elecciones los electores, reunidos en las capitales de las provincias, elegían a los candidatos de su preferencia para la presidencia de la República, y para representantes a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados.

El derecho de sufragio para la elección en el nivel parroquial era amplio, podían sufragar los ciudadanos varones casados o mayores de veintiún años, que sabían leer y escribir o que fueran jefes de taller o tuvieran alguna propiedad inmueble o pagaran alguna contribución al Estado

(art. 37° y 38° de la Constitución de 1860) y debían estar inscritos en el Registro cívico⁸¹. Pero, para ser elector y sufragar en el colegio electoral de provincia, el derecho de sufragio se restringía por el requisito de saber leer y escribir (art. 7°, Ley del 4 de abril de 1861). Para las elecciones presidenciales de 1895 se registraron 5,180 electores (*Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario*, 1895: 81-84). El documento de sufragio era la boleta de inscripción emitida por la Junta de registro cívico (art. 20°, Ley del 4 de abril de 1861). El voto era secreto e indirecto y la votación se efectuaba sobre una cédula (papel común sin color especial ni marca) en la que se escribía el nombre o los nombres de los candidatos de preferencia (art. 15°, inc., 6° del 41° y 89°, Ley del 4 de abril de 1861). Es decir, la elección era por lista abierta.

Con respecto a la competencia electoral, los candidatos debían cumplir algunos requisitos según el cargo al que postulaban. Para la presidencia de la República, debían ser peruanos de nacimiento, ciudadano en ejercicio, haber cumplido 35 años y haber domiciliado en el país por diez años. Para ser senador, también se requería ser ciudadano peruano de nacimiento, tener 35 años y tener una renta de mil pesos anuales. Para ser diputados, también se requería ser ciudadano peruano de nacimiento, tener 25 años, ser natural de la provincia para la cual postulaba o del departamento a la que pertenecía la provincia o tener en él tres años de residencia; además, tener una renta de quinientos pesos (art. 47°, 49° y 79° de la Constitución de 1860). Pero, si cualquier candidato al Congreso era profesor de alguna ciencia, se excluía el requisito del pago de renta.

La renovación presidencial era cada cuatro años, se elegía al titular del ejecutivo y de las dos vicepresidencias; y, no podían ser reelegidos sino después de pasado un período presidencial (art. 85° y 88°, Constitución de 1860). El Legislativo se renovaba cada dos años, pero solo una tercera parte de cada cámara (Senadores y Diputados). Los congresistas podían ser reelectos inmediatamente (art. 58°, Constitución de 1860). Se elegía un diputado propietario y uno suplente por cada treinta mil habitantes o por cada fracción que pase de quince mil o por cada provincia, aunque su población no había llegado a dicho número. Se elegía hasta cuatro

⁸¹ Este marco constitucional permitía el sufragio hasta a los indígenas porque éstos eran poseedores de territorios comunales.

senadores propietarios y cuatro suplentes por cada departamento que tenía más de ocho provincias y como mínimo un senador propietario y uno suplente por cada departamento que tenía una provincia o por cada provincia litoral (art. 46° y 48°, Constitución de 1860).

Los diputados, representantes de las provincias, se elegían por mayoría absoluta de votos, pero si no se alcanzaba dicha mayoría se volvía a votar, hasta en dos ocasiones más, intentando lograr la mayoría absoluta, sino la suerte lo determinaba por sorteo (art. 47°-48°, Ley del 4 de abril de 1861). Los senadores, representantes de los departamentos, se elegían por mayoría absoluta de votos, si no, en una segunda ronda de votación se elegía al que obtenía la mayoría relativa, pero si dos o más candidatos alcanzaban igual número, se decidía por sorteo (art. 64° de la Ley Orgánica de Elecciones, 1861). Es decir, las reglas electorales permitían elegir a los representantes por dos mecanismos: elección y, en última instancia, sorteo, este último contemplado como mecanismo democrático⁸². El presidente de la República se elegía por mayoría absoluta de votos (art. 81°, Constitución de 1860).

En ese panorama, se explican los factores causales propuestos en la hipótesis para el cambio institucional de los modelos de los OE. En primer lugar, se explica que el gobierno prolongado de los militares fue la condición antecedente a la coyuntura crítica. En segundo lugar, se describe la presencia del factor causal, presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo, expresado en la ruptura del mandato presidencial provocado por el episodio de la Guerra Civil de 1894-1895. El episodio se describe explorando los mecanismos de amenaza/oportunidad, difusión, represión y radicalización de la contienda política transgresiva (McAdam, Tarrow y Tilly, 2005). En tercer lugar, se aborda la presencia del factor agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, representado por el presidente Nicolás de Piérola. Se examina las actividades que realizó antes de llegar al gobierno y emprender el cambio institucional; y, se explora el tipo de discurso que utilizó el agente de cambio para reemplazar el modelo del OE. En cuarto lugar, se describe la presencia del factor gobierno de coalición. Se muestra la conformación del Consejo de ministros, señalando los partidos políticos que lo conformaron y el momento en que se coaligaron. Por último, en quinto lugar, se presenta el nuevo modelo de OE centralizado-concentrado en la Junta Electoral Nacional.

⁸² Método de elección de las autoridades estudiado por Manin (2006).

3.1. Condiciones antecedentes

Se considera que la condición antecedente a la coyuntura crítica en la que se cambió el modelo del OE, de un modelo descentralizado hacia un modelo centralizado-concentrado representado por la Junta Electoral Nacional, fue la permanencia prolongada de los militares en el gobierno. Este hecho tiene su origen cuando, al final de la Guerra del Pacífico (1879-1883)⁸³, se eligió presidente por coalición entre las fuerzas civiles y militares al general Andrés Avelino Cáceres en 1886, por considerarlo el personaje de mayor prestigio en ese momento por su actuación valerosa en la Guerra del Pacífico (1879-1883), su resistencia a los términos del Tratado de Ancón (firmada el 11 de marzo de 1884) que puso fin a dicha guerra, y porque había derribado al gobierno del general Miguel Iglesias (quién hizo posible la firma del Tratado de Ancón) a través de una Guerra Civil (1884-1885). En consecuencia, en un contexto de desastre económico, social y político, el presidente Cáceres asumió el gobierno para reconstruir las bases económicas y conseguir la estabilidad del orden social de la República peruana (Basadre, 1983, t. vii; Mc Evoy, 1997).

En las tres últimas décadas del siglo XIX, los partidos políticos que se habían constituido con perspectiva nacional eran seis, como se observa en la Tabla 15, de ellos, los partidos con mayor oportunidad de llegar al gobierno fueron: el Partido Civil, el Partido Constitucional y el Partido Demócrata. Aunque el Partido Unión Cívica no tenía una estructura partidaria a nivel nacional, fue un partido que tuvo mucha fuerza en el parlamento. Estos partidos políticos tenían mucha fortaleza, la que radicaba en el poder de sus integrantes, quienes eran miembros de la élite social y económica, principalmente, en la capital del país, seguido de las capitales de los departamentos y de las provincias.

Tabla 15. Partidos políticos en el Perú a finales del siglo XIX

Partido Político	Líder fundador	Año de fundación
Partido Civil	Manuel Pardo	1871
Partido Constitucional	Andrés A. Cáceres	1882

⁸³ En los años de la postguerra, la preocupación era “qué rumbo debía darse a la república tras el desastre bélico”; existiendo un consenso en la necesidad de realizar reformas. Es decir, había que “regenerar la república” (Contreras y Cueto, 1999: 142-143).

Partido Nacional	Nicolás de Piérola	1882
Partido Demócrata	Nicolás de Piérola	1884
Partido Unión Nacional*	Manuel González Prada	1891
Partido Unión Cívica	Mariano Nicolás Valcárcel	1892

Fuente: elaboración propia a partir de Miro Quesada (1961)

* También conocido como Partido Radical (Miro Quesada, 1961: 199).

Las élites daban soporte a los partidos y tenían mucho poder en los procesos electorales. Las élites subnacionales (de los departamentos y de las provincias), a menudo, controlaban los cargos públicos del ejecutivo como las prefecturas y subprefecturas; también, los gobiernos locales ya sean las municipalidades o las juntas de notables. Las autoridades de estos gobiernos locales intervenían en las elecciones según el marco legal electoral, o no. Además, las élites subnacionales estaban en el Congreso como representantes de las provincias (diputados) y de los departamentos (senadores) que, en última instancia, calificaban las credenciales de los congresistas elegidos para sus respectivas cámaras (Constitución de 1860; Ley Orgánica de Elecciones de 1861). Asimismo, el Congreso antes de proclamar presidente de la República al candidato que había obtenido la mayoría absoluta de votos, realizaba la apertura de las actas electorales venidas de las provincias, las calificaba, regulaba y escrutaba los votos (art. 81°, Constitución de 1861; Ley Orgánica de Elecciones de 1861).

Entre algunas características de los partidos políticos de esta época es que, constantemente se dividían en facciones, pero también constantemente se coaligaban con otros. La división al interior de estos ocurría, a menudo, porque un sector no estaba de acuerdo con la determinación de los dirigentes de coaligarse con otro partido o porque no estaban de acuerdo con el nombramiento del candidato a la presidencia, como ocurrió en 1890 cuando una facción del Partido Civil se separó de la coalición política Constitucional-Civil. Sin embargo, una práctica constante y muy eficaz de los partidos políticos fue el mecanismo de coalición tanto electoral como de gobierno, incluso sirvió para derrocar a regímenes militares que ya no eran del agrado de la élite civil, como sucedió con el gobierno del general Andrés A. Cáceres, en 1895. Asimismo, la mayoría de los políticos eran “tránsfugas”, cambiaban con cierta facilidad de un partido a otro. Por esta razón, en esta tesis, cuando se determina a un político con una agrupación política es porque en ese momento estaba simpatizando con el partido mencionado.

En síntesis, en las últimas décadas del siglo XIX los partidos políticos eran partidos de élite o de notables que buscaban beneficios para el grupo, pero no existían marcadas diferencias entre ellos, hasta los mismos líderes políticos lo decían, por ejemplo, Nicolás de Piérola, el 19 de setiembre de 1898, expresó que entre los partidos Demócrata y Civil las “diferencias de principios sería difícil de señalar” (citado en Basadre, 2005, t. 11: 216). Entre los partidos de la época, el Partido Civil fue el que mejor se acomodó a los cambios de gobierno, ya sea secundando en las coaliciones electorales y de gobierno como sucedió desde 1886 hasta 1903, o liderando las coaliciones como ocurrió desde 1903 hasta 1912⁸⁴. Una característica de los partidos Constitucional y Demócrata fue que estos estuvieron liderados por caudillos carismáticos, con larga trayectoria de enfrentamiento político, como fue el general Andrés A. Cáceres y el civil Nicolás de Piérola, respectivamente, y ambos líderes fueron elegidos presidente del Perú por coaliciones electorales secundados por el Partido Civil.

Como se mencionó anteriormente, el general Cáceres asumió el gobierno en 1886, después de la Guerra del Pacífico. Él había gobernado, principalmente, con el apoyo del Partido Civil. Al final de su gobierno, en 1890, se enfrentó a su mayor colaborador, el Partido Civil, imponiendo como candidato presidencial al coronel Remigio Morales Bermúdez, quien era en ese momento el Primer vicepresidente de Cáceres. Este hecho llevó a que una facción de los civilistas llegara a separarse de la coalición. Sin embargo, el candidato militar Morales Bermúdez fue elegido presidente para el período de cuatro años (1890-1894). El general Morales Bermúdez, desde que fue proclamado presidente el 2 de agosto de 1890, estableció un gobierno autoritario reprimiendo a la prensa y a los políticos de oposición, especialmente a los políticos demócratas (Mc Evoy, 1997; Basadre, 1983; Miro Quesada, 1961)⁸⁵. Pero, desde el Congreso, un grupo de parlamentarios, organizados en “El Círculo Parlamentario”, liderado por Mariano Nicolás Valcárcel, enfrentó enérgicamente al régimen militar.

⁸⁴ Miro Quesada (1961: 195) señala que el Partido Civil tenía “tanta gente apta para el gobierno” como ningún otro partido y que dicha élite “tenía experiencia y astucia”. El Partido Civil estaba conformado por “un grupo hábil y experimentado” de comerciantes, abogados, banqueros, vocales supremos, rectores de la Universidad de San Marcos y periodistas “conocedores de la cosa pública” (1961: 195-196).

⁸⁵ El gobierno militar de Morales Bermúdez tuvo su “base de apoyo en los importantes núcleos político-militares pro-caceristas diseminados a lo largo de todo el país” (Mc Evoy, 1997: 288).

El evento que terminó por alejar definitivamente a la élite civil y militar fue la intención mostrada por el mismo general Cáceres para postular a la presidencia por un segundo período de 1894 a 1898; este hecho significaba la prolongación de los militares en el poder por cuatro años más. Esta vez, en el Congreso se había constituido un nuevo grupo de parlamentarios multipartidistas denominado “La Unión Cívica” el cual se instaló el 27 de noviembre de 1892. Este grupo estuvo conformado, entre otros, por el Partido Civil, que tenían mayoría en la Cámara de Senadores y por “El Círculo Parlamentario”, que tenía mayoría en la Cámara de Diputados (Basadre, 1983, t. vii). La Unión Cívica no solo luchó desde el parlamento contra el régimen militar, también llamó a diferentes sectores de la sociedad urbana⁸⁶ para enfrentar a los militares instalados en el poder y, para ello, construyeron “un poderoso discurso antimilitarista” (Mc Evoy, 1997: 318) que difundieron, especialmente, a través de su periódico *La Unión Cívica* (Miro Quesada, 1961: 227).

La Unión Cívica, utilizando sus prerrogativas legislativas, emprendió acciones contra el régimen militar. Por un lado, censuró constantemente a los gabinetes ministeriales del gobierno; y, por otro lado, reformó las instituciones electorales para las elecciones de las autoridades nacionales y locales, como la Ley Orgánica de Elecciones, del 17 de diciembre de 1892, y la nueva Ley de Municipalidades, del 14 de octubre de 1892, respectivamente. En la primera reforma se encargó a una Junta de Registro Cívico la emisión de las boletas de sufragio a los ciudadanos inscritos en el registro, pero se delegó a los consejos provinciales la inscripción permanente de los ciudadanos en el registro cívico y su custodia (Arts. 9º-19º). En la segunda reforma, con vistas a las elecciones municipales de 1893, se delegó a una Junta, compuesta por el alcalde, síndicos y el inspector del estado civil, la formación del registro electoral provincial, la expedición de los títulos de elector, asimismo, la designación de las mesas receptoras de sufragios, el escrutinio y la proclamación de los elegidos (art. 29º-36º). Esta reforma anulaba la elección de las autoridades municipales por los colegios electorales. Es decir, la oposición en el parlamento

⁸⁶ La Unión Cívica llegó a convocar a sectores medios urbanos de Lima y de las provincias; a ricos propietarios de la sierra central, a banqueros, hacendados, agentes de aduana y comerciantes, catedráticos y diplomáticos y sectores profesionales urbanos (Mc Evoy, 1997: 319). También, algunos curas se habían sumado a la coalición civil como el cura de Canta, quien había lanzado públicamente “gritos subversivos y vociferaciones” contra el gobierno (*Informes de Prefectos*, Canta, 21 de agosto de 1894. Ministerio del Interior. AGN, citado en Mc Evoy, 1997: 339).

extendió la lucha contra el régimen militar de la arena del Congreso a los espacios de los gobiernos locales.

Sin embargo, las acciones de la Unión Cívica no fueron suficientes para superar el poder del régimen militar de Morales Bermúdez y detener la elección de Cáceres. Fue necesario una coalición de alcance nacional que involucre a la mayoría de la sociedad y esta se concretó, el 30 de marzo de 1894, con la firma del “Pacto de la Coalición” (Mc Evoy, 1997: 321). La “Coalición Nacional” estuvo integrada por las tres fuerzas políticas más importantes del momento: el Círculo Parlamentario, el Partido Civil y el Partido Demócrata⁸⁷, este último partido aportó a la coalición no solo el sector de la élite demócrata de los departamentos y provincias, sino también un amplio sector popular mestizo e incluso indígena de la ciudad y del campo tanto de Lima como de las provincias (Basadre, 1983, t. vii). Es decir, el Partido Demócrata había involucrado al *pueblo* en la lucha por el poder, por lo tanto, la fuerza de la coalición civil se reconfiguró y se potenció. Por consiguiente, si Cáceres tenía a los “militares”, Piérola tenía a las “masas”, (Basadre, 1983, t. vii: 338).

La Coalición Nacional entregó la dirección de la lucha al caudillo carismático Nicolás de Piérola, líder del Partido Demócrata, quien en ese momento gozaba de prestigio como líder político porque, entre otras razones, no había sido parte de la coalición de partidos que apoyó al general Cáceres para que fuera presidente en 1886 (Mc Evoy, 1997; Basadre, 1983, t. vii; Miro Quesada, 1961) y no había aceptado un “entendimiento” con el Partido Constitucional en 1894; al contrario, se había pronunciado contra el gobierno del general Morales Bermúdez. Piérola había aceptado “resuelto” ser parte de la alianza cívico-civilista (Unión Cívica), luego de reunirse en Chile con Mariano Nicolás Valcárcel y Pedro A. del Solar, quienes habían viajado para pactar con Piérola una gran coalición contra Cáceres (Miro Quesada, 1961: 230 y 235). El objetivo de la Coalición Nacional era mantener “por todos los medios a su alcance” la “libertad electoral” y “el respeto del voto de los ciudadanos” (Mc Evoy, 1997: 322).

⁸⁷ “El Pacto de la Coalición” firmaron: por el Partido Civil, el abogado y ex ministro de Manuel Pardo, Francisco Rosas; por el Círculo Parlamentario el abogado arequipeño Nicolás Valcárcel; y por el Partido Demócrata, el abogado Manuel Pablo Olaechea y el hacendado y comerciante trujillano Carlos González de Orbegozo (Mc Evoy, 1997: 362).

En el contexto de las elecciones de 1894, cuando había terminado la primera votación electoral en el nivel de los colegios electorales de parroquia, el presidente Morales Bermúdez había muerto antes de acabar su mandato presidencial. La contingencia de la muerte del presidente incrementó la inestabilidad política. Esta situación siguió en escalada porque no se siguió con las reglas del marco constitucional en la sucesión del cargo presidencial puesto que el gobierno fue asumido por el Segundo vicepresidente, el coronel Justiniano Borgoño, con la influencia de Cáceres y el apoyo del presidente del Consejo de ministros, José Mariano Jiménez, dejando de lado al Primer vicepresidente, el civil Pedro Alejandrino del Solar⁸⁸(Basadre, 1983, t. vii: 296), a quien le correspondía asumir el gobierno constitucionalmente. Este suceso ocurrido, el 1º de abril de 1894, fue considerado por la oposición como un golpe de Estado (Basadre, 1983, t. vii: 316; Miro Quesada, 1961: 229).

En ese panorama, el gobierno militar de Borgoño disolvió el Congreso y convocó a nuevas elecciones generales para presidentes y para renovar el total de los representantes al Congreso (Cámaras de Diputados y Senadores) cuando el marco constitucional señalaba que la renovación de cada cámara era por un tercio cada bienio. Además, para dichas elecciones se había derogado la Ley Orgánica de Elecciones, del 17 de diciembre de 1892, promulgada por los cívicos en el Congreso y se había activado la Ley Orgánica de Elecciones del 4 de abril de 1861. Asimismo, Borgoño desconoció a las entidades municipales que debían intervenir en las elecciones y en su reemplazó nombró Juntas de Notables (Basadre, 1983, t. vii: 299).

Como era de esperar, el resultado electoral favoreció al único candidato, el coronel Andrés A. Cáceres, quien ganó con el 100% de los votos válidos emitidos de un total de 4.539 votos (Tuesta, 2023). Y, en el Congreso, los opositores al régimen militar habían sido reemplazados por los partidarios de Cáceres (Basadre, 1983, t. vii; Miro Quesada, 1961). Por consiguiente, Cáceres regresó al poder por segunda vez para ejercer la presidencia por cuatro años más (1894-1898). Mientras que los opositores de Cáceres cuestionaron dicha elección señalando que carecía de legalidad y empezaron a sublevarse en diferentes regiones del país. Esta

⁸⁸ Pedro A. del Solar, primer vicepresidente del Perú, en su manifiesto a la nación (el 3 de abril de 1894) dijo: “Debo hacer constar que, si no estoy en el puesto que la Constitución me ha prescrito, no es porque lo he renunciado ni me excuse de ejercerlo, sino porque la acción de la fuerza y la violencia me lo impiden” (citado en Miro Quesada, 1961: 229).

confrontación entre civiles y militares por el poder llevó al país a una guerra civil sangrienta entre 1894 y 1895.

3.2. Contexto de crisis del poder ejecutivo

El contexto de crisis del poder ejecutivo se expresa en el proceso político de ruptura del mandato constitucional del presidente de la República del Perú, Andrés A. Cáceres, en 1895, provocado por el episodio de la Guerra Civil entre 1894 y 1895. La permanencia de los militares en el gobierno desde 1883 hasta 1894 y su persistencia de seguir gobernando con la elección del general Cáceres fue vista por la élite política civil como una clara *amenaza* a sus intereses de competencia política y la posibilidad de llegar al gobierno.

La élite de la capital y las élites subnacionales reunidas en partidos políticos y aliadas en una gran “Coalición Nacional” se sublevaron a nivel nacional rechazando la elección del general Cáceres. Por ejemplo, Augusto Durand (abogado y hacendado) quien había sido nombrado por el caudillo Nicolás de Piérola (líder de la coalición nacional) “jefe político militar del departamento de Huánuco”, con poderes para nombrar autoridades como prefectos y subprefectos y organizar batallones de guardias nacionales en la zona (Mc Evoy, 1997: 329), se sublevó al mando de una “montonera” el 20 de agosto de 1894, destituyendo al prefecto cacerista Ruperto Delfín. Y, luego de tomar la ciudad de Huánuco, estableció un “Estado Mayor Revolucionario” nombrando nuevas autoridades políticas (Mc Evoy, 1997: 332; Basadre, 1983, t. vii: 302).

El régimen militar que se había fortalecido desde del gobierno de Morales Bermúdez (1890-1894) se había intensificado en los gobiernos locales reemplazando a las autoridades políticas (prefectos y subprefectos) con militares de carrera cercanos a Cáceres porque no habían sido eficaces contra los insurrectos (Mc Evoy, 1997: 332). Con dicha reestructuración estratégica, el régimen militar incrementó la *represión* a través de persecuciones y encarcelamientos contra los sublevados, incluso mandó a ejecutar fusilamientos de sus contrincantes como el del teniente Tirado y del civil Víctor M. Siles (Basadre, 1983, t. vii: 303; Mc Evoy, 1997; Miro Quesada, 1961). Además, había censurado y amedrentado a la prensa de oposición e independiente como

al diario *El Comercio*, a quien multaron por informar la llegada de Piérola al Perú de su destierro, el 3 de noviembre de 1894 (Basadre, 1983, t. vii: 305).

En ese panorama, la llegada del caudillo Nicolás de Piérola al país de su exilio, con el título de “Delegado Nacional y Defensor de la Constitución del Estado y de la Verdadera Democracia”, título otorgado por la Coalición Nacional (Mc Evoy, 1997: 327), *radicalizó* y avivó los ánimos de los insurrectos, quienes tomaron las ciudades más importantes del país: en el norte, ciudades de La Libertad, Cajamarca y Piura fueron ocupadas por los rebeldes en 1895; en el sur, los coalicionistas ocuparon la ciudad de Arequipa en enero de 1895 y, en febrero del mismo año, las ciudades de Puno, Cusco y Moquegua fueron tomadas por los rebeldes (Mc Evoy, 1997: 340 y 345). Prácticamente, con la llegada de Piérola al país el movimiento insurrecto se difundió a todo el territorio peruano y hacia otros sectores sociales, como veremos en seguida.

En algunos departamentos y provincias del país las fuerzas caceristas estuvieron mal equipados y sin auxilio del gobierno. Los prefectos y subprefectos informaban al gobierno de la falta de equipamiento para enfrentar a las fuerzas “montoneras”. Por ejemplo, desde el departamento de Huánuco, antes de la toma de la ciudad por Durand, el prefecto en carta al gobierno del 10 de febrero de 1894 le señalaba que las fuerzas represivas bajo su comando estaban en situación lamentable y le decía: “hasta tal punto que se hace imposible todo servicio con esa fuerza” (citado en Mc Evoy, 1997: 365)⁸⁹. Este tipo de situaciones, entre otros motivos, llevó a que algunos militares de las fuerzas del régimen militar se plegaran a las fuerzas coalicionistas (Mc Evoy, 1997: 331). Lo mismo había ocurrido con muchos empleados públicos (Mc Evoy, 1997: 333). También, habían sucedido casos en que la totalidad de vecinos de un distrito del país se pasaron hacia las coaliciones civiles, por ejemplo, los pobladores del distrito de Llata, de la provincia de Huamálés, del departamento de Huánuco, cambiaron de bando “fusilando al subprefecto provinciano” (Mc Evoy, 1997: 336).

Si bien la lucha contra el régimen militar desde los diferentes frentes (Congreso, partidos políticos, líderes regionales y locales) fue importante, los “montoneros” aliados a la coalición nacional fueron los actores claves para derrocar al gobierno de Cáceres. Los “montoneros”

⁸⁹ Huánuco, 10 de febrero de 1894, AGN, OL. 613-22. Citado en Mc Evoy (1997: 365).

denominados también como “montoneras” fueron repertorios de acción colectiva transgresiva que habían aparecido en el contexto de la independencia del país (Basadre, 1983). Eran entidades “policlasistas” socialmente heterogéneas de “ciudadanos armados” (Mc Evoy, 1997: 336) conformadas por amigos, allegados, empleados y peones de haciendas, empleados públicos, militares, hasta presos y reclutas (Mc Evoy, 1997; Basadre, 1983). Los montoneros podían estar integrados por 150 u 800 hombres, organizados jerárquicamente. Los montoneros, durante la Guerra Civil entre 1894 y 1895, estuvieron dirigidos, principalmente, por políticos representantes de las élites locales y gozaban de autonomía, aunque en apariencia estaban coordinadas y conducidas por el Congreso y los partidos políticos; su abastecimiento en armamentos y alimentos fueron a través de asaltos a las autoridades del ejecutivo (prefectos y subprefectos), pero también algunas veces se suministraron saqueando las ciudades (Mc Evoy, 1997: 332-339)⁹⁰.

Los montoneros armados se enfrentaron frente a frente a las fuerzas del régimen autoritario de Cáceres dividiendo el territorio peruano en tres regiones: Norte, Centro y Sur. En el Norte del país prevaleció la fuerza demócrata, liderada por la familia Seminario (hacendados); en el Centro predominó el demócrata Augusto Durand (abogado y hacendado) y el civilistas Pedro Arana (senador); y, en el Sur sobresalieron partidarios de la Unión Cívica junto a personajes como Felipe Oré (hacendado), los hermanos del Solar y Ponce (hacendados); el cubano Pacheco de Céspedes (revolucionario), quien había participado en la Guerra del Pacífico; también, el demócrata David Samanez Ocampo (hacendado) en la zona del Cusco (Mc Evoy, 1997: 330; Basadre, 1983, t. vii: 302-314; Miro Quesada, 1961: 242). Si en el contexto de la Guerra del Pacífico, las “montoneras” habían luchado al lado de Cáceres, esta vez, en el contexto de la Guerra Civil (1894-1895), las montoneras luchaban contra Cáceres y a favor de Piérola (Miro Quesada, 1961: 231). Sin embargo, a pesar de que las “montoneras” de la coalición habían tomado el control de varias ciudades del país, entre 1894 y en los primeros meses de 1895 estas

⁹⁰ La estrategia de los montoneros fue luchar a nivel local derrocando a las autoridades del régimen. Su capacidad de sorpresa y violencia le daba ventaja contra las tropas armadas del gobierno. Los montoneros obligaban a las autoridades a abandonar sus puestos, liberaban a los presos, a veces cobraban derechos sobre alguna renta local; cuando tomaban las ciudades dejaban un destacamento rebelde y proseguían avanzando (Mc Evoy, 1997). Miro Quesada, describe a las “montoneras” como “esas fuerzas gaseosas y fluidas, que son el tábano que pica, y que puede dominar con su constancia y con su escurridiza técnica de ataque certero y huida inalcanzable” (1961: 168).

acciones no fueron suficientes para derrocar al régimen militar. Como en otras ocasiones en la historia del Perú había que luchar en la ciudad de Lima, la capital del país y centro del gobierno, para derrocar al régimen militar.

La batalla en la ciudad de Lima se inició el 17 de marzo de 1895 con la entrada de las “montoneras” del Norte, Centro y Sur del país al mando del caudillo Nicolás de Piérola. Siguiendo a Basadre (1983, t. vii: 307-308) y Mc Evoy (1997), las “montoneras” de la coalición lucharon con 2 mil hombres mientras que las fuerzas de Cáceres defendieron la capital con 4 mil hombres, mejor armados y bien ubicados en lugares estratégicos como en las torres de las iglesias de San Pedro y de la Merced. Luego de combatir durante tres días, con el resultado de más de mil muertos y dos mil heridos aproximadamente, y muchos inmuebles de simpatizantes de Cáceres destruidos; se dio una tregua por 24 horas para asistir a los heridos y sepultar a los muertos para evitar que emergiera una epidemia por la descomposición de los cadáveres que se aceleraba por el clima caluroso del verano (Basadre, 1983, t. vii; 308-309; Guerra, 1984, t. xi). Este armisticio se logró gracias a la intervención de un cuerpo diplomático de extranjeros de Chile, Francia, Italia y Gran Bretaña, presidido por el nuncio apostólico, monseñor José Machi, como se muestra en la siguiente Tabla 16.

Tabla 16. Cuerpo diplomático que solicitó armisticio en la Guerra Civil, 1894-1895

Nombre	Representante
Monseñor José Macchi	Por la Iglesia (presidió)
Máximo R. Lira	Ministro de Chile
Raúl Wagner	Ministro de Francia
David Segre	Ministro de Italia
Henry Michael Jones	Ministro de Gran Bretaña

Fuente: elaboración propia a partir de Basadre (1983, t. vii: 309).

La Guerra Civil terminó con la renuncia del general Andrés A. Cáceres a su segundo período de gobierno (1894-1898), presionado por la situación de catástrofe y porque la mayoría de la población apoyaba la causa de la Coalición Nacional liderado por el caudillo carismático

Piérola⁹¹. Esta renuncia fue acordada entre las partes de la guerra civil; acuerdo que fue firmado solo por políticos civiles de “renombre”: por el lado de Cáceres, firmó Luis Felipe Villarán (jurista y político) y por el lado de Piérola, Enrique Bustamante y Salazar (diplomático y político). Uno de los acuerdos fue el establecimiento de una Junta de Gobierno, de carácter provisional, con el encargo de convocar a elecciones generales. La Junta de Gobierno fue presidida por el hacendado, capitalista y político Manuel Candamo (del Partido Civil) y constituido por dos representantes de Cáceres y dos representantes de Piérola, quienes, a su vez, asumieron las carteras ministeriales, como se expone en la siguiente Tabla 17.

Tabla 17. Junta de Gobierno y Gabinete de ministros, 1895

Nombres	Representando a:	Cargo / Ministerio
Manuel Candamo	Designado por acuerdo de Cáceres y Piérola	Presidente de la Junta y ministro de Relaciones Exteriores
Luis Felipe Villarán	Cáceres	Ministro de Justicia, Culto, Instrucción y Beneficencia
Ricardo W. Espinoza	Cáceres	Ministro de Gobierno, Policía y Obras públicas
Enrique Bustamante y Salazar	Piérola	Ministro de Guerra y Marina
Elías Malpartida	Piérola	Ministro de Hacienda y Comercio

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto del 14 de abril de 1895 y Basadre (1983, t. vii: 309-310).

La Junta de Gobierno convocó a elecciones generales (para presidente, vicepresidentes y representantes al Congreso) en el marco de la Constitución de 1860 y la Ley Orgánica de Elecciones de 1861. El demócrata Piérola fue el único candidato presidencial apoyado por los partidos de la Coalición Nacional, siendo los candidatos a las vicepresidencias también representantes del Partido Demócrata: como primer vicepresidente se inscribió a Guillermo E. Billinghurst y como segundo vicepresidente a Augusto Seminario y Váscones, ambos candidatos habían sido elegidos en Asamblea de delegados del mismo partido (Miro Quesada, 1961: 243). El resultado de las elecciones dio como ganador presidencial a Nicolás de Piérola

⁹¹ Aunque la renuncia de Cáceres no fue aceptada por algunos de sus seguidores como el Prefecto de Puno, Pedro Más, quien se negó a reconocer y mantuvo su rebeldía por algún tiempo (Miro Quesada, 1961: 240)

con el 100% de los votos; del total de 4,310 votos emitidos, 4,150 ciudadanos habían sufragado por Piérola (Tuesta, 2023). Por último, el general Andrés A. Cáceres y su Partido Constitucional se apartaron de la lucha por el poder, aunque volverían a la dinámica política años más tarde.

Si bien la Coalición Nacional había derribado al régimen militar de Cáceres y, con ello, se ponía fin al período prolongado de los gobiernos militares desde 1883 hasta 1894, período denominado por Basadre (1983) como el segundo militarismo en el país; y se volvía al orden constitucional eligiendo nuevas autoridades por el mecanismo de las elecciones; el país había quedado fragmentado y destruido. En ese contexto, Piérola, en su primer mensaje como presidente del Perú ante el Congreso Nacional el 8 de setiembre de 1895, llamó a la unión de todos los peruanos a reconstruir “el edificio de la República” como “obreros” siendo parte del mandato. Luego de señalar que, “con la voluntad omnipotente de un pueblo” se había cerrado un período de “dolorosas enseñanzas”, manifestó:

Este es nuestro mandato. Ante él no hay, no puede haber, distancias que separen, opiniones que dividan, interés a que no domine el grande, el solo interés de la nación.

Vosotros, como yo, hemos recibido este mandato de [la Patria]. Obreros todos de la inmensa obra, yo no puedo ver en cada uno de vosotros y en el pueblo que ha de acompañarnos en ella, sino un solo pensamiento, una sola voluntad, una sola labor -la labor afanosa del común hogar- del hogar de todos (Piérola, 1895a: 1).

El discurso de Piérola fue populista, incluyó al *pueblo* en su mensaje porque era evidente que su participación en el derrumbe del régimen militar había sido muy importante y porque también se necesitaba del *pueblo* para reconstruir el país, pero se trataba del *país material* porque, a pocos meses de iniciado el gobierno de Piérola, se desplazó y se marginó a un gran sector del *pueblo* del cuerpo electoral porque se restringió el derecho de sufragio solo a los que sabían leer y escribir (Ley del 12 de noviembre de 1895).

Por último, el episodio de la Guerra Civil (1894-1895) interrumpió el gobierno del general Andrés A. Cáceres; y, puso fin al militarismo de finales del siglo XIX. Es importante señalar que en el gobierno del demócrata Nicolás de Piérola (1894-1899) en coalición con el Partido

Civil, se instauró el Estado oligárquico en el Perú (López, 1997: 126); y, se inició el segundo ciclo económico de modelo “extractivista” (Crabtree y Durand, 2017: 59-54); Además, se orientó el Estado hacia la centralización administrativa. Estas políticas emprendidas entre 1895 y 1899 tendrán una influencia prolongada en el camino de la República peruana.

3.3. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político

El agente de cambio que impulsó y ejecutó el reemplazo institucional del modelo de OE de un diseño descentralizado por los colegios electorales de parroquia y de provincia hacia un modelo centralizado en la Junta Electoral Nacional (JEN) fue Nicolás de Piérola, líder del Partido Demócrata y presidente del país de 1895 a 1899. Piérola, antes de ser elegido presidente por elecciones, estaba desplazado del sistema político desde que había renunciado a la presidencia en 1881 por asuntos políticos en el contexto de la Guerra del Pacífico. Desde entonces, las élites políticas (civil y militar) en el gobierno le impidieron a Piérola participar en los procesos electorales persiguiéndolo y encarcelándolo por sus actos durante la Guerra del Pacífico o impidiendo su retorno desde su exilio.

Nicolás de Piérola (nacido en 1839) fue un político de origen provinciano, de la región sur del país (Arequipa). Ingresó a la administración del Estado, por primera vez, como ministro de Hacienda y Comercio (1869-1871) en el gobierno del coronel José Balta. Luego, en 1872, participó en la competencia electoral para una diputación por Arequipa; si bien ganó en la provincia no asumió porque fue anulado por los representantes del Partido Civil (Tauro del Pino, 2001: 2055; Chirinos Soto, 1985).

Piérola, lideró muchas rebeliones para derrocar a los presidentes de turno. En 1874, estando en el puerto de Quinteros (Chile) a su regreso de París, en plena travesía, se sublevó y, siendo designado “Jefe Supremo Provisorio”, desafió al gobierno civilista de Manuel Pardo (1872-1876), pero al ser derrotado se refugió entre Bolivia y Chile y volvió al destierro. En los años de 1876 y 1877, Piérola volvió a liderar otra rebelión, esta vez, contra el gobierno del general Manuel Ignacio Prado (1876-1879); después de una “honrosa capitulación” se trasladó a Valparaíso (Chile) y luego a Europa (Tauro del Pino, 2001: 2055; Basadre, 1983, t. vii).

Cuando inició la Guerra del Pacífico, Piérola regresó al país (el 16 de abril de 1879) para afrontar la guerra, pero se negó a colaborar con el gobierno del general Prado y, cuando éste abandonó el país, Piérola asumió el gobierno luego de una revolución (el 23 de diciembre de 1879). Entre 1879 y 1881 dirigió el país, en un primer momento, reconocido por un cabildo abierto que lo nombró “Jefe Supremo de la República Peruana”; luego, cuando la capital del país fue tomada por las tropas chilenas, se trasladó a Ayacucho y allí una Asamblea Nacional lo designó Presidente. Piérola, al fracasar ante el ejército chileno y ante la presión social y política para que dimita al gobierno, renunció y se retiró nuevamente a Europa (Basadre, 1983, t. vii; Tauro del Pino, 2001: 2056).

Sin embargo, Piérola, a pesar del fracaso, no había perdido su popularidad y, en 1882, organizó su primer partido político denominado Partido Nacional y dos años más tarde constituiría el Partido Demócrata (Basadre, 1983; Miro Quesada, 1961). Sin embargo, no participó como candidato presidencial en los procesos electorales de 1886, 1890 y 1894. Piérola era un caudillo carismático y para la década de 1890 un amplio sector de la población le apoyaba, por eso, la clase política le había impedido participar en las elecciones; además, le abrieron juicios, por ejemplo, en el Congreso la coalición civil-militar le acusó “militar y civilmente” por sus actos durante la Guerra del Pacífico, culpándolo de haber usurpado “funciones públicas” y haber asaltado el “poder supremo” aprovechándose de las armas que eran para la defensa de la República; y, por una ley, se declararon “nulos todos los actos gubernativos internos” actuados por Piérola durante la guerra (Ley, del 26 de octubre de 1886)⁹². Además, se le acusó de las derrotas en las batallas de San Juan y Miraflores (Basadre, 1983; Miro Quesada, 1961: 245).

En las elecciones presidenciales de 1890, en que fue elegido presidente el general Remigio Morales Bermúdez, Piérola, que tenía mayor popularidad, no participó porque había sido apresado el 10 de abril de 1890 y sometido a juicio reabriéndose el caso por sus actos durante la Guerra del Pacífico (Miro Quesada, 1961: 192-193) con el fin de evitar su participación en

⁹² La Ley, del 26 de octubre de 1886, fue firmada en el Congreso por Francisco García Calderón (Partido Civil) como presidente del Senado; Alejandro Arenas (Partido Constitucional) como presidente de la Cámara de Diputados; Cesáreo Chacaltana (Partido Constitucional) como secretario del Senado y Daniel de los Héros (político de la primera corriente liberal, que luego se convirtió en Partido Liberal, en 1901) como secretario de la Cámara de Diputados (Ley, del 26 de octubre de 1886).

las elecciones, y por temor a que pudiera organizar alguna revuelta. La prisión de Piérola llevó a que sus partidarios protestaran por dicha acción y a través de un comunicado declararon que no tomarían parte en las elecciones en nombre de “la ley, del orden, y del deber para con la Patria” (Miro Quesada, 1961: 192-193). Sin embargo, Piérola continuó en prisión después del cambio del mandato presidencial por “temor a su beligerancia política” (Tauro del Pino, 2001: 2056); pero Piérola escapó de la Intendencia de Lima seis meses después de estar encarcelado y nuevamente se exilió a Europa (Basadre, 1983; Miro Quesada, 1961; Tauro del Pino, 2001: 2056). En el contexto de las elecciones de 1894, Piérola estuvo exiliado y se le impedía su regreso al país.

El interés de Nicolás de Piérola por cambiar las reglas institucionales electorales se había manifestado desde antes que asumiera la presidencia del Perú, en 1895. En el Manifiesto de la fundación de su Partido Demócrata, el 1º de agosto de 1884, se declaró que el sufragio debía ser directo y público, frente al voto secreto e indirecto por colegios electorales de parroquia y por colegios electorales de provincia (Constitución de 1860 y Ley 1861). Conquistar el voto secreto y público significaba “un bien tan precioso para un pueblo, que ningún sacrificio, por doloroso que sea, es superior á [sic] él, ni debe ser omitido por alcanzarlo”⁹³.

Asimismo, en la *Declaración de Principios del Partido Demócrata*, publicada el 30 de marzo de 1889, al abordar el asunto de los poderes públicos, se declaró que la soberanía nacional debía ser ejercida también por un cuarto poder, el “Poder Electoral”, porque la elección era “la base sobre la que descansa todo entero nuestro edificio político”. Se criticó la ley electoral en vigencia señalando que era “viciosa”, que parecía destinada “solo á [sic] falsear la elección”. Por tanto, era de necesidad primaria y capital “reformularla sin tardanza: proscribiendo la elección indirecta [...] simplificando el artificioso mecanismo actual por procedimientos más sencillos, que garanticen mejor el voto i sean menos [sic] ocasionados al empleo de la fuerza i el fraude”⁹⁴.

Cuando Piérola llegó al poder, antes de cumplir un mes de haber juramentado como presidente, el 8 de setiembre de 1895, y haciendo uso de la facultad de iniciativa legislativa que la

⁹³ *Partido Demócrata. Declaración de Principios y otros documentos*. Lima, Imprenta y librerías de Benito Gil. 1889. Pág. 40.

⁹⁴ *Partido Demócrata. Declaración de Principios y otros documentos*. Lima, Imprenta y librerías de Benito Gil. 1889. Pág. 40.

Constitución de 1860 le otorgaba, el 1 de octubre de 1895 presentó un proyecto de reforma electoral a la Cámara de Diputados a través del presidente del Consejo de ministros y ministro de Gobierno, Antonio Bentín. La iniciativa de la reforma electoral estuvo fundada en principios de voto directo y público, representación de las minorías y organización electoral centralizada que garantice la “verdad del sufragio”. En el oficio adjunto al proyecto se mencionó que el propósito era dar solución al “gran problema político” que existía en el país; por consiguiente, el proyecto aspiraba a impedir que el partido que llegue al poder se perpetúe en él, garantizar la sucesión de los partidos de ganar las elecciones, cegar la fuente de toda lucha civil y asegurar la ordenada marcha política. La aprobación de dicho proyecto significaba el primer paso hacia la “reconstitución política” (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 1895: 582-583).

Pero los parlamentarios, principalmente de la Cámara de Diputados, rechazaron la creación del nuevo organismo electoral centralizado denominado el Gran Jurado Electoral, aunque estuvieron de acuerdo con el principio de sufragio directo y público y la representación de minoría. Frente a esa postura parlamentaria y a las modificaciones que se habían hecho al proyecto del ejecutivo, inclusive se había presentado una nueva propuesta de reforma electoral por los diputados, Piérola en un nuevo mensaje fue firme en pedir al Congreso aprobar el proyecto como se había presentado (Piérola, 1895b).

Así, Piérola, en su mensaje del 5 de diciembre de 1895, pidió la aprobación del proyecto, apelando al patriotismo de los congresistas incluso propuso que se sancionase “con el carácter de provisional” y en su insistencia en la aprobación del proyecto, amplió las funciones del Congreso a sesiones extraordinarias para que den “al Poder Ejecutivo órbita legal, útilmente practicables dentro de la que pueda obrar” (Piérola, 1895b: 4). Asimismo, Piérola, con ocasión del aniversario patrio el 28 de julio de 1896, volvió a solicitar al Congreso la aprobación del proyecto, señalando que la ley electoral era “más apremiante” y advirtió que, “mientras no quede sólido el acceso a los puestos públicos” “por la voluntad de los electores, libre de toda coacción o adulteración”, la “paz pública” sería un “pasajero descanso entre dos sangrientos combates” y “no habrá ley ni autoridad respetable, ni respetada” (Piérola, 1896a: 6).

La premura del gobierno por la aprobación de la ley electoral se debía porque al año siguiente (1897) correspondía realizar la elección de un tercio de los parlamentarios de ambas cámaras.

Por lo tanto, según Piérola sin una nueva ley electoral no podría renovarse “perturbando el régimen constitucional” y, de llevarse a cabo las elecciones, los representantes serían el resultado de “fraude electoral” (Piérola, 1896a).

Sin embargo, el proyecto de la ley electoral no tenía visos de aprobarse en la legislatura ordinaria del año 1896, por lo que Piérola volvió a dar otro mensaje al Congreso, concretamente a los parlamentarios de la Cámara de Diputados, para que decidiesen si aceptaban, o no el proyecto electoral que había regresado de la Cámara de Senadores. Piérola, amenazó que, de no aprobarlo en dicha legislatura, convocaría a sesiones extraordinarias solo para que decidiesen sobre dicho proyecto porque la ley electoral era “indispensable” y de “vital interés para el país”. Además, sobre los principios del Partido Demócrata argumentó, entre otros aspectos, que la elección era la base sobre la que descansaba todo el “edificio político” (Piérola, 1896b: 1).

Sin embargo, los diputados nuevamente votaron por la insistencia de su proyecto que había regresado del Senado siendo prácticamente rechazada su propuesta. La insistencia de los diputados en defender su proyecto se resume en la defensa de la administración electoral descentralizada a nivel provincial y que debía gozar de autonomía. Al final, el proyecto del ejecutivo se aprobó en legislatura extraordinaria sin la rúbrica de los dirigentes de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, como se expondrá más adelante.

3.4. Gobierno de coalición

La Coalición Nacional de civiles que se había formado para derrocar al gobierno militar de Andrés A. Cáceres se mantuvo en el proceso electoral de 1895 y en los primeros meses del gobierno de Piérola. La agrupación Unión Cívica fue quien se alejó del gobierno e hizo oposición desde la Cámara de Diputados. Este alejamiento terminó por fortalecer la coalición entre el Partido Demócrata del presidente Piérola y el Partido Civil. Si bien Piérola formó su primer gabinete compartiendo un ministerio con la Unión Cívica, en el tercer gabinete Piérola compartió cuatro ministerios con el Partido Civil de un total de seis, en el contexto de la legislatura que debía definir la aprobación del cambio institucional de la organización electoral, como se explicará más adelante.

La reforma de algún artículo de la Constitución o la creación de alguna ley debían debatirse y aprobarse por las cámaras del Congreso (Senadores y Diputados) en una legislatura ordinaria y ratificarse en la siguiente legislatura ordinaria (art. 131º, Constitución de 1860). Tenían derecho de iniciativa legislativa sobre cualquier tema los legisladores y el presidente; la Corte Suprema tenía iniciativa solo en asuntos judiciales (art. 67º, Constitución de 1860). En el caso de ser un proyecto de reforma o cambio institucional del Ejecutivo, el proyecto podía presentarse al Congreso por la Cámara de Diputados o por la Cámara de Senadores; luego de ser aprobado por el legislativo el presidente mandaba el cumplimiento de la ley (art. 68º - 69º, Constitución de 1860).

Con relación a la conformación del Consejo de ministros, el presidente tenía todas las prerrogativas para formar su Consejo de ministros, podía nombrar y reemplazar en cualquier momento a los ministros y al Consejos de ministros. Para ser ministro del Estado solo se exigía ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio. Los ministros de Estado eran los que presentaban las iniciativas legislativas del ejecutivo (en lo referente a su ramo) ante el Congreso. También, los ministros debían presentarse en el Congreso o en cualquiera de las cámaras para responder sobre los temas de su ministerio y podían ser interpelados por el Congreso o por cualquiera de las cámaras (art. 94º, inc., 13 y art. 97º - 104º, Constitución de 1860).

En las elecciones de 1895, Nicolás de Piérola, respaldado por su Partido Demócrata, ganó la presidencia del país con el 100% de los votos (Basadre, 2005, t. 11: 52), este resultado también se debió al apoyo de los partidos, principalmente, del Partido Civil y del Unión Cívica, con quienes había formado la gran Coalición Nacional para destituir al gobierno militar del general Cáceres, en 1894, como se expuso anteriormente. Los tres partidos habían formado listas mixtas abiertas para la elección de los representantes a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, siendo estas listas las ganadoras en la mayoría de las circunscripciones electorales.

El resultado electoral favorable al gobierno de Piérola permitió que el Partido Demócrata presidiera las mesas directivas de la Cámara de Senadores en las dos primeras legislaturas ordinarias, 1895 y 1896, años en que se debatió el cambio de modelo del organismo electoral.

Si bien el Partido Demócrata también había ganado la mesa directiva de la Cámara de Diputados en 1895, la había perdido en 1896 ante la Unión Cívica, partido que se separó de la coalición al poco tiempo que Piérola había asumido el gobierno (Miro Quesada, 1961). En la siguiente Tabla 18, se expone como estuvieron conformadas las mesas directivas del Congreso. Es necesario resaltar que, para cualquier gobierno, tener la presidencia de las mesas de las cámaras del Congreso es importante porque allí se manejan las agendas y se priorizan las iniciativas legislativas para su debate en cada cámara y, de ser necesario, para poner en debate un tema en el pleno de ambas cámaras del Congreso.

Tabla 18. Presidencias de las mesas directivas del Congreso, 1895-1896

Años	Cámara de Senadores		Cámara de Diputados	
	Nombres	Filiación política	Nombres	Filiación política
1895	Manuel Pablo Olaechea	Partido Demócrata	Augusto Durand Maldonado	Partido Demócrata
1896	Guillermo Billinghamurst	Partido Demócrata	Wenceslao Valera Olano	Unión Cívica

Fuente: elaboración propia a partir de Miro Quesada (1961).

Nicolás de Piérola, antes de cumplir un mes de su mandato, presentó un proyecto de cambio institucional electoral a la Cámara de Diputados⁹⁵. Dicho proyecto, además de proponer que el sufragio fuera público y directo, planteó que la administración electoral tenga el nivel de un poder más del Estado, junto a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sería el “Poder Electoral” y debía considerarse “el primero de los Poderes nacionales”. Este poder debía estar representado por el “Gran Jurado Electoral”, cuya estructura organizativa debía estar centralizada. La sede central del organismo electoral debía situarse en la capital de la República de manera permanente con funcionarios estables. La estructura nacional del organismo electoral

⁹⁵ Los poderes legislativos del presidente de la República, otorgados por la Constitución de 1860, eran: 1) derecho de iniciativa en la formación de leyes; y 2) convocar a legislatura extraordinaria para que el legislativo aborde o concluya algún tema para el cual se convocaba (art. 67° y 52°, respectivamente). La reforma de cualquier artículo de la Constitución debía ser sancionada en congreso ordinario y ratificada en la siguiente legislatura ordinaria (art. 131°). Es decir, ambas cámaras (diputados y senadores) debían debatir y votar su aprobación en dos legislaturas ordinarias, pero también a pedido del Ejecutivo se podía debatir y/o concluir en congreso extraordinario. En caso de disentir ambas cámaras en algún asunto, cualquiera de las cámaras podía exigir que las cámaras se reúnan para discutir y sancionar la ley, con el voto de los dos tercios de la asamblea (art. 62°, inc., 2).

era jerárquica, en las demarcaciones subnacionales debían formarse de manera temporal jurados electorales en los departamentales y las provinciales (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, 1895: 532-533*).

La propuesta del ejecutivo dividió a la élite política en el Congreso entre la élite política limeña y de los departamentos, que estaban de acuerdo por la centralización del organismo electoral; y, las élites políticas de las provincias, que defendía la descentralización de la administración electoral porque, como se mencionó anteriormente, dichas élites tenían el dominio de las provincias y, prácticamente, manipulaban la organización de las elecciones en su ámbito. Por consiguiente, la mayor oposición se presentó en la Cámara de Diputados que estaba constituido por representantes de las provincias. La Cámara de Diputados estuvo dominada principalmente por la Unión Cívica (Miro Quesada, 1961).

La aprobación del proyecto del ejecutivo fue larga y de fuerte confrontación. En ambas cámaras del Congreso (Diputados y Senadores) el proyecto se debatió en dos legislaturas ordinarias y fue necesario dos legislaturas extraordinarias correspondientes a los años de 1895 y 1896. El proyecto tenía apoyo en la Cámara de Senadores debido a que el Partido Demócrata tenía la presidencia de la mesa y porque en coalición con el Partido Civil lograron mayoría en dicha cámara. Mientras que en la Cámara de Diputados el proyecto del ejecutivo fue rechazado; primero, en la Comisión de Constitución se expresaron negativamente en dos dictámenes en mayoría y minoría. El dictamen en mayoría, además de rechazar el proyecto propuso un nuevo proyecto de ley⁹⁶ y el dictamen en minoría, también rechazó el proyecto y criticó, fundamentalmente la propuesta de que el organismo electoral centralizado sea considerado un “Poder Electoral” con jurisdicción propia e independiente de los tres poderes del Estado (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, 1895*).

El nuevo proyecto alternativo presentado por los autores del dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados proponía que las elecciones fueran administradas en el nivel provincial con autonomía. No obstante, esta propuesta también fue

⁹⁶ Los diputados que firmaron el dictamen de la mayoría de la Comisión Constitucional fueron: Mariano H. Cornejo y F.P. del Barco, ambos del partido Demócrata del lado liberal; José Matías Manzanilla, de la Unión Cívica, más tarde (desde 1896) perteneció al Partido Civil, y Antonio Larrauri (Miro Quesada, 1961).

rechazada por los mismos diputados. Frente a esta situación, se formó una Comisión Especial de Ley Electoral multipartidaria integrada por cinco parlamentarios elegidos por dicha cámara para que elabore una nueva propuesta de reforma electoral (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario*, 1895: 533-885). La conformación de la Comisión Especial de Proyecto Electoral se presenta en la siguiente Tabla 19.

Tabla 19. Cámara de Diputados: integrantes de Comisión Especial de Proyecto Electoral: representación y filiación política, 1895

No.	Nombres y apellidos	Provincia de representación	Filiación política
1	Pedro J. Rivadeneyra	Trujillo (La Libertad)	---
2	Germán Leguía y Martínez	Lambayeque (Lambayeque)	Unión Cívica
3	Wenceslao J. Valera	Contumazá (Cajamarca)	Unión Cívica
4	Jorge Polar	Caylloma (Arequipa).	Partido Civil
5	Julio C. Castañeda	Jauja (Junín)	Partido Demócrata

Fuente: elaboración propia a partir de *Diario de los Debates* (1895); Tuesta (2001); Basadre (1983, t. vii); Miro Quesada (1961).

Esta Comisión especial presentó un nuevo proyecto de reforma electoral. Respecto a la organización electoral, abogó por la autonomía de las provincias tanto en las elecciones como en la formación de los registros electorales, pero debía existir una junta central para formar el Registro Electoral de la República con los registros enviados por los departamentos (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, congreso extraordinario*, 1895-1896: 177-191). Al final, el proyecto de la Comisión especial, luego de debatirse en las legislaturas ordinaria y extraordinaria de 1895 y en la ordinaria de 1896, fue aprobado y se defendió tenazmente ante la posición contraria de la Cámara de Senadores.

Mientras que, en la Cámara de Senadores que estuvo dominada por la coalición demócrata-civil propusieron y apoyaron una “fórmula de transacción” (Basadre, 1980: 49, citando a Felipe de Osma en *Diario de los Debates. Diputados*, 1896, II: 700), que en el fondo se mantenía la centralidad del organismo electoral. En ese contexto, cada cámara del Congreso (Senadores y Diputados) defendió su propuesta firmemente y rechazaba la propuesta de la otra cámara. Este impase se resolvió durante la legislatura extraordinaria de 1896 según el marco de la Constitución de 1860. La Cámara de Senadores hizo uso del Inciso 2º del artículo 62º y convocó

a la Cámara de Diputados a una asamblea de ambas cámaras para debatir y votar sobre el proyecto electoral que los senadores planteaban, sea para su aprobación o no.

Luego de un largo debate, la propuesta del proyecto electoral de la Cámara de Senadores se aprobó por 85 votos a favor y 57 votos en contra (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario*, 1896). El presidente del Senado, Guillermo Billinghurst, del Partido Demócrata, inmediatamente declaró aprobado el proyecto. Pero, tanto el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, Wenceslao Valera Olano, de la agrupación Unión Cívica, como los demás integrantes de dicha mesa se abstuvieron de aprobar la ley. Frente a esta situación de negación, la Ley fue firmada por los diputados suplentes de la mesa directiva de la Cámara de Diputados en reemplazo de los titulares (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario*, 1896: 144-154). De esta manera, se aprobó el cambio institucional del modelo del OE en el Congreso, el 18 de noviembre de 1896. Según el diario *El Comercio*, el comportamiento asumido por la mesa directiva de la Cámara de Diputados nunca había sucedido en la historia legislativa peruana (*El Comercio*. Lima, 21 de noviembre de 1896).

En el período que se debatió el proyecto de cambio institucional electoral, el gobierno estableció tres consejos de ministros. Si bien Piérola instituyó su primer Consejo de ministros compartiendo un ministerio con la agrupación Unión Cívica, al separarse esta agrupación del gobierno, Piérola fortaleció su alianza con el Partido Civil, entregándole un ministerio más en el segundo Consejo de ministros hasta concederle cuatro de los ministerios de los seis que conformaban el Consejo, como se expone en las siguientes tablas 20 I, 20 II, y 20 III, pero los tres consejos estuvieron presididos por partidarios demócratas. Es durante la permanencia del tercer Consejo de ministros que se aprobó el proyecto del ejecutivo que cambió el modelo de organismo electoral hacia un modelo centralizado-concentrado. Además, se debe señalar que el tercer gabinete ministerial le dio mayor estabilidad al gobierno con una duración de un año y tres meses, aproximadamente, desde el 8 de agosto de 1896 hasta el 3 de noviembre de 1897, en comparación a los dos primeros gabinetes que duraron menos de un año⁹⁷.

⁹⁷ El primer Consejo de ministros solo permaneció poco más de dos meses (del 8 de setiembre al 28 de noviembre de 1895). El segundo Consejo de ministros duró poco más de ocho meses (del 30 de noviembre de 1895 al 5 de agosto de 1896) sobre Basadre (1983, t. vii: 339-342).

Tabla 20 I. Primer Consejo de ministros del gobierno de Piérola (del 8 de setiembre al 28 de noviembre de 1895)

	Nombres	Ministerio	Filiación política
1	Antonio Bentín y La Fuente	Presidente del Consejo de ministro y ministro de Gobierno	Partido Demócrata
2	Melitón F. Porras Osos	Relaciones Exteriores	Partido Demócrata
3	Augusto S. Albarracín	Justicia e Instrucción	Unión Cívica
4	Coronel Domingo J. Parra	Guerra y Marina	Partido Demócrata
5	Federico Bresani	Hacienda y Comercio	Independiente

Fuente: elaboración propia a partir de Basadre (1983, t. vii.), Miro Quesada (1961), Gálvez y García (2016, t. 1).

Tabla 20 II. Segundo Consejo de ministros del gobierno de Piérola (del 30 de noviembre de 1895 al 5 agosto de 1896)

No.	Nombres	Ministerio	Filiación política
1	Manuel Antonio Barinaga	Presidente del Consejo de ministro y titular de Justicia, Culto, Instrucción y Beneficencia	Partido Demócrata
2	Ricardo Ortiz de Zevallos y Tagle	Relaciones Exteriores	Partido Demócrata
3	Benjamín Boza	Gobierno	Partido Demócrata
4	Coronel Juan Ibarra y Ortiz	Guerra	Partido Civil
5	Manuel Jesús Obín	Hacienda	Partido Demócrata
6	Eduardo López de Romaña	Fomento*	Partido Demócrata

Fuente: elaboración propia a partir de Basadre (1983, t. vii.), Miro Quesada (1961), Gálvez y García (2016, t. 1).

* El Ministerio de Fomento fue creado por Piérola, el 22 de enero de 1896.

Tabla 20 III. Tercer Consejo de ministro del gobierno de Piérola (del 8 de agosto 1896 al 3 de noviembre de 1897)

No.	Nombres	Ministerio	Filiación política
1	Manuel Pablo Olaechea Guerrero	Presidente del Consejo y ministro y ministro de Justicia e Instrucción	Partido Demócrata
2	Enrique de la Riva-Agüero y Riglos	Relaciones Exteriores	Partido Civil
3	Lorenzo Arrieta	Gobierno y Policía	Partido Demócrata
4	Ignacio Rey	Hacienda y Comercio	Partido Civil
5	Manuel J. Cuadros	Fomento	Partido Civil
6	Coronel Juan Ibarra y Ortiz	Guerra y Marina	Partido Civil

Fuente: elaboración propia a partir de Basadre (1983, t. vii.), Miro Quesada (1961), Gálvez y García (2016, t. 1).

Finalmente, la aprobación del proyecto electoral del gobierno de Nicolás de Piérola, del Partido Demócrata, que estableció un nuevo órgano electoral representado en la Junta Electoral Nacional, se logró formando un gobierno de coalición entre el Partido Demócrata y el Partido Civil. Los parlamentarios de ambos partidos superaron el veto de los opositores que estuvieron concentrados, principalmente, en la Cámara de Diputados liderados por la agrupación Unión Cívica. Por último, la iniciativa legislativa electoral del ejecutivo que reemplazó el modelo de los organismos electorales descentralizados por otro centralizado-concentrado fue promulgada por el presidente Nicolás de Piérola como “Ley de Elecciones” el 20 de noviembre de 1896.

3.5. Modelo de OE centralizado-concentrado: Junta Electoral Nacional

La Junta Electoral Nacional (JEN), organismo electoral centralizado-concentrado, que fue constituido en el gobierno de Nicolás de Piérola, por Ley del 20 de noviembre de 1896, estuvo estructurada por una unidad central denominada Junta Nacional, instalada en la capital de la República. La Junta Nacional estuvo integrada por nueve miembros que representaban a los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial⁹⁸. El Ejecutivo, designaba a un representante; el Legislativo enviaba a cuatro representantes elegidos (dos por la Cámara de Senadores y dos por la Cámara de Diputados); y el Poder Judicial también enviaba cuatro representantes que debían ser elegidos por las Cortes Superiores. Entre los nueve integrantes se elegía al presidente y al secretario de la Junta Nacional. La renovación de la Junta debía realizarse un año antes del término del período presidencial (arts. 6°-13° y 16° de la Ley de Elecciones el 20 de noviembre de 1896).

La Junta Nacional, debía iniciar sus funciones con la convocatoria del Ejecutivo o sin ella; debía celebrar sesiones ordinarias, por lo menos una vez al mes y extraordinarias si era necesario o a pedido de cualquier integrante de la Junta; dichas sesiones debían ser públicas. El quorum para empezar sus actividades era de cinco integrantes. La Junta tenía empleados auxiliares

⁹⁸ Los integrantes de la Junta Electoral Nacional debían residir en la capital del país y cumplir con los requisitos para ser senadores (art. 14° de la Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896). Los requisitos para ser senador eran: 1) ser peruano de nacimiento, 2) ciudadano en ejercicio, 3) tener 35 años, 4) tener una renta anual de mil pesos, o ser profesor de alguna ciencia (art. 49° de la Constitución de 1860)

designados por la misma y estaban rentados por el Estado; además, podían emplear a los empleados del Congreso cuando se encontraban en receso. Los partidos políticos tenían derecho a designar a un adjunto, con voz, pero sin voto, para presenciar las deliberaciones de la Junta (arts. 16°-18°, 104°-105°, Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896).

La Junta Nacional concentró la autoridad de la administración electoral a través de las atribuciones sobre las funciones: registral, organizativo y de justicia electoral a nivel nacional. Las atribuciones registrales más importantes de la Junta eran: formar, actualizar, publicar y conservar el Registro General de la República; imprimir y distribuir los títulos electorales a nivel nacional a través de las juntas registrales de provincias; y sortear para cada provincia a 5 mayores contribuyentes de un grupo de 25 para que se constituya la Junta de Registro Provincial. Entre las facultades de organización electoral destacan: sortear para cada provincia a 5 ciudadanos para formar la Junta Escrutadora de Provincia de los 10 ciudadanos elegidos según el grupo al que pertenecían⁹⁹. Entre las facultades en el marco de justicia electoral, tenía conocimiento de las reclamaciones contra los procedimientos de los funcionarios de las juntas de registros y de las juntas escrutadoras; y, podía ejercer jurisdicción disciplinaria sobre las personas que intervenían con carácter oficial en los actos electorales, imponiéndoles multas según el caso. En la siguiente Tabla 21, se presenta las atribuciones y las funciones de la Junta Nacional.

Tabla 21. Atribuciones de la Junta Nacional, 1896

Atribuciones	Funciones
Registrales	<ul style="list-style-type: none"> - Formar, actualizar, publicar y conservar el Registro General de la República. - Distribuir a las juntas electorales de departamento para su verificación. - Remitir una copia del registro a la secretaría del Congreso para el escrutinio general del presidente y vicepresidentes de la república. - Imprimir y distribuir los títulos electorales a nivel nacional a través de las juntas provinciales. - Conservar la matrícula de los contribuyentes de la República formada por el ministerio de Hacienda.

⁹⁹ Los ciudadanos estuvieron clasificados según su ocupación en: 1) propietarios; 2) abogados, ingenieros, médicos, boticarios, profesores y preceptores de instrucción, clérigos, estudiantes y demás profesiones liberales; 3) agricultores y jornaleros; 4) comerciantes; 5) manufactureros, artesanos, mineros y demás industriales (art. 39°, Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896).

	Sortear para cada provincia a 5 mayores contribuyentes de un grupo de 25 para que se constituya la Junta de Registro Provincial.
Organización electoral	- Sortear para cada provincia a 5 ciudadanos para formar la Junta Escrutadora de Provincia de los 10 ciudadanos elegidos según el grupo al que pertenecían. - Elegir para cada departamento al presidente de la Junta Electoral Departamental.
Contencioso electoral	- Conocer de las reclamaciones contra los procedimientos de los funcionarios de las juntas de registros y de las juntas escrutadoras. - Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre las personas que intervengas, con carácter oficial, en los actos electorales; imponiéndoles multas según los casos.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896.

El poder electoral de la Junta Nacional provenía de su facultad de intervenir en el establecimiento de las juntas subnacionales: las juntas de registro provincial, las juntas escrutadoras de provincia y las juntas electorales departamentales. Estas juntas organizaban las elecciones en su jurisdicción, como se señala en la Tabla 22. Además, el poder de la Junta Nacional derivaba de gestionar lo contencioso electoral sobre las faltas cometidas a nivel nacional de las juntas responsables de las elecciones y de las personas.

De las tres juntas subnacionales: de registro provincial, escrutadora de provincia y electoral departamental, la junta de registro provincial era la que concentraba más poder a nivel provincial porque elegía a los delegados para que conformen las juntas electorales departamentales, nombraba a los encargados de las delegaciones distritales de registro y designaba a los miembros de las comisiones receptoras de sufragio para recibir los votos de los sufragantes para la elección del presidente de la República y de los parlamentarios (senadores y diputados) como se observa en la Tabla 22.

Tabla 22. Atribuciones de las juntas subnacionales, 1896

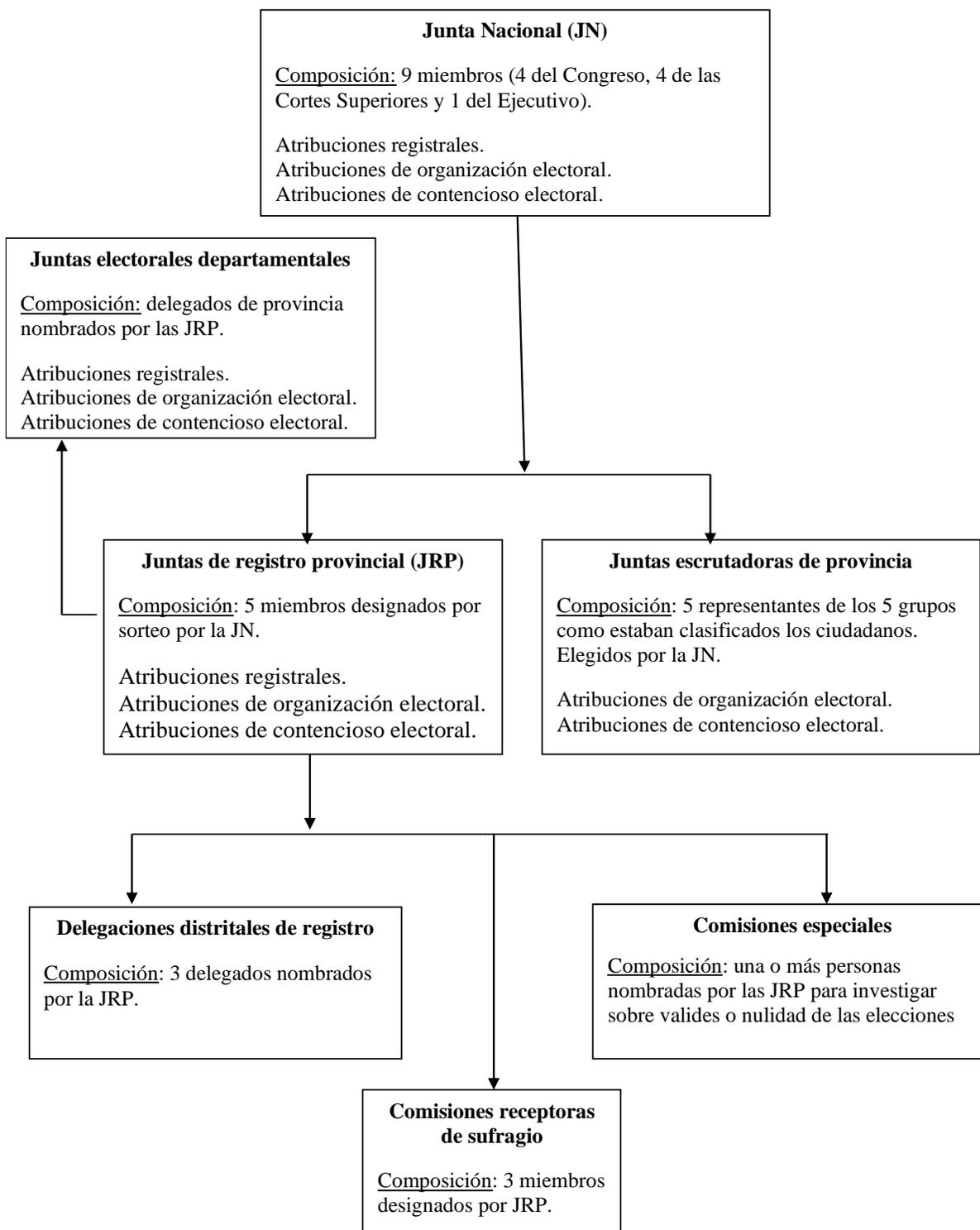
Junta subnacional	Atribuciones	Funciones
	Registrales	-Inscribir a los ciudadanos en el registro. -Nombrar delegados distritales de registro. -Formar, conservar y custodiar el Registro Cívico General de la Provincia. -Remitir copia del registro a la Junta Escrutadora de Provincia y a la Junta Electoral Departamental.

Junta de Registro Provincial		-Distribuir una copia del registro a las comisiones receptoras de sufragio por medio de las juntas escrutadoras provinciales. - Distribuir a los ciudadanos inscritos títulos de elector, que fueron enviados por las juntas departamentales
	Organización electoral	-Nombrar las comisiones receptoras de sufragio. -Nombrar delegados para la formación de las juntas electorales departamentales
	Justicia electoral	-Nombrar comisiones especiales para investigar e informar sobre hechos que reclaman validez o nulidad de los actos electorales.
Junta Escrutadora de Provincia	Organización electoral	-Hacer el escrutinio, publicar los sufragios emitidos en las comisiones receptoras de su dependencia. -Averiguar si los elegidos tienen las calidades y requisitos establecidos por la ley. -Proclamar a los diputados elegidos. -Realizar el escrutinio para senadores y enviar los resultados a la Junta Escrutadora Departamental - Realizar el escrutinio para presidentes y enviar las actas electorales a la secretaria del Congreso por medio de la junta electoral de departamento.
	Justicia electoral	-Resolver los reclamos contra las comisiones receptoras de sufragio por procedimientos irregulares o fraudes cometidos durante el escrutinio. -Resolver como tribunales en primera instancia sobre tachas a los elegidos o electores. -Mandar que se rehagan las elecciones en caso de nulidad, previa declaración de la misma junta.
Junta Electoral de Departamento	Registral	-Formar, actualizar, publicar y distribuir el Registro General Departamental. - Distribuir a los ciudadanos inscritos los títulos de elector, que fueron enviados por la JEN.
	Organización electoral	-Remitir a las juntas de registro provincial la matrícula de contribuyentes de dicha jurisdicción enviadas por la JEN. -Hacer el escrutinio general de las elecciones para senadores (sobre las actas enviadas por las juntas escrutadoras de provincias) proclamar a los elegidos y otorgarles las credenciales respectivas. -Trasladar las actas electorales de las provincias a la secretaria del Congreso para que una Comisión del Congreso califique, regule los votos y proclame presidentes a los que obtengan mayoría absoluta.
	Justicia electoral	- Conocer y decidir sobre los reclamos contra los procedimientos de las juntas provinciales, escrutadoras y de registros. - Sentenciar sobre la validez o nulidad de las elecciones.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896.

A continuación, se expone la estructura del modelo del OE de la Junta Electoral Nacional en la Figura 1, señalando las unidades de la estructura, principalmente las unidades o juntas: junta nacional, juntas electorales departamentales, juntas escrutadoras de provincia y juntas de registro provincial, señalando quienes las componían y que atribuciones tuvieron dichas juntas.

Figura 1. Modelo de OE centralizado-concentrado: Junta Electoral Nacional, 1896



Fuente: elaboración propia a partir de Aguilar (2002a) con algunas modificaciones.

El nuevo diseño del OE centralizado-concentrado representado por la Junta Electoral Nacional trasladó las luchas electorales de los distritos/parroquias y las provincias a la captura de la Junta Nacional (ubicada en la capital del país) mediante el copamiento de sus nueve integrantes. La disputa por la junta era entre el titular del ejecutivo y los parlamentarios del Congreso (senadores y diputados). Aunque el ejecutivo terminaba imponiéndose sea con el apoyo de los legisladores o con el apoyo de los representantes de la Corte Suprema. Con relación a este último, los vocales apoyaban debido a que su nombramiento tenía origen en la propuesta que hacía el ejecutivo para que el legislativo nombre sobre la doble terna que enviaba (art. 126º, Constitución de 1860). Sin embargo, algunas veces el ejecutivo no lograba “capturar” la Junta Nacional; en esas situaciones la disolvía como ocurrió en los años de 1899 y de 1911 (Basadre, 1986; 1983, t. vii y viii; Miro Quesada, 1961).

En la Cámara de Diputados en 1912, cuando se abordaba el reemplazo del modelo centralista de la Junta Electoral Nacional, el dictamen en minoría expuso, en relación con los sorteos que había realizado la Junta Nacional para conformar las juntas electorales subnacionales que por diversos medios “siempre éstas resultaban al fin, por regla general, constituidas por personas gratas a esa mayoría de la junta nacional” y por medio de sus representantes volvían “a imponer las elecciones” (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario*, 1912: 83). Por consiguiente, los candidatos luchaban por obtener “los llamados elementos legales” para ganar las elecciones (*Ibidem*).

La Junta Electoral Nacional permaneció como organismo electoral por 16 años, desde 1896 hasta 1912, período en el que organizó las elecciones presidenciales cada cuatro años: 1899, 1903, 1904 (porque murió el presidente elegido en 1903), 1908, 1912 (aunque en este año se anularon las elecciones) y las elecciones parlamentarias por tercios cada dos años. Es decir, la Junta Electoral Nacional tuvo una labor permanente y activa. En definitiva, la lucha por el gobierno, en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX fue entre élites en defensa de sus intereses personales y de grupo (limeña y subnacionales), siempre con

el dominio de la élite centralista limeña, aunque para dominar tuvo que negociar, a menudo, con las élites subnacionales¹⁰⁰.

Por último, la Junta Electoral Nacional organizó la primera elección presidencial en 1899. En ese año, el agente de cambio institucional, el presidente Nicolás de Piérola, impuso como candidato presidencial a Eduardo López de Romaña, en coalición electoral con el Partido Civil. Romaña, con el respaldo del presidente y de la coalición electoral, ganó la presidencia de la República con el 96.5% de los votos (Tuesta, 2023). Desde el año 1903 el Partido Civil, quien apoyó en el Congreso la aprobación de la Junta Electoral Nacional, ganó las elecciones sucesivamente hasta 1912.

¹⁰⁰ Víctor A. Belaunde, diputado por Arequipa entre 1931-1936, denunció como había sido la relación política entre la élite centralista y provincial, señalando: “el centralismo logra las líneas generales de su política con el apoyo de los caciques provinciales en el Congreso, y los caciques provinciales, a trueque de ese apoyo, consiguen el subprefecto que les permite arrebatar a los indígenas sus tierras, comprar a precio vil las lanas, contrabandear alcohol y atender a sus intereses personales” (Belaúnde, 1987, t. iii: 30).

CAPÍTULO IV. CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN MODELO DE OE DESCENTRALIZADO: ASAMBLEA DE MAYORES CONTRIBUYENTES, 1912

En este capítulo se explica el segundo caso de cambio institucional del modelo de organismo electoral (OE) por *reemplazo*; el cambio fue del modelo de OE centralizado-concentrado de la Junta Electoral Nacional (JEN) hacia el modelo de OE descentralizado por asambleas de mayores contribuyentes a nivel de las provincias que se formalizó en 1912 por una ley transitoria durante el gobierno de Guillermo E. Billinghurst (1912-1914), quien llegó a la presidencia por aclamación y apoyo de la población, pero sin el respaldo de un partido político. Billinghurst fue elegido presidente por elección en el Congreso y no como resultado de un proceso electoral organizado por el OE de la JEN.

La sociedad peruana se reconfiguraba con la ampliación de la clase media y, principalmente, con el advenimiento de la clase obrera como consecuencia del crecimiento económico continuo desde el gobierno de Nicolás de Piérola (1895-1899)¹⁰¹. La clase media había aumentado como efecto del crecimiento de la burocracia, la presencia de pequeños y medianos negocios (por el incremento del comercio de importación), la presencia de pequeñas manufacturas como de muebles, bebidas, tabacos, jabones, calzados, velas, fósforos, cigarrillos, sodas, cervezas, panaderías, fábricas textiles, entre otras, instaladas mayormente en las grandes ciudades como Lima, Arequipa, Trujillo, Cusco y otras ciudades. (Basadre, 1983, t. vii y viii). La clase obrera había iniciado su formación en las manufacturas antes mencionadas y, especialmente, en los centros fabriles instalados en Lima como Vitarte, creada en 1871, La Victoria, fundada en 1898; Santa Catalina, establecida en 1899, El Inca, instalada en 1904 y otras (Basadre, 2005, t. 11-12).

En consecuencia, los cambios también se habían manifestado en la organización de los trabajadores; un hito fue la separación de la Sociedad Obrera de Panaderos Estrella del Perú de la Confederación de Artesanos, ocurrido en 1904. La sociedad de panaderos, al separarse, había

¹⁰¹ El crecimiento económico se expresó, principalmente, en el aumento del comercio de exportación de productos diversos que en general había alcanzado de 3,073 millones de libras peruanas en 1899 a 9,138 millones en 1913 (Contreras y Cueto, 1999: 168).

iniciado un proceso de sindicalización obrera siguiendo el anarquismo, corriente política que tuvo como guía en el Perú al intelectual Manuel González Prada. Asimismo, desde inicios del siglo XX, en Lima y en el puerto del Callao un amplio sector de los trabajadores como cocheros, panaderos, curtidores, matanceros, cigarreros, motoristas y conductores, jornaleros, descargadores, obreros textiles, entre otros, habían incrementado sus protestas y huelgas exigiendo aumento de salarios, mejores condiciones de trabajo, protestando contra los accidentes de trabajo y otras reivindicaciones (Sulmot, 1980; Basadre, 2005, t. 12-13).

Lima era la ciudad más próspera del país y su población había aumentado por el crecimiento demográfico y, principalmente, por el fenómeno de la migración; según el censo de 1908, la ciudad de Lima tenía 172,927 habitantes, de ellos el 58.5% no había nacido en Lima y cerca del 10% de la población de la capital había nacido en el extranjero (Contreras y Cueto, 1999: 178). Es decir, la ciudad de Lima estuvo poblada por una mayoría de migrantes de las diferentes regiones del país.

Las élites políticas (limeña, de las provincias y departamentos de la costa y de la sierra) continuaban encerradas en sus círculos aristocráticos, principalmente, la élite limeña. Los partidos políticos: Partido Civil, Constitucional, Demócrata y el nuevo Partido Liberal, fundado por Augusto Durand en 1902, seguían siendo de élite o notables cuando la sociedad peruana había expresado cambios, aunque el país seguía siendo rural y agrícola.

Las reglas del sistema electoral, con respecto a quienes podían sufragar, estuvieron restringidas, desde 1895, a los ciudadanos varones casados y mayores de 21 años, que sabían leer y escribir, y que estuvieran inscritos en el registro cívico (Ley del 12 de noviembre de 1895). Para 1912 el número de sufragantes inscritos en el registro electoral fue de 143,766 (*Diario de los Debates del Congreso, legislatura ordinaria y extraordinaria*, 1912). El sufragio era directo y público; el voto se emitía en dos cédulas iguales en las que se escribía el nombre y el cargo del elegido o de los elegidos y la fecha del voto o las cédulas podían estar impresas y solo debían marcarse, una cédula se entregaba a la comisión receptora de sufragio para el escrutinio y la otra se quedaba con el votante como comprobante de haber votado por su candidato (art. 6° y 57°, Ley del 20 de noviembre de 1896).

Las reglas electorales, con respecto a la competencia electoral, seguían siendo las mismas que se habían registrado en la Constitución de 1860. Como se expuso en el capítulo anterior, los candidatos para ser diputado, senador o presidente de la República debían ser ciudadanos peruanos nacidos en el país; las diferencias para cada cargo era la edad: para ser diputado se debía haber cumplido, mínimo, 25 años y para ser senador y/o presidente se exigía 35 años o más; otra diferencia era en el pago de la renta: al candidato presidencial no se exigía ninguna renta, pero para ser senador debía pagar mil pesos de renta anual y para ser diputado quinientos pesos, pero si eran profesores se exceptuaba este requisito (art. 47°, 49 y 79°, Constitución de 1860).

Asimismo, la renovación presidencial era cada cuatro años, se elegía para el titular del ejecutivo y para dos vicepresidencias, y no podían ser reelegidos sino después de un período presidencial (art. 85° y 88°, Constitución de 1860). Los representantes del Congreso se renovaban cada dos años, la renovación era por una tercera parte de cada cámara (senadores y diputados); los congresistas podían ser reelectos (art. 58°, Constitución de 1860). Igualmente, se seguía eligiendo un diputado propietario y uno suplente por cada treinta mil habitantes, o por cada fracción que pase de quince mil, o por cada provincia, aunque su población no tuviera esa cantidad de habitantes. También, se elegía hasta cuatro senadores propietarios y cuatro suplentes por cada departamento que tuviera más de ocho provincias y como mínimo un senador propietario y uno suplente por cada departamento que tuviera una provincia, o por cada provincia litoral (art. 46° y 48°, Constitución de 1860). Los diputados y senadores eran elegidos por “mayoría de votos” (art. 71° y 78°, Ley del 20 de noviembre de 1896) y el presidente se elegía por mayoría absoluta de votos (art. 81°, Constitución de 1860).

En ese panorama de cambios sociales, de partidos políticos encerrados en sus círculos de élites y de reglas electorales, se expone la presencia de los factores causales para el reemplazo del modelo de OE centralizado-concentrado en la JEN hacia un modelo descentralizado por las asambleas de mayores contribuyentes a nivel provincial. En primer lugar, se muestra que la captura de la JEN fue la condición antecedente que impulsó la apertura de la coyuntura crítica. En segundo lugar, se aborda el factor explicativo presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo impulsado por una gran movilización popular, ocurrido en el contexto electoral de

1912, que anuló las elecciones presidenciales perturbando sustancialmente la transferencia del mandato presidencial del gobierno de Augusto B. Leguía, explorando los mecanismos de amenaza/oportunidad, difusión, represión y radicalización de la contienda política transgresiva. En tercer lugar, se expone la presencia del factor agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, representado por Guillermo E. Billinghurst; se examina las actividades que realizó antes de llegar al gobierno y promover el cambio institucional; y, se explora el tipo de discurso que utilizó como agente de cambio del modelo del OE. En cuarto lugar, se describe la presencia del factor gobierno de coalición; se presenta la conformación del gabinete ministerial señalando los partidos políticos que integraron y el momento en que el presidente invitó a los partidos a integrar su gabinete. Por último, en quinto lugar, se presenta el nuevo modelo de OE descentralizado por asambleas de mayores contribuyentes a nivel de las provincias.

4.1. Condiciones antecedentes

Se examina la captura de la Junta Electoral Nacional (JEN) por la élite en el gobierno como la condición antecedente a la coyuntura crítica. La captura se expresa en la influencia del gobierno sobre las atribuciones de la JEN, principalmente dirigida hacia el colegiado de la Junta Nacional con el objetivo de tener ventajas en los procesos electorales. Cuando el gobierno no podía capturar la JEN la disolvía, como ocurrió en 1899 y en 1911.

Desde 1896 hasta 1912 la JEN organizó los procesos electorales para las autoridades nacionales (presidentes y parlamentarios). Durante ese período, cinco presidentes gobernaron el país: Nicolás de Piérola (1895-1899), Eduardo López de Romaña (1899-1903), Manuel Candamo (1903-1904), José Pardo (1904-1908) y Augusto B. Leguía (1908-1912); todos estos presidentes ganaron las elecciones por coalición electoral. Es importante resaltar que el Partido Civil estuvo presente en todas las coaliciones electorales; si bien el Partido Civil secundó al Partido Demócrata en las coaliciones electorales y de gobierno en 1895 y 1899, las lideró en 1903, 1904 y 1908. Es decir, el Partido Civil gobernó desde 1903 hasta 1912 de manera sucesiva. En la Tabla 23, se expone las coaliciones de gobierno y los partidos políticos que lo conformaron.

Tabla 23. Coaliciones electorales y presidentes elegidos, 1899-1912

No.	Período de gobierno	Coalicción electoral	Presidente	Filiación política
1	1895-1899	-Partido Demócrata -Partido Civil -Partido Unión Cívica	Nicolás de Piérola	Partido Demócrata
2	1899-1903	-Partido Demócrata -Partido Civil	Eduardo López de Romaña	Demócrata/Civil
3	1903-1904*	-Partido Civil -Partido Constitucional	Manuel Candamo	Partido Civil
4	1904-1908	-Partido Civil -Partido Constitucional -Unión Cívica	José Pardo y Barreda	Partido Civil
5	1908-1912	-Partido Civil -Partido Constitucional	Augusto B. Leguía	Partido Civil

Elaboración propia sobre Basadre (1983: vii y viii); Miro Quesada (1961)

*Manuel Candamo falleció el 7 de mayo de 1904.

La Junta Nacional, unidad central de la JEN instalada en la capital del país, como se expuso anteriormente, concentró toda la administración electoral, desde elaborar el Registro General de la República hasta resolver quejas contra los integrantes de las juntas de registro y escrutadora de todo el territorio, pasando por establecer las juntas de registro, escrutadoras y electorales para todo el país. La concentración de la autoridad electoral en la Junta Nacional incentivó a toda la élite política, del gobierno y oposición, a luchar por tener mayoría de representantes en la Junta porque poseer el “elemento legal” garantizaba ganar las elecciones (Basadre, 1983, 1980; Miro Quesada, 1961).

La JEN, desde su creación en 1896 hasta su reemplazo en 1912, había sido capturada por la élite en el gobierno, y sino la conseguía la disolvía. Un caso de disolución de este organismo electoral sucedió en el contexto de las elecciones presidenciales de 1899, cuando el presidente de la Junta Nacional, Manuel Pablo Olaechea, demócrata y representante del ejecutivo fue censurado porque las listas de los mayores contribuyentes se habían elaborado irregularmente y Olaechea había renunciado (Basadre, 1983, t. viii)¹⁰². Frente a esta situación, el presidente Piérola disolvió

¹⁰² Años más tarde, Guillermo A. Seoane, ex ministro de Cáceres y representante de las Cortes Superiores, en 1899, mencionó que: “[...] esas listas de mayores contribuyentes no se formaron ni aprobaron por nosotros” (en Aguilar, 2002: 25).

la JEN por decreto ley en abril de 1899, dejando en incertidumbre el proceso electoral en curso y abandonando las denuncias sobre asuntos electorales sin resolver, como fue el caso de la provincia de Huancavelica donde faltaba resolver la denuncia por nulidad sobre la instalación de la junta de registro y departamental (Aguilar, 2002a: 25).

La disolución de la JEN por Piérola ocasionó la protesta de sus colaboradores más cercanos como de Billingham, quien era el primer vicepresidente del gobierno de Piérola; y, de Augusto Durand, quien había luchado al mando de Piérola durante la Guerra Civil (1894-1895) contra el régimen militar de Cáceres (Basadre, 1980, 1983; Miro Quesada, 1961: 372). También, algunos partidos se habían retirado del proceso electoral de 1899, como fue el caso del Partido Constitucional (Aguilar, 2002a: 25). Pero nada impidió que las elecciones se realizaran y el candidato de la coalición demócrata-civil, Eduardo López de Romaña (que en ese momento simpatizaba con el Partido Demócrata) ganara las elecciones presidenciales; según el resultado electoral, con el 97% de los votos válidos (Tuesta, 2001: 611).

Cuando López de Romaña asumió el gobierno, a menos de dos meses de ser presidente, reformó el diseño de la JEN (aun cuando se encontraba disuelta) con relación a los requisitos para ser miembro de la Junta Nacional; de la exigencia de cumplir con los mismos requisitos para ser senador se cambió a exigir los requisitos para ser diputado; lo que significó bajar el nivel de los requerimientos: de pagar una renta de 1000 pesos a 500 pesos y de exigir tener 35 años a 25 años como mínimo (Ley del 23 de octubre de 1899). Después de la reforma, la JEN se había restituido con nuevos integrantes siendo el presidente de la Junta Nacional Carlos de Piérola, representante del Partido Demócrata, y la JEN había reiniciado sus funciones en 1900 (Basadre, 1983, t. viii; Miro Quesada, 1961: 307).

En 1902, la Junta Nacional se había renovado con el predominio de la coalición civil-constitucional, después de la ruptura de la coalición política demócrata-civil. Sin embargo, la renovación de la Junta Nacional había sido cuestionada por carecer de legalidad. Según la denuncia del Partido Demócrata los representantes de las Cortes Superiores habían sido elegidos a imposición del Ministerio de Justicia, no había representantes de la Cámara de Diputados en la Junta y se había omitido la representación minoritaria del Senado. La Cámara de Diputados

también había cuestionado y declaró de “ilegal” a la Junta y que era “una amenaza a la libertad” (Basadre, 1983, t. viii: 50-51).

Asimismo, en el contexto de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1903, en la Comisión calificadora del Congreso, la comisión en minoría pidió la anulación de las elecciones mencionando que el gobierno se había apoderado de la JEN de manera irregular; al respecto, el congresista Joaquín Capelo, en sesión del 9 de agosto de 1903, reveló con “sorpresa” que la totalidad de los 480 miembros de las juntas de registro, correspondiente a 96 provincias del país, eran todos partidarios civilistas (Aguilar, 2002: 28)¹⁰³; y, el senador Manuel A. Rodulfo, en sesión del 19 de agosto de 1903, señaló que era “una cosa nunca vista” que la renovación de los dos tercios de ambas cámaras del legislativo corresponda a un solo partido, refiriéndose al Partido Civil (Basadre, 1893, t. viii: 93).

La captura de la JEN por la coalición civil-constitucional, con el predominio de los civilistas, ocasionó que candidatos opositores al gobierno abandonen la carrera electoral; por ejemplo, en el contexto electoral de 1904, Piérola retiró su candidatura presidencial comunicando a los comités provinciales que debían abstenerse a votar en las elecciones, mencionando: “nuestro deber nos prohíbe tomar parte en la hiriente burla del sufragio que va a consumarse” (Basadre, 1983, t. viii: 119). También, los candidatos a las cámaras del legislativo se retiraban cuando la Junta Nacional elegía a los integrantes de las juntas subnacionales solo con partidarios del gobierno; al respecto, el civilista Germán Arenas cuenta en sus memorias que, cuando fue candidato para la diputación por la provincia de Huari, en 1905, su contendor se había retirado porque los miembros de las juntas de registro y escrutadora eran adherentes suyos y, al quedar como único candidato, fue elegido diputado (Arenas, 1941: 24-25)¹⁰⁴.

¹⁰³ Este hecho era poco probable que suceda porque las juntas de registro se elegían por sorteo según la norma (art. 19º, inc., 4 de la Ley del 20 de noviembre de 1896).

¹⁰⁴ Esta situación de captura de la JEN, provocó protestas contra la Junta Electoral y contra el gobierno; por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 1904 una “turba tumultuosa” protestó frente a la Junta Nacional cuando sesionaba (*El Comercio*, 12 de julio de 1904); y, en el contexto de las elecciones presidenciales de 1908, Augusto Durand, montonero y líder del Partido Liberal, volvió a sublevarse, el 1 de mayo de 1908, desconectando el servicio eléctrico y dejando a oscuras la capital del país, pero cuando se dirigía a su región de Huánuco fue derrotado y los integrantes de los comités directivos de los partidos Demócrata y Liberal fueron perseguidos y apresados, asimismo, otros personajes como el director de La Prensa, Alberto Ulloa, opositor al gobierno, habían sido detenidos (Basadre, 1983, t. viii; Miro Quesada, 1961).

Cuando el civilista Augusto B. Leguía llegó al gobierno en 1908¹⁰⁵ presentó un proyecto de reforma electoral provisional para efectuar las elecciones parlamentarias en mayo de 1909. La iniciativa legislativa “nació de un acuerdo entre el Gobierno y los diversos partidos, sin excluir a los de la oposición” (Basadre, 2005, t. 12: 210). El proyecto que reformaba el diseño de la JEN tenía el objetivo de eliminar la influencia del gobierno. En ese contexto de convivencia política, se aprobó la reforma electoral como una “ley transitoria”: Ley No. 861, promulgada el 25 de noviembre de 1908. Aunque el acuerdo político duraría poco tiempo.

Por la Ley No. 861, se derogó a los cuatro representantes de las Cortes Superiores en la Junta Nacional a favor del Poder Legislativo para que tuviera ocho representantes en la Junta, además el Congreso podía elegir a sus representantes “de dentro ó fuera de su seno”, y se ratificó que el ejecutivo siguiera teniendo un representante en la Junta (art. 1º, Ley-861). Es decir, el balance de poderes que se expresaba en la Junta Nacional, aunque fuera en apariencia, se quebró y se dio mayor poder al Congreso en la dirección de la JEN. También, la reforma facultó a la Junta Nacional a determinar quiénes eran los mayores contribuyentes, atribución que era del Ministerio de Hacienda. Además, la ley dio la condición de “inamovible” a los integrantes de las juntas de registro y no podían “ser tachados por motivo alguno” (art. 1º, 2º y 6º, Ley-861). En síntesis, con la ley transitoria se empoderó al Congreso sobre la Junta Nacional y sobre la formación de las juntas de registro a nivel provincial. Si bien la Ley No. 861 tuvo un carácter temporal para las elecciones del tercio legislativo de 1909 esa ley se prorrogó para las elecciones del tercio parlamentario de 1911, facultado por la Ley No. 1286 del 8 de octubre de 1910.

En el contexto de las elecciones del tercio parlamentario de 1911, la JEN estuvo compuesta por tres civilistas, dos constitucionalistas, un cívico, un liberal, un independiente y el delegado del gobierno (Basadre, 2005, t. 12: 259); prácticamente Leguía estuvo en desventaja porque los representantes civilistas y constitucionalistas no eran del grupo que lo apoyaban. Aunque Leguía era presidente por la coalición civil-constitucional, una facción de ambos partidos fueron oposición a Leguía. Esta oposición se había formado al poco tiempo que Leguía asumiera el

¹⁰⁵ En 1908, la representación legislativa en ambas cámaras era: 129 civilistas, 29 constitucionales, 8 demócratas y 2 liberales y el resultado de las elecciones del tercio parlamentario también había favorecido a la alianza civil-constitucional (Basadre, 2005, t. 12: 212)

gobierno porque éste había manifestado independencia al momento de gobernar. En 1909 se había creado un grupo civilista antileguísta denominado el “bloque” a la que se unieron otras facciones opositoras a Leguía, como sucedió en 1911 cuando se pactó una alianza civil-constitucional-liberal convirtiendo el “bloque” en un grupo opositor multipartidista (Miro Quesada, 1961: 373; Basadre, 2005, t. 12: 260). Este grupo el “bloque”, entre 1911 y 1912, se había enfrentado enérgicamente al gobierno de Leguía frenando las iniciativas políticas del gobierno (Basadre, 2005, t. 12: 262).

En ese contexto, el presidente Augusto B. Leguía, que no tenía mayoría parlamentaria ni mayoría en la Junta Nacional y, luego que, según sus cálculos, el resultado electoral no favorecería a su gobierno, disolvió la Junta Electoral en 1911, con el objetivo que la renovación del tercio parlamentario le sea favorable (Basadre, 2005, t 12: 259-260). Las elecciones parlamentarias se efectuaron en mayo de 1911 sin la Junta Nacional, solo con la vigilancia de las juntas departamentales y provinciales.

Con el resultado electoral a favor del gobierno, Leguía había conseguido mayoría parlamentaria (Basadre, 2005, t 12: 261); por consiguiente, había debilitado a la oposición. La intervención de Leguía en las elecciones del tercio parlamentario había sido censurada hasta por sus compañeros de partido; por ejemplo, el civilista Germán Arenas señaló que la intervención del gobierno, en las elecciones de 1911, había sido “descarada”; los subprefectos (elegidos para la ocasión) y los gendarmes habían impuesto la “voluntad del Gobierno” y habían dispuesto que individuos atacaran “a mano armada a los miembros de las Juntas Receptoras de Sufragio” (opositoras al gobierno) y destruyeran las ánforas (Arenas, 1941: 60).

En la legislatura ordinaria de 1911 se presentó a la Cámara de Senadores un proyecto de reforma electoral, entre otras, para modificar la composición de la Junta Nacional, también con integrantes de la Corte Suprema. Sin embargo, esta propuesta no se aceptó, pero por la Ley No. 1533 del 18 de enero de 1912 se extendió la condición de “inamovible” a los integrantes de las juntas escrutadoras, la formación de las listas de mayores contribuyentes pasaron a cargo del Oficial Mayor de la JEN, ya no podían ser empleados de la JEN representantes del Congreso ni los empleados del Poder Ejecutivo y los miembros de la Junta Nacional podían ser acusados por

infracciones cometidas en materia electoral por cualquier candidato o ministerio público o acción popular ante la Corte Suprema (art. 7º, 8º, 16º-17º y 23º, Ley-1533). Esta última reforma ponía en riesgo la permanencia y seguridad de los integrantes de la Junta Nacional porque en cualquier momento podían ser retirados o denunciados según el interés del gobierno y era otra forma de influir en las decisiones de los integrantes de la Junta Nacional.

Por último, la captura de la JEN, principalmente por los gobiernos del Partido Civil desde 1902 hasta 1912, período en la que ganaron todas las elecciones sucesivamente (Aguilar, 2002a: 26), cerrando el paso a las aspiraciones de otros partidos políticos de llegar al poder, incluida la manipulación de las reglas de organización electoral, condujeron a la idea de que los OE eran meros instrumentos de poder al servicio del gobierno. Fueron estos eventos de captura y cambios institucionales que incitaron el malestar en las élites políticas opositoras y generaron la idea de cambiar el modelo del organismo electoral. En la Cámara de Diputados, en 1912, durante el proceso del cambio institucional del OE de la JEN, se reveló como este ente electoral había organizado las elecciones; por ejemplo, con relación a la conformación de las juntas de registro y escrutadora, se mencionó que por diversos medios “siempre éstas resultaban al fin, por regla general, constituidas por personas gratas á [sic] esa mayoría de la junta nacional” y por medio de sus representantes volvían “á [sic] imponer las elecciones” (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario*, 1912: 83).

4.2. Contexto de crisis del poder ejecutivo

El contexto de crisis del poder ejecutivo fue motivado por el surgimiento inesperado de una gran movilización popular en el contexto de las elecciones presidenciales en 1912, trasgrediendo el orden constitucional. La expresión violenta de la movilización popular anuló las elecciones perturbando sustancialmente la transferencia del mandato constitucional del titular del ejecutivo; gobernaba el país Augusto B. Leguía, representante del Partido Civil.

En el contexto de las elecciones presidenciales de 1912, los partidos políticos más importantes eran los partidos Civil, Constitucional y Demócrata, pero se encontraban en crisis intrapartidaria, esta situación se expresó en la división de los partidos en facciones. En el Partido

Civil existía dos facciones: una conocida como “tradicional” que estuvo liderada por Antero Aspíllaga y que apoyaba al gobierno de Leguía, y otra denominada “independiente” dirigida por Enrique Barreda y Osma que era oposición al gobierno de Leguía. El Partido Constitucional también se encontraba fraccionado en dos: una facción apoyaba el gobierno de Leguía y estuvo acaudillado por el general Cáceres y la otra facción era opositora a Leguía y estuvo guiado por el general Pedro Muñiz. Asimismo, el Partido Demócrata desde 1899 se hallaba dividido en: una facción agrupada bajo el liderazgo de Piérola y la otra formada alrededor de Billinghamurst (Miro Quesada, 1961: 402-404). Una división importante de este partido sucedió en 1902, cuando una facción liderada por el montonero Augusto Durand se apartó de Piérola para formar el Partido Liberal; este partido al igual que los otros representaba a un sector de la élite política.

A pesar de esa situación, para las elecciones presidenciales de 1912 los partidos y las facciones políticas opositores al gobierno civilista de Leguía (la facción independiente del Partido Civil, una facción del Partido Constitucional, el Partido Liberal e inclusive el Partido Demócrata)¹⁰⁶ intentaron coaligarse electoralmente para presentar una sola candidatura, sin embargo, no tuvieron éxito (Basadre, 1983, t. viii: 392-393). Este intento de coalición electoral era una respuesta al poder de Leguía, quien había capturado el organismo electoral (JEN) y había desplazado a la élite política opositora en el Parlamento.

En ese panorama político, Leguía y una facción del Partido Civil que gobernaba con éste, inscribió al civilista Antero Aspíllaga como su candidato presidencial. Al ser Aspíllaga el único candidato inscrito y tener capturada la JEN se pensó que era el ganador indiscutible. No obstante, a menos de un mes de las elecciones, emergió la candidatura del ex demócrata Guillermo E. Billinghamurst de manera espontánea impulsado por un sector de la población, especialmente, de la población de Lima. Este movimiento electoral fue apoyado por los partidos

¹⁰⁶ La oposición al gobierno civilista de Leguía se gestó desde su intentó de repartir las curules del parlamento entre los partidos aprovechando las elecciones del tercio legislativo de 1909; siendo refutado de “antidemocrático” por sus antiguos aliados que lo encumbraron a la presidencia en 1908 (Miro Quesada, 1961: 390), principalmente por las facciones de los partidos que se apartaron de los partidos más tradicionales. El rechazo al gobierno de Leguía llevó a que los demócratas dieran un golpe de Estado el 29 de mayo de 1909, pero no tuvieron éxito. Siendo las consecuencias de dicho suceso el apresamiento y persecución a los demócratas y liberales y la destrucción y cierre del diario *La Prensa*, que dejó de funcionar por más de un año (Miro Quesada, 1961: 393).

y facciones políticas opositores al gobierno de Leguía porque el candidato Aspíllaga era el candidato del gobierno.

Billinghurst, frente a la contingencia que lo postulaban como candidato presidencial, asumió la candidatura como una *oportunidad* de competir por la presidencia; aspiración que había tenido desde 1899 cuando era el primer vicepresidente de Piérola, aunque éste no le había apoyado por favorecer a Eduardo López de Romaña (candidato de la coalición civil-demócrata). De esta manera imprevista, Billinghurst ingresó a la competencia electoral e inició su candidatura solicitando al gobierno a través de un memorial, enviado el 9 de mayo de 1912, que vuelva a convocar a nuevas elecciones porque la mayoría de los ciudadanos no se había inscrito en el registro electoral por el corto plazo que se había dado para la inscripción y, al mismo tiempo, había criticado a la entidad electoral de la Junta Electoral Nacional señalando que estaba “al servicio de intereses personales de los partidos” (Basadre, 1983, t. viii: 395).

Frente a la indiferencia del gobierno y de la JEN a la solicitud de resolver el problema de la inscripción en el registro electoral, el Comité Organizador de la candidatura de Billinghurst, dirigido por el poeta y escritor Abraham Valdelomar (Gonzales, 1999), convocó a una manifestación. A la manifestación ocurrida el 19 de mayo en la Alameda de los Descalzos, ubicada en el distrito limeño del Rímac, donde según el diario *La Prensa* habían asistido 20,000 manifestantes (*La Prensa*, 19 de mayo de 1912, edición extraordinaria) que representaban el 15% de la población de Lima (Torrejón, 2006: 20); esta cantidad de concurrencia a una manifestación había “impactado” a la población porque “nunca” se había visto “una movilización tan grande” (Basadre, 1983, t. viii: 395).

Además, durante la movilización popular, se expresaron novedosos repertorios como la exhibición de un pan grande con un cartel que señalaba que sería vendido a cinco centavos si Billinghurst llegaba a la presidencia y se mostraba otro pan “diminuto” en cuyo cartel se mencionaba que el precio sería de veinte centavos si ganaba Aspíllaga; desde ese momento Billinghurst había sido identificado como “Pan Grande” (Gonzales, 1999: 156; Basadre, 1983, t. viii: 395). La movilización había escalado hasta ocasionar situaciones de agresiones con los partidarios de Aspíllaga, quien el mismo día había realizado el cierre de su campaña electoral.

La candidatura de Billinghurst fue apoyada por un gran sector de la sociedad, principalmente por la naciente clase obrera y clase media asentadas en Lima y por los partidos y facciones políticas opositores al gobierno de Augusto B. Leguía. El apoyo de la clase trabajadora a Billinghurst se expresó, según declaración de los obreros, porque representaba “las legítimas aspiraciones de la gran masa ciudadana de nuestra patria” y que no podían “permanecer silenciosos, ante la comedia eleccionaria” que pretendía “llevarse a cabo en toda la República” (*La Prensa*, 16 de mayo de 1912, en Gonzales, 1999: 156). La simpatía de la clase obrera hacia Billinghurst había iniciado cuando éste, al ser alcalde de la ciudad de Lima (1909-1910), había realizado obras en beneficio de la población como higienizar algunas zonas de viviendas aglomeradas, emprender obras de agua potable y construir algunas casas para obreros, entre otras obras (Basadre, 1983, t. viii). Las simpatías a Billinghurst también se habían expresado en otras ciudades del país como en Callao, Cusco, Arequipa, Mollendo, Cajamarca y otras (Gonzales, 1999: 157-158).

El apoyo que recibió Billinghurst de los grupos políticos opositores al gobierno de Leguía fue por rechazo, siguiendo a Basadre (1983, t. viii) y Miro Quesada (1961), esta oposición se había originado desde el inicio de su mandato porque gobernó imponiendo su voluntad con características dictatoriales, persiguiendo y apresando a los políticos opositores (principalmente a los demócratas y liberales, incluido a académicos como a José de la Riva-Agüero y Osma); había “allanado” a la prensa como fue el caso de la destrucción de la maquinaria de *La Prensa* (que la dejó paralizada por más de un año); había disuelto la Junta Nacional, unidad central del organismo electoral (JEN), barriendo a los representantes de la facción civil y constitucional que eran opositores a Leguía y que dominaban la junta. Esta forma de gobernar de Leguía hizo que en el parlamento se formara un grupo multipartidista opositor a Leguía, denominado el “bloque” para frenar las políticas de Leguía (Basadre, 1983, t. viii; Miro Quesada, 1961).

El apoyo de los grupos políticos opositores a Leguía a la candidatura de Billinghurst fue fundamental porque inclinó la balanza política hacia la demanda de la movilización popular para que se anularan las elecciones, pero también para que la situación retornara al marco legal; esta postura de los políticos opositores a Leguía se expresó en un acuerdo firmado por los representantes de las agrupaciones políticas: Civil independiente, Constitucional disidente y

Partido Liberal como se expone en la Tabla 24. En el acuerdo político se declaró: “que el problema presidencial se resuelva de conformidad con las aspiraciones de la opinión pública y dentro de las prescripciones de la Constitución y de las leyes”¹⁰⁷.

Tabla 24. Agrupaciones políticas que firmaron acuerdo para solucionar la crisis de 1912

Filiación política	Nombre de representante
Civil independiente	Enrique de la Riva Agüero
Civil independiente	Enrique Barreda
Partido Liberal	Ricardo Flórez
Partido Liberal	Wenceslao Valera
Constitucional, facción disidente	David Matto
Constitucional, facción disidente	Pedro E. Muñiz

Fuente: elaboración propia sobre Basadre, 1983; Miro Quesada, 1961; Gonzales, 1999.

Los simpatizantes de Billinghurst en Lima (obreros, artesanos, profesionales, comerciantes, estudiantes, mujeres, entre otros.) se organizaron en clubes; el 19 de mayo de 1912 *La Prensa* publicó una lista de 42 clubes políticos que se habían creado para apoyar a Billinghurst entre los que se especificó: el Club Juventud Universitaria, Club Libertad Billinghurst, Pueblo de Miraflores, Artesanos Billinghurst, Textil Progreso, Juventud Obrera Billinghurst, Club de exportadores, Club de Panaderos; Club Motoristas y Conductores de Tranvía Eléctrico, Club Libertad Primero de Mayo, Comité de Señoras de La Victoria, entre otros (Gonzales, 1999: 164). Torrejón (2006: 33) señala que fueron “60 clubes” los que apoyaron a Billinghurst en la ciudad de Lima.

Ante la negativa de la Junta Electoral Nacional de dar solución al problema del registro electoral de los ciudadanos y seguir con la gestión del proceso electoral, el movimiento popular se *radicalizó* y, el 21 de mayo, un grupo de dirigentes representando a “60 clubes” políticos (Torrejón, 2006: 22) convocó a un “paro general” para los días de las elecciones (25 y 26 de mayo) y declaró la nulidad de las elecciones porque los llamados “elementos legales” estaban controlados por el gobierno (Basadre, 1983, t. viii: 397). Los trabajadores de algunos sectores de la producción se adelantaron en paralizar la ciudad; por ejemplo, el día 24, los gremios de

¹⁰⁷ Acuerdo publicado en *La Prensa*, Lima, 24 de mayo de 1912 (Gonzales, 1999: 157).

panaderos y carniceros pararon sus labores dejando a la población desabastecidos; asimismo, los motoristas y conductores paralizaron el servicio de transporte en la ciudad. Frente a esta radicalización, la respuesta del gobierno fue reforzar la seguridad de la ciudad con la gendarmería y el ejército (Torrejón, 2006: 23-25).

En las jornadas del paro general¹⁰⁸ de los días 25 y 26 de mayo¹⁰⁹ la clase trabajadora de Lima, organizada en clubes políticos, irrumpió y se apoderó de las calles; y, la prensa, en doble edición mañana y tarde, se encargó de difundir los acontecimientos a nivel nacional poniendo al corriente a las élites subnacionales sobre los sucesos que ocurrían en la capital. En la ciudad de Lima, el primer día del paro general y de las elecciones (día 25) los manifestantes simpatizantes de Billinghurst irrumpieron violentamente en las calles expulsando a los miembros de las comisiones receptoras de sufragio, destruyendo las mesas de sufragio, atacando los locales políticos de los civilistas, destrozando y saqueando viviendas y establecimientos de negocios de los simpatizantes civilistas o de los que apoyaban la candidatura de Aspíllaga; en la noche, los protestantes quemaron los enseres de las viviendas saqueadas en cuatro “hogueras públicas” y realizaron serenatas a favor de Billinghurst (Torrejón, 2006: 25-27 y 41:42; Basadre, 1983, t. viii: 397).

El segundo día del paro general y de las elecciones (día 26), los manifestantes continuaron con los asaltos, saqueos y destrozos a las propiedades privadas, unas veces, por considerar que cubrían a los “soplones” y a miembros de la “policía secreta”, otras veces, por ser simpatizantes de Aspíllaga; y, como en el primer día, algunos clubes aspillaguistas fueron saqueados y quemados. También, los manifestantes habían forzado a los comerciantes a vender los víveres a precios “razonables” frente a la escasez de los alimentos y la especulación en los precios, y en caso de negativa de los vendedores, habían destrozado los productos y habían obligado a cerrar las tiendas, fondas, pulperías y el mercado central. Durante los días de paro general, las fuerzas policiales y el ejército no pudieron controlar las acciones transgresivas de los manifestantes.

¹⁰⁸ A decir de Basadre era el primer paro que se conocía en la capital y “por primera vez en el siglo XX el pueblo apareció como el actor decisivo en la escena política” (Basadre, 1983, t. viii: 397).

¹⁰⁹ El paro general de los días 25 y 26 de mayo fue vista por la prensa como una “causa legítima” porque las “clases trabajadoras de Lima y Callao, quisieron manifestar su protesta por la falta de rectitud y de verdad con que se procedía en materia electoral”. *El Comercio*. Lima, 1 de junio de 1912.

Por la tarde del segundo día de paro, el periódico *El Comercio* sentenció que el triunfo popular era “evidente” (Torrejón, 2006: 31-35). Además, la prensa opinó que el paro general de los días 25 y 26 de mayo fue una “causa legítima” porque las “clases trabajadoras de Lima y Callao, quisieron manifestar su protesta por la falta de rectitud y de verdad con que se procedía en materia electoral” (*El Comercio*. Lima, 1 de junio de 1912).

En ese contexto, las elecciones de los días 25 y 26 de mayo a nivel nacional concluyeron con los siguientes resultados: en muchos lugares del país no se realizaron las elecciones, en muchas circunscripciones se declararon nulas las elecciones y muchas actas electorales de las provincias, favorables a Aspíllaga, no llegaron al Congreso¹¹⁰. Frente a la incertidumbre acaecida en la capital del país por lo ocurrido en los días de paro general (25 y 26 de mayo), en la que las fuerzas policiales y el ejército no pudieron asegurar el orden público; y, ante la prolongación de actos violentos por los manifestantes más allá de los días de paro general, se inició conversaciones entre las partes del gobierno y del candidato Billinghurst para retornar al orden social y superar la crisis respecto a la transferencia del mandato del ejecutivo.

Para pacificar la situación transgresiva acaecida en la ciudad de Lima, los líderes de los clubes billinghurstas y el mismo Billinghurst hicieron llamados a los manifestantes para poner fin a los actos de protesta, como lo hizo una representación de dirigentes del Comité Ejecutivo de Billinghurst y presidentes de diferentes clubes billinghurstas al declarar el fin del paro general ante más de 5 mil protestantes reunidos en la Plaza de Armas de Lima (Torrejón, 2006). También el candidato Billinghurst, quien había estado en contacto con los manifestantes durante los días de paro, pidió a una “multitud” reunida frente a su casa, el retorno a sus hogares y actividades, diciendo:

Vosotros motoristas y conductores, dirigíos a restablecer el tráfico; vosotros panaderos y carniceros id a trabajar para que ni un instante falte pan y carne en los hogares que os han acompañado en estas horas de privación abnegada; vosotros jornaleros y obreros, trabajadores todos, estudiantes y profesionales id a vuestros hogares a llevar la ventura de vuestras familias y

¹¹⁰ El Congreso a través de una Comisión Parlamentaria realizaba el escrutinio general para la elección de los presidentes sobre el total de las actas electorales enviadas por las provincias y proclamaba al que obtenía la mayoría absoluta (art. 81º, Constitución de 1860).

a devolver la tranquilidad que les habéis robado en obsequio de la democracia y de la patria (*La Prensa*, 27 de mayo de 1912, en Torrejón, 2006: 37).

En el Congreso se declaró la nulidad de las elecciones. La Comisión Parlamentaria, encargada del escrutinio, señaló que en las elecciones presidenciales de los días 25 y 26 de mayo de 1912 no había sufragado la tercera parte de los ciudadanos hábiles para votar y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106° de la ley electoral del 20 de noviembre de 1896 no había elección legal. En esa situación de incertidumbre¹¹¹, siguiendo a Basadre (1983), se abrieron tres posiciones para salir del impase: uno, que el mandato de Leguía se prolongara; dos, que se realizaran nuevas elecciones (posición de Piérola)¹¹²; y, tres, que el Poder Legislativo resolviera según el marco constitucional (posición de manifestantes y el sector de la élite política opositor a Leguía). Al final, por el voto de la mayoría parlamentaria en el Congreso se impuso la tercera expectativa para regresar al orden constitucional: 132 congresistas habían votado a favor y 30 en contra, en la sesión del 19 de agosto de 1912 (Basadre, 1983, t. viii: 398-399).

Por consiguiente, el Poder Legislativo activó el artículo 59°, inciso 10°, de la Constitución de 1860, que confería al Congreso la elección y proclamación de los presidentes en caso de no ser elegidos según el marco legal. Por tanto, el Congreso debía elegir al presidente entre los dos candidatos en contienda electoral: Aspíllaga, candidato por el Partido Civil “tradicional” y del gobierno de Leguía; y Billinghamurst, candidato que no tenía partido porque su candidatura había nacido espontáneamente de un movimiento popular por oposición a la candidatura de Leguía y, que además, había recibido el apoyo de los partidos y facciones políticas rivales al gobierno de Leguía como del Partido Liberal y del Partido Demócrata y las facciones de los partidos Constitucional y Civil Independiente.

¹¹¹ La situación de incertidumbre no solo era provocada por las elecciones presidenciales sino también por los resultados de las elecciones municipales que se habían realizado en abril. Para la realización de esta elección, el gobierno había adelantado la fecha electoral para el mes de abril (cuando debía ser en noviembre según el marco normativo) dando “dura batalla en las cámaras, contra las advertencias de la opinión pública” (*El Comercio*. Lima, 1 y 2 junio de 1912).

¹¹² Piérola se había opuesto a que el Congreso eligiera al presidente porque, como señala Gonzales (1999: 159), el propósito era bloquear la elección de Billinghamurst.

En ese contexto, Leguía y su mayoría parlamentaria en ambas cámaras pactó ceder la presidencia a cambio que la primera vicepresidencia fuese otorgada a su hermano (Basadre, 1980: 68). Bajo este acuerdo se eligió a Billinghurst como presidente, para el período de 1912 a 1916, como primer vicepresidente se eligió a Roberto Leguía, hermano del presidente Augusto B. Leguía, y como segundo vicepresidente a Miguel Echenique, también leguista (Basadre, 1983, t. viii: 398-400). Billinghurst recibió el mandato presidencial del saliente presidente Augusto B. Leguía (1908-1912) y asumió el gobierno, el 24 de setiembre de 1912, trasmitiendo claramente al Congreso un mensaje populista señalando que había sido elegido presidente por la “voluntad de los pueblos”, diciendo:

La insignia presidencial con que acabáis de cruzar mi pecho, símbolo es de la voluntad de los pueblos que vosotros habéis sabido interpretar y reconocer en vuestros altos designios, para traducirla y consagrarla con la fórmula solemne de la ley (Billinghurst, 1912: 1).

En resumen, la elección de Billinghurst puso fin a la sucesión de gobiernos liderados por el Partido Civil desde 1903 hasta 1912. La elección de Billinghurst fue producto, por un lado, de la presencia en ascenso de la clase trabajadora y clase media, principalmente en la ciudad de Lima, que en cuestión de organización se encontraban en transición de asociaciones de tipo artesanal hacia organizaciones anarcosindicalistas. Por otro lado, la elección de Billinghurst fue producto de la presencia de una oposición importante de la élite política al gobierno de Leguía, representadas por las facciones políticas disidentes de los partidos Civil y Constitucional y por los partidos Liberal y Demócrata.

4.3. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político

El agente del cambio institucional del modelo de organismo electoral centralizado-concentrado, representado por la Junta Electoral Nacional (JEN) hacia un modelo descentralizado por las asambleas de mayores contribuyentes fue Guillermo E. Billinghurst, quien, en su primer mensaje como presidente de la República del Perú ante el Congreso el 24 de setiembre de 1912 declaró su intención de reemplazar toda la estructura del organismo electoral, como se presentará más adelante.

Guillermo E. Billinghurst era un provinciano (nacido en Arica, en 1851, cuando dicho territorio pertenecía al Perú) y un próspero comerciante salitrero con extensas propiedades de salitre en Iquique, al sur del país, a diferencia de las élites oligárquicas limeñas que basaron sus fortunas en las finanzas, la agricultura de exportación desde la costa, la extracción de minerales y el petróleo y en bienes raíces urbanos (Basadre, 1983, t. viii). Como señala Gonzales (1999: 47) esta “exterioridad” de Billinghurst del “orden oligárquico” quizá explique el modo de enfrentarse a dicha élite que estuvo reunida, esencialmente, en el Partido Civil.

Billinghurst, al igual que otros líderes políticos en el Perú, luchó en diversas rebeliones y guerras. Al lado de Nicolás de Piérola, participó en la sublevación conocida como la expedición del *Talismán* contra el gobierno de Manuel Pardo en 1874; asimismo fue parte de dos revoluciones contra el gobierno de Mariano Ignacio Prado: en Moquegua y en la sublevación del Huáscar, en 1876. También, luchó en la Guerra del Pacífico defendiendo el Morro Solar, en el distrito de Chorrillos y la ciudad de Lima en 1881. Además, Billinghurst financió el inicio de la Guerra Civil de 1894-1895 (Tauro del Pino, 2001: 364-365; Basadre, 1983, t. viii; Miro Quesada, 1961).

Billinghurst ingresó a la arena política como diputado representando a la provincia de Iquique de 1875 a 1879. Después, militó en el Partido Demócrata desde su fundación en 1884. Luego del derrumbe del régimen militar de Cáceres en 1895, fue elegido primer vicepresidente en la plancha presidencial de Piérola y, al mismo tiempo, senador por el departamento de Moquegua. En 1896 Billinghurst fue electo presidente de la Cámara de Senadores y desde dicho cargo apoyó resueltamente la aprobación de la ley electoral de Piérola, ley que instituyó la Junta Electoral Nacional (JEN)¹¹³. Al terminar el gobierno de Piérola, Billinghurst se retiró de la actividad política por discrepancias con Piérola con relación a continuar con la coalición política demócrata-civil; y porque Piérola y una facción del Partido Demócrata no le apoyaron en su deseo de ser candidato a la presidencia de la República, para las elecciones de 1899, por

¹¹³ Pero la JEN que se había instituido para garantizar la “verdad del sufragio” e impedir que el partido que llegara al poder se perpetúe en él (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 1895: 582-583). En la práctica no había logrado esas aspiraciones porque desde su fundación sucumbió al poder de los gobernantes; y, siendo capturado por el Partido Civil, permitió la continuación de los gobiernos civilistas desde 1903 hasta 1912.

favorecer la candidatura de la coalición civil-demócrata de López de Romaña (Basadre, 1983: t. viii; Miro Quesada, 1961). Billinghurst desplazado de la vida política se retiró a Iquique y se dedicó a sus negocios de salitre.

En 1908 Billinghurst regresó a Lima, después de superar ciertas discrepancias con Piérola, para reorganizar el Partido Demócrata; sin embargo, las diferencias con el caudillo demócrata se mantuvieron sin superarse. Al año siguiente, en 1909, Billinghurst fue elegido alcalde de la ciudad de Lima y orientó sus obras especialmente hacia la población de bajos recursos económicos como higienizar zonas obreras, construir algunas casas para obreros, realizar obras de canalización y agua potable, instalar, en diversos lugares de Lima, puestos de venta de carne y víveres diversos a precios de alcance de los pobres, entre otras obras (Gonzales, 1999: 149). La preocupación de Billinghurst sobre la higienización de la ciudad fue expresada, llamando la atención de las autoridades, en su Memoria de gestión de 1910, señalando:

[...] mientras que en Lima el callejón y el solar inmundo continúen [...] no tenemos derecho a llamarnos pueblo culto. Antes que nada, necesitamos higienizar la habitación del pueblo; hacer más alegre y sana la casa donde nacen y crecen los que trabajan en paz y defienden la patria en la guerra (en Gonzales, 1999: 149).

En el contexto de las elecciones presidenciales de 1912, Billinghurst, estando apartado de la vida política, había aceptado ser candidato presidencial porque la opinión pública le había demandado, principalmente la población de la ciudad de Lima. Como se ha manifestado anteriormente, la candidatura de Billinghurst emergió espontáneamente a menos de un mes de los días de sufragio. Esta situación fue expresada por Billinghurst en la manifestación popular del 19 de mayo frente a veinte mil protestantes señalando:

Apartado, como bien lo sabéis, de la política militante, desde hace algunos años atrás; sin estímulos de ambición personal ó partidarista, [...], debo declarar bajo mi fe de hombre de honor y de convicciones, que he sido completamente extraño al interés ó el empeño de exhibir mi candidatura á la presidencia, antes de que la opinión pública haya querido exteriorizar sus deseos en favor del ciudadano á quien juzgue merecedor de tan inapreciable hora (en Gonzales, 1999: 157)

Si bien Billinghamurst recibió apoyo masivo de la población, no tuvo el respaldo de ningún partido político que organizara y sostuviera su campaña; Piérola y el Partido Demócrata, donde militó, se mantuvieron al margen. Si bien Billinghamurst recibió el apoyo de las facciones políticas civilistas y constitucionalistas, y del Partido Liberal, este apoyo fue más por cerrarle el paso al candidato de Leguía, Antero Aspíllaga.

Billinghamurst, por carecer de un partido político, fue criticado en la campaña electoral por los partidarios civilistas, quienes señalaron que no representaba a ninguna fuerza política y era candidato solo por la “opinión pública” (*La Prensa*. Lima, 6-10 de mayo de 1912). Pero, Billinghamurst respondió a ese tipo de ataques mencionando que se sentía “halagado” porque era la primera vez que la opinión pública llamaba “a la puerta de un ciudadano completamente desvinculado de la actividad política interna, para ofrecerle la candidatura á la Presidencia de la Nación”, mientras que la candidatura de Aspíllaga “era una simple imposición del poder” (*La Prensa*. Lima, 9 de mayo de 1912, en Gonzales, 1999: 155). Por consiguiente, la lucha electoral enfrentó a dos candidatos: Antero Aspíllaga, representando al Partido Civil; y, Guillermo E. Billinghamurst, sin partido político, pero con el apoyo de la población.

Durante la campaña electoral, un tema que abordó Billinghamurst fue el sufragio; criticó que en el país no existía derecho de sufragio y mencionó cómo debía ser expresado ese deber cívico; por ejemplo, en la manifestación del 19 de mayo de 1912 declaró que el sufragio era “un medio de orden en la sociedad” pero “una dolorosa experiencia” había demostrado que “en la práctica ese derecho no [existía]” y mencionó que el sufragio debía ser: “libre de toda coacción, libre de todo cohecho y venalidad, libre de la fuerza e intimidación, debe ser la expresión espontánea, sin trabas ni cortapisas de la opinión de los ciudadanos” (Basadre, 1983, t. viii: 395-397). Además, señaló que donde no había libertad de elección desaparecía “la base fundamental del gobierno representativo” (Gonzales, 1999: 157).

Billinghamurst había conectado con el pueblo manejando un discurso populista y antipartido. Utilizó un discurso populista durante su campaña electoral y había ratificado en su primer mensaje como presidente del Perú ante el Congreso el 24 de setiembre de 1912, mencionando que se presentaba como un peruano que ha respetado “la voluntad de los pueblos” y que acataba

y se sometía a ella porque le había designado como su “intérprete y ejecutor de sus anhelos y mandatos” y que realizaría “el verdadero Gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo” (Billinghurst, 1912: 1).

Respecto a los partidos políticos declaró su independencia, diciendo:

[...] al prestar mi juramento, dominado tan sólo por el interés de la República y contrario, como soy, en lo absoluto, a los antiguos y gastados métodos, he prometido y he de serlo, honorables señores, completamente extraño a las sugerencias partidaristas y a las influencias de círculo, por seductoras que ellas sean. (Billinghurst, 1912: 1).

Particularmente, con relación al organismo electoral (JEN), Billinghurst propuso claramente su reemplazo manifestando:

[...] reemplazar toda la estructura actual con disposiciones de un mecanismo simple, con preceptos de la más fácil inteligencia para todos y cuyos resortes estén a la vista, como prenda de la rectitud del procedimiento, obligando, imperativamente, a todos los partidos o meros interesados en el resultado del sufragio, a intervenir y fiscalizar no sólo los actos de la emisión del voto y el escrutinio, sino también la constitución y el ejercicio de todas y cada una de las juntas y comisiones llamadas a funcionar transitoria o permanentemente en el proceso electoral (Billinghurst, 1912: 3).

Por último, Guillermo E. Billinghurst era un agente de cambio institucional electoral desplazado de la vida política, principalmente por su Partido Demócrata y, en el contexto de las elecciones presidenciales de 1912, se encontraba fuera del sistema político, pero de manera inesperada surgió su candidatura a la presidencia de la República por la “voluntad de los pueblos” (*El Peruano*, 21 de agosto de 1912), especialmente de la ciudad de Lima. Cuando Billinghurst llegó a la presidencia, en su primer mensaje ante al Congreso, el 24 de septiembre de 1912, planteó reemplazar la Junta Electoral Nacional, organismo electoral de modelo centralizado-concentrado que se había fundado en 1896, durante el gobierno de Nicolás de Piérola siendo Billinghurst su primer vicepresidente.

4.4. Gobierno de coalición

Como se ha explicado anteriormente, el presidente Guillermo E. Billinghurst llegó al gobierno sin el respaldo de un partido político, por lo tanto, no tuvo representación parlamentaria. Por consiguiente, cuando Billinghurst asumió el gobierno invitó a los partidos y facciones políticas para conformar el Consejo de ministros y formar un gobierno de coalición para desarrollar sus políticas de gobierno.

El presidente Billinghurst estableció su primer Consejo de ministros con representantes de diferentes agrupaciones políticas: Partido Liberal, Partido Constitucional, Partido Civil “tradicional” y las facciones Civil Independiente, incluso con la facción Civil Leguista, entregando la presidencia del Consejo de ministro a Elías Malpartida Franco, representante del Partido Liberal, como se expone en la siguiente Tabla 25. En el período de funcionamiento de este Consejo de ministros multipartidista, que tuvo vigencia desde el 24 de setiembre hasta el 23 de diciembre de 1912, se reemplazó el modelo de organismo electoral (OE) centralizado-concentrado de la Junta Electoral Nacional (JEN) por el modelo de OE descentralizado por las asambleas de mayores contribuyentes a nivel provincial.

Tabla 25. Conformación del primer Consejo de ministro de Billinghurst

Cargo Ministerial	Nombre	Filiación política
Presidente del Consejo de ministros y ministro de Gobierno	Elías Malpartida Franco	Partido Liberal
Ministro de Relaciones Exteriores	Wenceslao Valera	Partido Liberal
Ministro de Guerra y Marina	Gral. Enrique Valera Vidaurre	Partido Constitucional
Ministro de Justicia e Instrucción	Francisco Moreyra y Riglos	Partido Civil “tradicional”
Ministro de Hacienda	Baldomero F. Maldonado	Facción Civil Independiente
Ministro de Fomento	Fermín Málaga Santolalla	Facción Civil Leguista

Fuente: elaboración propia sobre Basadre (1983: t. viii-ix); Miro Quesada (1961), Gálvez y García (2016, t. 1).

La reforma del modelo de OE también era una demanda de las élites políticas que habían sido perjudicadas con la captura de la JEN. Ese interés se manifestó con la entrega a Billinghurst de

catorce proyectos de reforma electoral al poco tiempo de asumir la presidencia, según señaló el parlamentario Alberto Ulloa y Cisneros (Basadre, 1980: 69). En ese contexto, el presidente Billinghurst estableció una “Comisión de Anteproyecto” liderado por Alberto Ulloa. La Comisión fue multipartidaria y estuvo integrada por políticos del Partido Liberal y Demócrata, como se muestra en la siguiente Tabla 26. Según Ulloa el anteproyecto fue revisado muchas veces por el mismo Billinghurst y se consultó con los personeros de las agrupaciones políticas y a destacados parlamentarios (Basadre, 1980: 70)

Tabla 26. Integrantes de la Comisión de anteproyecto de reforma electoral, 1912

Integrantes	Filiación partidaria
Alberto Ulloa y Cisneros	Partido Demócrata
Aurelio Sousa	Partido Demócrata
Wenceslao Valera	Partido Liberal
Gerardo Balbuena	Partido Liberal

Elaboración propia sobre Basadre (2005, t. 12) y Miro Quesada (1961).

El proyecto de reforma electoral del Ejecutivo se presentó a la Cámara de Diputados el 29 de octubre de 1912, señalando en el oficio que acompañó a dicho proyecto que el gobierno desde el primer momento desea cumplir con la promesa de reformar la ley de 20 de noviembre de 1896, que estableció la entidad electoral de la Junta Electoral Nacional, “contra la cual se han levantado numerosas quejas por las corruptelas que á su amparo se han introducido” (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario*, 1912: 25). Pero por la proximidad a las elecciones de la renovación del tercio parlamentario, en mayo de 1913 no era posible emprender la reforma “general y completa” de la ley de 1896, por lo que presentaron un proyecto de ley de reforma electoral de carácter transitorio para que reglamente las elecciones parlamentarias.

La propuesta de la reforma electoral transitoria puso énfasis en cuatro temas: 1) la supresión de la Junta Electoral Nacional, 2) la descentralización de las funciones electorales a nivel provincial, 3) la inclusión de la Corte Suprema para tratar los juicios de nulidad de las elecciones y 4) severas sanciones para “las autoridades políticas y en general para todos que atentan contra el orden y la pureza eleccionaria”. Se esperaba con esa reforma que en las elecciones de la

renovación del tercio parlamentario “solo sean elegidos quienes cuenten con la voluntad popular” (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912: 25-28*). Además, se buscaba garantizar a todos los partidos políticos la “verdad electoral” mediante el respeto al sufragio.

En la sesión del 8 de noviembre del congreso extraordinario de 1912, con la presencia del presidente del Consejo de ministros Elías Malpartida, se debatieron los dictámenes de las comisiones en mayoría y minoría. Por un lado, el dictamen de la Comisión en mayoría¹¹⁴ observó que los síndicos de rentas no podían presidir las asambleas de contribuyentes para evitar que las municipalidades ingresen en las luchas políticas, proponiendo que la presidencia sea ejercida por el mayor contribuyente que tenga residencia en la capital de la provincia. Una propuesta de dicha comisión fue que se sancione a los prefectos y subprefectos con la separación de sus cargos cuando incurran en delitos electorales. Al mismo tiempo, la Comisión en mayoría avaló la inclusión de la Corte Suprema en el conocimiento de los juicios de nulidad electoral. En síntesis, la Comisión de mayoría aceptó el proyecto del ejecutivo con algunas observaciones y sugerencias que no cambió la propuesta original (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912: 28-30*).

Por otro lado, los dos dictámenes de las comisiones en minoría también habían aceptado el proyecto del ejecutivo. Uno de los dictámenes en minoría¹¹⁵ aprobó el proyecto del ejecutivo resaltando que estaba contemplada la representación de las mayorías y minorías en las juntas de registro y escrutadoras de las provincias y en las juntas departamentales; y expresó estar de acuerdo con el dictamen de la mayoría respecto a que sean los mayores contribuyentes los que presidan las asambleas (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912: 32-35*). El otro dictamen en minoría¹¹⁶ abogó por la autonomía regional,

¹¹⁴ La Comisión en mayoría estuvo conformada por los diputados: Antonio Flores, Víctor L. Revilla y A. Carreño; quienes presentaron su dictamen, el 7 de noviembre de 1912 (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912: 28*).

¹¹⁵ Comisión en minoría conformada por los diputados: Luis José de Orbegoso, J. Fariña; y, Ríos, presentaron su dictamen el 4 de noviembre de 1912 (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912: 35*).

¹¹⁶ Conformado solo por Samuel Sayán y Palacios, quien presentó su dictamen el 7 de noviembre de 1912 (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912*).

la intervención de las minorías en las distintas organizaciones electorales en su establecimiento y atribuciones; y solicitó sanción eficaz para los atentados y delitos contra el derecho de sufragio. Pero, a diferencia de los otros dictámenes, en este se defendió la propuesta del Ejecutivo, especialmente con respecto a que sea el síndico de rentas el que presida la asamblea por ser el representante de toda una comunidad (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912: 35-37*).

Finalmente, los integrantes de la Cámara de Diputados, luego de debatir los dictámenes de las comisiones, aprobaron rápidamente la reforma electoral considerando principalmente las observaciones de la Comisión en mayoría. Sin embargo, el tema que paralizó el debate fue con relación a la entrega de las credenciales a la secretaría de las cámaras del Congreso por suspicacias que éstas podrían incorporar a candidatos de su preferencia como había sucedido en el pasado. Los diputados rechazaron la propuesta y plantearon que las cámaras legislativas no interviniesen sobre las credenciales entregadas por las juntas subnacionales, a pesar que el presidente del Consejo de ministros, Elías Malpartida, había explicado que las cámaras solo recibirían las credenciales en un tiempo definido y no tendrían atribuciones para decidir sobre la validez o nulidad de las credenciales porque esa función se entregaría a la Corte Suprema; además, los autores y cómplice de las “credenciales apócrifas” serían penados con multas altas o con cárcel, de ese modo estaban garantizadas las elecciones. Finalmente, el 10 de diciembre de 1912, último día del debate se comunicó y envió a la Cámara de Senadores el proyecto electoral (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912: 152-279*).

En la Cámara de Senadores se ratificó la participación de las cámaras del Congreso en la recepción de las credenciales de los representantes elegidos. De regreso el proyecto de reforma electoral a la Cámara de Diputados, el 11 de diciembre de 1912 se puso a debate si dicha Cámara iba a insistir en su posición, pero por votación de la mayoría se votó por su no insistencia y se aprobó el proyecto de reforma electoral el último día de la legislatura extraordinaria con algunas modificaciones y adiciones introducidas por la Cámara de Senadores (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912: 876, 898-400*). Lo más importante para los diputados era que se había conseguido la autonomía de la organización electoral a nivel

provincial. Según se examinó en los libros de los diarios de debates tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, la mayoría de los parlamentarios expresaron su rechazo a la estructura centralista-concentrada de la Junta Electoral Nacional y se la acusó de haber sido manipulada por los gobiernos y por la mayoría en el parlamento.

Una modificación al proyecto del ejecutivo fue con relación a la participación de los ciudadanos en la organización de las elecciones. El proyecto original propuso como requisito el pago de cuotas bajas de renta para que más ciudadanos puedan participar en las asambleas de contribuyentes a nivel provincial para establecer las juntas electorales. Se quería que “en las provincias ninguna asamblea dejara de tener de doscientos a doscientos cincuenta miembros” (Basadre, 1980: 71), pero esta apertura a la participación se redujo al elevar la cuota de pago de impuesto al año¹¹⁷. Otra modificación al proyecto del ejecutivo fue dar la exclusividad a los candidatos para presentar la solicitud de la nulidad de las elecciones ilegales, previo pago. El proyecto original daba autoridad a la “acción popular” para solicitar la nulidad de las elecciones (Basadre, 1980: 71).

La prensa limeña como *El Comercio*, *La Prensa*, *La Crónica*, entre otros, siguieron el debate de la reforma electoral, siendo lo más comentado y criticado la participación de la Corte Suprema en las elecciones, el tratamiento de la recepción de las credenciales de los representantes elegidos senadores y diputados por las cámaras legislativas, las adiciones y modificaciones al proyecto original del ejecutivo. Más allá de lo enjuiciado, algunos medios como *La Crónica* señalaron que se prefería lo que se estaba construyendo a “volver a la cueva ruinoso de la Junta Nacional” (*La Crónica*. Lima, 11 de diciembre de 1912).

En resumen, el proyecto electoral del ejecutivo que *reemplazó* el modelo centralista de la JEN por las asambleas de mayores contribuyentes descentralizadas se llevó a cabo en un contexto de

¹¹⁷ Para la provincia de Lima se consideró registrar en la lista de contribuyentes, para integrar la asamblea, a los ciudadanos que paguen una contribución de más de veinte libras peruana de oro al año si eran propietarios de minas, de fundos rústicos o urbanos; de cinco libras, si eran profesionales; de ocho libras, si eran industriales; y de cuatro libras oro o más, si eran eclesiásticos, artesanos o ejercían algún otro oficio. En las provincias del cercado de los departamentos, a los que paguen más de dos libras oro; y, en las demás provincias a los que paguen más de cinco soles (art. 2º, Ley-1777, del 26 de diciembre de 1912).

gobierno de coalición. Billinghamurst, al ser un presidente sin partido político, tuvo que repartir la cartera ministerial entre los partidos y facciones políticas para poder gobernar, como se expuso anteriormente. Por consiguiente, la coalición de gobierno con mayoría en ambas cámaras del Congreso aprobó la iniciativa legislativa del ejecutivo de manera rápida, en menos de dos meses: el proyecto se presentó al Congreso el 29 de octubre de 1912 y la ley se promulgó el 26 de diciembre de 1912 como Ley No. 1777, con el título de *Ley de elecciones políticas*.

4.5. Modelo de OE descentralizado: asambleas de mayores contribuyentes

Las asambleas de mayores contribuyentes eran las primeras entidades que se instalaban a nivel provincial en el proceso de la organización de las elecciones para las autoridades nacionales: presidentes y parlamentarios; y, estuvieron dirigidos por el primer mayor contribuyente de la provincia. Para ser integrante de la asamblea, además de contribuir al Estado, debía ser ciudadano en ejercicio, saber leer y escribir y estar inscrito en el registro electoral de la provincia. Las asambleas de mayores contribuyentes se instalaban en los locales de los consejos provinciales; y, tenían una duración temporal, se disolvían después de haber formado las juntas de registro y las juntas escrutadoras para la jurisdicción provincial.

Las estructuras de los organismos electorales descentralizados por las asambleas de mayores contribuyentes estuvieron constituidas por las juntas de registro y escrutadoras a nivel provincial y por las juntas electorales a nivel departamental. Es decir, desde las provincias se organizaba las elecciones en escalada hacia el nivel departamental y nacional. Las asambleas de mayores contribuyentes elegían a los integrantes de las juntas para el registro y escrutadora por votación en una sola sesión. A su vez, la junta de registro provincial, una vez establecida, elegía a los delegados para que conforme la junta electoral del departamento.

Como se observa en la siguiente Tabla 27, las juntas subnacionales, emanadas de las asambleas de mayores contribuyentes, según para la circunscripción que se establecían tuvieron funciones de registro, organización y de impartir justicia electoral; algunas juntas asumieron las tres funciones como es el caso de las juntas electorales de los departamentos. En el nivel provincial, las *juntas de registro provincial*, que estuvieron conformadas por cinco integrantes, tuvieron

funciones registrales y de organización; las funciones registrales fueron: registrar a los ciudadanos con derecho de sufragio y a los candidatos para diputados y senadores y establecer delegaciones distritales para la inscripción; los encargos en las funciones de organización fueron: designar a los integrantes de las comisiones de sufragio y designar a los delegados para la conformación de las juntas electorales departamentales¹¹⁸.

Las *juntas escrutadoras provinciales*, también conformadas por cinco miembros, tuvieron las funciones de organización y de justicia electoral; en las funciones de organización cumplieron con: realizar el escrutinio de todos los sufragios emitidos en el ámbito provincial (separando los votos para cada autoridad en competencia), publicar los resultados electorales, proclamar a los diputados elegidos entregando sus credenciales y enviar copias de las credenciales a la Cámara de Diputados y al Ministerio de Gobierno; en la de impartir justicia electoral asumió tareas como: resolver los reclamos contra las irregularidades o fraudes cometidos por las comisiones receptoras de sufragio, resolver los reclamos sobre tachas a los elegidos o electores como tribunales de primera instancia y mandar que se rehagan las elecciones en caso de nulidad, previa declaración de la misma junta (art. 44º, Ley del 20 de noviembre de 1896, que manda cumplir el art. 7º, Ley-1777, del 26 de diciembre de 1912).

Las *juntas electorales de los departamentos*, que estuvieron conformadas por los delegados elegidos y enviados por las juntas de registro provincial (según el número de provincias que existían), ejecutaron las tres funciones principales de las elecciones: registrales, de organización y de impartir justicia electoral para el nivel departamental. Las funciones en lo registral fueron: elaborar el registro de electores de su jurisdicción y enviar copia al Ministerio de Gobierno para su publicación; las funciones en la organización fueron: realizar el escrutinio de los sufragios para los senadores, proclamar a los elegidos entregando las respectivas credenciales y enviar copias de dichas credenciales a las Cámara de Senadores y al Ministerio de Gobierno; las funciones en justicia electoral fueron: fallar sobre las quejas contra los procedimientos de las juntas provinciales de registro y escrutadora cuando se trataba de las elecciones de los senadores.

¹¹⁸ Además, debían cumplir con lo señalado en el art. 25º de la Ley-1777 y las atribuciones señaladas en el art. 44º de la Ley del 20 de noviembre de 1896.

Tabla 27. Funciones de la asamblea de mayores contribuyentes y de las juntas subnacionales, 1912

Asamblea de Mayores Contribuyentes (nivel provincial) Establece la Junta de registro provincial y la Junta escrutadora provincial			
Atribuciones	Junta de Registro Provincial	Junta Escrutadora Provincial	Junta Electoral de Departamento
Funciones registrales	-Inscribir a los ciudadanos en el registro. -Registrar a los candidatos para diputados y senadores. -Designar a los integrantes de las delegaciones distritales de inscripción. - Según art. 7º, cumplir con las atribuciones del art. 25º de la Ley del 20 de noviembre de 1896.		-Elaborar el registro de electores del departamento. -Remitir al Ministerio de Gobierno copia certificada del registro de electores del departamento para su publicación.
Funciones organizativas	-Designar delegados para establecer la junta electoral departamental -Designar a los integrantes de las comisiones de sufragio.	-Recibir las actas de sufragio de las comisiones receptoras y realizan el escrutinio y regulación general de los sufragios emitidos en la provincia. -Publicar el resultado del escrutinio durante dos días. -Proclamar a los diputados elegidos. -Entregar credenciales: a los diputados elegidos, a la Cámara de Diputados y enviar al Ministerio de Gobierno.	-Realizar el escrutinio para senadores. - Proclamar a los senadores elegidos. -Entregar credenciales: a los senadores elegidos, a la Cámara de Senadores y enviar al Ministerio de Gobierno.
Funciones de impartir justicia electoral		-Según el art. 7º, cumplir con las atribuciones del art. 44º de Ley del 20 de noviembre de 1896: - Resolver los reclamos contra las irregularidades o fraudes cometidas por las comisiones receptoras de sufragio. -Resolver los reclamos sobre tachas a los elegidos o electores como tribunales de primera instancia.	Las únicas reclamaciones que podían conocer y fallar fueron sobre las quejas contra los procedimientos de las juntas provinciales de registro; y, contra la junta escrutadora cuando se trataba de las elecciones de los senadores.

		-Mandar que se rehaga las elecciones en caso de nulidad, previa declaración de la misma junta.	
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia sobre la Ley de Elecciones Políticas No. 1777, publicada el 26 de diciembre de 1912.

Si bien algunas entidades de los poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial) intervinieron en las elecciones, fue con respecto a tareas de nivel nacional sobre la información venida de las provincias y departamentos. Las entidades del Poder Ejecutivo que intervinieron fueron los ministerios de Hacienda y de Gobierno; el Ministerio de Hacienda elaboraba y publicaba las listas de los contribuyentes de cada provincia, registrando la mayoría de edad, que sepan leer y escribir y que paguen una contribución al Estado¹¹⁹; y el Ministerio de Gobierno estaba encargado de la publicación de los registros de electores sobre la información alcanzada por las juntas departamentales.

En el caso del Poder Judicial, las entidades que intervinieron en los procesos electorales fueron: la Corte Suprema y los juzgados de primera instancia. La Corte Suprema, estuvo encargada de juzgar sobre la validez o nulidad de las credenciales observadas de los candidatos elegidos para las cámaras de Diputados y Senadores, las cuales eran expedidos por las juntas escrutadoras de las provincias y por las juntas electorales de los departamentos, respectivamente, luego de ser proclamados ganadores. Las resoluciones de la Corte tenían carácter definitivo y fuerza ejecutoria sin que exista algún recurso contra sus fallos. Los juzgados de primera instancia, a nivel provincial, estuvieron encargados de juzgar “sobre todos los delitos y fallas que se cometían, referente al ejercicio del sufragio” (art. 28°, Ley-1777), contra sus resoluciones procedían los recursos del fuero judicial¹²⁰. Pero no resolvían las irregularidades y fraudes

¹¹⁹ En la provincia de Lima a los que paguen una contribución desde 20 hasta 4 libras peruanas de oro al año, según el trabajo desempeñado. En las provincias capitales de los departamentos, a los que paguen más de 2 libras oro al año. En las demás provincias a los que paguen más de 5 soles al año. Si no hubiere los que pagan 5 soles, en una lista debía registrarse a todos los que contribuye cualesquiera que sean las cuotas que paguen (art.1°, 2° y 3°, Ley-1777).

¹²⁰ El Juez de Primera Instancia a nivel provincial también imponía y hacía efectiva las multas contra los presidentes de las asambleas de mayores contribuyentes y las autoridades por contravenir las disposiciones de Ley y/o por omisiones y/o faltas por obstruir las elecciones. Las autoridades podían ser suspendidas hasta de sus funciones.

electorales o reclamos sobre tachas o los casos de nulidad de las elecciones, estos asuntos fueron resueltos por las juntas de provincia y de departamento como se expuso en la Tabla 27.

Con relación al Poder Legislativo, la Ley No. 1777 limitó su intervención en las elecciones a tener solo conocimiento de la instalación de las juntas subnacionales y de los recursos de acción legal interpuesta ante la Corte Suprema sobre las credenciales cuestionadas por irregularidad; admitir, por los secretarios de las cámaras del Congreso (senadores y diputados), las credenciales presentadas por los elegidos congresistas o sus apoderados otorgados por las juntas subnacionales; y aceptar las credenciales declaradas válidas por la Corte Suprema. Se debe señalar que, durante el debate para el cambio del modelo del OE por las asambleas de mayores contribuyentes, los legisladores habían rechazado que el Congreso califique las credenciales de los candidatos elegidos insinuando que en ese momento favorecerían a sus simpatizantes (*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912*).

Lo manifestado sobre la intervención de las entidades de los poderes del Estado en el proceso electoral se expone en la siguiente Tabla 28.

Tabla 28. Intervención de los Poderes del Estado en la organización electoral, 1912

Poder Ejecutivo	Poder Judicial	Poder Legislativo
<p><u>Ministerio de Hacienda</u> -Elabora y publica la lista de los peruanos contribuyentes de cada provincia, mayores de edad, que sepan leer y escribir y que paguen una contribución según el trabajo que realizaban.</p> <p>-Envía la lista de contribuyentes al subprefecto y al mayor contribuyente de la capital de la provincia para que a su vez la publiquen en cada distrito.</p> <p><u>Ministerio de Gobierno</u></p>	<p><u>Corte Suprema</u> -Pronuncia fallo en sala plena, actuando como jurado sobre la validez o nulidad de las credenciales con vicios de irregularidad de los representantes elegidos para las cámaras del Congreso.</p> <p>Las resoluciones de la Corte Suprema tenían carácter definitivo y de fuerza ejecutoria sin que exista contra dicho fallo algún recurso ordinario o extraordinario.</p>	<p><u>Cámara de Senadores y de Diputados</u> - La Cámara de Diputados, tenía conocimiento de la instalación de las juntas escrutadoras provinciales y la Cámara de Senadores de la instalación de las juntas electorales departamentales.</p> <p>-Tienen conocimiento de los recursos de acción legal interpuesta ante la Corte Suprema sobre las credenciales de los representantes elegidos que presentaban irregularidades.</p>

<p>-Publica el registro de electores de los departamentos, sobre la copia remitida por las juntas departamentales.</p>	<p>Juez de Primera Instancia: conocían y fallaban sobre todo los delitos y faltas que se cometían referente al ejercicio del sufragio. Contra sus resoluciones procedían los recursos de apelación según el fuero judicial¹²¹.</p>	<p>-Cada Cámara solo debía limitarse a incorporar a los representantes elegidos, en el caso de aquellos que tuvieron las credenciales observadas, incorporaban al representante cuyas credenciales fueron declaradas válidas por la Corte Suprema.</p>
--	---	--

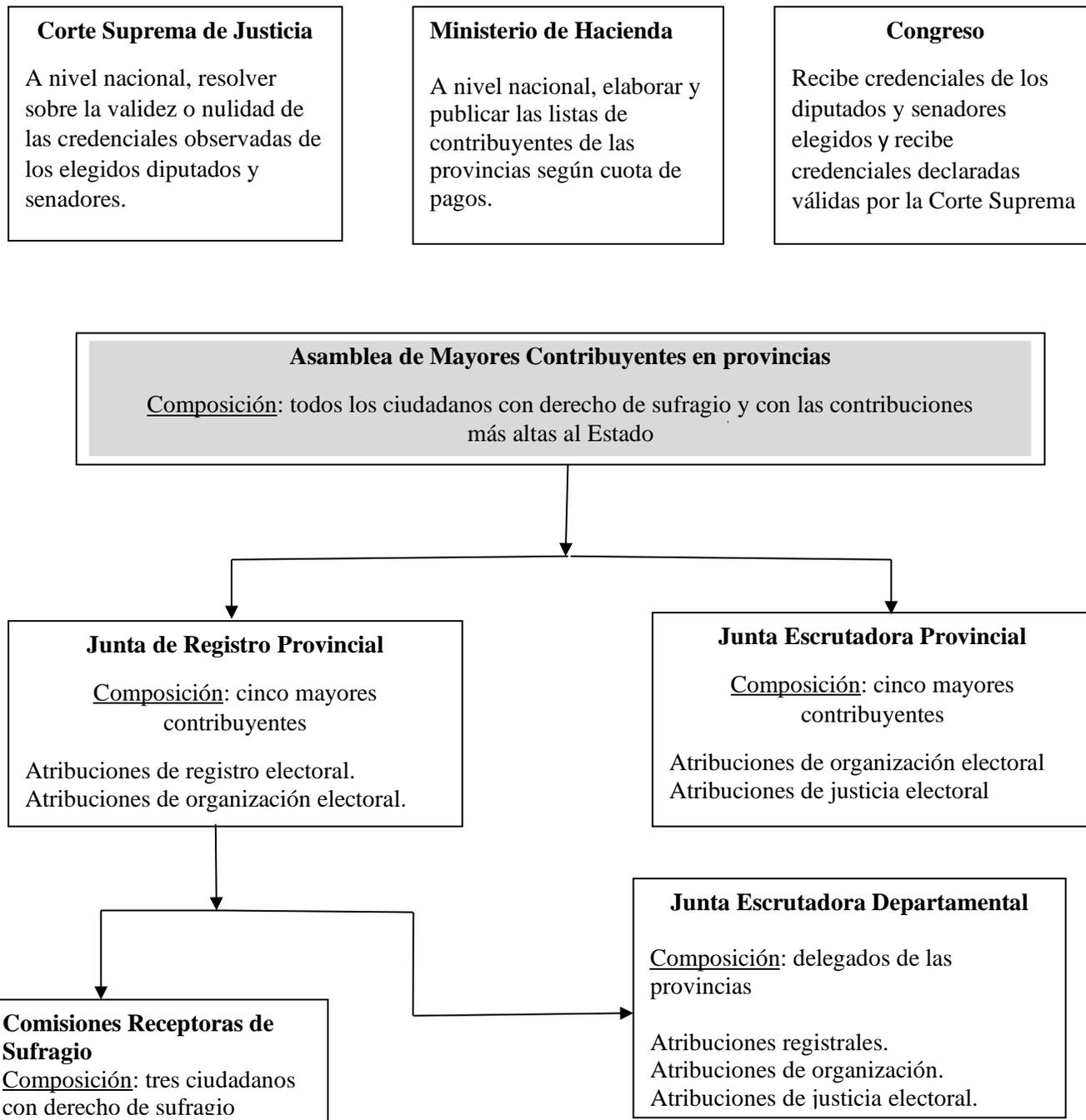
Fuente: elaboración propia sobre la Ley de Elecciones Políticas No. 1777, publicada el 26 de diciembre de 1912.

Se subraya que las asambleas de mayores contribuyentes fueron las unidades de mayor poder en la organización de los procesos electorales porque estuvieron encargados de formar las juntas subnacionales. Por consiguiente, los candidatos y sus partidarios se interesaron en capturar las asambleas para establecer las juntas subnacionales a su favor. Por tanto, las luchas electorales previas a las elecciones habían cambiado de escenario de la capital del país, donde se luchaba por capturar la Junta Nacional (unidad central de la Junta Electoral Nacional) a las capitales de provincias, donde se pelearon por capturar las asambleas de mayores contribuyentes.

En la Figura 2 se expone el ordenamiento descentralizado de la organización electoral. La Asamblea de mayores contribuyentes es la unidad central de la estructura del diseño a nivel provincial. También, se señala la composición y atribuciones de las juntas subnacionales: Junta de registro provincial, Junta escrutadora provincial y Junta escrutadora departamental. Además, se muestra la presencia de los poderes del Estado: Ejecutivo, Judicial y Legislativo, señalando las tareas que debían cumplir en el contexto electoral.

¹²¹ El Juez de Primera Instancia a nivel provincial, imponía y hacía efectivas las multas contra los presidentes de las asambleas de mayores contribuyentes y las autoridades por contravenir las disposiciones de Ley y/o por omisiones y/o faltas por obstruir las elecciones. Las autoridades podían ser suspendidas hasta de sus funciones.

Figura 2. Modelo de OE descentralizado: Asamblea de mayores contribuyentes, 1912



Fuente: elaboración propia.

El primer proceso electoral que organizaron las asambleas de mayores contribuyentes fueron las elecciones para el tercio de las cámaras del Congreso (Senadores y Diputados) en 1913, durante el gobierno de Guillermo E. Billinghurst, impulsor del cambio institucional del modelo descentralizado de los OE, quien no pudo concluir su mandato presidencial porque fue interrumpido por un golpe de Estado ejecutado por el general Oscar R. Benavides en coalición con la élite civil, principalmente con la élite organizada en el Partido Civil (Gonzales, 1999).

Si bien la creación del modelo de las asambleas de mayores contribuyentes fue promulgada de manera rápida y con carácter de ser una ley transitoria, el modelo electoral tuvo vigencia hasta 1931, con algunas reformas que no alteraron el espíritu del modelo descentralizado porque las asambleas de mayores contribuyentes siguieron siendo la base para establecer las juntas subnacionales para la organizar las elecciones. Una reforma fue que los ciudadanos para sufragar y los candidatos para competir en las elecciones debían inscribirse en el registro militar, reforma que fue dada por el general Oscar R. Benavides luego del golpe de Estado en 1914 (Ley 2108, del 4 de febrero de 1915). Otra modificación fue que las asambleas de mayores contribuyentes debían estar presididas por jueces de primera instancia reemplazando al mayor contribuyente quien era el que dirigía; también, los jueces de primera instancia debían dirigir las juntas escrutadoras de provincia y departamento. Esta reforma fue decretada por Augusto B. Leguía después de dar un golpe de Estado el 4 de abril de 1919 (Decreto Supremo del 14 de julio de 1919). Estas reformas se pueden ver como “secuencias reactivas” (Mahoney 2000, 2001a) al diseño institucional. Finalmente, las asambleas de mayores contribuyentes en el período de 1912 a 1931 siguieron siendo el centro de la autoridad electoral en las elecciones presidenciales de 1915, 1919, 1924 y 1929 y en seis elecciones parlamentarias: 1913, 1915, 1917, 1919, 1924 y 1929.

CAPÍTULO V. CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN MODELO DE OE CENTRALIZADO-DESCONCENTRADO: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Y CORTES SUPERIORES DE JUSTICIA, 1931.

En este capítulo se explica el tercer caso de cambio institucional del modelo de organismo electoral (OE) por reemplazo de un modelo de OE descentralizado por las asambleas de mayores contribuyentes hacia un modelo de OE centralizado-desconcentrado, representado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y las Cortes superiores de justicia, formalizado en 1931 por un decreto ley en el transcurso de retorno al orden institucional después de la caída del régimen autoritario de Augusto B. Leguía (1919-1930) por un golpe de Estado. Además, el diseño del nuevo modelo electoral fue ratificado por la Constitución de 1933.

El contexto social y político que rodeó al reemplazo del modelo del OE era de cambios. En el aspecto social, se expresaba el crecimiento de la clase media y de la clase obrera. La expansión de la clase media era consecuencia, entre otras, del desarrollo del comercio de exportación e importación y el aumento de la burocracia. El incremento de la clase obrera era el resultado, entre otras causas, del crecimiento de una gran variedad de fábricas, principalmente en la capital del país; de la expansión de la agricultura de exportación; de la explotación de minerales; y del desarrollo de obras públicas que modernizaban las grandes ciudades, especialmente de la capital del país. En el aspecto político, se presenciaba la crisis de los partidos de élite: Civil, Demócrata, Constitucional, Liberal, entre otras, y el surgimiento de partidos de masas con nuevas ideologías y con perspectiva internacional como el Partido Socialista, fundado en 1928 por José Carlos Mariátegui; y el Partido Aprista Peruano, fundado en 1930 por Víctor Raúl Haya de la Torre.

Las reglas del sistema electoral que regían durante el cambio institucional eran las establecidas por la Constitución de 1920, la cual había reformado sustancialmente el sistema electoral, aunque preservando algunas reglas. El derecho de sufragio seguía restringido para los ciudadanos varones casados o mayores de veintiún años que sabían leer y escribir y que estuvieran registrados en el registro militar (art. 62° y 66°, Constitución de 1920), este registro se había implementado en 1915. El sufragio continuaba siendo directo y público, el documento

de identidad para el sufragio era la boleta o libreta militar (art. 6º, 13º, Ley-4907). La población del país para 1927 se había estimado en 6.147.000 habitantes y los electores en 1931 eran 39.363 ciudadanos (Basadre, 1980: 153).

Podían ser candidatos a la presidencia de la República, los ciudadanos peruanos nacidos en el país, que tuvieran treinta y cinco años o más, y tener residencia en el país por diez años. Para ser senador también debía ser ciudadano peruano nacido en el país y ya haber cumplido treinta y cinco años. Para ser diputado se requería ser ciudadano peruano nacido en el país, tener, mínimo, veinticinco años y ser natural del departamento a la que pertenecía la provincia por el cual postulaba o tener dos años de residencia (art. 74º, 75º y 112º, Constitución de 1920). Se había suprimido el requisito de pagar una renta al Estado.

La renovación presidencial era solo para el titular del ejecutivo, se había eliminado las vicepresidencias, en caso de vacancia presidencial el Congreso debía elegir al ciudadano para completar el período presidencial (art. 117º, Constitución de 1920). Aunque en el artículo 119º de la Constitución de 1920 se había señalado que no había reelección presidencial inmediata, sino después de un período presidencial, este mandato se modificó hasta en dos oportunidades; la última fue, en 1927, por Ley No. 5857 durante el gobierno de Leguía, en la que se señaló que el presidente “podrá ser reelecto”. Era elegido presidente de la República el que obtenía la mayoría de los votos (art. 88º, Constitución de 1920) y los congresistas eran elegidos por mayoría de votos emitidos (art. 33º, Ley-4907). Es decir, se había rebajado la elección del presidente de mayoría absoluta a mayoría relativa, mientras que la elección de los parlamentarios continuó siendo por mayoría relativa.

La renovación de los representantes del Poder Legislativo había cambiado sustancialmente porque la Ley No. 4000 y la Constitución de 1920 mandaron que la renovación fuera total y la elección de los representantes debía coincidir con la elección presidencial y ambos mandatos eran para un período de cinco años (Ley-4000, del 02 de octubre de 1919 y art. 70º, Constitución de 1920). El número de representantes para cada cámara del Congreso se había fijado en: 35 congresistas para la Cámara de Senadores y de 110 representantes para la Cámara de Diputados, y los parlamentarios podían reelegirse (art. 82º, Constitución de 1920).

En ese panorama de dinámica social y política y de reglas electorales se explica la presencia o ausencia de los factores explicativos para el reemplazo de los modelos de los organismos electorales, de un modelo descentralizado hacia un modelo centralizado-concentrado. En primer lugar, se explica que el gobierno prolongado de Augusto B. Leguía (1919-1930) y la presencia de la crisis económica mundial de 1929 fueron las condiciones antecedentes a la coyuntura crítica. En segundo lugar, se describe la presencia del factor causal: presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo, manifestado por la ruptura del mandato presidencial del gobierno de Augusto B. Leguía en 1930, por el episodio de un golpe de Estado.

En tercer lugar, se aborda el factor causal: presencia de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, representado por el hacendado David Samanez Ocampo, quien antes de asumir la presidencia de la Junta Nacional de Gobierno e impulsar el cambio del modelo del OE, se encontraba retirado de la vida política. Se describe las actividades que realizaba antes de llegar al gobierno y ejecutar el cambio institucional; y, se explora el tipo de discurso que utilizó el agente de cambio para reemplazar el modelo del OE. En cuarto lugar, se revela que el factor causal: gobierno de coalición, propuesto en la hipótesis del estudio, no está presente en el momento del cambio institucional. Por último, en quinto lugar, se presenta el nuevo modelo de OE centralizado-desconcentrado, representado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y las Cortes superiores de justicia.

5.1. Condiciones antecedentes

Las condiciones antecedentes a la coyuntura crítica y al cambio institucional del organismo electoral (OE) del modelo descentralizado hacia el modelo de OE centralizado-desconcentrado, representado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y las Cortes superiores de justicia, se expresan en la prolongación del gobierno autoritario de Augusto B. Leguía, quien gobernó el país por once años (1919-1930), cambiando las reglas institucionales para reelegirse hasta en dos oportunidades (1924 y 1929); y en la presencia de la crisis económica mundial de 1929.

El período de la República Aristocrática (1895-1919) gobernado prácticamente por el Partido Civil culminó con el golpe de Estado al gobierno civilista de José Pardo (1915-1919) por Augusto B. Leguía, antiguo partidario civilista, compañero de generación política de José Pardo

y presidente del Perú por el Partido Civil de 1908 a 1912. Previo al golpe, en el contexto electoral de 1919, Leguía era el candidato ganador por el amplio apoyo y preferencia de los electores frente a su rival el civilista Antero Aspíllaga; sin embargo, Leguía, frente a la sospecha de que perdería en el escrutinio general realizado por el Congreso, dio un golpe de Estado el 4 de julio de 1919, con el apoyo de una facción del Partido Constitucional liderada por el general Andrés A. Cáceres (Miro Quesada, 1961: 447). En ese contexto, Leguía asumió el gobierno como presidente provisional¹²².

Leguía para consolidar su poder convocó inmediatamente a elecciones para representantes a una Asamblea Nacional y a un plebiscito para reformar la Constitución de 1860¹²³. Para este proceso electoral y de consulta, Leguía cambió las instituciones electorales desplazando a las élites provinciales que tenían el control de la organización de las elecciones que a menudo eran partidarios civilistas. Por Decreto Supremo del 14 de julio de 1919 determinó que las asambleas de mayores contribuyentes estén presididas por los jueces de primera instancia reemplazando al mayor contribuyente; también, las juntas escrutadoras provinciales y departamentales debían estar presididas por jueces de primera instancia. Los integrantes de las juntas escrutadoras de las provincias debían elegirse entre los mayores contribuyentes presentes “por sorteo” (art. 11°, 13°, 14°, 15°, Decreto Supremo, del 14 de julio de 1919) cuando, desde 1912, era por elección en asamblea. Asimismo, la composición de las comisiones receptoras de sufragio, instaladas a nivel distrital, cambió de estar conformada por ciudadanos designados por las juntas de sufragio a estar conformada por un contribuyente designado por el gobierno (quien debía presidir), un Juez de Paz (debía ser el secretario) y de un párroco (art. 6° del Decreto Supremo, del 14 de julio de 1919).

Otra norma que desplazó a las élites provinciales, que dominaban los gobiernos locales, fue dada por “un artículo provisorio”, aprobado por la mayoría leguista en la Asamblea Nacional

¹²² Leguía justificó el golpe de Estado que dio señalando: “Una conspiración encabezada por el Gobierno pretendía conseguir que el Congreso desconociera la elección presidencial que se había hecho y apoyara una candidatura burocrática resuelta a imponerse ante el país desde las antecámaras de palacio” (Leguía, 1919)

¹²³ Leguía en su Manifiesto a la Nación propuso la reforma constitucional señalando que él quería reformas “que destierren para siempre la vergüenza intolerable de los gobiernos burocráticos y personales” (Leguía, 1919).

(en noviembre de 1919); esta norma suspendió las elecciones para los gobiernos locales y se autorizó a sí misma “para nombrar municipalidades provisionales”¹²⁴, aduciendo, entre otras, la situación de inestabilidad política que vivía el país; sin embargo, las elecciones para los gobiernos locales no se realizaron hasta 1963 y las autoridades municipales fueron nombrados por el Ministerio de Gobierno (Basadre, 2005, t. 14: 49 y 288)¹²⁵.

El gobierno de Leguía, además de controlar el Poder Legislativo y los gobiernos locales, también controló el Poder Judicial a través de tener representantes en la Corte Suprema y nombrar a los vocales en actividad de dicha Corte como presidentes de su Consejo de ministros, como fue el caso del vocal Germán Leguía y Martínez (primo del presidente), quien fue presidente del Consejo de ministros de 1919 a 1922, y Alejandrino Maguiña, quien presidió el Consejo de ministros de 1924 a 1926 (Miro Quesada, 1961: 460). Además, Leguía había encargado al Poder Judicial, a través de los jueces de primera instancia, la dirección de la organización de las elecciones a nivel provincial; aunque limitó las facultades de la Corte Suprema a resolver solo demandas sobre las credenciales otorgadas por juntas escrutadoras cuestionadas o porque no coincidía con las personas proclamadas (art. 22° del Decreto Supremo, del 14 de julio de 1919), y se delegó la atribución que tenía, con la ley anterior, de resolver los asuntos de validez o nulidad de las elecciones al Poder Legislativo, a través de las juntas preparatorias de las cámaras de Senadores y Diputados (art. 21° del Decreto Supremo, del 14 de julio de 1919). Esta última reforma fortaleció el poder del Congreso sobre los procesos electorales. Como señala Basadre, no hubo instancia fuera de las Cámaras “a dónde acudir para que se descubriera, enmendase o castigara las mentiras de la votación y de los escrutinios” (2005, t. 14: 44).

En el marco de la nueva Constitución de 1920 (que fue promovida y promulgada por Leguía) no se estableció la reelección del mandato presidencial; sin embargo, Leguía, para continuar en el gobierno, reformó la Constitución hasta en dos oportunidades. En la primera reforma, se reformaron los artículos 113° y 119°, por el mecanismo de insistencia del Congreso, en favor de

¹²⁴ La aprobación se ganó solo por un voto (Basadre, 2005, t. 14: 49).

¹²⁵ Durante el debate sobre el proyecto de ley de elecciones para los alcaldes y los concejos provinciales, se había alegado que en algunos lugares funcionaban consejos cuyos mandatos habían caducado y que “eran refugio y bastión del régimen caído”; en otros, “estaban acéfalos o había en ellos un personal inconveniente” (Basadre, 2005, t. 14: 49)

la reelección inmediata del presidente “por una sola vez” (Ley No 4687, del 19 de setiembre de 1923). Además, para la elección general de 1924, se promulgó la Ley No. 4907 del 30 de enero de ese mismo año, en la que se ratificó las reformas electorales del Decreto Supremo del 14 de julio de 1919, con ligeras modificaciones¹²⁶. En la segunda reforma, se modificó el artículo 113° de la Constitución de 1920 sustituyéndolo por: “El presidente durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto” (Ley No 5857, promulgado el 4 de octubre de 1927), lo que significaba que el presidente podía reelegirse continuamente. Estas reformas constitucionales permitieron al presidente Leguía participar en las elecciones de 1924 y 1929 con resultados a su favor siendo el único candidato presidencial en las dos ocasiones.

Las dos reformas constitucionales con respecto a la reelección presidencial (1923 y 1927) permitieron a Leguía gobernar el país por once años (1919-1930) respaldado por su partido Democrático Reformista creado en 1920 y en coalición con el Partido Constitucional. También, Leguía gobernó con el apoyo de las fuerzas armadas, a la que la fortaleció con la fundación de la rama de aviación; asimismo, había creado la Guardia Civil. Leguía se había mostrado antioligárquico y con esta actitud había atraído a los partidos de oposición al Partido Civil¹²⁷ y a la emergente clase media y obrera, que mayoritariamente le apoyaron, principalmente, al inicio de su gobierno (1919-1924). Además, Leguía para sostener su régimen, estableció una “nueva oligarquía” (Basadre, 2005, t. 14: 288) con representantes de la clase media¹²⁸, para lo cual impulsó su crecimiento. Igualmente, incorporó a nuevos representantes de las élites locales en las cámaras de Diputados y Senadores como a los “gamonales” Ezequiel Luna, los Saldívar y Pancorbo del Cusco; Linares Gutiérrez de Puno; los Añaños de Ayacucho (Basadre, 2005, t. 14:

¹²⁶ Reforma por la que la Corte Suprema solo podía resolver reclamos sobre las negativas de las juntas escrutadoras a entregar las credenciales a los candidatos que habían ganado en elecciones realizadas (art. 29°, Ley-4907).

¹²⁷ Los partidos Demócrata y Liberal, liderados por caudillos que a fines del siglo XIX e inicios del siglo XX habían tenido gran protagonismo en la escena política, en el contexto electoral de 1919 vieron la oportunidad de luchar contra sus rivales civilistas, pero al darse cuenta de que no tenían ninguna posibilidad terminaron apoyando electoralmente a Leguía; sin embargo, se alejaron desilusionados por el derrocamiento al presidente José Pardo en el contexto electoral de 1919, aunque tampoco fueron una fuerza opositora al régimen porque, por un lado, no contaban con fuerza suficiente para enfrentarlo y, por otro lado, el régimen autoritario de Leguía no lo permitió.

¹²⁸ Echegaray (1965: 898) señala que, a partir de 1919, “el arenal político dejó de ser ya campo exclusivo, tradicional, patrimonio del clásico señor de casta o del amigo adicto vinculado al rancio conductor antañón. En la lucha política irrumpió el mesócrata [*sic*], el hombre genérico de clase media (...)” (en Basadre, 1980: 137)

300-301) contraviniendo su declaratoria de antigamonal y proindígena (Flores-Galindo y Burga, 1991).

Durante el gobierno de Leguía, titulado “La Patria Nueva”, los partidos de élite (oligárquicos), principalmente el Partido Civil, el Partido Nacional Democrático o “Futurista”¹²⁹ y las facciones opositoras de los Partidos Demócrata y Liberal; y, con ellos, las élites políticas “aristocráticas”, especialmente limeña y civilista, habían sido barridos de la arena política, pero no del económico (Burga y Flores Galindo, 1991: 125-140). Leguía había utilizado diferentes métodos para desplazar a las élites políticas “aristocráticas” como: encarcelar a importantes políticos que se sublevaron contra su gobierno como a Arturo Osorio y su familia (esposa, hija e hijos) quienes fueron reclusos en la isla San Lorenzo desde 1924 hasta 1929 (Basadre, 2005, t. 14-15); deportando por acusaciones de conspiración como fue el caso de los civilistas Jorge y Manuel Prado Ugarteche, quienes fueron deportados a Europa; asaltando a la prensa; amenazando con expropiaciones; acusando a los partidos de “pillos”, “rufianes”, “traidores” y “negociantes”; reeligiéndose continuamente como presidente del país y renovando el Poder Legislativo con mayoría de representantes a su favor como ocurrió en 1924 y 1929, etc. Estos hechos habían incitado “el éxodo de las directivas de los partidos políticos” (Miro Quesada, 1961: 449-453). Aunque hubo algunos líderes partidarios demócratas y liberales que apoyaron al gobierno de Leguía.

Sin embargo, a finales de la década de 1920, con la presencia de pensadores con nuevas ideologías, surgieron los partidos de masas con perspectiva internacional como el Partido Socialista, fundado en 1928¹³⁰ por José Carlos Mariátegui, quien sentó los fundamentos teóricos y de organización para el desarrollo del socialismo en el país; y, el Partido Aprista Peruano (PAP), fundado en 1930¹³¹ por Víctor Raúl Haya de la Torre, quien formuló las bases del partido sobre la orientación nacionalista-revolucionaria (Cotler, 1979: 381). Estos partidos de masas

¹²⁹ Partido fundado por José de la Riva-Agüero y Osma, en 1915 (Miro Quesada, 1961: 421-428).

¹³⁰ El Partido Socialista, en 1930, se convirtió en el Partido Comunista del Perú (PCP).

¹³¹ Los antecedentes del partido aprista se encuentran en el movimiento llamado Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) fundado en México por Víctor Raúl Haya de la Torre, el 7 de mayo de 1924 (Flores Galindo y Burga, 1991: 175).

cambiaron el escenario político y radicalizaron las reivindicaciones de los obreros y de la clase media peruana.

Si bien Leguía, en 1919, durante la campaña electoral y el golpe de Estado, había tenido apoyo mayoritario de la población (de estudiantes, clase media y obrera) y de los partidos opositores al civilismo (Demócrata y Liberal) a finales de la década de 1920 lo había perdido, entre otras acciones, por capturar el Estado e instituir un régimen autoritario, por perseguir, encarcelar y deportar a políticos civiles y militares opositores a su gobierno, hasta a sus parientes que fueron sus mejores colaboradores en su gobierno como a su primo Germán Leguía y Martínez, por querer postular a la presidencia en 1924; por permanecer en el gobierno manipulando las reglas constitucionales y electorales; organizando elecciones fraudulentas; y, por no resolver los problemas laborales de las ciudades y del campo; entre otras causas (Basadre, 1983, t. ix y x; Miro Quesada, 1961).

En la primera fase del oncenio de Leguía (1919-1924), el descontento social se había manifestado. En la zona rural, a pesar de su discurso proindígena y antigamonal¹³², ocurrieron rebeliones indígenas como el levantamiento en Anco y Chungui (provincia de La Mar en el departamento de Ayacucho) en 1922 contra los robos, ultrajes y cobranzas indebidos por quienes “se encontraban al frente de los municipios y gobernaciones distritales” (Vásquez, 1961; en Basadre, 1980: 138)¹³³, como señala Basadre (2005, t. 14: 244) al “amparo del régimen de Leguía” habían surgido “nuevos caciquismos provinciales o se consolidaron otros ya existentes”. En Lima, el 23 de mayo de 1923, los estudiantes de la Universidad Mayor de San Marcos y la clase obrera se habían movilizado oponiéndose a la consagración del Perú al corazón de Jesús, en la que Leguía iba a acoger ese acto como patrono de la iglesia católica. La protesta había terminado con la represión de la policía y con varios muertos; y el dirigente

¹³² El cual se concretó en la creación del Patronado de la Raza Indígena, establecimiento de centros agropecuarios y escuelas agrícolas en el campo (Burga y Flores Galindo, 1991: 125-140)

¹³³ Entre otras rebeliones registradas están: la revuelta de Tocroyoc, en 1921, y la rebelión en Lauramarca, en 1922 (departamento del Cusco); la rebelión de Paucarpata, en 1922, y la de Huancané, en 1923 (departamento de Puno); la rebelión de La Mar, en 1923 (departamento de Ayacucho); en Parcona, en 1924, por aumento de salarios (departamento de Ica) (Basadre, 2005, t. 14 y 15; Gonzales, 1999: 264-265). Siendo las causas de la mayoría de las rebeliones indígenas, entre otras, las invasiones a sus tierras comunales, cobros indebidos y trabajos forzados.

estudiantil Haya de La Torre había sido encarcelado y expatriado a Panamá (Basadre, 2005, t. 14: 93). También, hubo rebeliones para derrumbar el régimen de Leguía como los ocurridos en 1924 en el sur y norte del país, liderados por Samanez Ocampo y Arturo Osoros respectivamente, aunque sin éxito (Basadre; 2005, t. 14: 102-203; Miro Quesada, 1961: 460-461).

En la segunda fase del oncenio de Leguía (1924-1930), el régimen había logrado controlar todo tipo de oposición a su gobierno, aunque se incrementaba el descontento social (Basadre, 2005: t. 14 y 15). Pero, el gobierno autoritario de Leguía sería fragmentado con la presencia de la crisis mundial de 1929. El país, al tener una política de economía “abierta” (Thorp y Bertram, 1985) sostenida en la exportación de minerales y productos de agroexportación, colapsó rápidamente por contracción en la inversión y la caída de precios en el mercado mundial.

La crisis económica había reducido dramáticamente el valor de los productos de exportación, por ejemplo, el cobre bajó su valor en 69%, las lanas en 50%, el algodón en 42% y el azúcar en 22% (Contreras y Cueto, 1999: 200-201). Asimismo, había caído el comercio doméstico (mayorista y minorista) y la actividad del transporte al caer el comercio de importación y por la devaluación de la moneda, afectando principalmente a la clase media (Basadre, 1983, t. x: 43). Igualmente, la caída de los ingresos fiscales¹³⁴ y la restricción al empréstito paralizaron las obras públicas como la construcción de carreteras, ferrocarriles, irrigaciones, obras portuarias, obras de modernización de las ciudades, etc., afectando a la clase obrera (Basadre, 2005, t. 14).

La paralización de la economía ocasionó el despido de los trabajadores de los centros mineros, de la actividad agropecuaria, principalmente costera, y de las obras públicas. Contreras (2009) señala que el mayor desempleo ocurrió en el sector minero que para 1932 había desempleado aproximadamente a la mitad de los obreros en comparación a cuatro años atrás; con respecto a las plantaciones y refinerías azucareras se había registrado una caída del 20%. Esta situación de crisis había afectado directamente a los sectores populares de las regiones de la costa y de la

¹³⁴ En 1929, el total de los ingresos públicos del país (ingresos efectivos de presupuesto e ingresos por operaciones de crédito) en millones de soles era de 165 y en 1932 se redujo a 91, recuperándose en 1933 a 107 (Contreras, 2009: 42).

sierra del país (Contreras, 2009: 35). En consecuencia, los efectos de la crisis económica mundial crearon incertidumbre y alarmaron a la población peruana del campo (que había ingresado a la red del comercio internacional) y de la ciudad¹³⁵. En síntesis, el desarrollo económico de la “Patria Nueva” de Leguía, asociada al capital extranjero, principalmente norteamericano, había colapsado. Y el derrumbe del régimen de Leguía era predecible.

En ese panorama, el régimen autoritario de Leguía, que no había tolerado ninguna clase de oposición y que había prolongado su gobierno por once años (1919-1930) por elecciones sin competencia política en 1924 y en 1929, no pudo defender su régimen que había edificado en alianza con los altos mandos militares, frente al golpe de Estado liderado por un militar de rango medio, el comandante Luis Miguel Sánchez Cerro, el 22 de agosto de 1930, desde la región sur del país (Arequipa). Después del golpe de Estado, Leguía fue apresado cuando intentaba huir del país y después de una prisión de cerca de dos años murió; sus partidarios fueron perseguidos y encarcelados.

5.2. Contexto de crisis del poder ejecutivo

La crisis del poder ejecutivo se expresó en la ruptura del mandato presidencial de Augusto B. Leguía, quien se había reelegido por segunda vez en 1929 para gobernar por un período de cinco (1929 -1934). El episodio que había interrumpido el mandato presidencial de Leguía fue un golpe de Estado liderado por el comandante Luis M. Sánchez Cerro el 22 de agosto de 1930, ocurrido en el departamento de Arequipa, ubicado en la región sur del país.

La reelección del presidente Augusto B. Leguía en 1929, para un tercer mandato consecutivo, representaba una amenaza para un amplio sector de la sociedad. A mediados de 1930, el régimen

¹³⁵ Si bien el desempleo había incrementado la insatisfacción de la clase obrera, solo después de la caída del régimen de Leguía expresarían su descontento por acciones de huelgas y paros. Para 1930, los obreros del país estaban organizados en sindicatos y, a su vez, los sindicatos se habían centralizado en la CGTP, (Central General de Trabajadores del Perú) organización obrera fundada el 17 de mayo de 1929 en un congreso obrero sobre la propuesta ideológica socialista de José Carlos Mariátegui (Basadre, 2005, t. 14).

de Leguía¹³⁶ que se sustentaba sobre una coalición civil-militar y en una nueva oligarquía instituida por el mismo presidente Leguía, asociada al capital extranjero principalmente norteamericano, resistía a una amplia oposición que arremetía, según Basadre desde tres frentes: 1) por representantes del decaído Partido Civil y de enemigos de Leguía desde 1919 o desde antes; 2) por los antiguos leguístas desplazados de su gobierno como de los seguidores de su primo Germán Leguía y Martínez; y 3) por los obreros, estudiantes e intelectuales (2005, t. 14: 290).

El evento de celebración por los estudiantes universitarios por la caída del presidente boliviano Siles en 1930 escaló a demandar la caída del régimen de Leguía, según Basadre, esta agitación había sido “el comienzo de un movimiento que resultó incontenible” (2005, t. 14: 291). Desde otro sector, actores militares y políticos claves, como el presidente del Congreso, Foción A. Mariátegui habían comenzado a confabular contra el régimen de Leguía (Basadre, 2005, t. 14: 291-292).

En ese contexto, el 22 de agosto de 1930, un grupo de militares liderado por el comandante Luis M. Sánchez Cerro dio un golpe de Estado al gobierno de Leguía, pronunciando un discurso nacionalista, en el que afirma:

El pronunciamiento que acaba de efectuarse en Arequipa no es la obra de un partido, ni la hazaña de un grupo, ni la audacia de un caudillo; es la expresión genuina de un anhelo nacional, fervoroso y unánime, largo tiempo reprimido por la tiranía [...] (Sánchez Cerro, 1930).

Además, Sánchez Cerro acusó al régimen de Leguía de “corrupto y tiránico” y señaló que había hecho del Parlamento “un hato de lacayos sumisos y voraces”; exacerbado el centralismo; destrozado las finanzas y elevado la deuda a merced de prestamistas extranjeros, hipotecando la “independencia económica”; agobió al pueblo con impuestos desproporcionados e injustos;

¹³⁶ Leguía había abandonado su promesa de campaña en 1919 de abaratar el costo de vida y descentralizar el país, pero en la práctica terminó favoreciendo los monopolios y fortaleciendo el centralismo del estado en la capital del país.

restringió los derechos ciudadanos; privó de independencia al Poder Judicial; a los municipios los había convertido en agencias gubernativas “usurpando al pueblo la libertad de elegirlos”. Pero “la hora de la dignidad nacional y del duro ajuste de cuentas” había llegado por fin. En ese contexto, el ejército era la “esperanza” y atacar contra él era “ofender a toda la nación” (Sánchez Cerro, 1930). El régimen de Leguía no opuso resistencia y cayó rápidamente.

A la revolución de Sánchez Cerro se plegaron las demás fuerzas: el Centro de Aviación de las Palmas, la Escuela Militar, la Escuela Naval, las guarniciones de Puno y del centro del país, entre otros cuerpos militares (Basadre, 2005, t. 14: 288).

Sánchez Cerro, nombrándose comandante en jefe del Ejército del Sur y jefe de Gobierno (por decreto suscrito solo por él), nombró secretarios para diferentes ramas de su jefatura; formó la Guardia Urbana y llamó al servicio militar a 5 mil voluntarios; derogó la ley de conscripción vial (trabajo obligatorio); desconoció los contratos y actos del régimen de Leguía, entre otras medidas (Basadre, 2005, t. 15: 19). Como en otras ocasiones en la historia peruana, el golpe de Estado de Sánchez Cerro había recibido el apoyo de la mayoría de la población (Pareja Paz-Soldán, 1944: 198; Basadre, 2005, t. 15). En ese contexto, Leguía dimitió al gobierno sin poner resistencia ante la primera Junta Militar de Gobierno, Junta que se había establecido en la ciudad de Lima y que estuvo dirigido por el general Manuel María Ponce Brousset.

La ruptura institucional del régimen de Leguía agravó la situación de inestabilidad e incertidumbre que vivía el país por la crisis económica de 1929. Este ambiente se expresó en el establecimiento de seis juntas de gobierno para retornar al orden constitucional; por consiguiente, hubo seis presidentes en el país en un período de menos de un año y medio: del 22 de agosto de 1930 (golpe de Estado) al 8 de diciembre de 1931 (juramentación de Sánchez Cerro como presidente elegido por elecciones)¹³⁷. De los seis gobernantes: tres fueron militares,

¹³⁷ Algunos de los motivos para el cambio de las juntas de gobiernos y de los presidentes fue porque la opinión pública desconfiaba y los rechazó por: considerar que los integrantes de las juntas estaban próximos al gobierno de Leguía, porque Sánchez Cerro intentó ser candidato en las elecciones siendo presidente de la segunda Junta Militar de Gobierno. Otro motivo fue por el rechazo de los líderes militares a personalidades que fueron funcionarios de Estado durante el gobierno de Leguía, como fue el caso del comandante Jiménez que dio un golpe a la junta presidida por Elías, quien era presidente de la Corte Suprema.

dos fueron civiles y uno fue religioso. Los períodos de gobierno fueron desde unas horas, como fue el caso del presidente Monseñor Mariano Holguín (presidente de la Asamblea de Notables) hasta poco menos de nueve meses como fue el caso del presidente David Samanez Ocampo (presidente de la Junta Nacional Transitoria de Gobierno) como se expresa en la siguiente Tabla 29. Además, paralelamente a estos cambios de gobiernos, ocurrían, tanto en la capital como en todo el país, movimientos militares de carácter político y movimientos de protesta social con el resultado de muchos muertos entre obreros y estudiantes (Basadre, 2005, t. 14: 295; t. 15).

Tabla 29. Juntas de Gobierno y presidentes del Perú, 1930-1931

No.	Juntas de Gobierno	Presidente: nombre y apellidos	Período de gobierno
1	Junta Militar de Gobierno del Perú	General Manuel María Ponce Brousset	25/08/1930 - 27/08/1930
2	Junta Militar de Gobierno del Perú	Comandante Luis M. Sánchez Cerro	27/08/1930 – 1º/03/1931
3	Asamblea de Notables del Perú	Monseñor Francisco Mariano Holguín Maldonado	1º/03/1931 (horas)
4	Junta Transitoria de Gobierno	Dr. Ricardo Leoncio Elías Arias	1º/03/1931 – 04/03/1931
5	Junta Nacional Transitoria de Gobierno del Perú	Comandante Gustavo Adolfo Jiménez Saldías	04/03/1931 – 11/03/1931
6	Junta Nacional Transitoria de Gobierno del Perú	David Samanez Ocampo y Sobrino	11/03/1931 – 08/12/1931

Elaboración propia sobre Basadre (1983, t. x).

La primera Junta Militar de Gobierno del Perú, liderada por el general Ponce Brousset e instalada en la capital del país después del golpe de Estado, no tuvo el respaldo de la opinión pública en Lima porque algunos que conformaban dicha Junta (todos militares) fueron señalados como muy próximos al régimen de Leguía, a pesar de que se había mencionado que Leguía había dimitido al poder a exigencia de la Junta Militar, la Junta había suspendido las cámaras del Congreso (Senadores y Diputados), había dado amnistía general y libertad a los presos políticos, había ofrecido convocar a una Asamblea Nacional para que instituya una nueva

constitución, entre otras medidas. La población agitada en Lima que asaltaba, destrozaba, robaba y quemaba la residencia de Leguía y de otros partidarios leguístas exigía que el poder sea entregado “a los rebeldes del sur” y a su caudillo Sánchez Cerro (Basadre, 2005, t. 14: 295).

También, Sánchez Cerro, con el respaldo de las fuerzas militares y de la naval, desconoció la Junta de Ponce Brousset. Sánchez Cerro, cuando llegó a Lima y después de la caída de la Junta militar de Ponce, instauró la segunda Junta Militar de Gobierno. La Junta, por Decreto Ley (DL) No. 6874, asumió todas las atribuciones constitucionales de los poderes Ejecutivo y Legislativo y otorgó a su jefe la categoría de presidente de la República y presidente del Consejo de ministros (Basadre, 2005, t. 15: 21). En seguida, Sánchez Cerro convocó a una Asamblea Constituyente para elegir un presidente provisorio y dar una nueva constitución (DL No. 6953; 6979), medidas que no se ejecutaron porque viendo la oportunidad, cambió de interés y prefirió convocar a elecciones generales tanto para presidente como para representantes a la Asamblea (DL No. 7019) con el fin de participar como candidato a la presidencia.

El interés de Sánchez Cerro por la presidencia provocó de inmediato el rechazo de la población porque recordaba las reelecciones de Leguía (Basadre, 1983, t. x: 101). Frente al descontento social expresado en rebeliones y asaltos al palacio de gobierno, Sánchez Cerro renunció a la Junta de Gobierno ante una Asamblea de Notables del Perú que estuvo representada por diferentes sectores de la población y dejando el gobierno a Monseñor Mariano Holguín, quien se convirtió por algunas horas en el presidente del país. Monseñor Holguín estableció la Junta Transitoria de Gobierno presidido por el civil Ricardo Leoncio Elías Arias (presidente de la Corte Suprema) pero otra Junta establecida en Arequipa (paralelamente a la Junta de Lima) dirigida por el comandante Gustavo A. Jiménez no aceptó el gobierno de Elías Arias; y por acuerdo de los actores claves se decidió entregar el poder al hacendado David Samanez Ocampo (hacendado, antiguo montonero, pierolista y partidario del Partido Demócrata), quien había sido perseguido y encarcelado en el gobierno de Leguía (Basadre, 1983, t. x: 105-107).

En ese contexto, mientras Samanez Ocampo se dirigía desde su hacienda a la capital del país para asumir el gobierno, el comandante Gustavo Jiménez y sus tropas llegaron a Lima y exigieron a Elías Arias, presidente de la Junta Transitoria de Gobierno, retirarse del Palacio;

siendo este hecho, como dice Basadre (1983, t. x 107-108), un golpe de Estado de Jiménez contra Elías Arias. Seguido a este incidente, se instauró la Junta Nacional Transitoria de Gobierno, dirigido por el comandante Jiménez hasta la llegada de Samanez Ocampo.

Finalmente, Samanez Ocampo estableció la última Junta Nacional Transitoria de Gobierno del Perú con el objetivo principal de convocar a elecciones para presidente de la República y representantes a un Congreso Constituyente y que dicho congreso reforme la Constitución de 1920 (creada por el régimen de Leguía). Samanez Ocampo instauró su gobierno transitorio convocando a personalidades de las distintas regiones del país: norte, centro, sur y oriente para formar su gabinete con representación de toda la nación; asimismo, la junta se formó con ministros civiles y militares, siendo la mayoría civiles, como se muestra más adelante en la Tabla 31. Por último, el gobierno de Samanez Ocampo había logrado pacificar el país momentáneamente, y convocó a elecciones generales para presidente y representantes para el Congreso Constituyente (Basadre, 1983. t. x: 110), sobre un nuevo modelo de organismo electoral promovido durante su gobierno.

La coyuntura de apertura a la competencia y a la participación política motivó a personalidades de todos los sectores sociales a organizar partidos políticos para competir en las elecciones generales de 1931, por ejemplo, el abogado Francisco Pastor señaló que, luego de escuchar a Sánchez Cerro en Arequipa, muchos “abandonaron cátedras y bufetes para sumirse en la marejada política”; después se formó el Partido Descentralista y Pastor fue elegido congresista por el departamento de Puno (Rénique, 1979: 57-59).

En el contexto de las elecciones generales de 1931, se fundaron nuevos partidos políticos enarbolando nuevas corrientes ideológicas (socialista, nacionalista, republicana, agraria, descentralista, popular, entre otros)¹³⁸, como se expone en la siguiente Tabla 30. Aunque no todos los partidos lograron presentar candidato presidencial. De los 18 partidos que se exponen en la Tabla No. 30, solo 4 partidos lograron inscribir candidatos a la presidencia: la UR, PAP, AR y PCR (Tuesta, 2023; Padilla Zárate, 2019: 170). La mayoría de los partidos participaron

¹³⁸ Se debe señalar que es posible que se hayan creado más partidos a nivel nacional, pero, al no concretar su inscripción o no coaligarse con otros partidos están desaparecidos.

en coalición electoral, pero otros partidos presentaron solo listas para las elecciones congresales como fue el caso del PD, PSP, CN, PSN y UP. También, hubo apertura para la participación de candidatos independientes al Congreso que no pertenecían a ninguna agrupación política.

Se resalta que algunos partidos de élite del período de la República Aristocrática (1895-1919) participaron en las elecciones de 1931 en coalición, como el Partido Demócrata y el Partido Liberal, que se coaligaron con la Acción Republicana, al lado de nuevos partidos como el Descentralista y la Unión Popular (Basadre, 2005, t. 15: 145). El Partido Constitucional aparece como reformado, liderado por el constitucionalista Arturo Osoreo, pero carecía de base social y tuvo que coaligarse con el nuevo Partido Laboralista (JNE, 2015, t. 1: 77), partido que coaligó también a la agrupación Coalición Nacional y a la Unión Patriótica (Basadre, 2005, t. 15: 146).

Tabla 30. Partidos políticos en el contexto de las elecciones generales de 1931

No.	Partido Políticos	Año de fundación	Candidato presidencial
1	Partido Comunista del Perú (PCP)*	1930	Eduardo Quispe Quispe
2	Partido Aprista Peruano (PAP)	1930	Víctor Raúl Haya de la Torre
3	Partido Social Nacionalista (PN)	1930	Elías Lozada Benavente
4	Partido Socialista del Perú (PSP)	1930	Luciano Castillo Coloma
5	Partido Nacional Agrario (PNA)	1930	Pedro Beltrán Espantoso
6	Unión Revolucionaria (UR)	1931	Luis Miguel Sánchez Cerro
7	Partido Constitucional Renovador del Perú (PCRPP)	1931	Arturo Osoreo Cabrera
8	Acción Republicana (AR)	1931	José María de la Jara y Ureta
9	Partido Social Demócrata (PSD)	1931	Luis Antonio Eguiguren
10	Partido Descentralista (PD)	1931	
12	Partido Laborista (PL)	1931	
13	Unión Patriótica	1931	
15	Unión Popular (UP)	1931	
16	Partido Regional Nacionalista del Centro (PRNC)	1931	Javier Calmell del Solar
17	Coalición Nacional (CN)	1931	
18	Partido Progresista (PP)	1931	

Elaboración propia sobre los datos de Tuesta (2001); Basadre (2005, t. 15; 2005).

* Después de la muerte del fundador del Partido Socialista Peruano José Carlos Mariátegui en 1930, el partido fue reorganizado, asumió el nombre de comunista y fue liderado por Eudocio Ramírez, dirigente de la Tercera Internacional Comunista (Basadre, 2005, t. 15: 148).

De los cuatro candidatos a la presidencia: Luis M. Sánchez Cerro (UR), Víctor Raúl Haya de la Torre (PAP), José María de la Jara y Ureta (AR) y Arturo Osores (PCRP); los dos primeros sobresalieron. Sánchez Cerro (UR) había recibido el apoyo tanto de un sector de la sociedad más pobre como de la oligarquía, principalmente de la élite civilistas al considerar el “mal menor” en un contexto de incertidumbre y frente a las amenazas de los nuevos partidos de masas como el APRA y el PCP (Caravedo, 1977, 1979). Haya de la Torre (PAP), recibió el apoyo de los obreros del campo y de las ciudades y, especialmente, de la clase media (Pareja Paz-Soldán, 1944: 198; Caravedo, 1977, 1979; Basadre, 1980).

Luego de una feroz campaña electoral, principalmente, entre Sánchez Cerro y Haya de la Torre; los resultados favorecieron a Sánchez Cerro, quién logró el 50,7% de votos, seguido de Haya de la Torre que obtuvo el 35,4%; José María de la Jara y Ureta quedó en el tercer lugar con el 7,3% de votos; y finalmente Arturo Osores Cabrera se ubicó en el cuarto lugar con el 6,6% de votos (Tuesta, 2023).

Finalmente, el Perú regresó al orden constitucional en 1931 por el mecanismo de elecciones tanto para el presidente de la República como para representantes al Congreso Constituyente. En 1933 la Constitución de 1920, que había sido creada por el régimen autoritario de Augusto B. Leguía, fue reemplazada por una nueva Constitución.

5.3. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político

El hacendado David Samanez Ocampo y Sobrino, ex montonero de la región del sur del Perú, fue el agente de cambio institucional del modelo del organismo electoral (OE) descentralizado por asambleas de mayores contribuyentes, a nivel provincial, a un modelo de OE centralizado-desconcentrado representado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y las Cortes superiores de justicia. Samanez Ocampo al asumir la presidencia de la Junta Nacional Transitoria de Gobierno del Perú ejecutó el cambio institucional del OE por Decreto Supremo No. 7177, publicado el 26 de mayo de 1931, en un contexto de crisis del poder ejecutivo provocado por un golpe de Estado contra el régimen de once años de Augusto B. Leguía (1919-1930).

David Samanez Ocampo fue un ciudadano de origen provinciano, de la región sur del Perú (Apuurímac); un hacendado acaudalado y un político montonero. Samanez Ocampo fue militante del Partido Demócrata, que lideró Nicolás de Piérola. Él, como otros caudillos que llegaron a gobernar el país, participó y lideró sublevaciones contra regímenes de militares y civiles; además, fue elegido diputado y senador para diferentes períodos.

Samanez Ocampo participó en la Guerra Civil (1894-1895) contra el régimen militar del general Andrés Avelino Cáceres, organizando a los montoneros en los departamentos de Apurímac y Cusco (Basadre, 2005, t. 15: 63-64)¹³⁹. Después, en las elecciones de 1895, fue elegido diputado por el Partido Demócrata representando a la provincia de Antabamba, del departamento de Apurímac, de 1895 a 1900 (Tuesta, 2001).

Durante el primer gobierno del civilista Augusto B. Leguía (1908-1912), Samanez Ocampo, siendo diputado por la provincia de La Convención (departamento del Cusco), se sublevó contra Leguía en 1910, extendiendo la insurrección desde el Cusco a los departamentos de Apurímac y Ayacucho, pero fue derrotado por las fuerzas del ejército; después se retiró de la actividad política (Basadre, 2005, t. 15: 63-65; Gonzales, 1999: 143). Samanez Ocampo, por la sublevación de 1910, fue enjuiciado en el Congreso por acusación del Ejecutivo (Res. Leg. No. 1396, del 8 de mayo de 1911).

En 1914, cuando el presidente Guillermo E. Billinghurst enfrentaba una dura oposición, principalmente de los civilistas, Samanez Ocampo se había manifestado en actitud rebelde contra aquellos opositores; sin embargo, el presidente Billinghurst, que no tenía respaldo de un partido político, fue derrocado por un golpe de Estado ejecutado por el general Oscar R. Benavides en coalición con la élite civilista (Tauro del Pino, 2001:2354; Basadre, 2005, t. 13: Cap. 35; Miro Quesada, 1961).

¹³⁹ También en 1909 Samanez Ocampo participó en acciones de ruptura institucional contra el primer gobierno de Augusto B. Leguía (1908-1912), liderando a un grupo de montoneros; pero dicho evento fracasó y Samanez Ocampo al ser derrotado se exilió en el vecino país de Bolivia.

Samanez Ocampo, en los últimos años del gobierno civilista de José Pardo y Barreda (1915-1919), fue elegido senador por el departamento de Apurímac para el período de 1917 a 1919; y, en el segundo gobierno de Augusto B. Leguía, volvió a ser elegido senador para el período de 1919 a 1924. En 1919, cuando el Partido Demócrata una vez más se había fraccionado, Samanez Ocampo se había ubicado en la fracción demócrata dirigida por el hijo de Nicolás de Piérola, Isaías de Piérola, quien se presentó como candidato a la presidencia en 1919, y Samanez Ocampo le secundó como candidato a la vicepresidencia (Basadre, 1983: 91; 2005, t. 15: 63; Tauro del Pino, 2001: 2354).

El montonero Samanez Ocampo, cuando era senador, había participado en un “plan revolucionario demócrata” contra el régimen de Leguía en 1923, pero el plan había sido descubierto y los conspiradores fueron perseguidos y encarcelados. Cuando Samanez Ocampo fue liberado no se reincorporó al Senado sino se dirigió a la región sur (Cusco y Apurímac) y allí se levantó en armas liderando una montonera. Al mismo tiempo surgieron otras rebeliones en el norte del país en contra del gobierno de Leguía. Por esta acción Samanez Ocampo fue desaforado del Congreso; apresado en la isla San Lorenzo y luego expatriado. Basadre señala que la acción revolucionaria de Samanez Ocampo cerró el ciclo de las montoneras en el país, las cuales habían emergido en el contexto de la independencia de la República en 1821 (Basadre, 2005, t. 12: 254-255 y 258).

Samanez Ocampo, en el contexto de crisis del poder ejecutivo (1930-1931) expresado en la ruptura institucional del mandato presidencial de Leguía por golpe de Estado, se encontraba retirado de la vida política y dedicado a la administración de su hacienda; después de haber regresado al país de su destierro a la caída del régimen de Leguía. A pesar de su destierro por muchos años, Samanez Ocampo seguía siendo un caudillo y gozaba de prestigio y de apoyo de un sector amplio de la sociedad y de los militares; según Basadre, quien fue un testigo de la época, señala que “se caracterizó en su vida pública por su probidad, su entereza cívica y su lealtad a los ideales de Nicolás de Piérola” (Basadre, 2005, t. 15: 63).

Cuando el país se encontraba en una situación de crisis e incertidumbre, sin que ninguna de las cinco juntas de gobierno que se habían instaurado para retornar al orden institucional y

estabilizar al país; se decidió, por una Junta civil instalada en Arequipa, entregar el gobierno al hacendado demócrata Samanez Ocampo desconociendo a la Junta provisoria de gobierno que se había establecido en Lima y que estuvo presidida por Ricardo Leoncio Elías Arias, presidente de la Corte Suprema (Basadre, 2005, t. 15). Es decir, en aquel momento existieron dos gobiernos paralelamente en el Perú, uno apoyado por la élite sureña y el otro respaldado por la élite limeña, al final se impuso la primera.

Cuando Samanez Ocampo asumió la presidencia de la Junta Nacional de Gobierno, revivió la promesa de Sánchez Cerro, quien había señalado en su manifiesto de Arequipa, el 24 de agosto de 1930, que convocaría a elecciones generales, “dando para ello las más amplias garantías, como no hay antecedentes en nuestra vida republicana” (Sánchez Cerro, 1930). En esa perspectiva, el 12 de marzo de 1931 Samanez Ocampo declaró en su manifiesto el regreso al orden institucional por elecciones “con seguridades perfectas”, señalando:

El anhelo de reformas que agita a la opinión hallará su camino por la leal consulta a las fuentes de la soberanía: elecciones libérrimas, con seguridades perfectas, garantizarán la formación de los poderes constitucionales como genuinos exponentes de los diversos sectores políticos del país. Los graves problemas [para] solucionarse necesitan del concurso total de las capacidades y del armónico juego de los intereses. Solo el acatamiento del resultado de las elecciones verdaderas podrá salvar al Perú de la situación de profundo daño a que fuera reducido por el ejército discrecional del poder que permitió el desenfreno de la autocracia. (Samanez Ocampo, 1931, en *El Comercio*, 12 de marzo de 1931).

Para cumplir dicho objetivo, Samanez Ocampo hizo un llamado a los ciudadanos para que cumplan con su deber cívico y colaboren en la “ardua tarea” de su administración provisional en el Estado (Samanez Ocampo, 1931, en *El Comercio*, 12 de marzo de 1931).

Por último, Samanez Ocampo, antes de asumir la presidencia de la Junta Nacional Transitoria de Gobierno del Perú, se encontraba retirado de la vida política por muchos años al estar expatriado por el gobierno de Leguía y cuando regresó al país se había dedicado a la gestión de su hacienda, pero cuando el país atravesaba por una crisis de poder ejecutivo, fue convocado para asumir el gobierno. Durante su presidencia se reemplazó el modelo del OE por un modelo

centralizado-desconcentrado, representado por el Jurado Nacional de Elecciones y las Cortes superiores de justicia.

5.4. Gobierno de coalición

En 1931 el Perú estuvo gobernado por la Junta Nacional Transitoria de Gobierno, liderado por David Samanez Ocampo, como consecuencia del quiebre del régimen político por golpe de Estado en 1930. Esta Junta de gobierno concentró todos los poderes del ejecutivo y del legislativo, por lo tanto, el cambio institucional por *reemplazo* del modelo del organismo electoral (OE) descentralizado de las asambleas de mayores contribuyentes por el modelo centralizado-desconcentrado, representado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y las Cortes superiores de justicia, fue promovido y aprobado por dicha Junta de gobierno por decreto ley en 1931. El cambio institucional electoral se realizó de manera rápida, en menos de dos meses de gobierno de Samanez Ocampo; este presidente de la Junta juramentó el 11 de marzo de 1931 y el Decreto Ley No. 7177 se promulgó el 26 de mayo de 1931. Por consiguiente, no hubo gobierno de coalición en la perspectiva que el ejecutivo, al no tener mayoría en el Congreso, invita a los partidos políticos con representación parlamentaria para conformar su Gabinete de ministros y con la mayoría parlamentaria conseguida aprobar sus proyectos de gobierno.

Si bien la Junta Nacional Transitoria de Gobierno que lideró Samanez Ocampo no fue un gobierno de coalición partidaria, Samanez Ocampo instituyó dicha Junta con representantes de todo el territorio peruano: de las regiones del norte, centro, sur y oriente, como se expone en la Tabla 31. Además, estableció la Junta de gobierno con personajes militares y civiles que representaron a la mayoría de los sectores de la sociedad. Los militares que conformaron la Junta fueron el comandante Gustavo A. Jiménez y el capitán de fragata Federico Díaz Dulanto, como se muestra en la Tabla 31. El comandante Jiménez había integrado la segunda Junta Militar que dirigió Sánchez Cerro, asumiendo la cartera de Gobierno; además, fue quien lideró la Junta de Arequipa donde se acordó entregar el gobierno a Samanez Ocampo, desconociendo a la Junta de Gobierno de Lima, y fue Jiménez quien tomó el poder cuando llegó a la capital del país hasta entregar el gobierno a Samanez Ocampo (Basadre, 2005, t. 15).

Los civiles que integraron la Junta, siguiendo la Tabla 31, por un lado, eran simpatizantes de los nuevos partidos que estaban en formación como el Partido Descentralista, Acción Republicana, Unión Patriótica y Partido Reateguista. Aunque estos partidos no tenían amplio apoyo social como los partidos de masas: Partido Aprista Peruano, Partido Comunista del Perú y la Unión Revolucionaria (Basadre, 2005, t. 15). Por otro lado, eran simpatizantes de los antiguos partidos de élite, son los casos de Larco Herrera, quien había sido partidario de la Unión Nacional; José Gálvez, quien había sido seguidor del Partido Democrático o “Futurista”; y Aurelio Vinelli, quien era del Partido Liberal, como se expone en la Tabla 31. Es decir, Samanez Ocampo instituyó su Junta de Gobierno con personajes que unían visiones de procesos políticos del pasado y del presente.

Tabla 31. Composición de la Junta Nacional Transitoria de Gobierno presidido por David Samanez Ocampo, 1931

Ministerios	Nombre y apellidos	Simpatiza con partido político antes de 1931	Simpatiza con partido político en 1931	Civil / militar	Región
Relaciones Exteriores	Rafael Larco Herrera	Unión Nacional	Unión Patriótica	Civil	Norte
Ministerio de Justicia e Instrucción	José Gálvez	Partido Nacional Democrático o “Futurista”	Acción Republicana	Civil	Centro
Ministerio de Hacienda	Manuel Aurelio Vinelli	Partido Liberal	Partido Liberal	Civil	Sur
Ministerio de Gobierno	J. Francisco Tamayo		Partido Descentralista	Civil	Sur
Ministerio de Fomento	Ulises Reátegui Morey		Partido Reateguista	Civil	Oriente
Ministerio de Guerra	Comandante Gustavo A. Jiménez			Militar (Ejército)	
Ministerio de Marina y Aviación	Capitán de fragata Federico Díaz Dulanto			Militar (Marina)	

Fuente: elaboración propia sobre Miro Quesada (1961); Basadre (1983, t. x) Basadre (2005, t. 15: 61-62); Sarmiento Marchese (2017) (Miro Quesada, 1961; Paz Soldán, 1944)

Durante el gobierno de esta Junta Nacional Transitoria presidida por Samanez Ocampo se reemplazó el modelo de los OE descentralizados de las asambleas de mayores contribuyentes

por el modelo centralizado-desconcentrado, representado por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y las Cortes superiores de justicia, por Decreto Ley (DL) No. 7177 del 26 de mayo de 1931, titulado “Estatuto Electoral”. Con este marco legal se organizaron las elecciones generales de 1931 y el país inició su retorno al orden institucional.

El Estatuto Electoral tuvo como base un anteproyecto que fue elaborado por una comisión nombrada por Samanez Ocampo para que alcanzara una propuesta considerando los principios de organismos reguladores de sufragio independiente, voto secreto y representación de minorías (Basadre, 1983: 149). La comisión del anteproyecto de Estatuto Electoral estuvo conformada principalmente por jóvenes intelectuales destacados en la sociedad (Basadre, 1983: 149). Como se presenta en la siguiente Tabla 32, los integrantes de la comisión fueron simpatizantes de los nuevos partidos políticos como Acción Republicana, Partido Descentralista, Partido Socialista y Partido Aprista Peruano; además de actores independientes.

Tabla 32. Integrantes de la Comisión de anteproyecto de Estatuto Electoral, 1931

No.	Nombre y apellidos	Filiación política
1	César Antonio Ugarte	Acción Republicana (AR)
2	Luís E. Valcárcel	Partido Descentralista (PD)
3	Alberto Arca Parró	Partido Socialista (PS)
4	Luís Alberto Sánchez	Partido Aprista Peruano (PAP)
5	Carlos Manuel Cox	Partido Aprista Peruano (PAP)
6	Jorge Basadre	Acción Republicana (AR)
7	Federico More	Independiente
8	Carlos Enrique Telaya	Independiente
9	José Antonio Encinas	---

Fuente: elaboración propia sobre Basadre (1983, t. x: 149); Miro Quesada (1961).

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) junto a las Cortes superiores de justicia organizaron la elección presidencial y de representantes para el Congreso Constituyente en 1931. El resultado del escrutinio para representantes al Congreso fue: el partido UR había logrado 57 congresistas de un total de 145; seguido del PAP que alcanzó 36 representantes; el PD consiguió 28; el PSP obtuvo 4; CN y PSN consiguieron cada uno 3 congresistas; UP, 2; y los candidatos independientes fueron 7; como se muestra en la Tabla 33.

Tabla 33. Partidos políticos y número de representantes en el Congreso Constituyente, 1931-1933

Partido Político	No. de representantes
Unión Revolucionaria (UR)	57
Partido Aprista Peruano (PAP)	36
Partido Descentralista (PD)	28
Partido Socialista del Perú (PSP)	4
Coalición Nacional (CN)	3
Partido Social Nacionalista (PSN)	3
Unión Popular (UP)	2
Independientes	7
Se desconoce información	5
Total	145

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (2015, t. 2: 40).

Durante el debate constitucional, cuando se abordó el tema de la organización electoral, se ratificó al Jurado Nacional de Elecciones sin objeciones, al contrario, los congresistas que intervinieron en el debate manifestaron que el ente electoral sea un “Poder Electoral” autónomo; y el registro sea permanente, además, se insistió en que se mencione en la nueva constitución para que tenga mayor fuerza y no pueda ser cambiado en cualquier momento como ocurría con cualquier ley (*Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, 1932: 896, 924-928). Por consiguiente, esta propuesta se acogió y en la Constitución de 1933 se señaló: “El Poder electoral es autónomo. El registro es permanente” (art. 88º, Constitución de 1933).

5.5. Modelo de OE centralizado-desconcentrado: Jurado Nacional de Elecciones y Cortes superiores de justicia

La estructura del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) estuvo organizada por una unidad central, ubicada en la capital del país, desde donde se administraba y vigilaba los procesos electorales; y por unidades temporales subnacionales instaladas en las capitales de los departamentos, en las provincias del litoral y en la provincia constitucional del Callao, denominadas jurados departamentales de elecciones.

La autoridad máxima del JNE era un cuerpo colegiado integrado por el fiscal más antiguo de la Corte Suprema de Justicia, quien lo presidía; un delegado de cada una de las universidades

nacionales¹⁴⁰ del país, que debía ser elegido por el Consejo Universitario; y por cuatro miembros designados por sorteo de entre los personeros de los jurados departamentales electorales¹⁴¹. Los personeros debían representar a las regiones del país: norte, centro, sur y oriente (art. 71º-75, DL-7177). Estos integrantes del JNE fueron remunerados por sesión ejecutada. Si bien el JNE se estableció al inicio de manera temporal (art. 80º, DL-7177), posteriormente se determinó que su función debía ser permanente.

El JNE, como órgano central, asumió las tres facultades electorales: de registro, de organización y contencioso electoral. Para la elaboración del registro electoral se creó una sección denominada Registro Electoral Nacional que tuvo a su cargo la identidad de los ciudadanos, la inscripción y la estadística de los electores de la República (art. 1º- 4º, DL-7177). La estadística nacional de los electores debía estar clasificada y agrupada por departamentos, provincias y distritos sobre los informes de las oficinas de registro electoral de las provincias (art. 46º y 47º, DL-7177); también debía publicar el registro de los electores. La sección de registro electoral estuvo dirigida por un jefe que actuaba a su vez de secretario general del JNE (art. 166º, DL-7177). El registro electoral se organizó de manera técnica por primera vez en el país desde 1931 (Basadre, 2005, t. 15: 114).

Con respecto a la organización electoral, las atribuciones del JNE fueron: registrar a los partidos políticos que presenten candidatos a la presidencia de la República, aprobar el modelo de la cédula de sufragio para la elección del presidente (art. 110º, DL-7177), revisar los escrutinios y realizar el cómputo general de la elección presidencial y proclamar al elegido otorgando la respectiva credencial. Además, debía calificar las credenciales de los representantes elegidos y declarar “apto” para su incorporación al Congreso (art. 34º, DL-7287), entre otras facultades.

Respecto a lo contencioso electoral, el JNE debía resolver las reclamaciones y tachas sobre la formación y las funciones de los Jurados Departamentales de Elecciones (JDE) y fallar en última instancia sobre los procedimientos irregulares de estos; también, debía resolver los recursos de

¹⁴⁰ Para ser delegado universitario ante el JNE debía ser miembro del Consejo Universitario en cada una de las cuatro universidades nacionales que existían.

¹⁴¹ Para ser delegado de los jurados departamentales ante el JNE debían reunir los requisitos para ser representante al Congreso.

nulidad de las elecciones respecto a las elecciones de representantes al Congreso (art. 33º, DL-7287); asimismo, declarar nula la elección si ninguno de los candidatos a la presidencia de la República hubiere obtenido el 25% de los sufragios emitidos en todo el país, entre otras atribuciones. Las atribuciones del JNE se expone en la siguiente Tabla 34.

Tabla 34. Atribuciones del Jurado Nacional de Elecciones, 1931-1993

Atribuciones	Funciones
Registrales	<ul style="list-style-type: none"> - Formar la estadística nacional de electores clasificándolos y agrupándolos por departamentos, provincias y distritos, sobre los informes de las oficinas de registro electoral a nivel provincial. - Publicar el Registro Electoral Nacional. - Ejercer vigilancia sobre la elaboración del Registro Electoral Nacional.
Organización electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Registrar a los partidos políticos que presenten candidatos a la presidencia de la República. - Aprobar el modelo de la cédula de sufragio para la elección del presidente. - Revisar los escrutinios y realizar el cómputo general de la elección presidencial y proclamar al elegido otorgando la respectiva credencial. - Calificar las credenciales del elegido representante y declarar “apto” para incorporarse al Congreso.
Contencioso electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Resolver las reclamaciones y tachas sobre la constitución y funciones de los JDE. - Conocer de las apelaciones contra los actos y procedimientos electorales de los JDE y resolver en última instancia. - Resolver los recursos de nulidad de elecciones respecto a las elecciones de representantes. - Si ninguno de los candidatos a la presidencia de la República hubiere obtenido el 25% de los sufragios emitidos en todo el país, debía declarar nula la elección (siendo el Congreso el que resolvería conforme a la Constitución de 1920). - Poner a conocimiento del gobierno o de la Corte Suprema de Justicia, según el caso, las infracciones o los delitos que las autoridades políticas o los funcionarios judiciales cometieren en la aplicación de las leyes electorales.

Fuente: elaboración propia sobre Decreto Ley No. 7177.

Los jurados departamentales de elecciones

Los jurados departamentales de elecciones (JDE)¹⁴² estuvieron integrados por ciudadanos delegados de las provincias del departamento y eran presididos por los fiscales de la capital sede del distrito judicial y por el agente fiscal en las demás capitales de provincia¹⁴³. La elección de los delegados provinciales se realizaba por los jueces de primera instancia y finalmente se elegía por sorteo por el presidente del JDE (art. 49°-70°, DL-7177). La intervención de los representantes del Poder Judicial en los jurados departamentales y en la elección de los registradores, como se menciona más adelante se debía a que la Constitución de 1920 mandaba “jurisdicción del Poder Judicial [...] para garantizar los procedimientos electorales” (art. 67°, inc., 3, Constitución de 1920) y el Estatuto Electoral de 1931 lo conservó. Por último, el cargo era irrenunciable salvo en caso de enfermedad o impedimento legal. Las atribuciones de los JDE finalizaban cuando se hacía efectiva la proclamación de los representantes al Congreso.

A los JDE se les atribuyó también funciones relacionadas al registro, organización y contencioso electoral. En el tema del registro electoral, debían designar a los funcionarios registrales de las provincias para la custodia del archivo del registro de su jurisdicción (art. 21°, DL-7177) y vigilar el Registro Electoral Nacional. Con respecto a la organización electoral, en el ámbito de su jurisdicción, tenían a su cargo todo lo relacionado a las elecciones para representantes al Congreso y para la presidencia de la República como: inscribir a los candidatos para el Congreso, aprobar la cédula de sufragio para la elección de los representantes, enviar el material electoral a las mesas receptoras de sufragio, realizar el escrutinio de las elecciones para representantes al Congreso y proclamar a los elegidos; también realizar el escrutinio de la elección presidencial y enviar al JNE el acta general de dicho escrutinio, entre otras tareas.

¹⁴² Para ser integrante de los jurados departamentales de elecciones había que cumplir los siguientes requisitos: ser ciudadano mayor de 25 años, saber leer y escribir; y tener una actividad sea ejerciendo una profesión, en el comercio o la industria o en la agricultura, ser empleado o artesano u obrero (art. 52°, DL-7177).

¹⁴³ En los departamentos que tengan tres provincias, la del cercado asignaría dos personeros; en los departamentos de dos provincias cada una debía designar dos personeros y en las provincias litorales debía haber solo dos miembros. (art. 51°, DL-7177).

Con relación a lo contencioso electoral, los JDE debían resolver los recursos y apelaciones sobre actos y procedimientos electorales, resolver reclamaciones sobre la designación del personal de las mesas receptoras de sufragio y sobre su funcionamiento; también, declarar la nulidad de la elección por declararse nulo dos tercios de los sufragios escrutados, por haberse admitido votos ilegales o rechazado votos legales en porcentaje mayoritario, y por impedir a los electores concurrir a votar por medio de coacción o soborno (art. 32º, DL-7287); además, los JDE debían poner en conocimiento del JNE las infracciones o los delitos que las autoridades políticas o funcionarios judiciales hubieren cometido en la aplicación de las leyes. Las atribuciones de los JDE se exponen en la siguiente Tabla 35.

Tabla 35. Atribuciones y funciones de los jurados departamentales electorales (JDE)

Atribuciones	Funciones
Registrales	<ul style="list-style-type: none"> - Designar al funcionario registral provincial para que custodie el archivo del registro de su jurisdicción. - Vigilar las oficinas de registro en su jurisdicción.
Organización electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Dictar los reglamentos necesarios para el funcionamiento, de las oficinas de su dependencia y nombrar a sus empleados. - Inscribir a los partidos políticos, a los candidatos y a los personeros. - Aprobar las cédulas de sufragio que presenten los candidatos inscritos - Remitir a las mesas receptoras de sufragio los “útiles electorales”: actas, sellos, ánforas, etc. - Realizar el escrutinio de las elecciones para representantes a Congreso y para el presidente de la República - Proclamar representante ante el Congreso al candidato elegido por mayoría y entregar la credencial de su elección. - Enviar al JNE el acta general del escrutinio para presidente de la República.
Contencioso electoral	<ul style="list-style-type: none"> - Resolver los recursos y apelaciones que se presenten sobre actos y procedimientos electorales. - Declarar la nulidad de la elección por declararse nulos los dos tercios de los sufragios escrutados, por haberse admitido votos ilegales o rechazado votos legales porcentaje mayoritario, por impedir a los electores concurrir a votar por coacción o soborno. - Resolver reclamaciones sobre la designación del personal de las mesas receptoras de sufragio y sobre su funcionamiento. - Poner en conocimiento del JNE las infracciones o los delitos que las autoridades políticas o funcionarios judiciales cometieren en la aplicación de las leyes.

Fuente: elaboración propia sobre DL-7177 y DL- 7287.

Oficinas de registro electoral en provincia

Las oficinas de registro electoral en las provincias estuvieron a cargo de registradores electorales provinciales o de comisionados. El requisito para ser registrador electoral de provincia era ser notario o abogado en ejercicio; y para ser registrador electoral comisionado debía cumplir con los requisitos para ser Juez de Paz (art. 13º, 14º, DL-7177). Se delegó a las Cortes Superiores de Justicia la elección de los registradores provinciales (art. 16º, DL-7177) y se encargó a los jueces de primera instancia para que nombren a los comisionados registrales sobre la propuesta de una terna alcanzada por el registrador provincial (art. 19º, DL-7177). La oficina de registro electoral debía funcionar en el local del Consejo Municipal (art. 16º, DL-7177).

Las oficinas de registro electoral tenían la facultad de inscribir a los ciudadanos con derecho de sufragio; otorgar a los inscritos la Libreta Electoral (art. 3º, DL-7177), documento que servía de identificación para sufragar; y formar la estadística electoral de su jurisdicción. Además, los registradores electorales debían resolver las impugnaciones o tachas contra los ciudadanos para no ser inscritos en los registros (art. 40º, DL-7177), como se expone en la Tabla 36. Las resoluciones de los registradores eran apelables ante el Juez de Primera Instancia (art. 42º y 43º, DL-7177). Los registradores electorales estaban sujetos a las sanciones de la ley contra la función pública y del Estatuto Electoral (Art. 16º, DL-7177). Los registradores provinciales y comisionados eran remunerados, pero su labor era temporal (art. 18º, 30º-31º, DL-7177).

Tabla 36. Atribuciones y funciones de las oficinas de registro electoral

Atribuciones	Funciones
Registrales	- Inscribir a los ciudadanos con derecho a sufragio; - otorgar a los inscritos la Libreta Electoral, documento que servía para sufragar.
Contencioso registral	- Resolver las impugnaciones o tachas contra los ciudadanos para evitar su inscripción en el registro.

Fuente: elaboración propia sobre DL-7177.

Es importante señalar que una mesa receptora de sufragio se debía instalar para un grupo de 150 electores. El Juez de Primera Instancia determinaba el número de mesas receptoras que debían

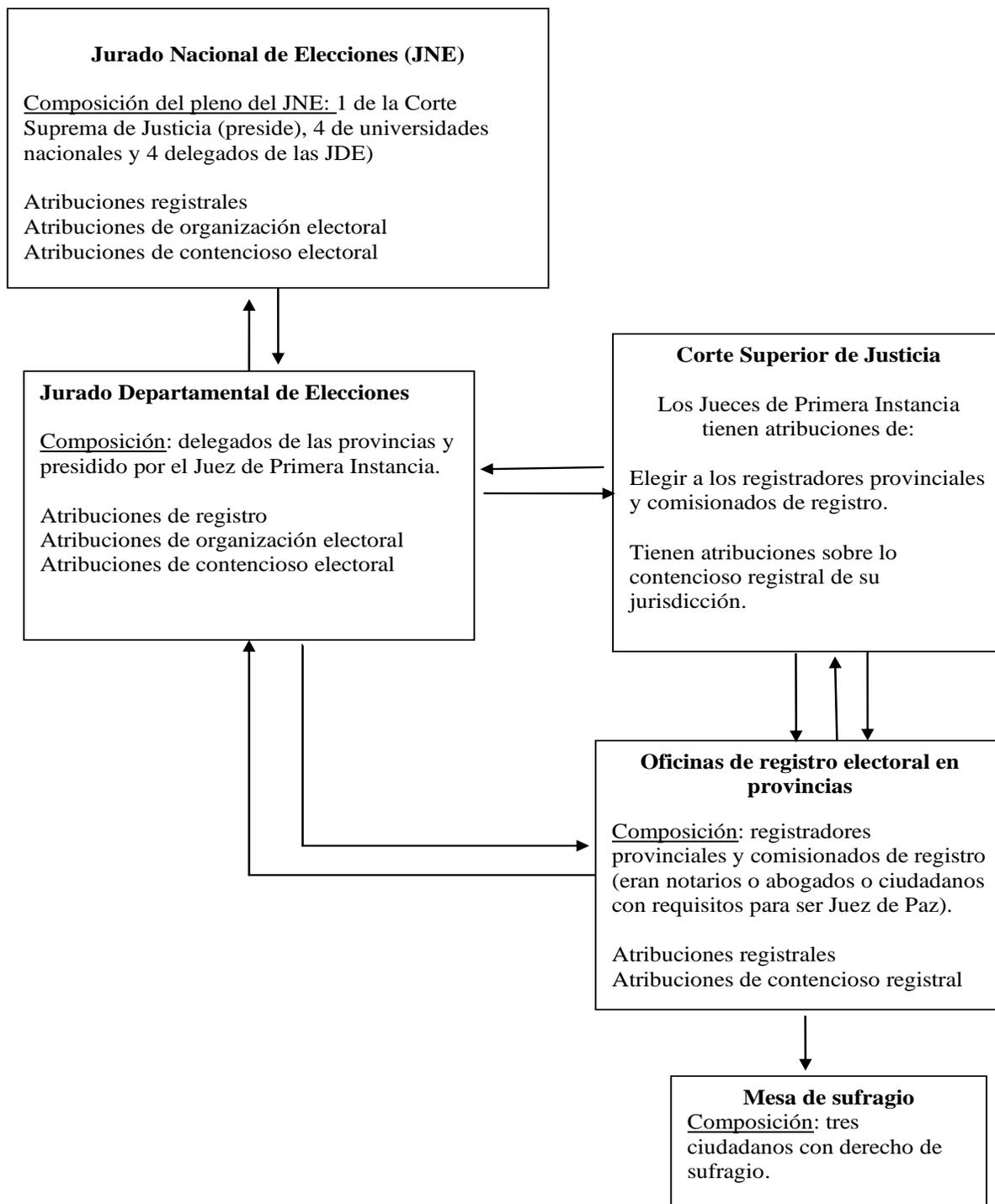
instalarse en el distrito (art. 89°, DL-7177). Las mesas de sufragio estuvieron conformadas por tres miembros elegidos por sorteo de un grupo de quince electores, organizado por el Juez de Primera Instancia (art. 92°, DL-7177), y estuvo presidida por uno de los integrantes de la mesa que debía ser elegido entre los miembros, en presencia de los personeros de los partidos o candidatos independientes. Las mesas receptoras podían instalarse en locales de las municipalidades, los juzgados de paz, las escuelas y los edificios públicos¹⁴⁴ no destinados al servicio del ejército y policía (art. 89°- 96°, DL-7177). Las mesas receptoras debían acondicionar una cámara secreta para el sufragio (art. 97°, DL-7177) y recibir los votos, pero la tarea del conteo de los votos emitidos, para cualquier elección, se delegó al Jurado Departamental Electoral, a quien las mesas de sufragio debían enviar una vez concluida la hora de la votación y haber redactado las actas de sufragio (art. 118°, DL-7177).

Finalmente, el DL-7177 que reglamentó el Estatuto Electoral, en el que se expresó el cambio institucional hacia el modelo del organismo electoral centralizado-desconcentrado representado por el JNE y Cortes superiores de justicia, fue complementado, antes de realizarse las elecciones para presidente de la República y para representantes al Congreso Constituyente en 1931, por tres decretos leyes para afianzar el poder del JNE como “poder electoral”. Estos decretos fueron: Decreto-Ley 7287, Decreto-Ley 7352 y Decreto-Ley 7367. Sin embargo, el JNE tuvo que compartir la autoridad electoral con el Poder Judicial a través de las cortes superiores de justicia y los jueces de primera instancia, éstos últimos eran quienes a nivel subnacional dirigieron la organización del registro y las elecciones. Es decir, el modelo del OE era centralizado y desconcentrado de manera vertical.

A continuación, se presenta la Figura 3. Se muestra la estructura del modelo del OE centralizado del JNE; también, la composición y atribuciones del Pleno del JNE y de los jurados departamentales de elecciones. Además, se expone la participación de la Corte Superior de Justicia en la elaboración del registro electoral y en la conformación de las mesas de sufragio, en el ámbito de su jurisdicción.

¹⁴⁴ La publicación de los lugares de instalación de las mesas receptoras estuvo a cargo del Juez de Primera Instancia, bajo cuya jurisdicción se encontraba el Registro Electoral Provincial. También, el Juez era el que remitía las listas del padrón electoral a los presidentes de las mesas receptoras (art. 93°, DL-7177).

Figura 3. Modelo de OE centralizado-desconcentrado: Jurado Nacional de Elecciones y Corte Superior de Justicia, 1931



Fuente: elaboración propia.

El primer proceso electoral (presidencial y legislativo) organizado por el nuevo OE centralizado-desconcentrado, representado por el Jurado Nacional de Elecciones y las Cortes superiores de justicia, fue en 1931. Si bien en estas elecciones no participó el agente de cambio institucional, David Samanez Ocampo, lo hizo el agente rupturista Sánchez Cerro. Éste, con el respaldo de su partido Unión Revolucionaria, ganó la presidencia de la República con el 50,7% de los votos (Tuesta, 2023); sin embargo, no pudo completar su mandato porque falleció, siendo asumida la presidencia por el coronel Óscar R. Benavides, quien se quedó en el gobierno más allá del período presidencial hasta 1939. Por último, el JNE por reformas sucesivas, incentivadas por secuencias de reacciones y contra-reacciones, terminó concentrando toda la autoridad de la administración electoral hasta 1993. Durante el período de 1931 a 1993, el JNE organizó las elecciones generales de 1931, 1939, 1945, 1950, 1956, 1962, 1980, 1985 y 1990.

CAPÍTULO VI. CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN MODELO DE OE CENTRALIZADO-DESCONCENTRADO: JNE, ONPE Y RENIEC, 1993

En el presente capítulo se explica el cuarto caso de cambio institucional del modelo de organismo electoral (OE) por reemplazo. En este proceso, el cambio fue de un modelo de OE centralizado-desconcentrado en dos entidades: Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y las Cortes Superiores de Justicia (CSJ) hacia el modelo de OE centralizado-desconcentrado en tres entidades electorales especializadas: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Cambio institucional que ocurrió en 1993, después del autogolpe ejecutado por el entonces presidente Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992.

El entramado institucional de la legislación electoral para la década de 1990 había evolucionado principalmente con respecto al derecho de sufragio. En la segunda mitad del siglo XX se había ampliado el cuerpo electoral en tres momentos; primero, en 1955, cuando se reconoció la ciudadanía y el derecho de sufragio de las mujeres (Aguilar, 2003), aunque el sufragio seguía siendo restringido para los mayores de veintiún años que sabían leer y escribir; segundo, en 1978, cuando se recortó la mayoría de edad de 21 años a 18 años; y, tercero, en 1979, cuando el sufragio se hizo universal, eliminando el requisito de saber leer y escribir; además, se incluyó a los peruanos residentes en el extranjero; es decir, para sufragar solo había que tener la mayoría de edad y estar inscrito en el registro electoral (Constitución de 1979). Desde entonces, el sufragio es “personal, igual, libre, secreto y obligatorio” (art. 65º, Constitución de 1979). El título para emitir el voto, desde 1931, era la Libreta Electoral otorgada por el Registro Electoral; el voto se emitía, desde 1979, con una marca sobre las cédulas de sufragio diseñada y elaborada para cada tipo de elección por el JNE. Los electores inscritos en 1992 eran de 11.339.756 ciudadanos (Tuesta, 2003) y la población peruana en 1993 era de 22.639.443 habitantes según el censo de 1993 (INEI, 2008: 123).

La renovación presidencial siguió siendo cada cinco años y no había reelección sino después de transcurrido un período presidencial (art. 205º, Constitución de 1979). La elección de presidente

de la República y de dos vicepresidentes, se hacía por sufragio directo y por mayoría absoluta, pero si ninguno de los candidatos obtenía esa mayoría se procedía a una segunda elección entre los dos candidatos más votados (art. 203º, Constitución de 1979). Por primera vez en la historia del país se aplicó el sistema de segunda vuelta o balotaje en las elecciones generales de 1985 (Aguilar et al., 2005).

El derecho a la competencia electoral no había cambiado. Los requisitos para ser presidente de la República seguían siendo los mismos: ser peruano de nacimiento, tener treinta y cinco años, o más, y gozar del derecho de sufragio. Los candidatos a la presidencia y vicepresidencias podían integrar las listas de candidatos a senadores o diputados (art. 166º, Constitución de 1979). Para ser senador y diputado se requería ser peruano de nacimiento y gozar de derecho de sufragio, el candidato a senador debía haber ya cumplido 35 años y el candidato a diputado tener 25 años o más (art. 171º, Constitución de 1979).

La Cámara de Senadores estuvo conformada por sesenta senadores (art. 165º y 166º, Constitución de 1979) y debían ser elegidos por distrito electoral único (Cuarta disposición general y transitoria, Constitución de 1979). La Cámara de Diputados estuvo conformada por ciento ochenta diputados (art. 167º, Constitución de 1979) y elegidos por distrito electoral múltiple. Desde 1962 el sistema electoral, con respecto a la conversión de voto en escaños para las cámaras del Legislativo, era por el sistema electoral proporcional y para la distribución de la representación se aplicó el método de la Cifra Repartidora (Decreto Ley No. 14250). La elección de los parlamentarios era por doble voto preferencial en lista de candidatos cerrada y desbloqueada; la primera vez que se aplicó el voto preferencial en el país fue en la elección para la Asamblea Constituyente en 1978, aunque el elector tenía en aquel entonces solo una opción de voto preferencial (Tuesta, 2012; Aguilar et al. 2005: 73-74). Por último, desde 1931 tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados se renovaba íntegramente cada cinco años y se elegían por sufragio directo y secreto, simultáneamente con la elección presidencial (Ley-7177, art. 167º, Constitución de 1979).

En ese contexto de reglas electorales se explica la presencia o ausencia de los factores causales para el cambio institucional que estableció el modelo de organismo electoral centralizado-

desconcentrado en tres entidades electorales: JNE, ONPE y RENIEC. En primer lugar, se muestra que la crisis económica, la presencia de movimientos rupturistas y la crisis de los partidos políticos fueron las condiciones antecedentes a la coyuntura crítica. En segundo lugar, se expone el factor causal: presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo, expresado en la ruptura del mandato presidencial del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori en 1992, provocado por el episodio de autogolpe de Estado.

En tercer lugar, se representa el factor causal: presencia de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, representado por Alberto Fujimori, quien antes de ser elegido presidente y promover el cambio institucional nunca había participado en la actividad política. Se describe las actividades que realizaba Fujimori antes de asumir el gobierno y establecer el cambio institucional; y se explora el tipo de discurso que utilizó como agente de cambio del modelo de OE. En cuarto lugar, se revela que el factor causal: presencia de un gobierno de coalición no está presente en el proceso del cambio institucional. Por último, en quinto lugar, se presenta el nuevo modelo de OE centralizado-desconcentrado en tres entidades electorales: JNE, ONPE y RENIEC.

6.1. Condiciones antecedentes

Se reflexiona que las condiciones antecedentes a la apertura de la coyuntura crítica y al cambio institucional del modelo de organismo electoral (OE) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) hacia los organismos electorales especializados: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y Registro Nacional de Identificación Electoral y Estado Civil (RENIEC) ocurrido en 1993; fueron una confluencia de antecedentes críticos como la presencia de crisis económica, presencia de movimientos rupturistas y crisis de los partidos políticos.

La situación económica del país al término del primer gobierno de Alan García Pérez (1985-1990) del Partido Aprista Peruano (PAP) fue de hiperinflación económica. Como se observa en

la Tabla 37, la inflación había escalado desde 114,5% en 1987¹⁴⁵ hasta 7.649,7% en 1990, (Contreras y Cueto, 1999: 295). Las medidas de ajustes económicos del gobierno (conocidos como *paquetazos*) que se habían adoptado desde 1987 para controlar la inflación no habían logrado efectos positivos; de nada sirvió, por ejemplo, devaluar y cambiar la moneda del “Sol” al “Inti”, congelar los precios de los alimentos y alquileres, subsidiar productos de primera necesidad, aumentar los sueldos que al día siguiente ya estaban devaluados, entre otras medidas.

Tabla 37. Inflación en el Perú, 1895-1990

Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Inflación %	158.3	62.9	114.5	1,722.3	2,775.3	7,649.7

Fuente: Contreras y Cueto (1999: 295) sobre datos estadísticos de *Perú '96 en números* (1996:517).

La crisis económica acarreó la desaparición del crédito de consumo, la retracción del comercio, la extensión de la recesión económica, el aumento del desempleo, el incremento de la pobreza, el colapso de los servicios del Estado, entre otras situaciones. (Contreras y Cueto, 1999: 288). Es decir, el gobierno de García había perdido el control de la economía del país. Por consiguiente, la crisis económica impulsó el descontento de la población y esta se expresó en una constante protesta social. En la siguiente Tabla 38 se expone el incremento del número de huelgas. Se observa que en el año de 1988 se realizó el mayor número de huelgas, llegando a 814.

Tabla 38. Número de huelgas, período 1985-1989

	1985	1986	1987	1988	1990
Número de huelgas	579	642	720	814	667

Fuente: Crabtree (2005:235).

¹⁴⁵ En 1897 el presidente García de manera personal, estatizó el sistema financiero y rompió lazos con los grupos económicos. Este hecho llevó a que el PAP se dividiera y no tuviera el respaldo político de la IU (Cotler, 1995: 128).

Otro evento que agravó la situación del Perú fue la presencia de dos movimientos rupturistas: el Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). El PCP-SL hizo su aparición en 1980, cuando el país iniciaba un proceso de transición democrática después de un prolongado gobierno militar autoritario de doce años (1968-1980). El PCP-SL, en su aspiración de destruir “el viejo Estado desde sus cimientos”, desplegó desde el comienzo de su actividad rupturista, por un lado, “*ajusticiamientos*” (en el campo y la ciudad) contra las autoridades nacionales y locales, dirigentes sociales, comunales, campesinas, sindicales, barriales, magisteriales y organizaciones de mujeres; y, por otro lado, el uso de coches bomba (en las ciudades), principalmente contra las instituciones armadas (Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), 2013: 8-10). El MRTA¹⁴⁶, creado en 1984, también incurrió durante su “lucha armada” contra el Estado en prácticas de asesinatos, siendo sus acciones subversivas más características las tomas de rehenes y los secuestros sistemáticos (CVR, 2013: 10-11). En el último año del gobierno de Alan García (1989) se habían registrado formalmente 3.149 acciones subversivas (Tanaka, 1999: 10).

Siguiendo las conclusiones generales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)¹⁴⁷ del Perú, entre 1980 y 2000 el conflicto armado constituyó el episodio más intenso, extenso y prolongado de toda la historia de la República (CVR, 2013: 7)¹⁴⁸. A las organizaciones rupturistas, PCP-SL y MRTA, se les adjudica la muerte probable de 69.280 personas, cifra que supera a todas las pérdidas de vidas que tuvo el país en todas las guerras externas y guerras civiles como país independiente (CVR, 2013: 7).

¹⁴⁶ Siguiendo a Klarén (2004) el MRTA fue un movimiento inspirado en la revolución cubana de 1959. Su origen se encuentra a los pequeños grupos de izquierda (que no fueron incluidos por la IU) y que tenían vínculos con el APRA rebelde de 1960 y con el Partido Socialista Revolucionario (PSR) de la década de 1970 (Klarén, 2004: 455)

¹⁴⁷ La CVR fue creado por el Estado peruano en el año de 2001.

¹⁴⁸ La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), señala en sus conclusiones que se “ha podido apreciar que, conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural”. El 75% de las muertes del conflicto armado tenían como lengua materna el quechua y otras lenguas nativas; siendo solamente el 16% de la representación nacional según el censo de 1993 (CVR, 2013: 8).

El Estado peruano carecía en ese momento de capacidad para contener las acciones rupturistas del PCP-SL y del MRTA¹⁴⁹. Por un lado, siguiendo a la CVR, tanto el gobierno de Fernando Belaunde del Partido Acción Popular (1980-1985) como el gobierno de Alan García del PAP (1985-1990) no habían entendido adecuadamente los objetivos y las estrategias de estos nuevos movimientos subversivos. Estos movimientos eran diferentes a las “guerrillas” que actuaban en algunos países de América Latina, como las guerrillas en Colombia (Rivas, 2018). Por otro lado, los gobiernos no habían tenido estrategias adecuadas e integrales para refrentar a la subversión armada (CVR, 2013: 11). En ese contexto, las fuerzas policiales y armadas en su arremetida contra los subversivos cometieron errores e incurrieron en graves violaciones a los derechos humanos¹⁵⁰ (CVR, 2013: 12-13).

En ese panorama, a fines de la década de 1980, los partidos políticos “tradicionales”: Acción Popular (AP), Partido Popular Cristiano (PPC), Partido Aprista Peruano (PAP) e Izquierda Unida (IU) se encontraban desacreditados por la ciudadanía y estaban en crisis. Tanaka (1999; 1998) señala que la crisis de representación partidaria y el derrumbe del sistema de partidos se debieron a que: 1) los actores políticos cayeron en *el “espejismo de la representación”*, creyendo representar a la sociedad se relacionaron solo con las organizaciones sociales formales que funcionaban como grupos de interés particular (como los gremios sindicales) cuando estas organizaciones habían dejado fuera de su organización a un sector de la sociedad “*crecientemente informalizada*”; y, 2) hubo un “*encerramiento de los partidos en lógicas intrapartidarias*” como consecuencia de la violencia política y la crisis económica. Esta situación de los partidos políticos “tradicionales” se agravó en el proceso electoral de 1990 y 1992 por el marco institucional electoral que era “excesivamente permisivo” a la creación y competencia de organizaciones políticas independientes (Tuesta, 1995).

¹⁴⁹ La debilidad del Estado como su improvisación contrasubversiva se debió a que: i) carecía de cobertura territorial y densidad institucional; ii) falta de preparación para enfrentar un conflicto de esas características; iii) creciente incapacidad para someterse a los marcos constitucionales y legales; y, iv) desconfianza que le provocaban significativos sectores de sus propios ciudadanos (CVR, 2013: 15).

¹⁵⁰ Según la CVR, los miembros de las fuerzas armadas, en ciertos lugares y momentos del conflicto armado, cometieron acciones sistemáticas de violaciones a los derechos humanos “que constituyen crímenes de lesa humanidad, así como transgresiones de normas del Derecho Internacional Humanitario” (CVR, 2013: 13)

En las elecciones generales de 1990 el panorama de la competencia electoral estaba dividido en tres frentes: 1) El primero representado por la coalición del FREDEMO, conformada por el Movimiento Libertad y los partidos tradicionales de derecha AP y PPC. Dicha coalición representó a los sectores capitalistas que, según Cotler (1995: 128), por primera vez “entraron abierta y directamente en la política” como consecuencia de la estatización del sistema financiero por el gobierno aprista de Alan García en 1987. Esta coalición no solo rechazó la estatización, sino que también atacaron “el entero ordenamiento político tradicional y postularon una plataforma neoliberal destinada a rediseñar total y completamente el país para reinsertar el Perú en la economía mundial” (Cotler, 1995: 129). 2) El segundo agrupaba a los partidos de izquierda que estaban divididos por una variedad de motivos como conflictos entre líderes, posturas ante la política de estatización financiera de García (quien hizo un gobierno de tendencia izquierdista), posturas ante los movimientos subversivos y sucesos en los países socialistas a nivel internacional. 3) El tercer frente de los independientes que empezaba a representar a los trabajadores “informales” desilusionados de los partidos políticos y a un sector amplio de la sociedad.

De las nueve agrupaciones políticas que participaron en las elecciones presidenciales de 1990, cuatro se habían formado entre 1988 y 1990: FREDEMO, FREPAP, IS y C-90; tres partidos que estuvieron fuera de la competencia electoral reaparecieron: UD, UNO y FNTC; y, solo dos partidos eran “tradicionales” y de carrera: PAP e IU, como se expone en la siguiente Tabla 39.

Tabla 39. Partidos políticos en las elecciones presidenciales de 1990

No.	Partido Políticos	Año de fundación	Candidato
1	Partido Aprista Peruano (PAP)	1930	Luis Alba Castro
2	Unión Democrática (UD)	1949	Nicolás de Piérola Balta
3	Unión Nacional Odriísta (UNO)	1961	Dora Larrea de Castillo
4	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC)	1968	Roger Cáceres Velásquez
5	Izquierda Unida (IU)	1980	Henry Pease García Yrigoyen
6	FREDEMO (conformado por PPC, AP y el Movimiento Libertad)	1988	Mario Vargas Llosa
7	Frente Popular Agrícola del Perú (FREPAP)	1989	Ezequiel Ataucusi Gamonal

8	Izquierda Socialista (IS)	1989	Alberto Barrantes Lingán
9	Cambio 90 (C-90)	1989	Alberto Fujimori Fujimori

Elaboración propia sobre los datos de Tuesta (2001).

En el proceso de las elecciones generales de 1990 cuando faltaba dos semanas para las elecciones (mientras el PAP y el FREDEMO se enfrentaban polarizando al país en izquierda y derecha, respectivamente) la nueva agrupación política independiente (*outsider*) Cambio 90, liderado por Alberto Fujimori Fujimori, apareció como un “tsunami” (Degregori y Meléndez, 2007: 33-34) y daría la sorpresa el día de las elecciones (8 de abril de 1990) al lograr el segundo lugar en el resultado electoral de la primera vuelta con el 29,2% de votos, detrás del candidato Mario Vargas Llosa, del FREDEMO, quién había alcanzado el primer lugar con el 32,6% de votos (Tuesta, 2023). Sin embargo, en la segunda vuelta presidencial, el candidato independiente Alberto Fujimori ganó la presidencia con el 62,4% de los votos mientras que Mario Vargas Llosa quedó en el segundo lugar con el 37,6% de los votos (Tuesta, 2023).

Fujimori ganó las elecciones sin tener un programa de gobierno (Tanaka, 1998: 201) y situándose en una postura anti institucional del orden imperante de aquel momento, utilizando diversos discursos: populista antipartido, antiinstitución y antiestablishment. Además, recibió el apoyo del PAP, liderado por el presidente Alan García, quien en su intento de impedir el triunfo de la derecha apoyó explícitamente en la segunda vuelta electoral a Fujimori; con esa misma perspectiva la IU también había apoyado a Fujimori (Cotler, 1993; Tanaka, 1998 y 1999).

En síntesis, a finales de la década de 1980 e inicio de la década de 1990 el país se encontraba en situación de crisis económica y política. En lo económico se vivía una hiperinflación que generó movimientos de protestas y huelgas, como el paro nacional del 19 y 20 de julio de 1988, organizado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (C.G.T.P.), se reivindicaba el aumento de salarios, derecho a la protesta y movilización y contra la política represiva del gobierno hacia las organizaciones sindicales, entre otros reclamos (C.G.T.P., 1988). En lo político, los partidos se encontraban en crisis de representación. Además, el país se enfrentaba a dos movimientos subversivos desde 1980: al Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (PCP-SL) y al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). Como consecuencia de

estos sucesos, el país se encontraba al borde del colapso, como señala Burt (2011), con una sociedad civil terriblemente fragmentada

6.2. Contexto de crisis del poder ejecutivo

La crisis del poder ejecutivo se expresó en la ruptura del período presidencial del presidente independiente (*outsider*) Alberto Fujimori Fujimori por autogolpe de Estado ejecutado el 5 de abril de 1992. Fujimori fue elegido presidente para el período de 1990 a 1995; recibió el mandato presidencial el 28 de julio de 1990 del presidente Alán García, quien había gobernado el país de 1985 a 1990. Fujimori, en su primer mensaje ante el Congreso, expresó su compromiso con el *pueblo* de obedecer su mandato, manifestando un discurso popular y antiestablishment, señalando:

Recibo este encargo para desempeñarme en la más alta magistratura del Estado con la humildad de un peruano más, con el sentimiento de ser un Presidente como tú [...] Por ello, al ser ungido hoy, siento el inmenso compromiso con mi pueblo de obedecer firmemente a ese mandato (Fujimori, 1990: 1)¹⁵¹.

[...] Hemos llegado a la política convocados por millones de corazones peruanos cansados de escuchar, cansados de gritar, cansados de estar cansados [en referencia a la élite política en el gobierno] (Fujimori, 1990: 2).

Si bien Fujimori había ganado la presidencia de la República, no había ganado en la arena del Legislativo. El partido de Fujimori Cambio 90 se había ubicado en el tercer lugar de las preferencias en las dos cámaras del Congreso, con 14 senadores de un total de 60, y con 32 diputados de un total de 120. La coalición de los partidos en el FREDEMO se había situado en el primer lugar con 20 senadores y 60 diputados, el PAP era la segunda fuerza en el Legislativo

¹⁵¹ Fujimori se dirigió al pueblo identificando por sectores, al parecer para que su mensaje tuviese mejor recepción, señalando: “Este es un mandato que me ha dado el pueblo de Perú. Que me ha dado el voto masivo de los habitantes de nuestros pueblos jóvenes, los campesinos de nuestra costa, sierra y selva, los empresarios populares que con sentido nacionalista han apostado por el Perú, así como un sector importante de profesionales progresistas amantes de la patria, comprometidos con su destino antes que con cualquier interés subalterno o afán protagónico” (Fujimori, 1990).

con 16 senadores y 53 diputados, la IU logró el cuarto lugar con 6 senadores y 16 diputados, seguido de otros partidos como se expone en la siguiente Tabla 40.

Tabla 40. Distribución de escaños en la Cámara de Senadores y Diputados, 1990

Organizaciones políticas	Número de senadores	Número de diputados
Frente Democrático (FREMAMO)	20	62
Partido Aprista Peruano (PAP)	16	53
Cambio 90	14	32
Izquierda Unida (IU)	6	16
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos del Perú (FRENATRACA)	1	3
Frente Independiente Moralizador (FIM)		7
Izquierda Socialista (IS)		4
Movimiento Regional Loreto		1
Frente Tacneñista		1
-----		1
Total	60	180

Fuente: elaboración propia sobre información del Congreso de la República del Perú.

Como señala Tanaka (1998) la situación del presidente Fujimori era “de extrema debilidad” porque: i) tenía una bancada en minoría en el Congreso y eran escasas las posibilidades de establecer alianzas, considerando su posición antiinstitucional; ii) no tenía un partido o movimiento sólido que le respaldara, tampoco tenía un equipo propio de gobierno; iii) recibió un país con hiperinflación; y iv) había presencia de movimientos armados que se intensificaban (1998: 203-204).

Pero el gobierno de Fujimori logró reducir la hiperinflación de 7.649,7%, que estaba en 1990 a 56,7% para el año de 1992 (Contreras y Cueto, 1999: 295) restructurando los precios en el mercado (medida conocida como fujishock), siguiendo las recomendaciones liberales del Fondo Monetario Internacional. Fujimori, incumpliendo su promesa de campaña electoral de no realizar un *shock* económico, había terminado aplicando el programa económico del FREDEMO para bajar la hiperinflación; por esta razón, recibió el respaldo del FREDEMO por estar en la “dirección correcta” (Cotler, 1995: 135); igualmente, las medidas de ajustes y estabilización económica recibió el apoyo de otros partidos y de varios sectores de la sociedad. El FREDEMO también apoyó a Fujimori porque, al poco tiempo de aplicar las duras medidas

económicas y haber conseguido relativa estabilidad en el país, se apartó de los partidos de tendencia izquierdista que le ayudaron a ganar las elecciones (PAP e IU) y cambió su gabinete con tecnócratas y economistas neoliberales para seguir “aplicando las fórmulas diseñadas por los organismos internacionales” (Cotler, 1995: 134), reemplazando a los pocos ministros representantes de partidos “tradicionales”, como Juan Carlos Hurtado Miller, del partido Acción Popular (AP), quien fue primer ministro y ministro de Economía.

Además, Fujimori había implementado nuevas estrategias contra los grupos subversivos con resultados positivos; por ejemplo, en 1991, a las rondas campesinas (organizaciones comunales rurales) se les reconoció legalmente (Decreto Legislativo No. 741) con el nombre de Comités de Autodefensa para que, junto a las fuerzas armadas, detuvieran las acciones insurrectas del PCP-SL y del MRTA en las zonas rurales; otra estrategia fue focalizar la captura de los dirigentes subversivos que durante el año de 1992 posibilitó apresar a los máximos líderes: el 9 de junio se arrestó a Víctor Polay Campos, líder del MRTA; y, el 12 de setiembre de 1992 se capturó a Abimael Guzmán Reynoso, líder del PCP-SL.

Si bien el Congreso había otorgado facultades legislativas al presidente Fujimori, especialmente para detener la hiperinflación económica y la subversión, el pedido de más facultades legislativas empezó a ser cuestionado y/o negado¹⁵². Además, los congresistas lograron promulgar por insistencia una ley de control parlamentario sobre los actos normativos del presidente en febrero de 1992 (Ley No. 25397). También, el Parlamento evadió poner en agenda las iniciativas legislativas del ejecutivo. Igualmente, el Congreso obstaculizó al presidente observar en todo o en parte la Ley Anual de Presupuesto.

El presidente Fujimori, si bien enfrentaba una fuerte oposición en el Congreso, tenía el apoyo de los militares, del sector empresarial, de los tecnócratas; además, de un amplio sector de la población; y consciente de la oportunidad del momento, respondió a la oposición parlamentaria disolviendo el Congreso de la República el 5 de abril de 1992. Fujimori había quebrado el

¹⁵² En ese contexto y luego de que se despejaron las dudas sobre la gobernanza de Fujimori, particularmente, en temas de economía, administración del Estado y estrategias contra la subversión de PCP-SL y el MRTA, los partidos políticos expresaron mayor enfrentamiento a Fujimori.

sistema democrático con un autogolpe de Estado; y justificó la ruptura institucional, utilizando un discurso antiinstitucional, señalando que “la descomposición de la institucionalidad vigente impedía avanzar en la reconstrucción nacional y el progreso del país” (Fujimori, 1992). Además, mencionando que la “actual formalidad democrática es engañosa, falsa; sus instituciones sirven a menudo los intereses de todos los grupos privilegiados” (Fujimori, 1992). Fujimori, además de disolver el Congreso, tomó el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Ministerio Público y la Contraloría General; con el apoyo de las fuerzas armadas y policiales.

Fujimori se declaró jefe Supremo de la Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y facultó a las fuerzas castrenses y policiales para que tomen las acciones pertinentes para garantizar las medidas que había tomado y cautelar el orden y seguridad de los ciudadanos. Como en otras situaciones en la historia del Perú, después de la ruptura institucional, se desplegaron acciones de persecución y encarcelamiento a políticos, dirigentes de organizaciones sociales, periodistas, opositores al régimen, etc.; por ejemplo, se persiguió a Alán García, quien había apoyado abiertamente a Fujimori en la segunda vuelta electoral para que ganara las elecciones. García, para no ser capturado, tuvo que asilarse en la embajada de Colombia.

En ese contexto de ruptura institucional Fujimori inició su régimen autoritario titulado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional con los objetivos de: modificar la Constitución Política de 1979 con “nueva estructura del Congreso y del Poder Judicial”, respecto a esta última institución señaló “moralizar radicalmente”. Además, señaló modernizar la administración pública, promover la economía de mercado, descentralizar las facultades del gobierno central, entre otras medidas. Por consiguiente, se dejó en suspenso la Constitución de 1979 y sus respectivas normas legales que contradijeran la política de Fujimori. Con respecto al Poder Legislativo, si bien las funciones de dicho poder, según el manifiesto de Fujimori del 5 de abril, se delegó al Consejo de ministros, al día siguiente el Consejo de ministros, por mayoría absoluta de sus miembros, cedió al presidente Fujimori todas las atribuciones del Poder Legislativo para que gobernara mediante decretos leyes (artículo 5º, DL-No. 25418). Es decir, el presidente Fujimori concentró todos los poderes del Estado en él para gobernar con poderes totales. El

mismo Fujimori así lo reconocía; en una entrevista a una revista brasileña *Vega* dijo: “yo soy el poder” (citado en Cotler, 1995: 138).

El autogolpe de Estado de Fujimori fue apoyado por un amplio sector de la población. Según la empresa encuestadora de opinión pública Ipsos-Apoyo, la aprobación presidencial de Fujimori en el mes de abril, mes del autogolpe, había alcanzado el 81% de aprobación, siendo la aprobación más alta de todo el año de 1992, como se expone en la Tabla 41.

Tabla 41. Nivel de aprobación presidencial por mes durante el año 1992

Ene.-	Febr.-	Mar.-	Abr.-	May.-	Jun.-	Jul.-	Ago.-	Set.-	Oct.-	Nov.-	Dic.-
65%	64%	53%	81%	76%	76%	65%	62%	74%	66%	65%	64%

Fuente: Ipsos-Apoyo, 1992-1993.

Si bien Fujimori contó con el amplio apoyo de la población en el nivel doméstico, a nivel internacional la ruptura institucional democrática fue observada por la OEA, quien hizo un llamado “a restablecer de inmediato la absoluta vigencia de las instituciones democráticas y pleno respeto a los derechos humanos” (OEA, *Comunicado de Prensa* No. 3/92, 8 de abril de 1992). Los representantes de la OEA instaron a Fujimori a retornar al régimen democrático, en caso contrario se adoptarían sanciones contra el Perú. La respuesta de Fujimori fue inmediata y ante la XXII Asamblea General de la OEA, realizada el 18 mayo de 1992, se comprometió a convocar nuevas elecciones para un Congreso Constituyente en un plazo máximo de cinco meses, con funciones legislativas y fiscalizadoras y para que elaborara una nueva constitución¹⁵³.

Fujimori convocó a nuevas elecciones para un Congreso Constituyente Democrático (CCD) instituido con 80 congresistas por distrito electoral único¹⁵⁴. Las elecciones se realizaron sobre

¹⁵³ Uno de los argumentos de Fujimori para justificar el autogolpe ante la OEA fue el riesgo que corría el país por la presencia de grupos subversivos.

¹⁵⁴ Los representantes al CCD debían elegirse por distrito electoral único, por voto universal, directo, secreto y obligatorio. La votación debía ser por lista cerrada con doble voto preferencial. Para efectos de la distribución proporcional de la representación se aplicó el sistema de cifra repartidora.

un marco institucional electoral que cambiaba constantemente las reglas de juego (decretos leyes No. 25684, No. 25686, No. 2570 y No. 25701). Era evidente que se buscaba impedir la participación de los partidos “tradicionales” de oposición en la competencia electoral. Un cambio en las reglas fue que se prohibió la reelección consecutiva de los parlamentarios. Otro cambio con respecto a la competencia electoral consideró la vigencia del registro de los partidos y alianzas políticas siempre que:

- a) Hubieran participado individualmente en las últimas Elecciones Generales obteniendo un porcentaje no menor al cinco por ciento (5%) de la votación a nivel nacional; o,
- b) Hubieran participado en las últimas Elecciones Generales integrando Alianzas de Partidos que obtuvieron una votación tal que, dividida entre el número de los Partidos integrantes, permita atribuir a cada uno de ellos, individualmente, un porcentaje no menor de cinco por ciento (5%) (art. 1, DL-25701, publicado el 1 de setiembre de 1992).

La aplicación del DL-25701 retiró a seis agrupaciones políticas de las nueve que habían participado en las elecciones generales de 1990 porque no habían alcanzado el 5% de la votación. Las tres agrupaciones políticas habilitadas fueron: FREDEMO, PAP y C-90. Como FREDEMO había logrado el 37,6% de votos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales (Tuesta, 2022), los partidos coaligados al FREDEMO: AP Y PPC podían participar, pero solo el PPC participó. Los partidos “tradicionales” que pudieron participar por cumplir con el requisito exigido, pero que no lo hicieron fueron el AP y el PAP argumentando que su participación en dichas elecciones legitimaría el autogolpe de Fujimori y su gobierno autoritario¹⁵⁵. Al final, solo un partido “tradicional” participó en las elecciones al CCD y fue el PPC.

Mientras que, por otro lado, se facilitó la inscripción de la coalición electoral organizada por Fujimori: Cambio-90 y Nueva Mayoría. La nueva agrupación política Nueva Mayoría (NM), sin estar inscrita oficialmente como agrupación política ante el Jurado Nacional de Elecciones

¹⁵⁵ La IU, que había quedado fuera de la competencia electoral por no alcanzar el 5% requerido, hizo campaña, junto a otras agrupaciones de izquierda como el UNIR y PUM, para que la población viciara su voto en las elecciones (Reyna et al., 2004: 76).

(JNE), fue admitida y registrada en coalición. Esta agrupación Nueva Mayoría (NM) también fue creada por Fujimori¹⁵⁶ porque su agrupación Cambio 90 en 1992 se encontraba debilitada, casi desaparecida, pero como un sector de la población seguía asociando al gobierno con dicha agrupación se decidió mantener, aunque en alianza con su nueva agrupación NM (Reyna et al, 2004: 75). Asimismo, el ejecutivo favoreció la participación de las agrupaciones independientes reglamentando que podían participar si estaban inscritas ante el JNE, de lo contrario debían inscribirse (DL-25686).

El incentivo del gobierno a la participación de agrupaciones o movimientos políticos independientes en las elecciones del CCD condujo a que 95 agrupaciones políticas solicitaran al JNE planillones para recabar las firmas de adherentes¹⁵⁷ para inscribir ante dicho organismo electoral; de ellas, 28 agrupaciones políticas solicitaron su inscripción ante el JNE (Reyna et al., 2004: 70). Al final, 18 agrupaciones políticas compitieron en las elecciones, de ese total, 10 agrupaciones políticas lograron al menos una representación en el CCD, mientras que 8 agrupaciones políticas quedaron fuera del CCD sin representación.

El resultado electoral de las elecciones, realizadas el 22 de noviembre de 1992, fue favorable a la coalición electoral de Fujimori, C90-NM, que logró el 49,30% de los votos válidos y que representó 44 escaños de un total de 80, ubicándose como la primera fuerza política en el CCD; seguido del PPC, único partido “tradicional” que compitió en dichas elecciones, que logró solo 8 asientos; continuado por el FIM que logró 7 curules; el MR con 6; el MDI y CODE con 4, cada uno; y, así sucesivamente. En la siguiente Tabla 42, se exponen los porcentajes del resultado electoral y la distribución de los escaños de las 10 agrupaciones políticas que lograron al menos una representación.

¹⁵⁶ Alberto Fujimori creó agrupaciones partidarias independientes para participar en los procesos electorales. Para las elecciones de 1990 creó Cambio 90; para las elecciones de 1992 fundó Nueva Mayoría, y para las elecciones de 2000 formó el Frente 2000.

¹⁵⁷ Uno de los requisitos para inscribir y participar en las elecciones al CCD, era presentar una lista de cien mil firmas de adherentes a la agrupación política.

Tabla 42. Resultado electoral de las elecciones al Congreso Constituyente Democrático, 1992

No.	Organización política	% de votos	Número de escaños
1	Nueva Mayoría y Cambio 90 (NM-C90)	49,30	44
2	Partido Popular Cristiano (PPC)	9,73	8
3	Frente Independiente Moralizador (FIM)	7,81	7
4	Movimiento Renovación (MR)	7,06	6
5	Movimiento Democrático de Izquierda (MDI)	5,48	4
6	Coordinadora Democrática (CODE)	5,26	4
7	Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC)	3,82	3
8	Frente Popular Agrícola del Perú (FREPOP)	2,77	2
9	Solidaridad y Democracia (SODE)	2,03	1
10	Movimiento Independiente Agrario (MIA)	1,72	1
	Total		80

Fuente: JNE (1992).

El presidente Fujimori, para lograr la mayoría absoluta en el CCD, apoyó abiertamente a su coalición política C90-NM. Al respecto, Fujimori justificó dicho apoyo señalando: “necesitamos consolidar los cambios que estamos haciendo y para eso requerimos un poder legislativo que respalde la dación de leyes del gobierno”¹⁵⁸. En esa línea, los ministros de Estado y las Fuerzas Armadas intervinieron en la campaña electoral desplegando diversas estrategias, por ejemplo, aumentando mayor presupuesto a las regiones a través de programas sociales como el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI); además, repartiendo alimentos, donativos, dinero, regalando variedad de equipos e iniciando y/o inaugurando obras públicas, etc. (Reyna et al., 2004: 77-80).

En resumen, Fujimori erigió un Congreso Constituyente Democrático con mayoría absoluta a su favor; y, con ello, completó la “triple alianza” sobre la que sostuvo su régimen de gobierno (Cotler, 1995: 132). La “triple alianza” estuvo conformada por el parlamento, un sector empresarial constituido por profesionales tecnócratas y los militares. Esta alianza permitió reformar el Estado a través del cambio constitución y, particularmente, el modelo del OE.

¹⁵⁸ *La República*, 3 de septiembre de 1992 (citado en Reyna et al., 2004: 77).

6.3. Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político

El agente de cambio institucional del organismo electoral (OE) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), de característica centralista, hacia los organismos centralizado-desconcentrados en tres entidades electorales: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), Oficina Nacional de Procesos electorales (ONPE) y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), fue Alberto Fujimori Fujimori, quien llegó a la presidencia del Perú desde fuera del sistema político como independiente (*outsider*) y sin ninguna experiencia en la dinámica política partidaria.

Alberto Fujimori es un ciudadano peruano-japonés de profesión ingeniero agrónomo. Antes de ingresar a la arena política se desempeñó como profesor en la Universidad Nacional Agraria “La Molina”, ubicada en la ciudad de Lima, y fue rector de dicha universidad de 1984 a 1989. Además, fue elegido presidente de la Asamblea Nacional de Rectores para el período de 1987 a 1989. Otra actividad que realizó Fujimori fue dirigir un programa en el canal de televisión estatal denominado *Concertando*¹⁵⁹.

En 1990 Fujimori decidió participar por primera vez en las elecciones generales como candidato independiente a la presidencia del Perú y, a la vez, a la Cámara de Senadores¹⁶⁰. Para ello, fundó su movimiento político independiente denominado Cambio 90 (C-90)¹⁶¹ en 1989. Fujimori construyó su partido, siguiendo a Degregori y Meléndez (2007: 23-24), sobre la base de cuatro núcleos: i) su entorno étnico-familiar; ii) sus colaboradores universitarios cuando fue rector, los llamados “molineros”; iii) sectores evangélicos que decidieron incursionar en política

¹⁵⁹ El programa *Concertando* se transmitía en vivo los lunes a las 10 p.m. (Degregori y Meléndez, 2007: 25)

¹⁶⁰ Según el marco institucional del sistema electoral se podía postular al Senado y a la Presidencia del Perú en el mismo proceso electoral (Degregori y Meléndez, 2007: 24-25).

¹⁶¹ Los requisitos institucionales del sistema electoral para inscribir una organización partidaria ante el JNE para competir en las elecciones al Congreso y la presidencia del país no eran restrictivos. Se exigía: la firma de adherentes a la agrupación política que corresponda al 0,5% del padrón electoral, el establecimiento de locales políticos en por lo menos la mitad de los departamentos del país, la formación de un Comité Ejecutivo Nacional y la representación de un ideario y principios básicos de la agrupación partidaria (Degregori y Meléndez, 2007: 24-25).

coincidiendo con el interés de Fujimori; y, iv) algunos actores importantes de la Asociación de Pequeños y Medianos Industriales del Perú (APEMIPE).

Fujimori, en la plancha presidencial de su candidatura, integró al presidente de la APEMIPE, Máximo San Román como primer vicepresidente y al presidente del Consejo Nacional Evangélicos del Perú, Carlos García García, como segundo vicepresidente. Más adelante, durante la campaña electoral, se integraría Vladimiro Montesinos como su principal asesor. Durante la campaña electoral, Fujimori demostró su propio estilo, presentándose como un candidato común a la gente, con una perspectiva consensual frente a la polarización política (derecha-izquierda) y oponiéndose a la “ortodoxia liberal” (Cotler, 1995: 130). Además, Fujimori se presentó como una opción de acción y cambio utilizando el lema “honestidad, tecnología y trabajo”.

Fujimori, al inicio de su gobierno, se encontraba en un contexto político inestable al carecer de un partido organizado, pero como señala Tanaka (1998: 207-208), estuvo mejor ubicado en el ámbito de la *opinión pública* y la utilizó a su favor. Fujimori, para mantener y fortalecer el respaldo de los sectores sociales que le apoyaban y poder desarrollar su plan de gobierno de reforma estructural del Estado, siguió utilizando en sus mensajes discursos con sentimiento populista; y continuó criticando a los partidos políticos, a la élite política que estuvo en el gobierno, a los poderes del Estado: Legislativo y Judicial; y, el orden constitucional con discursos antipartido, antiestabliment y antiinstitucional, señalando que era necesario reformar el Estado por cambio constitucional.

En el primer mensaje como presidente Constitucional del Perú ante el Congreso Nacional el 28 de julio de 1990, Fujimori señaló que fue elegido por el pueblo para restaurar el país, diciendo:

[...] Ese voto mayoritario expresó el anhelo vehemente de un pueblo por restaurar en el país la honestidad en el manejo de la cosa pública (Fujimori, 1990: 1).

[...] yo juro trabajar por sacarlo del estado en que se encuentra y conducirlo por destinos superiores. Pero no quiero soledad del gobernante que puede sentirse Mesías, quiero la compañía

poderosa de mi pueblo, su cercanía, pues sólo ella me recordará que soy un peruano más que tiene, como único privilegio su responsabilidad de gobernante (Fujimori, 1990: 11).

Desde la perspectiva antipartido y populista explicó por qué habían emergido:

Nosotros insurgimos precisamente como expresión del hartazgo del pueblo por el ideologismo ciego que ha hecho del debate político un diálogo estéril y un medio para la búsqueda del encumbramiento personal, antes que solución concreta a los problemas del pueblo (Fujimori, 1990: 1).

Desde la perspectiva antiestabliment y populista mencionó que la élite en el gobierno se había enriquecido mientras que el pueblo empobrecido era un testigo mudo. Además, por la ineficacia de la élite gubernamental el país perdía el rumbo, pero ahora con ellos en el gobierno venía el cambio siendo fieles al mandato:

El Estado dejará de ser el lugar en que se amasen grandes fortunas al amparo del poder. Nuestro pueblo empobrecido no puede seguir siendo el mudo testigo del enriquecimiento ilícito de quienes convirtieron el Estado en botín personal o de grupos. En algún momento había que poner fin a lo que hasta ahora ha parecido ser un vicio inextirpable en la vida del país (Fujimori, 1990: 2).

Este país que perdía el rumbo, esta sociedad, cansada de la demencia de la demagogia y la inoperancia gubernativas, acudió al llamado de un mensaje de renovación. Apostó nuevamente por democracia y nos toca a los hombres hoy en el gobierno ser fieles a su mandato (Fujimori, 1990: 11).

Más adelante, Fujimori para justificar su autogolpe de Estado y la reforma del Estado a través del cambio constitucional, criticó a las instituciones del Estado utilizando una diversidad de discursos, principalmente, popular, antiinstitucional y antipartido como se presenta a continuación en párrafos extraídos del mensaje de Fujimori ante el Congreso Nacional, el 5 de abril de 1992.

Desde el discurso popular y antiinstitucional, señaló:

Pero hoy sentimos que algo nos impide continuar avanzando por la senda de la reconstrucción nacional y el progreso. Y el pueblo del Perú sabe [...] que no es otro que la descomposición de la institucionalidad vigente. [...] el Poder Legislativo y el Poder Judicial, traban la acción del gobierno orientada al logro de los objetivos de la reconstrucción y el desarrollo nacionales (Fujimori, 1992a: 1).

Desde el discurso antipartido, mencionó:

A la inoperancia del Parlamento y la corrupción del Poder Judicial se suman la evidente actitud obstruccionista [...] de las cúpulas partidarias. Estas cúpulas, expresión de la politiquería tradicional, actúan con el único interés de bloquear [...] el saneamiento de la situación de bancarrota que, precisamente, ellas dejaron (Fujimori, 1992a: 1).

Los encarnizados adversarios políticos de ayer se unen hoy en el propósito de impedir el éxito de la gestión de gobierno, sin importarles el futuro del país. Detrás de esta innoble alianza se encuentra el interés común por recuperar el espacio político perdido (Fujimori, 1992a: 1).

[...] Por eso su rechazo permanente [del pueblo] a un parlamentarismo irresponsable, estéril, antihistórico y antinacional, que hace prevalecer el interés de grupos y cúpulas partidarias sobre el del Perú. El país quiere un Parlamento conectado con las grandes tareas nacionales, despojado de los vicios del caciquismo político y del clientelismo (Fujimori, 1992a: 2).

Desde el discurso antiinstitucional, Fujimori argumentó la transformación de la estructura del país como única salida para lograr el bienestar de la nación, señalando:

[...] Es por ello que hoy más que nunca, el Perú necesita, no un parche o una reforma parcial, sino una profunda transformación [...]. Tenemos que robustecerlo por la vía de una modificación radical de las estructuras del país (Fujimori, 1992a: 3).

Nuestro objetivo es lograr, tras la reconstrucción, una sociedad próspera y democrática. La actual formalidad democrática es engañosa, falsa; sus instituciones sirven a menudo los intereses de todos los grupos privilegiados (Fujimori, 1992a: 3).

[...] Sin lugar a dudas ni el Parlamento, ni el Poder Judicial son hoy por hoy agentes de cambio, sino más bien freno a la transformación y el progreso (Fujimori, 1992a: 4).

El Perú tiene una sola salida: La reconstrucción nacional. Nada va a cambiar si ésta no se produce y si a la vez no se asegura la voluntad de cambio, el ansia de renovación del pueblo, que no sea boicoteada por el parlamentarismo estéril, por jueces y funcionarios corruptos (Fujimori, 1992a: 6).

Finalmente, Fujimori, después del autogolpe del 5 de abril de 1992 y respaldado por el apoyo de la población, defendió su postura en los mensajes que siguió dando, por ejemplo, en el mensaje ante el Congreso el 28 de julio de 1992 señaló: “El pueblo me llevó al Gobierno para cambiar, para romper esquemas” (Fujimori, 1992b: 10) y mencionó:

La hora, el tiempo del cambio ha llegado al Perú y este país se seguirá construyendo a pesar del esfuerzo de quienes quieren perpetuar su estancamiento, desde distintas direcciones, con distintos contenidos” (Fujimori, 1992b: 32).

En resumen, Fujimori era un agente de cambio institucional de fuera del sistema político, un independiente (*outsider*) porque antes de participar en la vida política y llegar a la presidencia de la República peruana en 1990, estuvo dedicado principalmente a la actividad académica y nunca había participado en actividades partidarias; sin embargo, sus decisiones específicas e inesperadas encaminaron al país hacia la reforma del Estado y de la economía distanciando de las tendencias que marcaban a los países de la región de América Latina (Tanaka y Morel, 2018).

6.4. Gobierno de coalición

El presidente Alberto Fujimori, presionado por los miembros de la OEA para que retornase al país al orden institucional democrático después del autogolpe del 5 de abril de 1992, convocó a elecciones para un Congreso Constituyente Democrático (CCD) con el objetivo principal de reformar la Constitución de 1979 y, en ese marco, reformar la estructura del Estado. Como se expuso anteriormente el resultado electoral fue favorable a la alianza de las agrupaciones políticas del presidente Fujimori, C90-NM, porque consiguieron la mayoría absoluta con 44

representantes de un total de 80 congresistas. Si bien Fujimori esperó un mejor resultado electoral, los 44 congresistas en el CCD le garantizó reformar la Constitución de 1979 y reestructurar el Estado reorganizando los poderes del Estado y las entidades públicas, como la Contraloría General y el organismo electoral del Jurado Nacional de Elecciones. Además, el gobierno de Fujimori recibió el apoyo de algunas agrupaciones políticas independientes con representación en el CCD como del Movimiento Renovación (MR).

En ese contexto, el gobierno de Fujimori, con mayoría absoluta en el CCD, no necesitó formar una coalición de gobierno. Por consiguiente, Fujimori no tuvo que repartir alguna cartera ministerial a ninguna agrupación política para conseguir los votos en el Congreso y realizar la “profunda transformación del Estado y sus instituciones” (Fujimori, 1992a). Pero Fujimori, al carecer de un equipo de profesionales capacitados para la administración del Estado, tuvo que convocar a técnicos profesionales independientes para formar el Consejo de ministros de su gobierno denominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. En la Tabla 43 se puede observar que para el período del 5 de abril de 1992 (fecha del autogolpe de Fujimori) al 4 de setiembre de 1993 (fecha en que el CCD aprobó la nueva Constitución para someter a referéndum) el Consejo de ministros con 17 carteras ministeriales, había convocado a 23 ministros, de ellos 13 fueron profesionales independientes y 10 fueron de la alianza de partidos de Fujimori, Cambio-90 y Nueva Mayoría.

Tabla 43. Composición del Consejo de ministros del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional: período del 5 de abril de 1992 al 4 de setiembre de 1993

No.	Ministerio	Ministro	Filiación política
1	Presidente del Consejo de ministros	Oscar de la Puente Raygada	Cambio 90 – Nueva Mayoría
2	Ministerio de Vivienda y Construcción	Oscar de la Puente Raygada	Cambio 90 – Nueva Mayoría
		Dante Córdova Blanco	Independiente
4	Ministerio de Justicia	Fernando Vega Santa Gadea	Independiente
5	Ministerio de Relaciones Exteriores	Oscar de la Puente Raygada	Independiente
6	Ministerio de Pesquería del Perú	Jaime Agustín Sobero Taira	Independiente

7	Ministerio de Transporte y Comunicaciones	Alfredo Ross Antezana	Independiente
		Dante Córdova Blanco	Independiente
8	Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales	Víctor Joy Way	Cambio 90 – Nueva Mayoría
		Alfonso Bustamante	Cambio 90 – Nueva Mayoría
9	Ministerio de Defensa	Gral. del Ejército Víctor Malca Villanueva	Independiente
10	Ministerio de Energía y Minas	Jaime Yoshiyama Tanaka	Cambio 90 – Nueva Mayoría
		Daniel Hokama Tokashiki	Cambio 90 – Nueva Mayoría
11	Ministerio del Interior	Gral. del Ejército (r) Juan Briones Dávila	Independiente
12	Ministerio de Economía y Finanzas	Carlos Boloña Behr	Independiente
		Jorge Camet Dickmann	Independiente
13	Ministerio de Agricultura	Absalón Vásquez Villanueva	Cambio 90 – Nueva Mayoría
14	Ministerio de Salud	Víctor Paredes Guerra	Cambio 90 – Nueva Mayoría
15	Ministerio de Educación	Alberto Varillas Montenegro	Independiente
16	Ministerio de Trabajo y Promoción Social	Augusto Antonioli Vásquez	Independiente
17	Ministerio de la Presidencia	Jorge Lau Kong	Cambio 90 – Nueva Mayoría
		Manuel Máximo Vara Ochoa	Cambio 90 – Nueva Mayoría

Fuente: elaboración propia sobre Gálvez y García (2016, t. 2) e información de los ministerios señalados.

En el marco de la reforma de la Constitución de 1979 por el CCD, que implicaba una reestructuración de las entidades del Estado, la alianza de partidos de Fujimori (NM-C90) presentó a la Comisión de Constitución y Reglamento, presidida por Carlos Torres y Torres Lara, partidario de la alianza NM-C90, el proyecto de *reemplazo* del modelo de organismo electoral del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) por un modelo dividido en tres entes electorales especializados: Jurado Nacional de Elecciones (JNE), encargado de lo contencioso electoral; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), responsable de organizar las

elecciones; y, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)¹⁶², responsable del padrón electoral; cada uno con independencia y autonomía constitucional¹⁶³.

Los argumentos para cambiar el diseño institucional del modelo de OE, tanto en la Comisión de Constitución y Reglamento como durante el debate en el pleno del CCD fueron: i) la OEA (a pedido de los congresistas) había recomendado prácticamente separar la organización electoral en corte electoral y organismo ejecutor del proceso electoral¹⁶⁴; ii) el JNE “no puede ser juez y parte”; es decir, el JNE no podía tener toda la función electoral y luego resolver los problemas que él mismo había generado¹⁶⁵; iii) las deficiencias del JNE en la organización de los procesos electorales; iv) la implementación de una democracia más participativa que incremente la labor del ente electoral al organizar mecanismos de democracia directa como referéndum, consulta popular y revocatoria a autoridades; y v) modernizar y agilizar los procesos electorales (*CCD, Debate Constitucional-1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*, 2000, t, vi: 2321 y *CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993*, 1998, t, iii: 1789-1829)¹⁶⁶.

¹⁶² Como primera propuesta se denominó Registro Nacional de Estado Civil y debía establecer una cedula única de identidad (*CCD, Debate Constitucional-1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*, 2000, t, vi: 2380).

¹⁶³ Martha Chávez (NM-C90) fue quien lideró este proyecto. La congresista, al explicar la propuesta, señaló: “Repito: mi esquema general es el de una organización electoral que descansa en tres pilares” (*CCD, Debate Constitucional-1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*, 2000, t, vi: 2328).

¹⁶⁴ A través de un memorándum la OEA señaló: “Si los peruanos quieren modernizar su sistema, distinguan lo que es la corte electoral, el juzgado electoral, los jueces electorales, y sepárenlo del organismo que ejecuta el proceso electoral” (*CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993*, 1998, t, iii: 1819). Al respecto Carlos Torres y Torres Lara, como presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, al presentar el capítulo del sistema electoral al pleno del Congreso para su debate, señaló que parte del proyecto ha sido tomado de las recomendaciones alcanzadas por la OEA “a la que solicitamos colaboración y nos hizo llegar importantes contribuciones” (*CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993*, 1998, t, iii: 1792).

¹⁶⁵ Intervención de Martha Chávez Cossío (NM-C90) en el pleno del congreso señalando que el Jurado Nacional de Elecciones tiene todas las funciones y todas las responsabilidades. “El esquema planteado por nuestra agrupación significa, primero, identificar una institución que pueda administrar, con suficiente independencia y tranquilidad, justicia electoral” (*CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993*, 1998, t, iii: 1827). Además, Torres y Torres Lara recordó el desempeño del Jurado Nacional de Elecciones en 1962, señalando: “En la historia de nuestro país las páginas del mal desempeño del Jurado Nacional de Elecciones y de los jurados electorales departamentales y provinciales han sido muchas. En cuántas ocasiones los jurados han actuado de una manera equivocada y parcial. Se ha señalado históricamente el caso del Jurado Nacional de Elecciones que intervino en 1962, cuya gestión dolosa dio lugar a la anulación de todo un proceso eleccionario y a la frustración del sistema democrático en el Perú” (*CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993*, 1998, t, iii: 1792)

¹⁶⁶ Los congresistas más comprometidos con el proyecto de dividir el ente electoral en tres entidades fueron: Martha Chávez Cossío, Carlos Torres y Torres Lara y Carlos Ferrero de los partidos del gobierno

La oposición al reemplazo del modelo del Jurado Nacional de Elecciones por tres entidades desconcentradas y especializadas provino principalmente de las agrupaciones políticas del FNTC, PPC y FIM. Los opositores rechazaron especialmente la creación del RENIEC porque estuvieron en contra de unir y centralizar el registro civil y el registro electoral en un único registro de identificación autónomo. Si bien esta propuesta fue presentada como “novedosa” por la alianza NM-C90, los opositores defendieron que los registros civiles sigan siendo parte de las municipalidades¹⁶⁷ o que los registros civiles tengan una conexión con el Jurado Nacional de Elecciones e incluso sea sometido a su supervisión pero que siga dependiendo de las municipalidades (*CCD, Debate Constitucional-1993; Comisión de Constitución y de Reglamento, 2000, t. vi y CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993, 1998, t. iii: 1793.76*)¹⁶⁸.

Con respecto a la creación de la ONPE, como una entidad encargada de organizar los procesos electorales, algunos congresistas como Velásquez Gonzales (FNTC) se opusieron observando que el jefe de dicha entidad, al ser elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), estaría “sometida al poder político” (*CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993, 1998, t. iii: 1796*). La misma suspicacia existía con la elección del jefe del RENIEC porque el CCD también era quien debía elegir. La oposición argumentó que la ONPE y el RENIEC serían manipuladas por el poder político de turno porque en la elección de los integrantes del CNM intervenía el Ejecutivo y el Congreso. Igualmente, el nombramiento del jefe del JNE por la Corte Suprema se cuestionó porque no daba garantía de imparcialidad¹⁶⁹.

(NM-C90). Mientras que los detractores fueron: Lourdes Flores Nano (PPC), Henry Pease García Yrigoyen (MDI), Fernando Olivera (FIM) y Roger Cáceres Velásquez (FNTC).

¹⁶⁷ El registro civil estuvo bajo la responsabilidad de las municipalidades desde el inicio de la República. Sobre el registro civil enviado por las municipalidades al Ministerio del Interior se conformaba el registro electoral.

¹⁶⁸ Carlos Ferrero Costa, por la alianza NM-C90, sostuvo que “quien registra los nacimientos debe formar parte de la misma entidad que registra los votantes, porque el origen de la identificación es la propia vida [...] que el Registro Civil sea propiamente el Registro Electoral” (*CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993, 1998, t. iii: 1821-1822*)

¹⁶⁹ Con respecto a la conformación de las entidades electorales, Cuaresma Sánchez (FIN) señaló: “Esto es sumamente peligroso, y es bueno advertir a la oposición, y también al oficialismo, que se quiere hacer consentir, con esta aprobación, una voluntad de fraude por parte de quienes realmente apuntan a una reelección presidencial” (*CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993, 1998, t. iii: 1812*).

La desconfianza de la oposición se sustentaba en el hecho de que luego del autogolpe del 5 de abril de 1992 el presidente Fujimori, por decreto, cesó al presidente del JNE, Carlos Castañeda La Fontaine y mandó que la Corte Suprema de Justicia nombre a otro titular para que presidiera la entidad electoral (Decreto Ley No. 25492, del 11 de mayo de 1992). Con la renovación del presidente del JNE, Polack Romero, se organizaron las elecciones al CCD; elecciones en la que intervino, a menudo, el ejecutivo en las decisiones del JNE (Reyna et al., 2004: 63-86).

El proyecto de cambio institucional del modelo de organismo electoral centralizado por el JNE hacia un modelo centralizado-desconcentrado por tres entidades electorales fue defendido sostenidamente por la alianza NM-C90, tanto en el debate de la Comisión de constitución como en el debate del pleno del CCD, sin ceder en su postura de crear tres entes electorales especializados y autónomos. En ese contexto, los opositores, al fracasar en su intento de detener la división del JNE, aceptaron que se dividiesen las funciones electorales en tres campos, pero la entidad de registro y de organización sean dependientes del JNE; esta propuesta tampoco fue aceptada por la mayoría de la alianza NM-C90 (*CCD, Debate Constitucional. Pleno-1993*, (1998), t, iii y *CCD, Debate Constitucional-1993. Comisión de Constitución y de Reglamento*, (2000), t, iv y v).

Finalmente, luego de un día de debate (10 de agosto de 1993) en el pleno del CCD sobre el cambio de diseño del modelo de organismo electoral; y después de declarar que el “tema ha sido suficientemente debatido”, los artículos correspondientes a la creación de las tres entidades electorales se pusieron a votación artículo por artículo, ante los 78 congresistas presentes en el pleno del CCD. Como se expone en la Tabla 44, todos los artículos referentes al cambio institucional del modelo de OE fueron aprobados por mayoría absoluta de votos.

Tabla 44. Votación en el pleno del CCD sobre cambio de modelo del OE, 1993

Tema	A favor	En contra
Con respecto a la conformación del modelo de los organismos electorales en tres entidades: JNE, ONPE y RENIEC	45	12
Con respecto a las competencias del JNE	46	12
Con respecto a que el pleno compuesto por cinco miembros sea la máxima autoridad del JNE	54	7

Con respecto a que las resoluciones del JNE sean dictadas en instancia final, definitiva e irreversible. Contra ellas no procede recurso alguno.	55	6
Con respecto al nombramiento de jefe de la ONPE por el CNM por un período renovable de cuatro años y que pueda ser removido por el propio CNM por falta grave. Incluye sus funciones.	47	13
Con respecto al nombramiento del jefe de RENIEC por el CNM por un período renovable de cuatro años y que pueda ser removido por el propio CNM por falta grave. Incluye sus funciones.	46	15

Fuente: elaboración propia sobre *Debate Constitucional en el Pleno del CCD - 1993*, t, iii, págs.1831-1836.

Por último, el CCD aprobó la nueva Constitución, el 4 de setiembre de 1993, pero debía ser aprobada o no en referéndum; dicha consulta se llevó a cabo el 31 de octubre del mismo año. El resultado del referéndum, por el sí, aprobando la nueva Constitución, consiguió el 52,3% de aprobación, mientras que el no, que desaprobaba la propuesta constitucional, obtuvo el 47,7% (Tuesta, 2023). Con el aval de este resultado de referéndum, se promulgó la Constitución de 1993, el 29 de diciembre del mismo año. Por consiguiente, el cambio de modelo del organismo electoral del JNE, centralizado en una sola entidad, fue reemplazado por el modelo de tres organismos electorales centralizados-desconcentrados: JNE, ONPE y RENIEC, con el voto de las agrupaciones políticas de Fujimori, NM-C90.

6.5. Modelo de OE centralizado-desconcentrado: JNE, ONPE y RENIEC, 1993

El nuevo modelo de organismo electoral (OE) creado en 1993 está conformado por tres entidades electorales especializadas: JNE, ONPE y RENIEC. El JNE, tiene como atribución principal impartir justicia electoral. La ONPE está encargada de organizar todos los procesos electorales. El RENIEC tiene la facultad de elaborar y mantener actualizado el padrón electoral (art. 181°-183°, Constitución de 1993). Cada entidad electoral tiene autonomía constitucional frente a cualquier poder del Estado y al mismo tiempo son autónomos entre sí, pero deben mantener relaciones de coordinación de acuerdo con sus atribuciones (art. 177°, Constitución de 1993). De existir contiendas entre los entes electorales especializados con relación a sus

competencias electorales, estas deben resolverse por el Tribunal Constitucional (art. 6º, Ley-26486).

La estructura del diseño del modelo electoral de los OE especializados es centralizada-desconcentrada. Cada entidad electoral tiene una oficina central permanente en el capital del país. El JNE y la ONPE, para cada proceso electoral, instauran unidades descentralizadas temporales para organizar las elecciones en todo el país. El RENIEC, tiene oficinas en todo el país de manera permanente.

Organismo electoral: Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

El JNE administra justicia en materia electoral. Tiene como máxima autoridad al pleno de sus integrantes compuesto por cinco miembros: un representante elegido por la Corte Suprema, quien preside; un representante elegido por la Junta de Fiscales Supremos; un representante elegido por el Colegio de Abogados de Lima; un representante de las facultades de Derecho de las universidades públicas, elegidos entre sus ex decanos; y un representante de las facultades de Derecho de las universidades privadas, elegidos también entre sus ex decanos (art. 179º, Constitución de 1993). Los integrantes del pleno del JNE son elegidos para un período de cuatro años y pueden ser reelegidos. El cargo es a tiempo completo y remunerado y es incompatible con cualquier otra función, excepto la docencia a tiempo parcial (art. 180º, Constitución de 1993).

Las atribuciones del JNE están relacionadas a la justicia electoral. Las resoluciones del JNE en materia electoral, de referéndum o de otro tipo de consulta popular “son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno” (art. 181º, Constitución de 1993). Como se expone en la siguiente Tabla 45, el JNE administra justicia en materia electoral con respecto a: inscribe a las organizaciones política y sus candidatos; resuelve las tachas formuladas contra la inscripción de los candidatos; resuelve las reclamaciones sobre el funcionamiento de los Jurado Electorales Especiales (JEE); fiscaliza la legalidad del ejercicio del sufragio y de los procesos electorales; declara vacancia los cargos de elección popular; declara nulidad de un proceso electoral, de referéndum o de otro tipo de consulta popular; etc.

También, al JNE se le atribuye otras funciones como proclamar a los candidatos elegidos y expedir las credenciales correspondientes, autorizar el uso del padrón electoral, dar el resultado del referéndum o de otro tipo de consulta popular, desarrollar programas de educación electoral, etc.

Tabla 45. Atribuciones y funciones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Atribuciones	Tareas
Administra justicia electoral a nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Administrar justicia en materia electoral, en instancia final. -Resolver en instancia última y definitiva sobre la inscripción de las organizaciones políticas y sus candidatos en las elecciones (art. 5º, inc., f, Ley No. 26486). -Resolver en última instancia las reclamaciones sobre el funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales (art. 5º, inc., m, Ley No. 26486). -Resolver en última instancia las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos (art. 5º, inc., t, Ley No. 26486). -Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares. -Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones en materia electoral. -Declarar en vacancia los cargos públicos de elección popular (art. 5º, inc., u, Ley No. 26486). -Declarar nulidad de un proceso electoral, de referéndum o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos y blancos, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos (art. 184º, Constitución de 1993). -Denunciar a las personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos que cometan infracciones penales previstas por la ley (art. 5º, inc., q, Ley No. 26486).
Otros	<ul style="list-style-type: none"> -Elaborar los patrones electorales (Inc., 1, art. 178º, Constitución de 1993). -Autorizar para cada proceso electoral el uso del padrón electoral, elaborado por el RENIEC (art. 5º, inc., v, Ley No. 26486). -Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas. -Proclamar a los candidatos elegidos y expedir las credenciales correspondientes. -Dar el resultado del referéndum o de otro tipo de consulta popular. -Dividir, a solicitud de la ONPE, las circunscripciones electorales en unidades menores para las labores electorales (art. 5º, inc., s, Ley No. 26486). -Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía (art. 5º, inc., x, Ley No. 26486).

Fuente: elaboración propia sobre la Constitución de 1993 y Ley Orgánica de Elecciones No. 26486.

El JNE, para cada proceso electoral, instituye órganos electorales temporales denominados Jurados Electorales Especiales (JEE), los cuales son instituidos sobre circunscripciones determinadas por el JNE. Los JEE están conformados por cinco integrantes: un miembro nombrado por la Corte Superior, quien lo preside, y cuatro miembros designados por sorteo por

el JNE de una lista de veinticinco ciudadanos que residen en la sede del JEE y estén inscritos en el RENIEC. La lista es elaborada por un Comisión integrada por tres miembros del Ministerio Público (art. 33°, Ley-26486). El cargo de los integrantes del JEE es remunerado e irrenunciable (art. 37°, Ley-26486). La vigencia de los cargos de los miembros de los JEE es hasta que se proclame a los candidatos elegidos y se entregue las respectivas credenciales (art. 37°, Ley-26486).

Los JEE tienen atribuciones en la administración de justicia y en la resolución de reclamos en materia electoral en primera instancia, en su jurisdicción. Como se expone en la Tabla 46, los JEE fiscalizan la legalidad del ejercicio del sufragio y de la ejecución de las elecciones, referéndum y otro tipo de consulta popular; declaran en primera instancia la nulidad de un proceso electoral, de referéndum y otras consultas; resuelven tachas contra los miembros de las mesas de sufragio; aprueban o rechazan tachas contra la inscripción de candidatos y sus organizaciones políticas; resuelven impugnaciones interpuestas durante la votación y el escrutinio en las mesas de sufragio; conceden recursos de apelación contra sus resoluciones y elevan al JNE; ponen en conocimiento del JNE los delitos cometidos en la aplicación de las normas electorales por personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos, etc. También, a los JEE se les atribuye otras funciones como inscribir y expedir credenciales de los candidatos o sus listas, proclamar los resultados del referéndum u otro tipo de consultas populares, proclamar a los candidatos elegidos y expedirle las credenciales correspondientes a su jurisdicción y remitir al JNE los resultados electorales, etc.

Tabla 46. Atribuciones y funciones de los Jurados Electorales Especiales (JEE)

Atribuciones	Funciones
Administra justicia electoral en circunscripciones electorales descentralizadas	<ul style="list-style-type: none"> -Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio. -Fiscalizar la legalidad de ejecución de las elecciones, referéndum y otras consultas populares. -Declarar en primera instancia la nulidad de un proceso electoral, del referéndum y otras consultas. -Resolver las tachas formuladas contra los ciudadanos sorteados para conformar las mesas de sufragio. -Resolver las impugnaciones hechas durante la votación y el escrutinio en las mesas de sufragio. -Aprobar o rechazar las tachas contra la inscripción de candidatos, organizaciones políticas u opciones.

	<ul style="list-style-type: none"> -Conceder recursos de apelación, revisión o queja interpuestas contra sus resoluciones, elevando los actuados al JNE. -Poner en conocimiento del JNE las infracciones o delitos cometidos en la aplicación de las normas electorales por personas, autoridades, funcionarios o servidores públicos.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> -Inscribir y expedir las credenciales de los candidatos o sus listas. -Proclamar los resultados del referéndum o de otro tipo de consulta popular en su jurisdicción. -Proclamar a los candidatos elegidos en virtud del proceso electoral. -Expedir las credenciales a los candidatos elegidos correspondiente a su jurisdicción. -Remitir al JNE los resultados electorales.

Fuente: elaboración propia sobre Ley Orgánica de Elecciones No. 26486.

Organismo electoral: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

La ONPE fue constituida como “la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum y de otras consultas populares” y goza de autonomía en sus atribuciones organizacionales (art. 1º, Ley-26487). Su función principal es “velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular” manifestada en los procesos electorales, referéndum y otras consultas ciudadanas (art. 2º, Ley-26487).

La estructura de la ONPE está constituida por una unidad central denominada alta dirección, de carácter permanente y situada en la capital del país. La alta dirección de la ONPE está dirigida por un jefe nacional nombrado por concurso público. Este concurso estuvo ejecutado por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) hasta el 2019, año en que fue disuelto formalmente. El cargo de jefe de la ONPE es por un período de cuatro años, renovable; pero también puede ser removido por falta grave. La sede central de la ONPE está estructurada por unidades de línea, asesoramiento y control. La ONPE, al igual que el JNE, para cada proceso electoral se descentraliza en órganos temporales a nivel nacional (Ley No. 26487).

Las atribuciones de la ONPE están relacionadas a la organización de todos los procesos electorales, de referéndum y de otro tipo de consulta popular. Como se expone en la siguiente Tabla 47, la ONPE está encargada de planificar, preparar y ejecutar los procesos electorales, diseñar y elaborar las cédulas de sufragio y todo el material electoral; distribuir el material

electoral a las oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE) para el desarrollo de los procesos electorales de esa jurisdicción; diseñar y ejecutar programas de capacitación para miembros de mesa de sufragio y ciudadanía en general sobre cada proceso electoral que organiza; coordinar con el RENIEC con respecto a la elaboración de los padrones electorales; brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio; dictar las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante las elecciones (disposiciones que son de cumplimiento obligatorio para las FF. AA., y la Policía Nacional), entre otras funciones (art. 186°, Constitución de 1993 y Ley-26487).

Tabla 47. Atribuciones y funciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Atribuciones	Funciones
Organiza todos los procesos electorales, de referéndum y de otro tipo de consulta popular a nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> -Planificar, preparar y ejecutar todas las acciones para el desarrollo de los procesos electorales cumpliendo la normativa electoral. -Diseñar y elaborar las cédulas de sufragio, actas de sufragio, todo tipo de material electoral. -Preparar y distribuir a las ODPE todo el material electoral para todos los procesos electorales. -Brindar información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio. -Dicta las instrucciones y disposiciones necesarias para el mantenimiento del orden y la protección de la libertad personal durante los comicios. Disposiciones que son de cumplimiento obligatorio para las FF. AA., y Policía Nacional (art. 186°, Constitución de 1993). -Coordinar con el RENIEC la elaboración de los padrones electorales. -Recibir del JNE los padrones electorales autorizados. -Obtener los resultados de las elecciones y remitirlos a los JEE. -Diseñar y ejecutar programas de capacitación para miembros de mesa de sufragio y ciudadanía en general sobre los procesos electorales que ejecuta. -El jefe de la ONPE determina, a nivel nacional, la formación de las unidades descentralizadas (ODPE), su ubicación y organización.

Fuente: elaboración propia sobre Constitución de 1993 y Ley Orgánica de Elecciones No. 26487.

La ONPE, al igual que el JNE, para cada proceso electoral establece oficinas descentralizadas y temporales denominadas oficinas descentralizadas de procesos electorales (ODPE). El jefe de la ONPE es quien determina la formación de las unidades descentralizadas, su ubicación y organización (Ley No. 26487). Las atribuciones de las ODPE en su respectiva jurisdicción son:

ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares; inscribir a los candidatos a las elecciones; entregar las actas y todo el material electoral a las mesas de sufragio para la jornada electoral, el escrutinio y la difusión de sus resultados; designar a los miembros de las mesas de sufragios y entregan las respectivas credenciales; determinar los locales de votación y distribuir el número de las mesas de sufragio; garantizar al ciudadano el derecho al ejercicio del sufragio manteniendo el orden y protegiendo la libertad de las personas; brindar información permanente sobre el cómputo de votos; difundir información sobre las diversas etapas del acto electoral, entre otras funciones (art. 27°, Ley-26487). Como se muestra en la siguiente Tabla 48.

Tabla 48. Atribuciones y funciones de las Oficinas Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE)

Atribuciones	Funciones
Organiza todos los procesos electorales, de referéndum y de otro tipo de consulta popular en circunscripciones electorales descentralizadas.	<ul style="list-style-type: none"> -Ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales, de referéndum y otras consultas populares. -Recibir y remitir las solicitudes de inscripción de candidatos en su ámbito y comunicar a los respectivos JEE para la expedición de credenciales. -Entregar las actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados en las respectivas mesas de sufragios -Designar conforme a la ley a los miembros de mesa y entregar sus credenciales. -Determinar los locales de votación y distribuir las mesas de sufragio. -Garantizar al ciudadano el derecho al ejercicio del sufragio manteniendo el orden y protegiendo la libertad de las personas. -Brindar información permanente sobre el cómputo de votos. -Difundir información sobre las diversas etapas del acto electoral. -Velar por el cumplimiento de la resoluciones y directivas de la ONPE en materia de organización electoral.

Fuente: elaboración propia sobre la Ley Orgánica de Elecciones No. 26487.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

El RENIEC también es una entidad autónoma y está encargado de planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades de registro e identificación de las personas y el registro de las modificaciones del estado civil de los ciudadanos, entre otras funciones (art. 6° y 7°, Ley-26497). En materia electoral el RENIEC tiene atribuciones sobre el registro y padrón electoral. Su

estructura está constituida por una unidad central denominada alta dirección, de carácter permanente y situada en la capital del país; y la unidad central está constituida por unidades de línea, asesoramiento, apoyo y control. A nivel nacional tiene oficinas registrales permanentes.

El RENIEC está dirigida por un jefe nacional, hasta 2019 estuvo nombrado por el CNM sobre la base de una terna propuesta por un Comité consultivo¹⁷⁰ del mismo órgano electoral. El cargo de jefe nacional es por un período de cuatro años, renovable; pero puede ser removido por falta grave (art. 1º-4º, Ley-26497). El jefe, como máxima autoridad, es quien se encarga de designar las oficinas registrales en todo el país (art. 11º, Ley-26497).

Las funciones del RENIEC, en materia electoral son: preparar y mantener actualizado el padrón electoral en coordinación con la ONPE; proporcionar al JNE y a la ONPE la información necesaria para el cumplimiento de las funciones electorales; designar oficinas registrales en todo el país; mantener el registro de identificación de las personas; emitir el documento nacional de identidad; brindar a la ONPE, durante los procesos electorales, el uso de su infraestructura material y personal, entre otras funciones. (art. 7º, Ley-26497). Como se expone en la siguiente Tabla 49.

Tabla 49. Atribuciones y funciones del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en materia electoral

Atribuciones	Funciones en materia electoral
De registro y padrón electoral	<ul style="list-style-type: none"> -Planear, organizar, dirigir, normar y racionalizar las inscripciones de los ciudadanos. -Preparar y mantener actualizado el padrón electoral en coordinación con la ONPE. -Proporcionar al JNE y a la ONPE la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. -Designar oficinas registrales en todo el país. -Mantener el registro de identificación de las personas. -Emitir el documento nacional de identificación. -Brindar a la ONPE, durante los procesos electorales, el uso de su infraestructura material y humana.

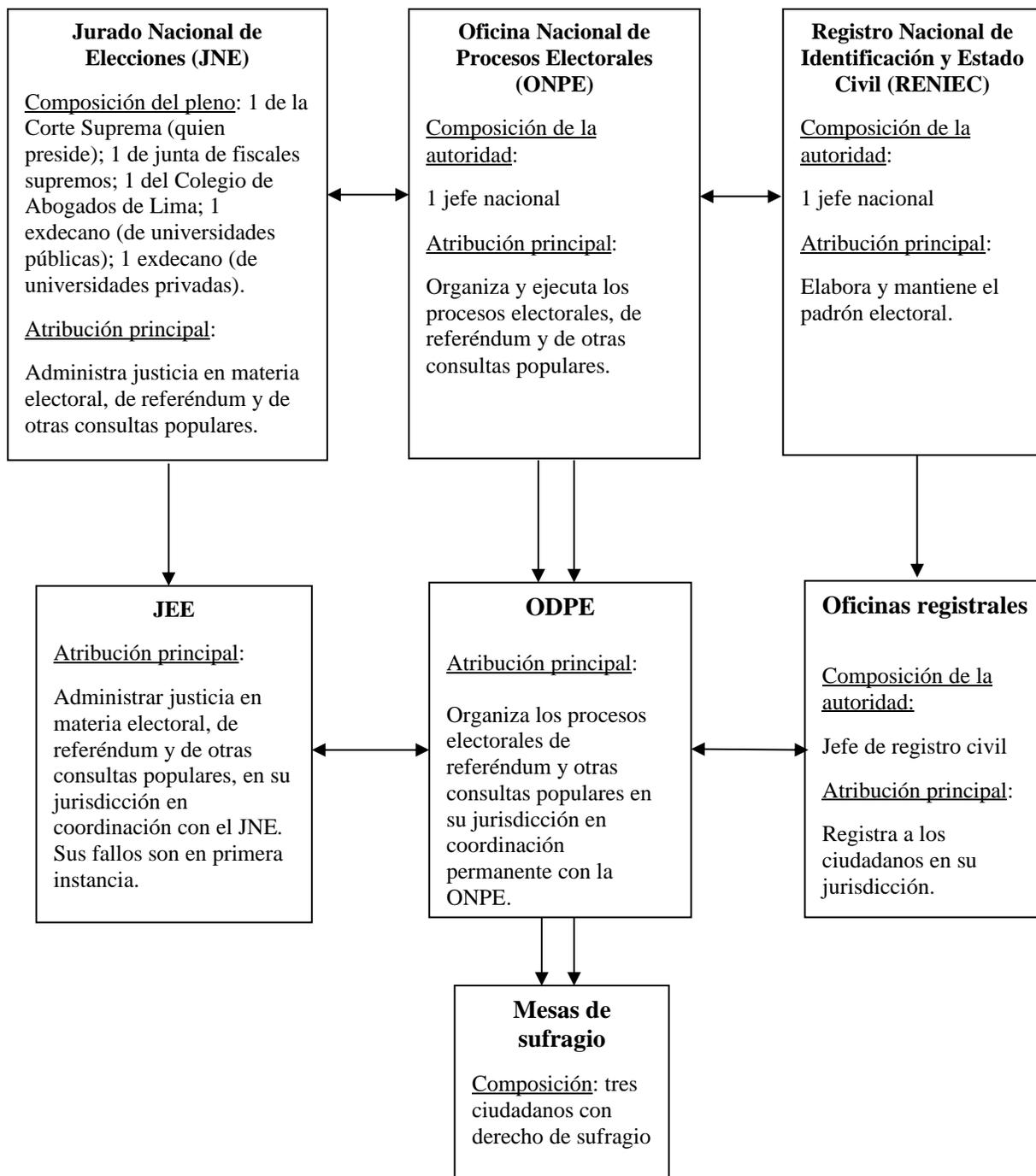
Fuente: elaboración propia sobre Ley No. 26497, del 11 de julio de 1995.

¹⁷⁰ El Consejo consultivo está integrado por tres miembros: uno designado por la Corte Suprema, uno por el ministerio de Justicia y uno por el ministerio de Interior. Los integrantes tienen permanencia de dos años, renovable (art. 15º, Ley-26497).

A nivel nacional, el RENIEC tiene oficinas registrales permanentes para la inscripción de los ciudadanos. Las oficinas registrales están a cargo de los jefes de registro civil (art. 18°, Ley-26497). Durante los procesos electorales las oficinas registrales deben brindar apoyo a las ODPE dando en uso parte de su infraestructura si es factible, entre otros sustentos.

A continuación, en la Figura 4 se presenta la estructura de los tres modelos de los OE centralizados-desconcentrados: JNE, ONPE y RENIEC señalando la composición de la autoridad y sus funciones electorales especializadas.

Figura 4. Modelo de OE centralizados y desconcentrados: JNE, ONPE y RENIEC, 1993-actualidad



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, en la elección general del 2000, organizada por primera vez por el nuevo modelo de los OE centralizados-desconcentrados: JNE, ONPE y RENIEC, Alberto Fujimori, el agente de cambio institucional del modelo de los OE, siendo presidente en funciones, participó como candidato presidencial; era la tercera vez que Fujimori participaba en las elecciones sucesivamente (1990, 1995 y 2000) y volvió a ganar con el respaldo, esta vez, de la alianza de sus agrupaciones políticas independientes reunidas en Perú 2000 que, según Lynch, no dejaron de ser etiquetas “para usos electorales” (Lynch, 1999: 229). Fujimori ganó en segunda vuelta electoral con el 74,3% de los votos, quedando en segundo lugar el candidato Alejandro Toledo, del partido Perú Posible, quién consiguió el 25,7% de votos (Tuesta, 2023). El triunfo de Fujimori se observó como “un claro voto de confianza” de los ciudadanos (Biderbost, 2007: 25). Aunque Fujimori no terminaría su tercer mandato presidencial consecutivo porque su gobierno entró en crisis por factores como: falta de legitimidad a su autoridad porque se cuestionó el resultado de las elecciones, el resurgimiento de la sociedad civil, presencia de crisis económica, división en la coalición dominante y presencia de actos de corrupción a gran escala (García Montero, 2001; González, 2004; Burt, 2011: Cap. 10).

Finalmente, los tres organismos electorales: JNE, ONPE y RENIEC, creados en 1993, hasta el momento vienen organizando seis procesos electorales generales (presidente y legislativo) llevados a cabo en los años: 2000, 2001, 2006, 2011, 2016, 2021. Se debe señalar que, si bien hubo elecciones generales en 1995, esta no fue organizada por las entidades electorales especializadas porque para dichas elecciones las leyes orgánicas que reglamentan las atribuciones y las funciones de cada ente electoral aún no habían sido promulgadas. Por último, se menciona que el modelo de los OE independiente y especializados es centralizado y desconcentrado de manera horizontal.

CAPÍTULO VII. ANÁLISIS COMPARATIVO DIACRÓNICO DE CAMBIO INSTITUCIONAL DE LOS MODELOS DE LOS OE, 1895-2007

En este capítulo de la tesis se compara los casos y la combinación de los factores causales para el cambio institucional de los modelos de los OE por *reemplazo*; eventos que ocurrieron en diferentes momentos del camino seguido por la institución en el marco temporal de 1895 a 2007. En un primer momento, se presentan los casos de cambio y no cambio institucional de los modelos de los OE; luego, se pone a prueba la hipótesis del estudio al método de *Análisis Cualitativo Comparativo* en su vertiente Crisp-Set QCA (csQCA). Finalmente, se da una explicación de los resultados.

7.1. Casos de cambio y no cambio institucional por reemplazo de los modelos de los OE

Como se ha explicado en el Capítulo II, se entiende por cambio institucional por *reemplazo*, siguiendo la propuesta de Mahoney y Thelen (2010), el cambio de las reglas institucionales existentes por otros nuevos arreglos institucionales. Para el presente estudio de cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú, aplicando el método de seguimiento de rastreo (*process tracing*), se han hallado casos de iniciativas legislativas para reemplazar los modelos de los OE que tuvieron éxito y de iniciativas legislativas que no tuvieron éxito. Para la tesis, como se ha señalado en el Capítulo II, se han seleccionado nueve casos de proceso de cambio institucional por el criterio que implicaron cambios por reemplazo.

De los nueve casos de proyectos de iniciativa legislativa seleccionados, cuatro tuvieron éxito de cambio institucional por reemplazo y estos cambios sucedieron en momentos de coyunturas críticas en los años de: 1896, 1912, 1931 y 1993; y cinco casos no tuvieron éxito y fueron promovidos en los años: 1904, 2000, 2006, 2007a, 2007b. Los casos exitosos de cambio institucional por reemplazo de los modelos de los OE fueron explicados ampliamente en los capítulos III, IV, V y VI. Los casos negativos o de no cambio del modelo de los OE se presentan

en la Tabla 50. Se considera que son casos negativos porque no produjeron cambios en el modelo de los OE tras el intento de cambiar.

Tabla 50. Casos de no cambio de modelo de los OE y presencia y ausencia de factores explicativos

Casos de no cambio de modelo de OE				Variables explicativas			Resultado
Casos	Origen de iniciativa de reforma constitucional	Gobierno	Propuesta	Crisis	Liderazgo	Coalición	Cambio
1904	Ejecutivo	José Pardo	Descentralizar el OE a nivel provincial.	no	no	sí	no
2000	Congreso: Alianza de partidos Acción Popular (AP) y Unión por el Perú (UPP)	Alberto Fujimori	Sustituir el sistema nacional de elecciones por una sola entidad: JNE	sí	no	no	no
2006	Congreso: Partido Aprista Peruano (PAP)	Alan García	Establecer al JNE como “Poder Electoral”, desapareciendo a la ONPE y el RENIEC pasaría a ser dependiente del JNE.	no	no	no	no
2007a	Congreso: Nacionalista Unión por el Perú	Alan García	Crear un Consejo Electoral Nacional, incluyendo en las elecciones a la Corte Suprema, Defensoría del Pueblo y RENIEC	no	no	no	no
2007b	Congreso: Alianza parlamentaria de varios partidos	Alan García	Unificar el OE en el JNE, quedando la ONPE y el RENIEC subordinados al JNE.	no	no	no	no

Crisis = Contexto de crisis del poder ejecutivo

Liderazgo = Agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político

Coalición = Gobierno de coalición

Cambio = Cambio institucional de los modelos de los organismos electorales por reemplazo.

Fuente: elaboración propia sobre iniciativas legislativas de cambio institucional de los modelos de los OE por *reemplazo* que no tuvieron éxito.

Analizando la Tabla 50 se observa que el caso de no cambio institucional de 1904 fue para reemplazar el modelo centralizado del OE por otro modelo descentralizado a nivel provincial. El proyecto de reforma constitucional se incentivó en ausencia del factor causal contexto de crisis del poder ejecutivo; promovido por el presidente José Pardo, un miembro del sistema político que representaba al Partido Civil; y, en presencia de un gobierno de coalición entre el Partido Civil y el Partido Constitucional (Miro Quesada, 1961; Basadre, 2005, t. 13). En síntesis, en el caso negativo de 1904 estuvo presente solo una variable explicativa: presencia de gobierno de coalición.

En el caso de no cambio institucional del modelo de OE del año 2000, la iniciativa legislativa fue para reemplazar el modelo de los OE centralizado-desconcentrado: JNE, ONPE y RENIEC, por otro modelo centralista y convertido en concentrado en una sola entidad: JNE. Este proyecto fue promovido en presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo, ocasionado por varios episodios como una gran movilización de protesta social a nivel nacional denominado la “Marcha de los Cuatro Suyos” (contra el tercer mandato presidencial consecutivo del presidente Alberto Fujimori); una rebelión de un destacamento militar en la zona de Locumba (departamento de Tacna) liderado por el comandante del ejército Ollanta Humala Tasso; y la publicación de un vídeo escandaloso de corrupción que mostraba la compra de un congresistas para que se pase a las filas del partido del gobierno de Fujimori, Perú 2000, evento que terminó por explotar los cimientos del régimen civil-militar de Fujimori, quien terminó renunciando a la presidencia del Perú desde Japón por fax el 19 de noviembre del 2000.

En este caso de no cambio institucional del año 2000, estuvo ausente la variable agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político porque la iniciativa legislativa estuvo incentivada por miembros del sistema político (alianza parlamentaria de los partidos AP y UPP). Asimismo, estuvo ausente la variable gobierno de coalición porque Fujimori gobernaba respaldado por sus organizaciones políticas que había establecido como estrategia para ganar las elecciones, como ocurrió en las elecciones del año 2000. Para dicha elección, Fujimori había congregado en una agrupación denominada Perú 2000 todas sus organizaciones políticas

independientes como el Frente 2000, Vamos Vecino, Nueva Mayoría y Cambio-90 (Degregori y Meléndez, 2007)

En el caso de no cambio institucional de 2006, el proyecto de iniciativa legislativa también fue para reemplazar el modelo de OE centralizado-desconcentrado: JNE, ONPE y RENIEC, por otro centralizado-concentrado en el JNE. El proyecto fue incentivado en ausencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo; en ausencia de un agente de cambio institucional de fuera del sistema político porque los promotores fueron miembros del sistema político (parlamentarios del PAP), tampoco hubo presencia de gobierno de coalición porque el presidente aprista Alan García Pérez prefirió gobernar con sus partidarios y profesionales independientes, como se muestra en el Anexo 4 la distribución de las carteras ministeriales para todo su período presidencial (2006-2011).

En el caso de no cambio institucional de 2007a también el proyecto de reforma constitucional fue para reemplazar el modelo del OE centralizado-desconcentrado: JNE, ONPE y RENIEC por otro modelo centralizado-desconcentrado entre dos OE autónomos: Consejo Electoral Nacional y RENIEC e implicando a otras entidades del Estado: Corte Suprema y Defensoría del Pueblo. Al igual que en el caso negativo del 2006, el proyecto se presentó en ausencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo; también, en ausencia de un agente de cambio institucional de fuera del sistema político porque la iniciativa de cambio institucional fue presentada por parlamentarios de la agrupación Nacionalista UPP; asimismo, estuvo ausente el factor gobierno de coalición, como ya se mencionó el presidente Alan García gobernó con el respaldo por su partido y con profesionales independientes como se expone en Anexo 4.

Finalmente, en el caso de no cambio institucional de 2007b, la iniciativa legislativa para el cambio institucional del modelo del OE fue para reemplazar el modelo centralizado-desconcentrado: JNE, ONPE y RENIEC por otro modelo centralizado-concentrado en una entidad electoral representada por el JNE. En este caso, también el proyecto fue incentivado en ausencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo; asimismo, los agentes de cambio institucional fueron miembros del sistema político (una alianza parlamentaria de varios partidos). En este caso, tampoco hubo presencia de gobierno de coalición, como ya se mencionó

anteriormente el presidente Alan García gobernó con sus partidarios y profesionales independientes, como se muestra en el Anexo 4 la conformación de su Gabinete ministerial para todo su período presidencial.

En síntesis, la Tabla 50 manifiesta que todos los proyectos de reforma constitucional para cambiar el modelo de los OE por *reemplazo* fueron incentivados por agentes miembros del sistema político. También, muestra la presencia de una sola variable explicativa para los casos negativos de 1904 y 2000: gobierno de coalición y contexto de crisis del poder ejecutivo, respectivamente. Asimismo, muestra para los casos negativos de 2006, 2007a y 2007b ausencia de todas las variables explicativas propuestas en este estudio para el cambio institucional de los OE.

7.2. Análisis y resultado comparativo diacrónico de las condiciones causales para el cambio institucional por reemplazo de los modelos de los OE

Para el análisis comparativo diacrónico, como se ha explicado en el apartado metodológico del Capítulo II, se recurre al *Análisis Cualitativo Comparativo* en su vertiente *Crisp-Set* QCA (csQCA) y se pone a prueba la hipótesis planteada. Este método es adecuado y consistente con la investigación cualitativa y está orientada a estudios de casos para analizar condiciones (factores o variables) causales necesarias y suficientes para la producción de resultados de interés. La ventaja del método QCA se encuentra en explicar los eventos como resultado de combinaciones de condiciones de causalidad, siendo posible que existan distintas configuraciones para el mismo resultado de interés (equifinalidad). Además, este método permite analizar combinaciones de condiciones vinculadas a la agencia y a la estructura para el resultado del evento que, a menudo, están presentes en sucesos de cambio institucional.

Se inicia el análisis de los casos utilizando el software csQCA 3.0. Siguiendo la lógica del método QCA, que incluye varias etapas (Medina et al., 2017: 77-113), se inicia exponiendo la matriz de datos con valores dicotómicos de las condiciones y del resultado como se muestra en la Tabla 51. En ella se expresa el resultado de interés: cambio de modelo del OE por reemplazo [Cambio] con el valor [1] que significa presencia del resultado y con el valor [0] que significa

ausencia del resultado. El mismo razonamiento lógico se aplica para las tres condiciones explicativas para el resultado [Cambio]: contexto de crisis del poder ejecutivo [Crisis], agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político [Liderazgo] y gobierno de coalición [Coalición]; con el valor [1] significa presencia de la condición para el resultado [Cambio] y con el valor [0] significa ausencia de la condición para el resultado [Cambio].

Tabla 51. Matriz de datos con valores dicotómicos sobre las causas de cambio del modelo de los OE por reemplazo

No.	Casos	Condiciones			Resultado
		Crisis	Liderazgo	Coalición	Cambio
1	1896	1	1	1	1
2	1904	0	0	1	0
3	1912	1	1	1	1
4	1931	1	1	0	1
5	1993	1	1	0	1
6	2000	1	0	0	0
7	2006	0	0	0	0
8	2007a	0	0	0	0
9	2007b	0	0	0	0

Nota: **Resultado:** [Cambio] cambio de modelo del organismo electoral por reemplazo. **Condiciones:** [Crisis] contexto de crisis del poder ejecutivo, [Liderazgo] agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, [Coalición] gobierno de coalición. Fuente: Elaboración propia.

7.3. Análisis de condiciones necesarias para cambio de modelo del OE

La siguiente etapa, es el análisis de las condiciones necesarias para el resultado. Se considera que una condición es necesaria si cumple el criterio de necesidad por encima del umbral de consistencia de “0,9” (Ragin, 2008; Medina et al., 2017). En la Tabla 52 se expone el resultado de la prueba que muestra las condiciones necesarias para el resultado [Cambio]. Se observa que dos de los factores o condiciones causales superan el umbral de consistencia: Crisis y Liderazgo, ambas condiciones alcanzan una consistencia de nivel “1,0”. La primera condición tiene una cobertura del 80% de los casos y la segunda condición una cobertura del 100% de los casos. Es

decir, para el resultado cambio de modelo de los organismos electorales por reemplazo [Cambio] es condición necesaria la presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo [Crisis] así como la presencia de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político [Liderazgo].

Tabla 52. Análisis de condiciones necesarias para cambio institucional de los modelos de los OE [Cambio]

Conditions tested:	Consistency	Coverage
Crisis	1,000000	0,800000
~Crisis	0,000000	0,000000
Liderazgo	1,000000	1,000000
~Liderazgo	0,000000	0,000000
Coalición	0,500000	0,666667
~Coalición	0,500000	0,333333
Nota: ~ simboliza <i>set negation</i> > 0,9 del umbral de consistencia se considera condición necesaria		

Fuente: elaboración propia.

7.4. Análisis de condiciones suficientes para cambio de modelo del OE

Siguiendo el proceso de análisis con csQCA, la siguiente etapa es la obtención de la Tabla de Verdad. La Tabla de Verdad permite efectuar las minimizaciones de las condiciones (Medina et al., 2017) y permite el análisis de la complejidad causal mostrando en cada fila la combinación de condiciones que conducen al resultado de interés (Ragin, 2008: 124).

En la Tabla 53 se presenta la Tabla de Verdad obtenida. En ella se muestra filas de combinaciones lógicas de condiciones que tienen evidencia empírica y restos lógicos que son filas de la Tabla de Verdad que carecen de evidencia empírica (Ragin, 1987; Schneider y Wagemann, 2016). Se ha establecido que las combinaciones que entran al análisis para el resultado de interés son

aquellas cuyo índice de consistencia (*raw consistency*) es mayor al umbral “0,8” (propuesta por el *software QCA 3.0*).

Tabla 53. Tabla de Verdad para cambio de modelo de los OE [Cambio]

No.	Crisis	Liderazgo	Coalición	Number	Cambio	Cases	Raw consist	PRI consist	SYM consist
1	0	0	0	3	0	2006 2007a 2007b	0	0	0
2	1	1	0	2	1	1931 1993	1	1	1
3	1	1	1	2	1	1896 1912	1	1	1
4	1	0	0	1	0	2000	0	0	0
5	0	0	1	1	0	1904	0	0	0
6	0	1	0	0					
7	1	0	1	0					
8	0	1	1	0					

Fuente: elaboración propia.

El análisis de la complejidad causal con csQCA ofrece tres tipos de soluciones diferentes: *compleja*, *parsimoniosa* e *intermedia*, estas soluciones varían en función del tratamiento que se da a los restos o remanentes lógicos. La *solución compleja* excluye los remanentes lógicos de su análisis de configuración de condiciones. La *solución parsimoniosa* incluye todos los restos lógicos en el proceso de minimización de las condiciones. La *solución intermedia* incluye los remanentes lógicos en el análisis de la minimización previa una explicación (Castillo Ortiz y Álamo-Concha: 2017: 36; Schneider y Wagemann, 2012).

En este estudio se toma en cuenta la *solución más compleja* posible para interpretar las condiciones suficientes para la producción del resultado cambio institucional de los modelos de los organismos electorales por remplazo porque se prefiere analizar configuraciones solo con evidencia empírica.

Para obtener la *solución compleja* se considera la presencia y ausencia de las condiciones causales para el resultado [Cambio]. En la Tabla 54 se muestra el resultado que nos ofrece la *solución compleja* en una sola ruta: Crisis*Liderazgo, esta ruta expresa que la combinación de las condiciones: un contexto de crisis del poder ejecutivo y presencia de agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político es condición suficiente para el resultado cambio institucional de los modelos de los OE. Esta ruta tiene una cobertura (*raw coverage*) del 100% de los casos y una consistencia (*consistency*) de 1,0.

Tabla 54. Solución compleja para la ocurrencia cambio institucional de los modelos de los OE [Cambio]

Path	Raw coverage	Unique Coverage	Consistency
Crisis*Liderazgo	1.0	1.0	1.0

Fuente: elaboración propia.

La configuración de la ruta Crisis*Liderazgo explica todos los casos positivos de cambio institucional por *reemplazo* de: 1896, 1912, 1931 y 1993; y, está ausente en todos los casos negativos de cambio institucional de: 1904, 2000, 2006, 2007a y 2007b. Por lo tanto, este resultado expresa que el cambio institucional de los modelos de los organismos electorales en el Perú, durante el período que va desde 1895 hasta 2007, cambios que suponen el reemplazo de un modelo por otro, fueron ocasionados por la presencia combinada de dos factores fundamentales: estructural y acción (*agency*) de los agentes, es decir, contexto de crisis del poder ejecutivo y agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político respectivamente.

El método de análisis QCA también ofrece realizar un análisis para la no ocurrencia de un resultado. Es una mirada desde otra perspectiva como complemento al resultado para la ocurrencia. Desde ese interés se analizó y se presenta a continuación el resultado de la *solución compleja* para la no ocurrencia del cambio institucional de los modelos de los organismos electorales [~Cambio]. En la Tabla 55 se expone el resultado, en ella se observa que la *solución compleja* para la no ocurrencia de cambio institucional [~Cambio] presenta dos rutas

(equifinalidad) que son suficientes para explicar la no ocurrencia de cambio institucional de los modelos de los organismos electorales: \sim Liderazgo* \sim Coalición y \sim Crisis* \sim Liderazgo¹⁷¹. Las dos rutas tienen una cobertura (*raw coverage*) del 80% de los casos y una consistencia (*consistency*) de 0,1 (en Anexo 5 se muestra la Tabla de la Verdad para \sim Cambio).

Por un lado, la primera ruta: \sim Liderazgo* \sim Coalición expresa que la ausencia de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político en combinación con ausencia de gobierno de coalición es suficiente para el resultado no cambio [\sim Cambio], por consiguiente, esta ruta es asimétrica en relación con el resultado para la ocurrencia de cambio institucional. Por otro lado, la segunda ruta: \sim Crisis* \sim Liderazgo enuncia que la combinación de ausencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo y ausencia de agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político es suficiente para explicar el resultado no cambio [\sim Cambio]. Esta ruta muestra simetría con el resultado para la ocurrencia de cambio institucional [Cambio] como se mostró anteriormente. Por consiguiente, este resultado refuerza que la combinación de la condición causal presencia de un contexto de crisis del poder ejecutivo y presencia de agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político es condición suficiente para el cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú.

Tabla 55 Solución compleja para la no ocurrencia cambio institucional de los modelos de los OE [\sim Cambio]

Path	Raw coverage	Unique coverage	Consistency
\sim Liderazgo* \sim Coalición	0.8	0.2	1.0
\sim Crisis* \sim Liderazgo	0.8	0.2	1.0

Fuente: elaboración propia.

Volviendo al resultado que alcanza la *solución compleja* para el resultado cambio institucional de los modelos de los organismos electorales, se debe señalar que no verifica la hipótesis planteada para este estudio, la cual menciona que los cambios institucionales de los modelos de

¹⁷¹ La configuración de la ruta \sim Liderazgo* \sim Coalición para no cambio institucional corresponde a los casos negativos de: 2000, 2006, 2007a y 2007b. Y la configuración de la ruta \sim Crisis* \sim Liderazgo corresponde a los casos negativos de 1904, 2006, 2007a y 2007b.

los OE en el Perú, cambios que suponen el reemplazo de un modelo por otro, fueron el resultado de la presencia combinada de tres factores fundamentales: *un contexto de crisis del poder ejecutivo, la de un agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político y la presencia de un gobierno de coalición*. El factor/condición causal gobierno de coalición queda afuera de la combinación, aunque estuvo presente en los casos positivos de 1896 y 1912 como se ha explicado en el Capítulo II y IV. Sin embargo, el resultado del análisis csQCA valida la investigación al identificar la configuración *más específica y relevante* de factores/condiciones causales en una ruta: Crisis*Liderazgo para el resultado cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú.

En síntesis, la puesta a prueba de las variables explicativas para el resultado cambio institucional de los modelos de los OE al método QCA en su variante csQCA evidencia que las variables explicativas: contexto de crisis del poder ejecutivo y agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político son condiciones necesarias para el cambio institucional de los modelos de los OE por *reemplazo*; y, la ruta combinada de la presencia de los factores: un contexto de crisis del poder ejecutivo y agente con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político [Crisis*Liderazgo] es condición suficiente para el resultado cambio institucional de los modelos de los OE en el Perú para el período de 1895 a 2007.

Este resultado expresa, por un lado, la debilidad institucional del Perú a lo largo de su trayectoria como país republicano, debilidad que se ha manifestado en crisis del poder ejecutivo, sea perturbando sustancialmente o interrumpiendo el mandato constitucional del titular del ejecutivo, a menudo, con derrumbe del régimen político, como sucedió para el período de estudio (1895-2007) en los años de: 1894-1895, 1914, 1919, 1930, 1948, 1963, 1968 y 1993. Por otro lado, expresa la lucha por el poder entre la élite política (miembros del sistema político) sustentados y avalados por reglas formales y líderes desplazados, independientes (*outsiders*) o insurrectos (agentes de fuera del sistema político) respaldados por un amplio apoyo social, a menudo en protesta contra la élite en el poder. Siendo estos actores *anti-statu quo* los impulsores y ejecutores del cambio institucional por reemplazo de los modelos de los OE.

Se piensa que el cambio institucional de los modelos de los OE por reemplazo en el Perú, promovidos y ejecutados por agentes con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político, fueron, por un lado, para descomponer el diseño institucional conocido y manejado por una red de alianzas liderados por actores políticos y actores claves con atribuciones sobre las funciones electorales: registro electoral, organización de las elecciones y lo contencioso electoral, con la finalidad que los líderes políticos en competencia tengan ventajas en los procesos electorales. Por otro lado, para que los agentes con liderazgo de cambio institucional de fuera del sistema político y su grupo tengan prerrogativas con el nuevo modelo de OE en las elecciones y permanezcan por más tiempo en el gobierno.

La primera proposición se sustenta en que los nuevos diseños de los OE creados, además de cambiar la estructura del modelo, también cambiaron a las autoridades que poseían la administración electoral, principalmente en la elección de las juntas subnacionales encargadas de ejecutar las elecciones en su jurisdicción. En el *caso positivo de 1896*, la administración y autoridad electoral se centralizó y concentró en la Junta Nacional conformada por representantes de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aunque en la última etapa de su existencia se desplazó la presencia del Poder Judicial. Esta Junta Nacional tenía las atribuciones para establecer las juntas de registro y electoral a nivel nacional. En el *caso positivo de 1912*, la administración y la autoridad electoral se descentralizó a nivel provincial, siendo las asambleas de mayores contribuyentes las autoridades para establecer las juntas de registro y electoral en su jurisdicción.

En el *caso positivo de 1931* el pleno del Jurado Nacional de Elecciones era la máxima autoridad de la administración electoral a nivel nacional y estuvo conformada por una representación mixta: Poder Judicial, universidades nacionales y delegados de los departamentos. A nivel departamental la autoridad de la administración electoral era el juez de primera instancia, quien establecía las juntas de registro y electoral. Finalmente, En el *caso positivo de 1993* la autoridad de la administración electoral se dividió en tres entidades electorales según especialidad: contencioso electoral, organización y registro: JNE, ONPE y RENIEC, respectivamente. En el JNE, la autoridad de lo contencioso electoral está dirigida por un órgano colegiado compuesto por representantes del Poder Judicial, del Colegio de Abogado de Lima y de las universidades

públicas y privadas. La ONPE, está dirigida por un jefe nacional elegido por concurso público y el RENIEC también está dirigido por un jefe nacional elegido por concurso público. Esta última entidad electoral tiene oficinas permanentes a nivel nacional y el JNE y la ONPE, establecen oficinas subnacionales temporales para las elecciones.

La segunda proposición se sustenta en los sucesos ocurridos después del cambio institucional de los modelos de los OE. En el *caso positivo de 1896* el presidente Nicolás de Piérola, quien promovió y ejecutó el cambio institucional, determinó como candidato a la presidencia en 1899 a Eduardo López de Romaña, quien ganó las elecciones y gobernó hasta 1903. En *el caso positivo de 1912* no hay continuidad en el gobierno porque el presidente Guillermo E. Billinghurst, quien cambió el modelo del OE, fue derrocado en poco menos de un año y medio de gobierno por una alianza de la élite civil-militar. En el *caso positivo de 1931* los líderes que promovieron el cambio institucional, de manera sucesiva, se quedaron en el gobierno hasta 1939; después que Samanez Ocampo cambió el modelo del OE, el comandante Sánchez Cerro fue elegido presidente por elecciones y, a la muerte de éste, el general Oscar R. Benavides asumió la presidencia y gobernó más allá del período presidencial. En *el caso de 1993* Alberto Fujimori, el promotor del cambio institucional se quedó en el gobierno hasta el año 2000 por reelección sucesiva en 1995 y 2000; si bien Fujimori se retiró del gobierno no fue porque perdió una elección, sino que renunció por problemas de corrupción.

Por último, la aplicación del método csQCA en el análisis del presente estudio sobre cambio institucional por reemplazo de los modelos de los OE en el Perú, para el período de 1895 a 2007, ha beneficiado a este estudio, por un lado, porque ha sintetizado el análisis de los casos y, por otro lado, porque ha identificado las condiciones causales necesarias y suficientes para el cambio institucional de los modelos de los OE, como se menciona arriba. Evidentemente, el método de *Análisis Cualitativo Comparativo* (QCA) es adecuado y consistente con la investigación cualitativa y estudios de casos.

CONCLUSIONS

The objectives of this study were to determine the causal factors of institutional change in the models of electoral bodies and to fill in part the gap that exists in the literature on institutional change in the models of these electoral entities. As noted at the beginning of this study, electoral bodies remain an under-researched subject in the field of political science despite the fact that they are entities that were born alongside the new republican states. The literature production has focused its interest on the performance and classification of electoral body models, but has not yet studied why electoral body models change.

Electoral bodies are important because they legitimize the elected authorities and contribute to the governance of countries, therefore, their work contributes to the stability and strengthening of the democratic system. These are the reasons that motivated the present research on institutional change of the models of electoral bodies in Perú. It was decided to investigate Perú as a unit of analysis because during the last three decades there have been debates and legislative initiatives to replace the current model of electoral bodies without success. The model is made up of three specialized electoral entities: JNE, ONPE and RENIEC. Therefore, this thesis was proposed as a case study, inductive and qualitative.

The question that guided the research was: ¿What factors caused the institutional change of the models of electoral bodies in Perú during the period from 1895 to 2007? Institutional change refers to the type of change by replacement (Mahoney and Thelen, 2010). To answer this question, a hypothesis was proposed based on the understanding that the empirical reality of the world is complex and considering that institutional changes are consequences of the combination of various factors. From this perspective, the following hypothesis was put forward: *institutional changes in the models of electoral bodies in Perú were the result of the combined presence of three fundamental factors: a context of crisis of executive power, the presence of an agent with leadership for institutional change from outside the political system and the presence of a coalition government.* This hypothesis guided the qualitative analyses of the positive cases of institutional change that were presented in chapters III to VI. The

hypothesis was then tested by Qualitative Comparative Analysis (QCA), the process of applying the method was presented in Chapter VII.

The explanatory factor context of crisis of executive power was approached from the political-institutional dimension; therefore, the political processes that have disrupted or interrupted the constitutional mandate of the executive incumbent were examined. In addressing the episodes that disrupted or interrupted the presidents' mandate, the mechanisms of threat/opportunity, diffusion, repression and radicalization were explored, following McAdam, Tarrow and Tilly's (2005) proposal on the dynamics of transgressive political contention.

The causal factors agent with leadership of institutional change from outside the political system and coalition government were approached from the dimension of the actors' agency. For the factor agent with institutional change leadership from outside the political system, we examined the location of the change agent in relation to the realm of political life interactions and observed his actions outside the boundaries of the political system before coming to government and formalizing his initiative for institutional change in the models of electoral bodies. In addition, the type of discourse (populist, anti-establishment, anti-institutional, anti-system and rupturist or a combination of them) that change agents used to undertake institutional change was explored from the analysis of written fragments.

For the causal factor coalition government, the makeup of ministerial cabinets was inspected by noting the parties and the number of political parties that were represented in the ministerial portfolio. In addition, the time at which the coalition between parties was formed (before coming to government or after coming to government) was explored. The analytical dimensions of the study have been extensively explained in Chapter II.

The theoretical framework from which the empirical and dynamic world of the factors that caused the institutional changes of the models of electoral bodies by replacement was observed and examined is the neoinstitutionalism of rational choice and historical (extensively explained in Chapter I). It is reflected, in line with the production of literature on these approaches, that formal institutions are instruments of power asymmetrically between social groups to make

decisions and, therefore, institutions are results of preferences, actions and choices happened in particular contexts, although their effects and consequences, often, do not respond to the initial preferences of the key actors who promoted and created them (Hall, 2016, 1986; Steinmo, 2013; Hall and Taylor, 1996; Knigh 1992; Thelen and Steinmo, 1992; Gooding, 1996; Nohlen, 2006a; 2003; among others). Therefore, both theoretical approaches, rational and historical, in a complementary manner allowed us to observe the dynamics of structural factors and action (agency) for the outcome of institutional change in the models of electoral bodies.

From the rational choice neoinstitutionalism framework, the key actors, their interests and their actions in the process of institutional change were mainly observed. The rationalist approach points out that formal institutional change is conscious to maximize its benefits through strategic actions and happens by voluntary agreement of the relevant actors and in terms of gains from cooperation (Peters, 2003; Gooding, 1996; Hall and Taylor, 1996; Moe, 2005). For the breakthrough type of institutional change, as is the case in this study, Shepsle (2010) notes that it occurs in a context of institutional equilibrium, in which an environmental perturbation may be sufficient to provide incentives for agents to "move" against the existing institution.

From the perspective of historical neoinstitutionalism, the context or environment in which each process of institutional change of the electoral management body model occurred was particularly observed. From this approach, it is argued that the type of institutional change of abrupt, sudden and rapid rupture is encouraged by exogenous shocks at critical junctures in the dependence of the path followed by the institution. That is, in a punctuated equilibrium model of the institution (Krasner, 1984), which consists of long phases of institutional stability that are interrupted by moments of critical junctures that make possible a major institutional change; the institution created will take a new course and will be strengthened by feedback mechanisms on its path followed (Pierson, 2000a, 2004; Pierson and Sckopol, 2008; Mahoney, 2000, 2001b; Krasner, 1984; among other studies). Also from the neo-historical institutionalism perspective, it is considered that individuals are rational and have preferences, but their behavior is not completely strategic. It is reflected that the interpretation and action of individuals are influenced by moral templates, symbols, scripts and routines (Hall and Taylor, 1996; DiMaggio and Powell, 1991; and others).

For the type of institutional change of interest in this study, which is change by replacement, the processes of institutional change of the models of electoral bodies in Perú were explained from the framework of critical junctures in dependence on the path followed by the institution, in the perspective of historical neoinstitutionalism. For the temporal dimension of the study, which is from 1896 to 2007, four positive cases of change in the models of the electoral bodies were analyzed, changes that occurred in the years: 1896; 1912, 1931 and 1993; and five cases of no change that occurred in the years: 1904, 2000, 2006, 2007a and 2007b. These cases were selected for the characteristic that the legislative initiatives for the institutional change of the models of electoral bodies implied a replacement of their model, that is, the change of one model of electoral bodies for a new one. Positive cases indicate that the legislative initiatives were enacted informal rules and that the new electoral bodies organized at least one election for national authorities, while negative cases indicate that the legislative initiatives for the change of the electoral body model were not enacted.

For the direction of the institutional change of the models of the electoral management bodies, a new classification of the models of the electoral management bodies into centralized and decentralized was proposed from the criteria from where the authority of the electoral administration emanated to manage all or most of the main functions that the electoral management bodies have, mainly to establish the subnational units (this topic was explained extensively in Chapter II). From the exhaustive study of the constitutions, electoral legislation and decree laws it was discovered that the direction of the change in the models of the electoral bodies in Perú was: in 1896 towards a centralized-concentrated model in the *Junta Electoral Nacional*. In 1912 the change was channeled towards a decentralized electoral body model by *asambleas de mayores contribuyentes*. In 1931 the direction of change was oriented towards a model of a centralized-decentralized electoral body in two entities: the *Jurado Nacional de Elecciones* and *Cortes Superiores de Justicia*. Finally, in 1993, the change led to a model of a centralized-deconcentrated electoral body with three specialized and autonomous electoral bodies: JNE, ONPE y RENIEC.

The four positive cases of institutional change in the models of electoral bodies (1896; 1912, 1931 and 1993) were analyzed separately, guided by the hypothesis proposed, based on data

from documentary sources and using process tracing and historical method (methods explained in Chapter II). In the case of 1896, when the electoral body model was replaced by the centralized-concentrated model of the Junta Electoral Nacional, the antecedent condition that prompted the opening of the critical juncture moment for institutional change was the prolonged permanence of the military in government from 1886 to 1894, after the War of the Pacific (1879-1883) and a Civil War (1884-1885). Three causal factors are present in this process of change: a context of crisis of executive power, expressed in the rupture of the presidential mandate due to the episode of a Civil War (1894-1895); the presence of an agent with leadership of institutional change from outside the political system, being the agent of change Nicolás de Piérola, who before becoming president and promoting and executing institutional change was displaced from political life by the elite in government; and the presence of a coalition government was expressed in the formation of the coalition between the Civil Party and the Democratic Party. Therefore, in this process of institutional change, the hypothesis put forward was confirmed. This positive case of institutional change by replacement in 1896 was explained in Chapter III.

In the case of 1912, when the electoral body model was replaced by the decentralized model in assemblies of major contributors, the antecedent condition that stimulated the opening of the critical juncture was the capture of the Junta Electoral Nacional, mainly by the political elite gathered in the Civil Party that governed successively from 1903 to 1912. In this process of change of model of the electoral body, the three causal factors are also present: a context of crisis of the executive power motivated by a great popular mobilization that annulled the presidential elections substantially disrupting the transfer of the presidential mandate; the presence of an agent with leadership of institutional change from outside the political system represented by Guillermo E. Billinghurst, who irked the political elite with the idea of a change of model. Billinghurst, who burst onto the political scene as a candidate for the presidency at the people's request when he had been displaced from his Democratic Party and was retired from political life, dedicated to his saltpeter business; and the presence of a coalition government that was expressed in the formation of the integrated coalition with all the most important political groupings and factions: Liberal Party, Constitutional Party and the factions of the Civil Party: traditional, independent and leguist. Also, in this process of institutional change the hypothesis

was confirmed. This positive case of institutional change by replacement of 1912 was presented in Chapter IV.

In the case of 1931, when the electoral body model was replaced by the centralized-deconcentrated model in two electoral bodies: the Jurado Nacional de Elecciones and the Cortes Superiores de Justicia, the antecedent conditions to the critical juncture were: the prolonged government of Augusto B. Leguía and the economic crisis of the 19th century. Leguía and the economic crisis of 1929. In this process of institutional change, only two causal factors were present: a context of crisis of the executive power, expressed in the rupture of the presidential mandate by a coup d'état (1930); and the presence of an agent with leadership for institutional change from outside the political system, represented by David Samanez Ocampo, who was displaced from political life because he was expatriated by the Leguía government, and upon his return to the country was dedicated to the activities of his hacienda; it is in this circumstance that he was summoned by military leaders with broad support from the population to assume the presidency of the National Transitory Government Junta. In this process of changing the model of the electoral body, a coalition government was not formed in search of a legislative majority because the Congress was dissolved. Therefore, in this case of institutional change the hypothesis is not fulfilled because the coalition government factor is absent. This process of institutional change is explained in Chapter V.

Finally, in the positive case of 1993, when the electoral body model was replaced by the centralized-deconcentrated model in three electoral bodies: JNE, ONPE and RENIEC, the antecedent conditions that promoted the critical juncture were a confluence of factors: the presence of an economic crisis, the presence of rupturist movements and the crisis of the political parties. In this process of institutional change there are only two causal factors for the change of model of the electoral body: the presence of a context of crisis of the executive power expressed in the rupture of the presidential mandate by self-coup by President Alberto Fujimori in 1992; and the presence of an agent with leadership for institutional change from outside the political system, represented by Fujimori, who won the elections in 1990 as an candidate outsider. Fujimori, before coming to government, had not participated in political life and had dedicated himself mainly to academic activity. In this process of institutional change, the

hypothesis of the study is not confirmed either. This case of institutional change by replacement is explained in Chapter VI.

Next, to analyze the causal relationships of the cases of institutional change of the electoral management bodies' models, the Qualitative Comparative Analysis (QCA) method was used in its Crisp-Set version (csQCA), software version 3.0, to determine the necessary and sufficient conditions for the resultant change of the electoral management body model by replacement. The explanation of the QCA method for the development of this study was explained in Chapter II.

The result of the application of the csQCA method exposed that the presence of each causal factor: context of crisis of the executive power and agent with leadership of institutional change from outside the political system, are necessary conditions for the institutional change of the models of the electoral bodies; both conditions reach a consistency of level "1.0". With respect to coverage, the first factor/causal condition has a coverage of 80% of the cases; and the second factor/causal condition has a coverage of 100% of the cases. While the coalition government factor is not a necessary condition for the outcome of the change in the models of electoral bodies because it did not meet the necessity criterion above the consistency threshold of "0.9".

For the analysis of sufficient conditions, the *complex solution* was considered because it was preferred to analyze configurations only with empirical evidence. The result of the *complex solution* determined a route for institutional change of the models of electoral bodies, this route is the combined relationship of the causal factor a context of crisis of the executive power and the presence of an agent with leadership of institutional change from outside the political system. This path [Crisis*Leadership] has a raw coverage of 100% of the cases and a consistency of 1.0. In summary, the combined presence of the two causal factors is a sufficient condition for institutional change by replacement of the models of electoral bodies in Perú. Therefore, the result of the csQCA test did not confirm the hypothesis proposed for the study because the causal factor coalition government was left out of the combination. However, the result of the csQCA analysis validates the research by identifying the most specific and relevant configuration for the outcome in one path [Crisis*Leadership].

This result [Crisis*Leadership] expresses, on the one hand, Peru's institutional weakness throughout its political trajectory. Weakness that has constantly manifested itself in crises of the executive power, either by substantially disrupting the constitutional mandate of the incumbent of the executive or by interrupting the mandate of the executive, often with the collapse of the political regime, as happened for the period under study (1895-2007) in the years of: 1894-1895, 1914, 1919, 1930, 1948, 1963, 1968 and 1992. On the other hand, it expresses the struggle for power between the political elite (members of the political system) and displaced, independent (outsiders) or insurgent leaders (agents from outside the political system) who are often charismatic leaders with non-formal powers. These *anti-statu quo* actors are the drivers and executors of institutional change by replacing the models of electoral bodies. This institutional change by *anti-statu quo* agents is in the perspective pointed out by Morlino (2004) that insurgents when they come to power change institutions quickly to sustain their regime.

This result also shows the trajectory of weak political parties as a consequence of their constant divisions into party factions and the existence of multiple leaderships. As Llamazares (2005) points out, the weakness of political parties makes coordination and political cooperation within the parties difficult, hindering the approval of legislative initiatives of the executive branch; a situation that has led presidents to exercise their power outside the formal institutional frameworks, such as the practice of political patronage and clientelism. In Perú, in contexts of institutional equilibrium, an informal practice used by presidents to achieve the approval of their legislative projects has been the use of political patronage (the exchange of votes for positions) as denounced by Belaúnde (1987, t. iii: 30) or the buying of votes in the legislature; while in situations of institutional rupture the rules were often reformed or changed by manipulating the formal or de facto institutions.

It is reflected that the interest of the agents of change from outside the political system to change the models of the electoral bodies was to disarrange the institutional structures of such electoral entities because they were known and manipulated by the political elite in government and by the political elites at the subnational level who often negotiated their alliances to benefit from the electoral processes and to remain longer in government. In other words, the change was to dismantle the network of alliances that managed the electoral bodies and to change the

authorities of the electoral administration. As it has been exposed in the analysis of the positive cases: in 1896 the electoral authority was centralized and concentrated in the National Board; in 1912 the authority was decentralized in assemblies of major contributors at the provincial level; in 1931 the electoral authority was divided between the Plenary of the JNE (centralized) and the judges of first instance of the Superior Courts of Justice (decentralized); finally, in 1993 the electoral authority was deconcentrated in the main offices (centralized) of the three independent and autonomous electoral bodies: JNE, ONPE and RENIEC.

Hall (2016) points out that if the new coalitions want to be successful they will have to undo the institutional mechanisms that sustain the existing coalition defending the *statu-quo*; practically that is what the agents of change of the models of the electoral bodies in Perú did; institutional change that took place in a process of dispute for power between the elite of the political system and *anti-statu quo* leaders. It is noteworthy that the agents of institutional change strategically used populist discourses to gain the support of the people to change the electoral organization when the majority of the population did not have the right to vote because they did not know how to read and write; universal suffrage was only enacted in 1979. In other words, the changes in the models of the electoral bodies had been carried out -using Flores Galindo's phrase (1988: 214)- in a "Republic without a citizen".

Also, it is thought that the interest of the agents of institutional change from outside the political system to change the models of the electoral bodies was so that they and their group would have advantages with the new model of the electoral body in the electoral competition and remain longer in government. In other words, the models of the electoral bodies were created as new "power structures" (Moe, 2005) for the benefit of their promoters. This is supported by the electoral results that occurred after the change in the models of electoral bodies.

In the case of 1896, President Nicolás de Piérola, who promoted the institutional change, was followed in the government by Eduardo López de Romaña (1899-1903), who was a candidate appointed by Piérola; later the elected presidents were representatives of the Civil Party; with this party Piérola formed a coalition government and managed to change the model of the electoral body. In the case of 1912, President Guillermo E. Billinghurst, agent of change in the

model of the electoral body, was overthrown by a civil-military alliance shortly after assuming the government due to discrepancies with his coalition allies, among them the Civil Party and its factions. However, after the coup d'état the decentralized model of the electoral body was not changed despite the fact that the electoral law was reformed; in this context the Civil Party won the elections again in 1915 and governed until 1919.

In the case of 1931, the leaders who promoted the institutional change remained in government until 1939; after Samanez Ocampo changed the model of the electoral body, the government was assumed by Commander Sanchez Cerro (who had overthrown the government of Augusto B. Leguia in 1930) through the mechanism of elections; and upon his death, General Oscar R. Benavides continued in government, who governed beyond the presidential period. In the case of 1993, Alberto Fujimori, the promoter of the change in the electoral body, remained in government until the year 2000 through successive reelections in 1995 and 2000; Fujimori resigned from the government due to political pressures due to corruption cases after ten years of government.

In synthesis, in Perú the changes in the models of the electoral bodies by replacement happened in the presence of contexts of crisis of power of the executive and promoted and executed by agents from outside the political system with interests, he and/or his group to have prerogatives in the elections, although not all the leaders of the institutional change were the most benefited over time, this was the case of Piérola and his Democratic party. Also, the present study evidenced that the formal institutions of the electoral bodies' models substantially entail tensions of power struggles and that such institutional arrangements privilege some groups of society more than others in the organization of elections. This result is located in the theoretical perspective that institutions are instruments for distributing power asymmetrically across social groups (Conran and Thelen, 2016; Hall, 2016, 1986; Mahoney and Thelen, 2010; Hall and Taylor, 1996; Skocpol 1995; Knigh 1992; Thelen and Steinmo, 1992).

After presenting the results of the research, we point out that the objectives set for this study have been achieved. First, the causal factors for the institutional change of the models of the electoral management bodies by replacement were determined for the case of Perú: it was shown

that the combined presence of the factor of the context of crisis of the executive power and an agent with leadership of institutional change from outside the political system was the sufficient causal condition for the change of the models of the electoral management bodies in Perú for the period from 1895 to 2007. Second, the conclusion of this study partly fills the gap in the literature on institutional change in the models of electoral bodies by contributing information to the knowledge of these electoral entities. In addition, we consider that this research opens a path to formulate future hypotheses for case studies on institutional change of electoral management bodies in other units of analysis.

With respect to the methodological contribution, the present research has two characteristics. One, it is an inductive case study that analyzes a country in which processes of institutional change are observed from the perspective of the diachronic comparative method. Two, it is characterized by the use of mixed techniques or methods, mainly process tracing and the technique of Qualitative Comparative Analysis (QCA) in its Crisp-Set aspect (csQCA). These methods have complemented each other when determining and explaining the causal factors, starting with process tracing follow-up that has allowed us to investigate and observe the causal factors and their dynamics; continuing with the csQCA analysis that has allowed us to simplify and identify in a *specific and relevant* way the necessary and sufficient conditions for the result of the institutional change of the models of the electoral bodies in Perú. These techniques have proven to be adequate and consistent with qualitative research oriented to the study of institutional change in a longitudinal period of time.

Regarding the contribution of the study, on the one hand, this thesis contributes information to the knowledge of electoral bodies, a subject little studied in the field of political science; its contribution also lies in investigating the institutions as a dependent variable compared to most research that analyzes the institutions as an independent variable to explain some result; It also lies in investigating the change of a type of electoral institution that often affects political life in terms of competition, participation and representation; likewise, it is considered that another contribution is to strengthen in studies of institutional change the observation of factors that combine structure and agency.

On the other hand, the study reaches a new classification on the models of electoral bodies for Latin American countries in *centralized* and *decentralized* from the criterion of where the authority of the electoral administration comes from. It also achieves a restricted definition of electoral bodies from their main functions for which they are established (elaborating the electoral roll, organizing the elections and resolving electoral controversies); finally, it manages to construct a new concept: *crisis of the executive power*, a concept that allows observing the institutional instability of the executive power either without collapse or with collapse of the government regime caused by a diversity of disturbing or transgressive political processes.

The challenges of the research is that future research on institutional change of the models of electoral bodies of diachronic comparative type can estimate the findings of this study with respect to the explanatory variables that combine structural factor with agency; also, the complementary use of theoretical perspectives (neoinstitutionalism of rational choice and historical) and the use of mixed methods (process tracing and QCA).

Finally, the weakness of the study is that it is not possible to infer the results of the thesis to other units of analysis. However, it is considered that the research findings and the theoretical and methodological proposal can be replicated in countries with similar trajectories and political processes such as the countries of the Andean Community (Bolivia, Colombia and Ecuador), either in a single unit of analysis or in several.

FUENTES DOCUMENTALES

CONSTITUCIONES

Constitución Política del Perú, 1860

Constitución Política del Perú, 1920

Constitución Política del Perú, 1933

Constitución Política del Perú, 1979

Constitución Política del Perú, 1993

DIARIO DE LOS DEBATES

1895-1896

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, ago. - set.-1895

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, oct. - nov.-1895

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, dic.-1895 - ene.1896

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, jul. - set.-1896

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Congreso Ordinario, set. - oct.-1896

Diario de los debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, oct. - nov.-1896

Diario de los debates de la Cámara de Senadores, Congreso Ordinario, ago. - nov.-1895

Diario de los debates de la Cámara de Senadores, Congreso Extraordinario, dic.-1895-ene-1896

Diario de los debates de la Cámara de Senadores, Congreso Ordinario, jul. - oct.- 1896

1912

Diario de los Debates del Congreso, Legislatura Ordinaria y Extraordinaria, 1912

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Congreso Extraordinario, 1912

Diario de los Debates del Congreso de la Cámara de Senadores, 2º Congreso Extraordinario, dic. 1912

1931 - 1933

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 28 de nov.- 1931 al 23 de enero de 1932

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 11 de marzo al 16 de abril de 1932

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 18 de abril al 29 de mayo de 1932

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 30 de mayo al 20 de junio de 1932

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 12 julio 1932 al 26 agosto de 1932

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 27 de agosto al 03 de oct. de 1932

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 05 al 31 octubre 1932

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 08 al 30 diciembre 1932

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 04 de enero al 27 de marzo de 1933

Diario de los Debates del Congreso Constituyente - 29 marzo al 13 junio 1933

1993

Comisión de Constitución y Reglamento, 5 Vol., 1993

Debate Constitucional – Pleno, 3 Vol., 1993

MENSAJES DE LOS PRESIDENTES ANTE EL CONGRESO

Nicolás de Piérola Villena

Mensaje a la nación ante el Congreso el 29 de octubre de 1896(b)

Mensaje a la nación ante el Congreso el 28 de julio de 1896(a)

Mensaje a la nación ante el Congreso el 5 de diciembre de 1895(c)

Mensaje a la nación ante el Congreso el 25 de noviembre de 1895(b)

Mensaje a la nación ante el Congreso el 8 de setiembre de 1895(a)

Guillermo E. Billinghurst Angulo

Mensaje a la nación ante el Congreso el 19 de diciembre de 1912

Mensaje a la nación ante el Congreso el 4 de octubre de 1912

Mensaje a la nación ante el Congreso el 24 de setiembre de 1912

Comandante Luis Miguel Sánchez Cerro

Discurso del 27 de agosto de 1930

Manifiesto a la nación, Arequipa, 22 de agosto de 1930

Comandante David Samanez Ocampo

Declaración del 12 de marzo de 1931

Mensaje a la nación ante el Congreso el 8 de diciembre de 1931

Alberto Fujimori Fujimori

Mensaje a la nación ante el Congreso el 28 de julio de 1993

Mensaje a la nación el 28 de julio de 1992(b)

Mensaje a la nación el 5 de abril de 1992(a)

Mensaje a la nación ante el Congreso el 28 de julio de 1991

Mensaje a la nación ante el Congreso el 14 de mayo de 1991

Mensaje a la nación ante el Congreso el 28 de julio de 1990

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Yupanqui, S. (2002). El proceso de amparo en material electoral: un instrumento para la tutela de los derechos fundamentales. *Elecciones* 1 (1): 189-223.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Aguilar, R. (2002a). *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima: Centro de Investigación Electoral de ONPE.
- Aguilar, R. (2002b). Así fueron las elecciones parlamentarias en 1917: el caso Palcaro. En M. Guerra Martiniere, O. Olguín Callo y C. Gutierrez Muñoz (Ed.), *Sobre el Perú: homenaje a José Agustín de la Puente Candamo*. Lima: PUCP.
- Aguilar, R. (2003). La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962. *Elecciones*, 2, 141-168.
- Aguilar, R.; Reyna, C.; Casalino, C.; y Durand, R. (2005). *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986, problemas y lecciones*. Lima: ONPE.
- Álamos-Concha, P. (2017). csQCA. En I. Medina, P. J. Castillo Ortíz, P. Álamos-Concha y R. Rihoux B. (Ed.), *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*, 56, 77-114. Madrid: CIS.
- Albala, A. (2009). Coaliciones gubernamentales y régimen presidencial: incidencia sobre la estabilidad política, el caso del Cono Sur (1983-2005). *Documento CIDOB, América Latina*, 29. Barcelona: CIDOB Ediciones.
- Albala, A. (2016). Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: un análisis del papel de las instituciones. *Revista de Ciencia Política*, 36 (02), 459-479.
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México D. F.: FCE.
- Alcántara, M. (2004). *¿Instituciones o maquinaria ideológica? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Alcántara, M. (2012). *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Alcántara, M. (Ed.). (2006). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI.
- Alcántara, M., Thiébault, J., y Jean, L. (Ed.). (2018). *Presidents and Democracy in Latin América*. New York: Routledge, Taylor y Francis Group.

- Alcántara, M., y Paredes Encalada, M. A. (2022). Integridad electoral para la calidad democrática. *Revista Derecho Electoral*, 33, 153-184.
- Alemán, E., y Tsebelis, G. (2012). Political parties and government coalitions in the Americas. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 3-28.
- Aljovín de Losada, C., y López, S. (2005). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP.
- Almond, G. A., Flanagan, S. C., y Mundt, R. J. (Ed.). (1973). *Crisis, Choice, and Change: Historical Studies of Political Development*. Boston, Mass.: Little, Brown and Co.
- Altman, D. (2000). The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies: the case of Uruguay, 1989–1999. *Party Politics*, 6(3), 259-283.
- Álvarez, A. E. (2009). El Consejo Nacional Electoral y los dilemas de la competencia electoral en Venezuela. *América Latina Hoy*, 51, 61-67.
- Amorim Neto O. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39, 415-440.
- Amorim Neto, O. (1998). Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries. Paper presentado en LASA 98.
- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I., y Méndez Lago, M. (2009). *Metodología de la ciencia política*. Madrid: CIS.
- Arenas, G. (1941). *Algo de mi vida (para después de mi muerte...)*. Lima.
- Arthur, W. B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Auyero, J. (2000). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, 20, 33-52.
- Barr, R. (2009). Populist, Outsiders and Anti-Establishment Politics. *Party Politics*, 15(1), 29-48.
- Barragán, J. B. (2011). *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: evolución histórica de la justicia electoral en México* (Vol. 3). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Barreda Díez, M., y Ruiz Rodríguez L. (2014). Percepciones ciudadanas de los organismos electorales latinoamericanos. En Barreda Díez, M., y Ruiz Rodríguez L. (Ed.), *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, 19-36. Lima: JNE y Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

- Barreda Díez, M., y Ruiz Rodríguez L. (Ed.). (2014). *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*. Lima: JNE y Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Barrientos Del Monte, F. (2010). Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 10, 1-31. http://www.tse.go.cr/revista/art/10/barrientos_monte.pdf.
- Barrientos del Monte, F. (2011). *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*. México, D.F.: INAP.
- Barrientos Del Monte, F. (2014). Independencia e imparcialidad de los organismos electorales en América Latina. En Barreda Díez, M., y Ruiz Rodríguez L. (Ed.), *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, (PP. 59-88). Lima: JNE y Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Bartolini, S. (1994). Metodología de la investigación política. En S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Panebiando, y G. Pasquino. *Manual de ciencia política*, 39-58. Madrid: Alianza Editorial.
- Basadre J. (1983). *Historia de la República del Perú 1822-1933*, (7ª ed.), 11 Vol. Lima: Editorial Universitaria de Lima.
- Basadre, J. (1980). *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de investigación de la Universidad del Pacífico.
- Basadre, J. (2005). *Historia de la República del Perú 1822-1993*, (9ª ed.), 18 Vol. Lima: Producciones Cantabria.
- Bates, R. H. (1988). Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism. *Politics y Society*, 16(2-3), 387-401. doi.org/10.1177/003232928801600207
- Bates, R. H., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J. L., y Weingast, B. R. (1998). *Analytic Narratives*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (2010). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Beach, D., y Brun Pedersen, R. (2013). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Michigan: University of Michigan Press.
- Belaunde, V. A. (1987). *Obras Completas*. Vol., 3. Lima: Imprenta Lumen.
- Bennett, A. (2004). Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. In D. F. Sprinz, y Y. Wolinsky-Nahmias (Ed.), *Models, Numbers, and Cases: Methods for Studying International Relations*, 19-55. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bennett, A., y Checkel, J. (Ed.). (2015). *Process Tracing in the Social Sciences. From Metaphor to Analytic Tool*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Berg-Schlosser, D., De Meur, G., Rihoux, B., y Ragin, Ch. (2009). Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. En: B. Rihoux y Ch. Ragin (Ed.), *Configurational Comparative Methods*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Berins Collier, R., y Mazzuca, S. (2006). Does History Repeat? En Ch. Tilly y R. E. Gooding (Ed.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, 473-489. New York: Oxford University Press.
- Biderbost, P. (2007). El voto ciudadano en tiempos de ajuste estructural y exclusión social. Perú y Venezuela en perspectiva comparada. *Pap. Polít.* 12(1), 13-18.
- Bloch, M. ([1949] 2022). *Apología para la historia o el oficio del historiador*. Madrid: FCE España.
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janes.
- Bohingues, A. (2021). *Élites, radicalismo y democracia: un estudio comparado sobre América Latina* (Vol. 326). Madrid: CIS.
- Borges, A., Turgeon, M., y Albala, A. (2021). Electoral incentives to coalition formation in multiparty presidential systems. *Party Politics*, 27(6), 1279-1289. doi.org/10.1177/1354068820953527
- Bouckaert, G., y Werner, J. (2020). *European Perspectives for Public Administration: The Way Forward*. Ithaka: Leuven University Press. doi.org/10.2307/j.ctvv417th
- Brady, H., y Collier, D. (Ed.). (2010). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (2ª ed.). Lanham: Rowman and Littlefield
- Brenes Villalobos, L. D. (2019). Magistratura electoral y reforma constitucional. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 149, 61-72.
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/39567/40108/137581>
- Bunce, V. (1999). *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the State*. New York: Cambridge University Press.
- Burga, M., y Flores Galindo, A. (1991). *Apogeo y crisis de la República Aristocrática (oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú, 1985-1932)*. Lima: Rickchay Perú.
- Burns, J. M. (1978). *Leadership*. New York: Harper Collins.
- Burt, J. (2011). *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP, SER y EPAF.
- Burton G., y Goertzel, T. (2016). *Presidential Leadership in the Americas since Independence*. London: Lexington Books.

- Campos Bernal, H. J. (2016). El caso Guzmán y los alambicados argumentos de los organismos electorales sobre la democracia interna y el derecho a la participación política. *Derecho PUCP*, 76, 431-439.
- Capoccia, G. (2015). Critical Junctures and Institutional Change. En J. Mahoney y K. Thelen (Ed.), *Advances in Comparative Historical Analysis*. 147-179. Cambridge: Cambridge University Press.
- Capoccia, G. (2016). Critical junctures. En O. Fioretos, T. G. Falletti y A. Sheingate (Ed.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, 89-106. Oxford: Oxford University Press.
- Capoccia, G., y Kelemen, D. (2007). The study of critical junctures. Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.
- Caravedo, B. (1977). *Clases, lucha política y gobierno en el Perú (1919-1933)*. Lima: Retama Editorial.
- Caravedo, B. (1979). Poder central y descentralización. Perú 1931. *Apuntes*, 9, 111-129.
- Carey, J. M. (2006). Presidencialismo versus parlamentarismo. *Revista PostData*, 11, 121-161. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599005>
- Carey, J. M., y Shugart M. S. (Ed.). (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511609305
- Carey, J. M., y Shugart, M. S. (1998). Institutional design and executive decree. En J. M. Carey y M. S. Shugart, M. S. (Ed.), *Executive Decree Authority*, 274-298. Cambridge University Press.
- Casanova, J., y Preston, P. (2008). *La guerra civil española*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Castillo Ortiz, P. J., y Álamos-Concha, P. (2017). Conceptos básicos de QCA. En I. Medina, P. J. Castillo Ortiz, P. Álamo-Concha, y Rihoux B. (2017). *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*, 21-53. Madrid: CIS.
- Catt, H., Ellies, A., Maley, M., Wall, A., y Wolf P. (2014). *Electoral Management Design*. Stockholm: International IDEA.
- Chasqueti, D. (1997). Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y Coaliciones en el Uruguay (1971-1997). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, 25-45.
- Chasqueti, D. (2003). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. En J. Lanzaro (Ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, 319-359. Buenos Aires: Clacso.
- Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República.

- Chasqueti, D. (2013). Cabinets and legislative cartels in Uruguay: Examining the legislative consequences of government formation. *Journal of Politics in Latin America*, 5(1), 67-94.
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., y Saiegh, S. M. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34, 565-87.
- Christensen, T., laegreid, P. Roness, P. G., y Kjell Arne Rovik. (2007). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, culture and myth*. New York: Routledge.
- Clayton, R. (1996). *The logic of historical explanation*. University Park: Pennsylvania University.
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos* (2ª ed.). Madrid: CIS.
- Collier, D. (1994). El método comparativo: dos décadas de cambio. En Sartori y Morlino (Ed.), *La comparación en las ciencias sociales*, 51-79. Madrid: Alianza Editorial.
- Collier, R. B., y Collier, D. (1991). *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2013). *Conclusiones generales del informe final de la CVR*. Lima: IDEHPUCP.
- Confederación General de Trabajadores del Perú. (1988). Razones por las que los trabajadores, movimiento popular y el pueblo vamos al paro nacional y popular. Lima: C.G.T.P. lum.publica@cultura.gob.pe
- Congressional Quarterly Staff (2013). Coalition. En *The Concise Encyclopedia of Democracy*, 110-111. New York: Taylor and Francis Group.
- Conran J., y Thelen, K. (2016). Institutional change. En O. Fioretos, T. G. Falleti y A. Sheingate (Ed.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, 51-70. Oxford: Oxford University Press.
- Contreras, C. (2000). *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente*, Series (JCAS Occasional Paper; 4). Lima: IEP.
- Contreras, C. (2009). La crisis mundial de 1929 y la economía peruana. En O. Dancourt y F. Jiménez (Ed.), *Crisis internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*, 21-55. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Contreras, C., y Cueto, M. ([1999] 2018). *Historia del Perú contemporáneo*. Lima: IEP.
- Corbetta, P., Fraile Maldonado, C., y Fraile Maldonado, M. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw Hill.
- Cotler, J. (1979). Perú: Estado oligárquico y reformismo militar. En P. G. Casanova (Coord.). *América Latina: historia de medio siglo*, 1. América del Sur. México: Siglo XXI Editores.

- Cotler, J. (1995). Crisis política, outsiders y democraduras: el fujimorismo. En C. Perelli, S. Picado, y G. Zovatto, G. *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, 117-142. San José, C. R.: IIDH. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2058>
- Cox, G., y Morgenstern, S. (2001). Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina. *Revista Desarrollo Económico*, 41(163), 373-393.
- Crabtree, J., y Durand, F. (2017). *Perú: Elite Power and Political Capture*. London: Zed Books.
- Dahl, R. A. (2009). *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2000). *La democracia y sus críticos*, (3a. ed.). Barcelona: Paidós.
- David, P. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75, 332–337.
- De la Cruz Hermida, G. (2021). *Conflicto y cambio constitucional en América Latina. Su comparación mediante fuzzy sets QCA*. Ciudad de México: Tirant lo Blanch.
- Degregori, C. I., y Meléndez, Carlos. (2007). *El nacimiento de los otorongos. El congreso de la república durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)*. Lima: IEP.
- Deheza, G. I. (1998). Gobiernos de Coalición en el Sistema Presidencial: América del Sur. En D. Nohlen y M. Fernández (Ed.), *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Della Porta, D., y Keating, M. (2013). ¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales? En D. Della Porta, y M. Keating (Ed.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, 31-50. Madrid: Ediciones Akal.
- Della Porta, D., y Keating, M. (Ed.). (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Madrid: Ediciones Akal.
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (2018). Introduction, The discipline and practice of qualitative research. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Ed.), *The SAGE handbook of qualitative research*, 29-71. Thousand Oaks, CA: Sage.
- DiMaggio, P. (1997). Culture and cognition. *Annual review of sociology*, 23(1), 263-287.
- DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1999). Introducción. En W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, 33-75. México D. C.: FCE.
- DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1999). El retorno a la jaula de hierro: el isoformismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, 104-125. México D. C.: FCE.

- Donayre Montesinos, C. (2006). Entre la autonomía y la autarquía del Jurado Nacional de Elecciones: la irrevisibilidad de sus decisiones en sede jurisdiccional en cuestión. *Derecho PUCP*, 59, 111-137.
- Duverger, M. ([1951] 2012). *Los partidos políticos*. México: FCE.
- Easton, D. (1992). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Eckstein, H. (1992). Case Study and Theory in Political Science. En H. Eckstein (Ed.), *Regarding Polines. Essays on Political Theory, Stability and Change*, 117-176. Berkeley: University of California Press.
- Ertman, T. (2010). The Great Reform Act of 1832 and British Democratization. *Comparative Political Studies*, 43(8-9), 1000-1022.
- Faletti, T. G., y Mahoney, J. L. (2016). *El método secuencial comparado*. *Revista SAAP*, 10 (2), 187-220.
- Falleti, T. G., y Lynch, J. F. (2009). Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143-1166. doi.org/10.1177/0010414009331724
- Finer, S. E. (1962). *The Man on Horseback*. Nueva York: Frederick A. Praeger.
- Finnemore, M. (1996). Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization*, 50(2): 325-347.
- Fioretos, O. (2017). *Creative reconstructions: Multilateralism and European varieties of capitalism after 1950*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Fioretos, O., Falleti, T. G., y Sheingate, A. (2016). Historical institutionalism in political science. En O. Fioretos, T. G. Falleti y A. Sheingate (Ed.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, 3-28. Oxford: Oxford University Press.
- Fleischer D., y Barreto L. (2009). El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño. *América Latina Hoy*, 51, 117-138.
- Flick, U. (2014). *La gestión de la calidad en Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Flick, U., Von Kardoff, E., y Steinke, I. (Ed.). (2004). *A Companion to Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- Flores Galindo, A. (1994). *Buscando un Inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: Editorial Horizonte.
- Freidenberg, F., y Levitsky, S. (2007). Organización Informal de los Partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(184), 539-568.

- Freudenreich, J. (2016). The Formation of Cabinet Coalitions in Presidential Systems. *Latin American Politics and Society*, 58, 80-102.
- Gálvez Montero, J. F., y García Vega, E. S. (2016). *Historia de la presidencia del Consejo de ministros. Democracia y buen gobierno*, vol. 1 y 2. Lima: Empresa peruana de servicios editoriales.
- García Belaunde, D. (2006). *Las constituciones del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad de San Martín de Porres.
- García Díez, F. (2002). *Democratización y diseño institucional. Los procesos de reforma electoral en América Central*. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.
- García Díez, F. (2006). *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina: los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*. Documento CIDOB, América Latina, 14. Barcelona: CIDOB Ediciones.
- García Montero, M. (2001). La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico. *América Latina Hoy*, 28, 49-86.
- García Montero, M. (2004). El procedimiento legislativo en América Latina. *América Latina Hoy*, 38, 17-55.
- García Montero, M. (2007). La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 1-31.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: CIS.
- García Montero, M., y Alcántara, M. (2011). El procedimiento y el dominio legislativos presidencial en América Latina. En M. Alcántara y M. García Montero (Ed.), *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Giménez Abad.
- George, A., y Bennett, A. (2005). *Case Study and Theory Development*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for?. *American political science review*, 98(2), 341-354. doi:10.1017/S0003055404001182
- Gerschewski, J. (2020). Explanation of Institutional Change. Reflecting on a 'Missing Diagonal'. *American Political Science Review*, 1-16. doi:10.1017/S0003055420000751.
- Goertz, G., y Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gonzales Alvarado, O. (1999). *De la oligarquía al populismo en el Perú. El gobierno de Guillermo E. Billinghurst (1912-1914). Una larga y tortuosa transición*. Tesis doctoral. Centro de estudios sociológicos el Colegio de México.

- González Gonzáles, M. A. (2004). *El Perú bajo Fujimori: alumbramiento, auge y ocaso de una dictadura peruana*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Gooding, R. E. (1996). *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Gould, S. J., y Eldredge, N. (1972). Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism. *Models in paleobiology*, 1972, 82-115. <http://georgealozano.com/teach/evolution-UNBC/papers/eldredge.pdf>
- Gould, S. J., y Eldredge, N. (1977). Punctuated equilibria: the tempo and mode of evolution reconsidered. *Paleobiology*, 3(2), 115-151. <https://www.jstor.org/stable/2400177>
- Greif, A., y Laitin, D. (2004). An Endogenous Theory of Institutional Change. *American Political Science Review*, 98(4), 633-652.
- Grofman, B., y Schneider, C. Q. (2009). An introduction to Crisp Set QCA, with a Comparison to Binary Logistic Regresión. *Political Science Quarter*, 62(4), 662-672.
- Guerra, M. (1984). La República Aristocrática. En C. Milla Batres (Ed.), *Historia General del Perú*, Tomo XI. Lima: Milla Batres.
- Hall, P. A. (2016). Politics as a process estructurado in space and time. En O. Fioretos, T. G. Falleti y A. Sheingate (Ed.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, 31-50. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Hall, P. A. (2008). Aligning ontology and methodology in comparative research. In J. Mahoney and D. Rueschemeyer (Ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 373-406. New York: Cambridge University Press.
- Hall, P. A. (2010). Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective. In J. Mahoney and K. Thelen (Ed.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 204-223. New York: Cambridge University Press.
- Hall, P. A., y Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. MPIFG Discussion Paper 96/6, 32. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/43185/1/214865738.pdf>
- Harmon, M. M., y Mayerm R. T. (2000). *Teoría de la organización para la administración pública*. Madrid: FCE, España.
- Hartlyn, J., McCoy, J., y Mustillo, T. M. (2009). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea. *América Latina Hoy*, 51, 95-116.
- Hattam, V. C. (1993). *Labor Visions and State Power: The Origins of Business Unionism in the United States*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Hawkins, K. A., y Rovira Kaltwasser, C. (2018). Concept, Theory, and Method. In K. A. Hawkins, R. Carlin, L. Littvay, y C. R. Kaltwasser (Ed.), *The Ideational Approach to Populism: Concept, Theory, nd Method*, 1-24. Londres: Routledge. doi.org/10.4324/9781315196923
- Helms, L. (2012). Introducción: The Importance of Studying Political Leadership Comparatively. En L. Helms (Ed.), *Comparative Political Leadership*, 1-24. London: Palgrave Macmillan. doi.org/10.1057/9781137264916
- Helmke, G., y Levitsky (Ed.). (2006). *Informal Instituciones and Democracy, Lessons from Latin America*. Baltimore: Johnson Hopkins Univesity Press.
- Héritier, A. (2013). Explicación causal. En D. Della Porta, y M. Keating (Ed.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, 75-92. Madrid: Ediciones Akal.
- Hernández Becerra, A. (2000). Organismos electorales. En *Diccionario Electoral*, 638-641. San José, C.R.: IIDH.
- Hitzler, R. y Honer, A. (2006). Métodos cualitativos. En D. Nohlen (Ed.), *Diccionario de Ciencia Política*, 888-893. México: Editorial Porrúa.
- Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *América Latina Hoy*, 49, 51-72.
- Huntington, S. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Huntington, S. P. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós.
- Immergut, E. M. (1992). *Health Care Politics: ideas and institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Immergut, E. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics y Society* 26, 5-34.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2008). *Perú: Compendio Estadístico*. Lima: INEI. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0808/Libro.pdf
- Jaramillo, J. (2007). Los órganos electorales supremos. En D. Nohlen, D. Zovato, J. Orozco y J. Thompson (Comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (2ª ed.), 371-436. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/TEPJF/IFE.
- Jepperson, R. L., y Meyer, J. W. (2021). *Institutional theory: The cultural construction of organizations, states, and identities*. Cambridge University Press.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2002). *Razones para una unificación: opiniones y análisis de juristas*. Lima: JNE.

- Jurado Nacional de Elecciones. (2013). *80 años de elecciones presidenciales en el Perú (1931-2011)*. Lima: JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2017). *Justicia electoral en América Latina: mecanismos de resolución de conflictos, experiencias compartidas*. Lima: JNE.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2015). *Elecciones parlamentarias en el Perú (1931 – 2011)*, Vol., I. Lima: JNE Editorial.
- Kalyvas, Stathis N. (1996). *The Rise of Christian Democracy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Katz, R. S., y Mair, P. (2007). La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas. En G. Montero, R. Gunther, y J. J. Linz (Ed.), *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, 101-125. Madrid: Editorial Trotta.
- Katznelson, I. (2003). Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (Ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 270-301. New York: Cambridge University Press.
- Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kerr, Clark, et al. (1960). *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge: Harvard University Press. Reprint. New York: Oxford University Press.
- King, G., Keohane, R. O., y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- King, G., Keohane, R. O., y Verba, S. (2005). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.
- Klarén, P. (2004). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP.
- Knight, J. S. (Ed.). (1992). *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Knight, J. S. (1992). Introduction, The Primary Importance of Distributional Conflict. In J. S. Knight (Ed.), *Institutions and Social Conflict*, 1-47. New York: Cambridge University Press.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2), 243-266.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.

- Krehbiel, K. (1998). *Pivotal Politics: A Theory of US Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Laclau, E. (2005). Populism: What's in a Name? En F. Panizza (Ed.), *Populism and the Mirror of Democracy*. Londres: Verso.
- Laclau, E. (2006). *La razón populista*: México: FCE.
- Lanzaro, J. (Comp.). (2003). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.
- Lehoucq, F. (2002). ¿Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, Vol. 23(1), 29-46.
- Lehoucq, F., y Molina I. (2002). *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform and Democratization in Costa Rica*. New York: Cambridge University Press.
- Levi, M. (2006). Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno. *Revista Española de Ciencia Política*, 4, 9-40.
- Levi, M. (2008). *A Logic of Institutional Change*. En K. S. Cook y M. Levi (Ed.), *The limits of rationality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lieberman, E. S. (2003). *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Sciences Review*, 65, 682-693. doi.org/10.2307/1955513
- Lince, R. M. M. (2011). Las vicisitudes de la ley electoral del Distrito Federal. *Espacialidades*, 1(1), 127-151.
- Linz, J. J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Linz, J. J. (1991). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, J. J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En J. J. Linz y A. Valenzuela (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins.
- Linz, J. J., y Stepan, A. ([1978] 1994). *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J., y Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South América, and Post Communist*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Linz, J. J., y Valenzuela, A. (Ed.). (1997). *La crisis del presidencialismo I. Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lipset, S. M., y Rokkan, S. (1967). Cleavage Structure, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. En S. M. Lipset y S. Rokkan (Ed.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, 1-63. New York: Free Press.
- Llamazares Valduviego, I. (1995). El análisis comparado de los fenómenos políticos, una discusión de sus objetivos metodológicos, supuestos metateóricos y vinculaciones con los marcos teóricos presentes en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista de Estudios Políticos*, 89, 281-297.
- Llamazares Valduviego, I. (2005). Patterns in Contingencies: The Interlocking of Formal and Informal Political Institutions in Contemporary Argentina. *Social Forces*, 83(4), 1671-1695. <https://www.jstor.org/stable/3598410>
- Llamazares, I., y Ramos-González, J. (2022). De los tipos ideales a las realidades históricas. El fascismo italiano a la luz de la teoría ideacional del populismo. *El Futuro Del Pasado*, 13, 35–60. doi.org/10.14201/fdp.27199
- Llanos, M., y Marsteintredet, L. (2010). Introduction: presidentialism and presidential breakdowns in Latin America. En M. Llanos y L. Marsteintredet (Ed.), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*, 1-13. New York: Palgrave Macmillan US.
- López Carreño, R. (2017). *Fuentes de información: guía básica y nueva clasificación* (1ª ed., en formato digital). Barcelona: Editorial UOC.
- López Pintor, R. (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of governance*. New York: UNDP.
- López Pintor, R. (2004). *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: Asociación Civil Transparencia e International IDEA.
- López Pintor, R. (2017). Administración electoral. En IIDH/CAPEL y TEPJF. *Diccionario Electoral*, T. I., 26-35. San José: IIDH.
- López, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS.
- Luebbert, G. M. (1991). *Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*. New York: Oxford University Press.
- Lynch, J. (2006). *Age in the welfare state: The origins of social spending on pensioners, workers, and children*. Cambridge University Press.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. <http://www.jstor.org/stable/3108585>

- Mahoney, J. (2001a). Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 111-141. Versión en español, Mahoney, J. (2001). Los patrones de dependencia en los cambios de régimen: América central en perspectiva comparada. *Araucaria*, 4(7), 133-166.
- Mahoney, J. (2001b). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, J. (2003). Long-Run Development and the Legacy of Colonialism in Spanish America. *American Journal of Sociology*, 109(1), 50-106. <http://www.jstor.org/stable/10.1086/378454>
- Mahoney, J., y Thelen K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney and K. Thelen (Ed.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1-37. New York: Cambridge University Press.
- Mahoney, J., Mohamedali, K., y Nguyen. (2016). En O. Fioretos, T. G. Falleti y A. Sheingate (Ed.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, 71-88. Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, J., y Schensul. D. (2006). Historical Context and Path Dependence. In R. E. Goodin and Ch. Tilly (Ed.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, 454-471. London: Oxford University Press.
- Mahoney, J., y Snyder, R. (1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. *Studies in Comparative International Development*, 34(2), 3-32.
- Mahoney, J., y Thelen, K. (Ed.). (2015). *Advances in Comparative-Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*. 26.
- Manin, B. (2006). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manzanares, R. M. (2010). *Nuevas atribuciones del IFE: de cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué faltando* (Vol. 16). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3): 734-74.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G., y Olsen, J. P. (2006). Elaborating the New Institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, 3-20. Oxford: Oxford University Press.

- Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, 49, 31-50.
- Martínez, R. (2014). Subtipos de golpes de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo XVII. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 108, 191-212.
- Matarrita, M. A, y Real, A. J. (2017). Golpe de Estado. En IIDH/CAPEL y TEPJF, *Diccionario Electoral*, Vol. I., serie elecciones y democracia, 505-509. San José: IIDH.
- Mc Evoy, C. (1997). *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- McAdam, D. (1999). *Political process and the development of black insurgency, 1930-1970*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- McAdam, D., Tarrow, S., y Tilly, Ch. ([2001] 2005). *Dinámica de la contienda Política*. Barcelona: Editorial Hacer.
- Álamo-Concha, P. (2017). csQCA. En I. Medina, P. J. Castillo Ortiz, P. Álamo-Concha, y R. Rihoux B. (2017). *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*, 77-114. Madrid: CIS.
- Mejía Acosta, A. (2009). *Informal coalitions and policymaking in Latin American in comparative perspective*. Nueva York: Routledge.
- Mendoza Ramírez, E. J. (2007). Sobre la autonomía del Jurado Nacional de Elecciones. *Revista Oficial del Poder Judicial* 1(1), 67-83.
- Meyer, J. W., y Rowam. B. (1999). *Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia*. En W. W. Powell y P. J. DiMaggio (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, 79-103. México D. C.: FCE.
- Miro Quesada Laos, C. (1961). *Autopsia de los Partidos Políticos*. Lima: Minerva.
- Moe, T. M. (2005). Power and Political Institutions. *Perspectives on Politics*, 3, 215-233.
- Molina, J.E., y Hernández, J. (2014). La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas. En Barreda Díez, M., y Ruiz Rodríguez L. (Ed.), *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, 89-114. Lima: JNE y Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Moore, B. (1966). *The Social Origins of Democracy and Dictatorship*. Boston: Beacon Press. Versión en español, Moore, B. (2015). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Morlino, L. (2004). Las alternativas no democráticas. *PostData*, 10, 149-183.
- Morlino, L. (2009). *Democracia y democratizaciones*. Madrid: CIS.

- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 542-563.
- Negretto, G. L. (2013). *Making Constitutions: Parties and Institutional Design in Latin America*. Nueva York: Cambridge University.
- Negretto, G. L. (2002). ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(162), 377-404.
- Negretto, G. L. (2003). Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 41-75.
- Negretto, G. L. (2006). Minority presidents and democratic performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48, 63-92.
- Negretto, G. L. (2010). La reforma política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso. *Desarrollo Económico*, 50(198), 197-221.
- Nicholls, C., y Myers, A. S. (2010). Exploiting the Opportunity for Reconstructive Leadership. Presidential Responses to Enervated Political Regimes. *American Politics Research*, 38(5), 806-841.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos* (2ª ed.). México: FCE:
- Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México D. F.: UNAM.
- Nohlen, D. (2006a). *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucional*. México: Editorial Porrúa.
- Nohlen, D. (2006b). Centralismo. En D. Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, Vol., I, 149. México: Editorial Porrúa.
- Nohlen, D. (2006c). Guerra Civil. En D. Nohlen, *Diccionario de Ciencia Política*, Vol., I, 665-666. México: Editorial Porrúa.
- Nohlen, D., y Garrido, A. (2020). *Presidencialismo comparado: América Latina*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Northouse, P. G. (2016). *Leadership: Theory and Practice*. Michigan: Western Michigan University.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias, críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.

- O'Donnell, G. (1996). Ilusiones. Sobre la consolidación. *Nueva sociedad*, 144, 70-89.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5, 55-69. doi.org/10.1353/jod.1994.0010
- O'Donnell, G., y Schmitter, Ph. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 4. Conclusiones. Barcelona: Paidós.
- O'Donnell, G., Schmitter, Ph., y Whitehead, L. (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Vol. 2 América Latina. Buenos Aires: Paidós.
- O'Kane, R. H. T. (1987). *The Likelihood of coup*. Ladershot Avebury: Grower Publishing.
- Offe, C. (2006). El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este. En R. E. Gooding, *Teoría del diseño institucional*, 251-282. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2017). *ONPE: Iniciativas para la reforma y el debate electoral*. Cuaderno Electoral, 1. Lima: ONPE.
- Ollier, M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). *América Latina Hoy*, 49, 73-103.
- Olsen, J. P., y Peters, B. G. (1996). Introducción: Learning from Experience? In J. P. Olsen, y B. G. Peters (Comp.), *Lesson from Experience: Experiential Learning from Administrative Reform in Eight Democracies*. Oslo: Scandinavia University Press.
- Onoma, A. K. (2010). The Contradictory Potential of Institutions: The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya. In J. Mahoney y Kathleen T. (Ed.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 63-93. New York: Cambridge University Press.
- Orozco Henríquez, J. (2003). Consideraciones sobre los principios y reglas en el derecho electoral mexicano. *Isonomía*, 18, 139-165.
- Orozco Henríquez, J. (2007). El contencioso electoral, la calificación electoral. En Nohlen, D., Zovato, D., Orozco, J., y Thompson, J., (Comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, (2ª ed.), 1152-1288. México: FCE/IIDH/Universidad de Heidelberg/ International IDEA/TEPJF/IFE.
- Padilla Zárate, C. E. (2019). *Cultura, espectáculo e institucionalidad política en el Perú: El proceso electoral de 1931*. Tesis licenciatura. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Panebianco, A. (1994). Las burocracias públicas. En S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, A. Panebianco, y G. Pasquino. *Manual de ciencia política*, 367-391. Madrid: Alianza Editorial.
- Paniagua Corazao, V. (2004). *Constitución, democracia y autocracia*. México: Universidad Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/1360>

- Paniagua Corazao, V. (2006). Un tríptico institucional: los organismos electorales. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, 75-103. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Pareja Paz-Soldán, J. (1944). *Historia de las constituciones nacionales*. Lima: Zenit.
- Pérez Duarte, J. A. y Thompson, J. (2017). Organismos electorales. En IIDH/CAPEL y TEPJF. *Diccionario Electoral*, T. II., 773-785. Costa Rica/México: IIDH.
- Pérez-Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, 105-126.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. Version en español, Pérez-Liñán, A. (2009). *Juicio político al presidente y la nueva estabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: FCE.
- Pérez-Liñán, A., y Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24, 839-858. doi:10.1080/13510347.2016.1251905
- Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. London; New York: Printer.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Peters, B. G., y Pierre, J. (2012). *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.
- Picado, H. (2009). Diseño y transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica. *América Latina Hoy*, 51, 15-40.
- Picado, H. (2014). La formación democrática desde los organismos electorales: el caso de Costa Rica. En M. Barreda Díez, y L. Ruiz Rodríguez (Ed.), *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, 141-159. Lima: JNE y Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Picado, H. (2018). *Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso*. San José, Costa Rica: IFED-TSE.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-268.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

- Pierson, P. (2016). Power in historical institutionalism. En O. Fioretos, T. G. Falleti y A. Sheingate (Ed.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, 124-141. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2017). Rendimientos crecientes, trayectorias dependientes y el estudio de la política. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 7(2), 11-50.
- Pierson, P., y Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. En I. Katznelson y H. V. Miller (Ed.), *Political science: state of the discipline*, 693-721. New York: WW. Norton.
- Pierson, P., y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7- 38. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a01.pdf>
- Planas, P. (2008). *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Powell, W. W., y DiMaggio, P. J. (Comp.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam, R. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall
- Ragin, Ch. (1987). *The Comparative Method*. Oakland, CA: University of California Press.
- Ragin, Ch. (2006). Set relations in social research: Evaluating their consistency and coverage, *Political análisis*, 14(3), 291–310. doi:10.1093/pan/mpj019
- Ragin, Ch. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogota: Siglo del Hombre Editores.
- Ragin, Ch. (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Raile, E. D., Pereira, C., y Power, T. J. (2011). The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, 64(2), 323–34.
- Reich, R. (1990). *The Power of Public Ideas*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rénique, J. L. (1979). *El movimiento descentralista arequipeño y la crisis del '30*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Reniu, J. M. (2008). Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate. Documento CIDOB, América Latina. Barcelona: CIDOB Ediciones.

- Reniu, J. M., y Albalá, A. (2012). Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur. *Estudios Políticos*, 9(26), 161-214. doi:10.22201/fcpys.24484903e.2012.26.31965
- Reyna, C., Monsalve, Z., Casalino, C., y Parodi, D. (2004). *Los procesos electorales entre 1989-1995: problemas y lecciones*. Lima: ONPE.
- Rihoux, B., y Marx, A. (2013). Qualitative Comparative Analysis at 25: State of Play and Agenda. *Political Research Quarterly*, 66(1), 167-171.
- Rihoux, B., y Ragin, C. (Ed.). (2009). *Configurational Comparative Methods*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Rivas Otero, J. M., Bohigues, A., y Miranda Olivares, N. (2019). Partir con ventaja. Las características de la candidatura presidencial ganadora en América Latina (1993-2017). *América Latina Hoy*, 81, 77-98. doi.org/10.14201/alh2019817798
- Rivas Otero, J. M. (2018). Estilos de liderazgo y políticas de guerra y paz en contextos de conflicto armado. El caso de Colombia (1982-2017). Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.
- Rivas Otero, J. M. (2015). Una mirada libertaria al liderazgo. En A. Tarín (Coord.) *Miradas Libertarias*, 150-184. Madrid: Catarata.
- Robinson, J. A., Daron, A., y Simon, J. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. In P. Aghion y S. Durlauf (Ed.), *Handbook of Economic Growth*, 385-472. Amsterdam: Elsevier.
- Romero Vallivián, S. (2009). Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia. *América Latina Hoy*, 51, 77-94.
- Rospigliosi, F. (1996). Perú: Elecciones entre 1992 y 1996. En F. Rospigliosi, J. Rial., y D. Zovatto (Ed.), *Elecciones y Democracia en América Latina, 1992-1996: urnas y desencanto político*, 25-44. San José: IIDH.
- Rothstein, B. (1998). *The social democratic state: Swedish model and the bureaucratic problem*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Rubio M. J., y Varas, J. (2004). *El análisis de la realidad en la intervención social: métodos y técnicas de investigación* (3ª ed.). Madrid: Editorial CCS.
- Rueschemeyer, D. (2003). Can One or a Few Cases Yield Theoretic Gains? En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (Ed.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 305-336. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E., y Stephens, J. (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

- Salcedo Cuadros, C. M. (Comp.). (2004). *La Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales*. Lima: ONPE.
- Sánchez, F., Martín Cubas, J., y Soler Sánchez, M. (2014). Los problemas de la organización del proceso electoral fuera de las fronteras estatales en los países de América Latina: la participación política de los emigrantes en sus países de origen. En M. Barreda Díez, y L. Ruiz Rodríguez. (Ed.), *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, 115-139. Lima: JNE y Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Santos, M. L; Pérez-Liñán, A. y García, M. M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 511-536.
- Sartori, G. (1984). *Social Science Concepts: A Systematics Analysis*. Beverly Hill: SAGE.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schedler, A. (1996). Anti-Political-Establishment Parties. *Party Politics*, 2(3), 291-312. doi.org/10.1177/1354068896002003001
- Schedler, A. (1996). *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. New York: Macmillan.
- Schedler, A. (2009). Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México. *América Latina Hoy*, 51, 41-59.
- Schneider, C. Q., y Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schreyögg, G., y Sydow, J. (Ed.). (2016). *The Hidden Dynamics of Path Dependence: Institutions and Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK.
- Schumpeter, J. A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Scott, W. Richard. (2014). *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*, (4ª ed.) Washington D. C.: SAGE Publications.
- Shepsle K. A. (2006). Rational Choice Institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder and B. A. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, 23-38. Oxford: Oxford University Press.
- Shepsle, K. A. ([1989] 2007). Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, 15-34.
- Shepsle, K. A. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. *Political Science*. In H. Weisberg (Ed.), *Political Science: The Science of Politics*, 51-81. New York: Agathon.

- Shepsle, K. A. (1989). Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of theoretical politics*, 1(2), 131-147.
- Shepsle, K. A. (2010). The Rules of the Game: What Rules? Which Game. In Prepared for the Conference on the Legacy and Work of Douglass C. North, St. Louis. http://scholar.harvard.edu.libproxy.mit.edu/kshepsle/files/north_paper_2010.pdf
- Shepsle, K. A. (2016). Analizar la política. *Comportamiento, instituciones y racionalidad* (2ª ed.). México, Ciudad de México: CIDE. <http://www.libreriacide.com/?P=producto&PRODFamily=ebooks&PRODclassification=423&PRODproduct=2262568#.WUDg09iGOUw>
- Shugart, M., y Carey, J. (1992). *President and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M., y Mainwaring, S. ([1997] 2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Skocpol, T. ([1971] 1991). *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: University Press.
- Skocpol, T. (1995). *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*. New York: Harvard University Press.
- Slater, D., y Simmons, E. (2010). Informative regress: critical antecedents in comparative politics. *Comparative Political Studies*, 43(7), 886-917.
- Soifer, H. D. (2012). The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*, 45(12), 1572-1597.
- Solaún, M. (1969). *Sociología de los golpes de Estado latinoamericanas*. Bogotá: Ediciones de la Universidad de los Andes.
- Soto, Ch. (1985). *Historia de la República (1821-1930)*, T. I. Lima: AFA Editores.
- Steinmo, S. (1993). *Taxation and Democracy: Swedish, British and American approaches to Financing the Modern States*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. En D. Della Porta, y M. Keating (Ed.), *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*, 118-138. Nueva York: Cambridge University Press.
- Steinmo, S. (2013). Institucionalismo Histórico. En D. Della Porta, y M. Keating (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, 131-151. Madrid: Ediciones Akal.

- Steinmo, S. (2016). Historical institutionalism and experimental methods. En O. Fioretos, T. G. Falletti y A. Sheingate (Ed.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, 107-123. Oxford: Oxford University Press.
- Steinmo, S., Thelen, K., y Longstreth, F (Ed.). (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stephens, E. H. ([1977] 1980). *The politics of worker's participation: the Peruvian approach in comparative perspective*. New York: Academic Press.
- Streeck, W., y Thelen, K. (Ed.). (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strom, K. (1990a). *Minority government and majority rule*. Cambridge: CUP.
- Strom, K. (1990b). A Behavioral Theory of Competitive Parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565-598.
- Sulmont, D. (1980). *El movimiento obrero peruano (1890-1980): reseña histórica*. Lima: Tarea.
- Tajadura Tejada, J. (2020). Reforma constitucional. En B. Pendás (Ed.), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI. Ciencias políticas y jurídicas*, 1033-1035. Madrid: AEBOE y Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.
- Tanaka, M. (1999). *Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y política mediática*. Documento de trabajo, 108. Lima: IEP/JCAS.
- Tanaka, M. (2015). Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos. En M. Torcal (Ed.), *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*, 161-182. Barcelona: Anthropos.
- Tanaka, M., y Morel, J. (2018). The singularity of Peruvian politics and the role of presidential leadership: the cases of Alberto Fujimori and Alan García. En M. Alcántara, J. Thiébault y L. Jean. (Ed.), *Presidents and Democracy in Latin América*. New York: Routledge, Taylor y Francis Group.
- Tauro del Pino, A. (2001). *Enciclopedia ilustrada del Perú*, 17 tomos. Lima: El Comercio.
- Távora Córdova, F. (2016). La consolidación de la jurisdicción electoral en el Perú: el Jurado Nacional de Elecciones. En F. Tuesta Soldevilla (Ed.), *Partidos políticos y elecciones: representación política en América Latina*, 299-317. Lima: PNUD, JNE, PUCP.

- Távora Córdova, F. (2017). El modelo peruano. Retos y desafíos de la justicia electoral en el país. En JNE, *Justicia electoral en América Latina: mecanismos de resolución de conflictos, experiencias compartidas*, 249-259. Lima: JNE.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404. doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.369
- Thelen, K. (2000). Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change. *Studies in American Political Development*, 14, 101–108.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thiébaud, J. (2018). Presidential Leadership in Latin American. En M. Alcántara, J. Thiébaud y L. Jean. (Ed.), *Presidents and Democracy in Latin America*. New York: Routledge, Taylor y Francis Group.
- Thompson, J. (2014). Tendencias en torno a la estructura y competencias de los organismos electorales en América Latina. En M. Barreda Díez, y L. Ruiz Rodríguez (Ed.), *Organismos electorales y calidad de la democracia en América Latina*, 37-58. Lima: JNE y Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Thorp, R., y Bertram G. (1985). *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul, Universidad del Pacífico y Fundación F. Ebert.
- Tilly, Ch. (2006). Why and How History Matters. En R. E. Gooding y Ch. Tilly (Ed.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, 417-437. New York: Oxford University Press.
- Tilly, Ch., y Gooding, R. E. (2006). It Depends. En R. E. Gooding y Ch. Tilly (Ed.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, 3-32. New York: Oxford University Press.
- Torrejón Muñoz, L. A. (2010). *Rebeldes republicanos: la turba urbana de 1912*. Lima: Fondo Editorial PUCP, Universidad del Pacífico, IEP.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games: Rational choice in comparative politics*. Berkeley, California: University of California Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tuesta Soldevilla, F. (2001). *Perú político en cifras 1821-2001*. Lima: Friedrich Ebert.
- Tuesta Soldevilla, F. (2006). La organización electoral en el Perú. En Seminario Internacional Junta Central Electoral: alternativas para una elección de consenso. Santo Domingo, 4 de agosto. Disponible en: https://www.academia.edu/6867389/_2006_Organismos_electorales_Santo_Domingo.

- Tuesta Soldevilla, F. (2008). Reforma electoral en el Perú. *Cuadernos de CAPEL*, 54, 169-182.
- Tuesta Soldevilla, F. (2009). Un debate pendiente: el diseño garantista de los organismos electorales. En J. Reynoso Núñez y H. Sánchez de la Barquera y Arroyo (Coord.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, 139-155. México D. F.: UNAM.
- Tuesta Soldevilla, F. (2012). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 7, 107-118.
- Tuesta Soldevilla, F. (2005). Representación Política: las reglas también cuentan, sistemas electorales y partidos políticos. Lima: Fundación Friedrich Ebert y PUCP.
- Tuesta Soldevilla, F. (2023). Data Política – Blog Tuesta Soldevilla. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/datapolitica/elecciones-presidenciales/>
- Urrutia, C. (2007). La importancia de los organismos electorales. *Revista Derecho Electoral*, 3, 1 26.
- Valdés, L., Ruiz, J.F. (2019). Los órganos encargados de la administración electoral. En D. Nohlen, L. Valdés y D. Zovatto, (Comp.), *Derecho electoral latinoamericano: un enfoque comparativo*, 414-443. Ciudad de México: FCE.
- Valenzuela, A. (2004). Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, 15(4), 5 19.
- Valenzuela, A. (2008). Presidencias latinoamericanas interrumpidas. *América Latina Hoy*, 49, 181-192.
- Valles, M. S. (1999) *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexiones metodológicas y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Valverde Camiña, V. (2011). Defendiendo modelos de administración electoral. El caso argentino a examen. *Revista Derecho Electoral*, 11, 1-38.
- Vannesson, P. (2013). Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas. En D. Della Porta, y M. Keating (2013), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, 237-254. Madrid: Ediciones Akal.
- Villarreal Díaz, A. M. (2002). Conflictos de competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones. *Elecciones*, 1(1), 225-247.
- Voeten, E. (2019). Making sense of the design of international institutions. *Annual Review of Political Science*, 22, 147-163.
- Waisman, C. H. (1982). *Modernization and the Working Class: The Politics of Legitimacy*. Austin: University of Texas Press.
- Waisman, C. H. (1987). *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences*. Princeton: Princeton University Press.

- Weber, M. ([1919] 2005). *El político y el científico* [La política como vocación]. Madrid: Alianza Editorial.
- Weingast, B. R. (2002). Rational-Choice Institutionalism. En I. Katznelson y H. V. Milner (Ed.), *Political Science: The State of the Discipline, 660-692*. New York: WW. Norton and Company.
- Weingast, B. R., y Marshall, M. J. (1988). The Industrial Organization of Congress; Or, Why Legislatures, like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy*, 9(1), 132-163.
- Weyland, K. (2008). Toward a New Theory of Institutional Change. *World Politics*, 60(2): 281-314.
- Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*, 57, 117-143.
- Yashar, D. J. (1997). *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870-1950s*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Zovatto, D., y Orozco Henríquez. (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: International IDEA.
- Zürn, M. (2018). *A theory of global governance: Authority, legitimacy, and contestation*. Oxford: Oxford University Press.

ANEXOS

ANEXO 1

Presidentes de la República del Perú y mecanismos de ascenso al gobierno, 1823-2023

No.	Nombres y apellidos	Mecanismo de ascenso al gobierno	Año que asumió el poder	Civil / militar
1	José de la Riva-Agüero	Golpe de Estado a la Suprema Junta Gubernativa y ratificado por el Congreso	1823	Militar
2	José Bernardo de Tagle	Nombrado por el Congreso	1823	Militar
3	José de La Mar	Elecciones	1827	Militar
4	Agustín Gamarra	Nombrado por el Congreso. Luego por elecciones de 1829	1829	Militar
5	Luis J. de Orbegoso	Elecciones	1833	Militar
6	Felipe Salaverry	Golpe de Estado	1835	Militar
7	Luis J. de Orbegoso	Recupera el mandato ocupando la ciudad de Lima en contexto de Guerra Civil (1835-1836)	1836	Militar
8	Agustín Gamarra	Cabildo abierto	1839	Militar
9	Manuel Menéndez	Sucesión constitucional	1841	Civil
10	Juan F. de Vidal la Hoz	Sucesión constitucional	1842	Militar
11	Manuel Ignacio de Vivanco	Golpe de Estado	1843	Militar
12	Manuel Menéndez	Repuesto en el cargo en contexto de anarquía militar	1844	Civil
13	Ramón Castilla	Elecciones	1845	Militar
14	José Rufino Echenique	Elecciones	1851	Militar
15	Ramón Castilla	Golpe de Estado	1855	Militar
16	Miguel de San Román	Elecciones	1862	Militar
17	Juan Antonio Pezet	Sucesión constitucional	1863	Militar
18	Mariano Ignacio Prado	Golpe de Estado en contexto de Guerra Civil (1865)	1865	Militar
19	Pedro Diez Canseco Corbacho	Sucesión constitucional, luego de la Guerra Civil	1868	Militar
20	José Balta	Elecciones	1868	Militar
21	Mariano Herencia-Zevallos	Sucesión constitucional después del Golpe de Estado a Balta	1872	Militar
22	Manuel Pardo y Lavalle	Elecciones	1872	Civil

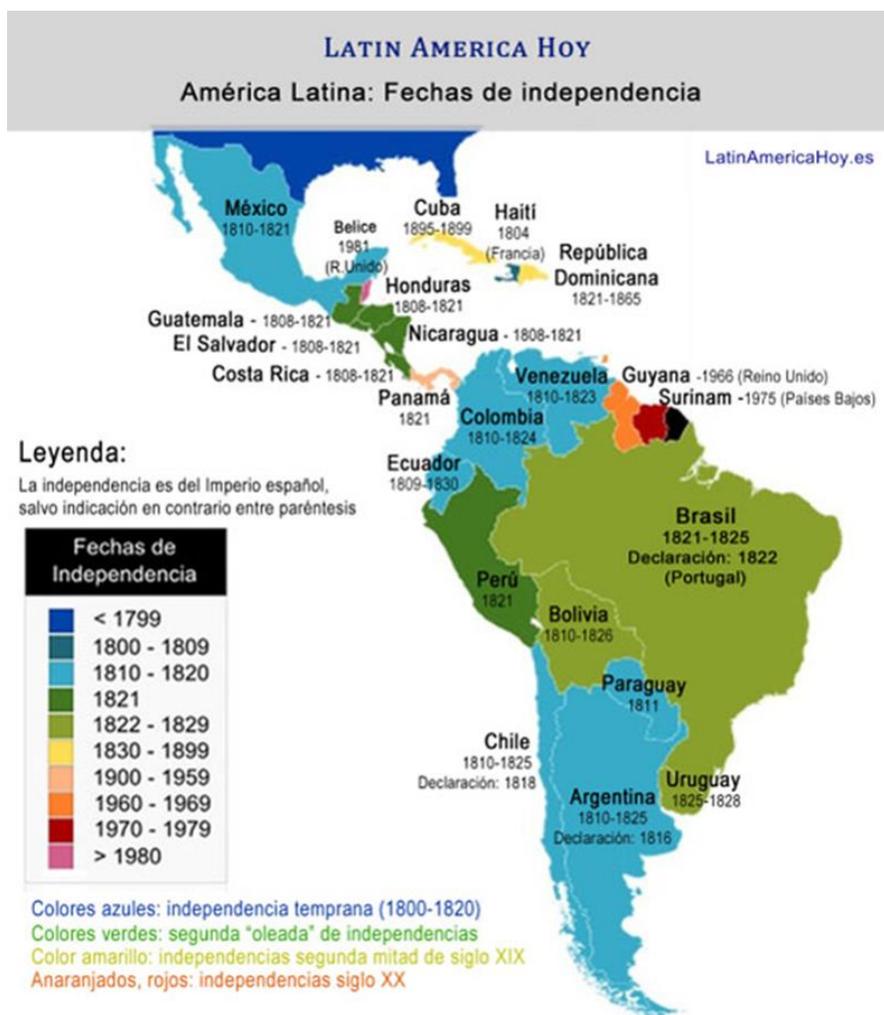
23	Mariano Ignacio Prado	Elecciones	1876	Militar (Partido Civil)
24	Luis La Puerta	Sucesión constitucional en contexto de Guerra del Pacífico (1879-1883)	1879	Militar (Partido Civil)
25	Nicolás de Piérola	Cabildo abierto luego del Golpe de Estado por Piérola	1879	Civil (independiente)
26	Francisco García-Calderón Landa	Junta de Notables, en contexto de Guerra del Pacífico	1881	Civil (independiente)
27	Lizardo Montero	Sucesión constitucional cuando García Calderón fue apresado y expatriado a Chile	1881	Militar (Partido Civil)
28	Miguel Iglesias	Se autoproclamó jefe supremo	1882	Militar
29	Andrés Avelino Cáceres	Elecciones	1886	Militar
30	Remigio Morales Bermúdez	Elecciones	1890	Militar
31	Justiniano Borgoño	Sucesión constitucional luego de la muerte de Morales Bermúdez	1894	Militar
32	Andrés Avelino Cáceres	Elecciones	1894	Militar
33	Nicolás de Piérola	Elecciones luego de una Guerra Civil (1894-1895)	1895	Civil (Partido Demócrata)
34	Eduardo López de Romaña	Elecciones	1899	Civil (independiente, luego del Partido Civil)
35	Manuel Candamo	Elecciones	1903	Civil (Partido Civil)
36	Serapio Calderón	Sucesión constitucional a la muerte de López de Romaña	1904	Civil (Partido Civil)
37	José Pardo y Barreda	Elecciones	1904	Civil (Partido Civil)
38	Augusto B. Leguía	Elecciones	1908	Civil (Partido Civil)
39	Guillermo E. Billinghurst	Por elección del Congreso por presión de protesta social	1912	Civil (no tuvo el apoyo de su partido Demócrata)
40	Oscar R. Benavides	Golpe de Estado	1914	Militar
41	José Pardo y Barreda	Elecciones	1915	Civil (Partido Civil)
42	Augusto B. Leguía	Golpe de Estado después de las elecciones	1919	Civil (Partido Democrático Reformista)
43	Luis Miguel Sánchez Cerro	Golpe de Estado	1930	Militar (Partido Unión Revolucionaria)
44	Oscar R. Benavides	Nombrado por el Congreso a la muerte de Sánchez Cerro	1933	Militar
45	Manuel Prado Ugarteche	Elecciones	1939	Civil (Coalición Conservadora)
46	José Luis Bustamante y Rivero	Elecciones	1945	Civil (Frente Democrático Nacional)
47	Manuel A. Odría	Golpe de Estado	1948	Militar

48	Manuel Prado Ugarteche	Elecciones	1956	Civil (Movimiento Democrático Peruano)
49	Ricardo Pérez Godoy	Golpe de Estado	1962	Militar
50	Nicolás Lindley López	Sucesión de facto	1963	Militar
51	Fernando Belaúnde Terry	Elecciones	1963	Civil (Acción Popular)
52	Juan Velasco Alvarado	Golpe de Estado	1968	Militar
53	Francisco Morales Bermúdez	Golpe de Estado	1975	Militar
54	Fernando Belaúnde Terry	Elecciones	1980	Civil (Acción Popular)
55	Alan García	Elecciones	1985	Civil (PAP)
56	Alberto Fujimori Fujimori	Elecciones	1990	Civil (Cambio 90)
57	Alberto Fujimori Fujimori	Autogolpe	1993	Civil (Cambio 90)
58	Valentín Paniagua	Sucesión constitucional luego de renuncia de Fujimori	2000	Civil (Acción Popular)
59	Alejandro Toledo	Elecciones	2001	Civil (Perú Posible)
60	Alan García	Elecciones	2006	Civil (PAP)
61	Ollanta Humala	Elecciones	2011	Militar (Gana Perú)
62	Pedro Pablo Kuczynski	Elecciones	2016	Civil (PPK)
63	Martín Vizcarra	Sucesión constitucional por renuncia política de Kuczynski	2018	Civil (Independiente)
64	Manuel Merino	Sucesión constitucional luego que el Congreso aprobara la vacancia de la presidencia por permanente incapacidad moral del presidente Vizcarra	2020	Civil (Acción Popular)
65	Francisco Sagasti	Sucesión constitucional luego de la renuncia de Merino	2020	Civil (Partido Morado)
66	Pedro Castillo	Elección	2021	Civil (Perú Libre)
67	Dina Boluarte	Sucesión constitucional luego que el Congreso aprobara la vacancia de la presidencia por permanente incapacidad moral de Castillo	2022	Civil (independiente)

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2

Mapa del Perú en la región de América Latina



Fuente: Biblioteca virtual Miguel de Cervantes:

https://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/imagenes_mapas/imagen/imagenes_mapas_01-mapa_independencia_paises_de_america_latina_01/

ANEXO 3

Relación de normas electorales, 1861-2000

SIGLO XIX

Ley	1861 – Abr. – 04	Ley Orgánica de Elecciones
Resolución Legislativa	1861 – May. – 09	Disponiendo que los registros cívicos que sirvieron para las elecciones de 1860 sigan vigentes
Ley	1861 – May. – 25	Señala el modo de formar el Registro Cívico y el Censo General de la Población
Ley	1862 – Dic. – 03	Sobre aclaración y reforma de algunos artículos de la Ley de elecciones.
Decreto	1877 – Set. – 26	Estableciendo disposiciones para la realización de elecciones
Ley	1879 – Ene.- 24	Ley que manda reducir los periodos electorales
Decreto	1882 – Oct. – 31	Estableciendo Medidas Complementarias para el cumplimiento de la Ley de Elecciones.
Ley	1892 – Dic. – 17	Ley Orgánica de Elecciones
Decreto	1895 – Nov. – 12	Reformando el artículo 38 de la Constitución.
Ley	1896 – Nov. – 20	Ley de Elecciones
Decreto	1896 – Nov. – 25	Señalando disposiciones para la mejor ejecución de la Ley Electoral promulgada el 20 de noviembre de 1896
Ley	1899 – Oct. – 23	Ley que señala los requisitos para ser miembro de la Junta Electoral Nacional

SIGLO XX

NORMA	FECHA	SUMILLA
Decreto	1901– Feb. – 23	Convocando a elecciones de senadores y diputados de algunos departamentos y provincias
Decreto	1901 – Feb. – 23	Dictando disposiciones aplicables a las elecciones de Senadores y Diputados
Decreto	1903 – Feb. – 21	Convocando a elecciones de Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados
Decreto	1904 – May. – 09	Convocando a los pueblos a elecciones para elegir al Presidente y Primer Vicepresidente de la República
Ley 861	1908 – Nov. – 25	Elecciones Políticas
Ley 1286	1910 – Oct. – 10	Prorrogando la ley transitoria de elecciones
Ley 1533	1912 – Ene. – 18	Elecciones Políticas
Ley 1571	1912 – Ago. – 22	Eligiendo y proclamando Presidente de la República a D. Guillermo E. Billinghurst
Ley 1572	1912 – Ago. – 22	Eligiendo y proclamando Primer Vice Presidente de la República a D. Roberto E. Leguía
Ley 1573	1912 – Ago. – 22	Eligiendo y proclamando Segundo Vice Presidente de la República a D. Miguel Echenique
Ley 1777	1912 – Dic. – 26	Ley de Elecciones Políticas
Ley 2108	1915 – Feb. – 04	Elecciones Políticas
Ley 2123	1915 – Ago. – 11	Proclamando Presidente de la República al ciudadano Don José Pardo
Ley 2124	1915 – Ago. – 11	Proclamando Primer Vice Presidente de la República al ciudadano don Ricardo Bentín

Ley 2132	1915 – Ago. – 23	Suspendiendo los efectos de los artículos 77° y 83° de Ley de Elecciones
Ley 2133	1915 – Ago. – 28	Aclarando la ley que manda suspender los artículos 77° y 83° de la Ley 2108
Ley 2427	1917 – Ago. – 11	Sobreseimiento en los juicios pendientes por cuestiones políticas
Ley 2508	1917 – Nov. – 05	Declarando comprendidos en la Ley de Amnistía a los enjuiciados por los acontecimientos políticos en Acobamba durante las elecciones en 1913
Ley 3010	1918 – Dic. – 26	Descanso obligatorio: prohibiendo el trabajo material en los domingos, en los días de fiestas cívicas y en el primer día de elecciones.
Decreto Supremo	1919 – Jul. – 14	Decreto reglamentario de las elecciones generales
Ley 4000	1919 – Oct. – 02	Reformas Constitucionales
Ley 4001	1919 – Oct. – 03	Proclamando Presidente Constitucional al ciudadano D. Augusto B. Leguía, para el periodo legal que comenzará el 12 de octubre de 1919 y terminará en igual fecha de 1924
Ley 4005	1919 – Nov. – 03	Proclamando Primer Vice Presidente de la República al ciudadano General don César Canevaro
Ley 4006	1919 – Nov. – 03	Proclamando Segundo Vice Presidente de la República, al ciudadano don Agustín de La Torre González
Ley 4687	1923 – Set. – 19	Reformando los artículos 113 y 119 de la Constitución
Ley 4907	1924 – Ene. – 30	Pueden ejercer el derecho de Sufragio los peruanos mayores de 21 o casados
Ley 5509	1926 – Oct. – 19	Mandando cortar los juicios seguidos contra autoridades políticas y militares, por actos relacionados con las elecciones políticas en el Departamento de Loreto
Ley 5857	1927 – Oct. – 04	Modificando el artículo 113 de la Constitución del Estado
Ley 6627	1929 – Jul. – 03	Señalando fecha para las elecciones generales de Presidente de la República, Senadores y Diputados Nacionales y Regionales
Decreto Ley 6951	1930 – Nov. – 19	Reglamento Electoral para la Asamblea Constituyente
Decreto Ley 6953	1930 – Nov. – 08	Convocando una Asamblea Constituyente
Decreto Ley 6971	1930 – Dic. – 12	Modificando el artículo 9° del decreto ley de 19 de noviembre de 1930
Decreto Ley 6979	1930 – Nov. – 18	Modificando el artículo 2° del decreto ley de 19 de noviembre de 1930, respecto al número de representantes elegibles para la Asamblea Constituyente
Decreto Ley 6998	1930 – Dic. – 18	Modificando y ampliando el Reglamento Electoral, sancionado por el decreto ley de 19 de noviembre de 1930
Decreto Ley 7017	1931 – Ene. – 27	Prorrogando hasta el 16 de febrero de 1931, el plazo señalado por el Artículo 10° del Decreto Ley 6951, para la inscripción en el Registro Electoral
Decreto Ley 7019	1931 – Feb. – 06	Convocando a elecciones para Presidente de la República y Representantes para la Asamblea Constituyente
Decreto Ley 7036	1931 – Feb. – 23	Declarando sin vigor el estatuto eleccionario sustentado por los decretos leyes de 8 y 19 de noviembre, 12 y 18 de diciembre de 1930 y 6 de febrero de 1931
Decreto Ley 7132	1931 – May. – 05	Creando en la Dirección de Gobierno una Sección Electoral.
Decreto Ley 7160	1931 – May. – 26	Convocando a elecciones para Presidente de la República y para Representantes a un Congreso Constituyente
Decreto Ley 7177	1931 – May. – 26	Estatuto Electoral
Decreto Supremo	1931 – Jun. – 08	Reglamento para la aplicación del Estatuto Electoral

Decreto 7266	Ley	1931 – Ago. – 14	Prorrogando el periodo de inscripción en el Registro Electoral Nacional
Decreto 7287	Ley	1931 – Ago. – 28	Reformando el Estatuto Electoral
Decreto 7352	Ley	1931 – Oct. – 12	Precisando los alcances del artículo 7 de decreto ley 7287, sobre facultades del Jurado Nacional de Elecciones
Decreto 7367	Ley	1931 – Oct. – 17	Integrando el Jurado Departamental de elecciones de Lima con los Jueces de Primera Instancia de la Provincia
Decreto 7394	Ley	1931 – Oct. – 30	Modificando el segundo párrafo del artículo 29 del decreto ley N° 7287, sobre el Jurado Nacional de Elecciones
Decreto 7416	Ley	1931 – Nov. – 19	Fijando la fecha de instalación del congreso constituyente
Ley 7780		1933 – Ago. – 08	Ley de Elecciones
Ley 7781		1933 – Ago. – 08	Modificatoria de la Ley 7780
Ley 7800		1933 – Set. – 19	Ley de Elecciones, modificatoria de las leyes 7780 y 7781
Ley 7884		1934 – May. – 14	Elecciones políticas y de delegados ante los concejos departamentales. Modificándose la fecha señalada para las elecciones por la ley 7800
Ley 7887		1934 – May. – 18	Organización de los jurados electorales departamentales. Incompatibilidad entre el cargo de representante a congreso y miembro de los jurados electorales
Ley 7903		1934 – Ago. – 29	Señalando el día 30 de setiembre de 1934 para la realización de las elecciones de senadores y representantes y delegados ante los consejos departamentales y disponiendo una depuración extraordinaria de los registros electorales, durante veinte días
Ley 7911		1934 – Set. – 28	Designando el domingo 11 de noviembre de 1934 para la realización de las elecciones de senadores y representantes y autorizando a los miembros del jurado nacional de elecciones para continuar la depuración del registro electoral
Ley 7912		1934 – Set. – 28	Designando el día 1° de julio de 1935 para la realización de las elecciones de delegados ante los concejos departamentales y el 28 del mismo mes y año para la instalación de dichos concejos.
Ley 7918		1934 – Nov. – 08	Aplazando las elecciones para los senadores y representantes y autorizando al poder ejecutivo para designar la fecha de las elecciones una vez que se haya depurado el registro electoral nacional y se encuentren debidamente constituidos los organismos electorales
Ley 8252		1936 – Abr. – 29	Ley de Elecciones
Ley 8459		1936 – Nov. – 03	Declarando ilegales los votos emitidos en las elecciones generales realizadas el 11 de octubre de 1936, a favor de los candidatos a presidente, vicepresidente, senadores y diputados del Partido Social Demócrata.
Ley 8463		1936 – Nov. – 14	Extendiendo el mandato presidencial del señor general de división don Oscar R. Benavides, autorizando al poder ejecutivo para ejercer las atribuciones legislativas que se indica y para convocar a elecciones
Ley 8862		1939 – Mar. – 27	Convocando a elecciones generales de presidente, primer vicepresidente y segundo vicepresidente de la república y representantes a congreso para el día 20 de octubre de 1939
Ley 8875		1939 – Abr. – 18	Convocando un plebiscito nacional para el 18 de junio de 1939, a fin de que decida sobre diversas reformas constitucionales, que se indican; señalando el procedimiento a que debe sujetarse; y creando los organismos encargados de su ejecución
Decreto Supremo		1939 – Jul. – 14	Reglamento de la Ley Electoral N° 8901
Ley 8901		1939 – Jun. – 14	Primera parte de la legislación electoral del Perú o “Estatuto Electoral”, que comprende: jurados electorales, registro electoral nacional y obligación de votar

Ley 8904		1939 – Jun. – 15	Mandando que las disposiciones de los artículos 85° y 87° de la ley 8901 solo entraran en vigor el lunes 19 de junio de 1939. Los registradores electorales de la república están obligados a expedir duplicados de las libretas electorales a los ciudadanos que lo soliciten, hasta el domingo 18 del mismo mes a las 12 del día
Ley 8929		1939 – Jul. – 24	Reformando la Constitución Política de la República, promulgada el 9 de abril de 1933, de acuerdo con el Plebiscito Nacional realizado el 18 de junio del presente año.
Ley 8932		1939 – Ago. – 09	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. Sustituyéndose y complementando las disposiciones transitorias de la Ley N°. 8901 con las insertadas al final de esta ley. Derogando totalmente los Decretos Leyes N°. 7177 y 7287 y las Leyes N°. 7780 y 8252. Modificando el artículo 1° de la Ley N° 8862, en el sentido de que las elecciones generales de 1939 tendrán lugar el 22 de octubre del presente año
Ley 8933		1939 – Ago. – 11	Prorrogando por diez días el periodo de inscripción consignado en el artículo 68° del estatuto electoral, debiendo cerrarse indefectiblemente el registro electoral por esta vez, el 23 de agosto
Ley 8987		1939 – Oct. – 16	Modificando el artículo 160° del estatuto electoral sobre la forma de realizar el escrutinio, a fin de que los actos del proceso electoral se verifiquen dentro de los términos legales
Ley 10316		1945 – Dic. – 15	Disponiendo la realización de elecciones complementarias y señalando el procedimiento que se observará al respecto
Ley 10580		1946 – May. – 24	Modificando el artículo 8° de la ley N° 10316 (Estatuto Electoral) sobre cambios domiciliarios
Ley 10599		1946 – Jun. – 19	Disposición para la emisión del voto en las elecciones complementarias mandadas efectuar por ley 10316
Decreto Ley 10894		1948 – Nov. – 04	Disponiendo que, en caso de vacar la presidencia de la Junta Militar de Gobierno, asumirá las funciones de Presidente de la Junta el Ministro de Guerra y a falta de éste el Ministro de Marina.
Decreto Ley 11100		1949 – Set. – 01	Disponiendo la apertura de un nuevo registro electoral nacional en toda la república y autorizando al jurado nacional de elecciones para dictar disposiciones convenientes al respecto
Decreto Ley 11172		1949 – Set. – 30	Estatuto Electoral
Decreto Ley 11226		1949 – Dic. – 10	Ampliando el artículo 46° del Estatuto Electoral, promulgado por decreto ley N° 11172, en el sentido de aceptar las partidas de nacimiento o matrimonio para la inscripción en el Registro Electoral
Decreto Supremo		1950 – Ene. – 04	Señalando plazos para que puedan renunciar a sus cargos las personas comprendidas en el artículo 99° de la Constitución que quieran ser elegidos senadores o diputados en el Proceso Electoral de 1950
Decreto Ley 11251		1950 – Ene. – 04	Señalando plazos para que puedan renunciar a sus cargos las personas comprendidas en el artículo 99° de la constitución que quieran ser elegidos senadores o diputados en el proceso electoral de 1950
Decreto Ley 11308		1950 – Mar. – 17	Modificando los plazos señalados en el Artículo 70 del Estatuto Electoral, Decreto Ley 11172, para la designación de los miembros de los Jurados Departamentales y Provinciales de Elecciones.
Decreto Ley 11331		1950 – Abr. – 23	Ampliando los plazos señalados en el Decreto Ley 11308, para el nombramiento de los Jurados Electorales Departamentales y Provinciales
Decreto Ley 11332		1950 – Abr. – 23	Modificaciones del Estatuto Electoral Decreto Ley 11172

Decreto 11384	Ley	1950 – May. – 29	Ampliando artículo 103 del Estatuto Electoral, respecto a la inscripción de listas de candidatos a senadurías y diputaciones.
Decreto 11395	ley	1950 – Jun. – 01	Aceptando la renuncia del presidente de la Junta Militar de Gobierno, general d. Manuel A. Odría; y disponiendo que de acuerdo con el Decreto Ley 10894, asuma dichas funciones el ministro de guerra, general Zenón Noriega
Decreto 11398	Ley	1950 – Jun. – 09	Modificando el artículo 124° del Estatuto Electoral, en el sentido de fijar en tres días el término para avisar por carteles y periódicos los lugares en que deben funcionar las mesas receptoras de sufragios.
Decreto 11400	Ley	1950 – Jun. – 14	Derogando el Decreto Ley 11384 y fijando en diez días el término señalado en el inciso 3 del artículo 103 del Estatuto Electoral, para la inscripción de Candidaturas a representación Parlamentaria.
Decreto 11430	Ley	1950 – Jul. – 12	Fijando en ocho días antes de la instalación del Congreso, el plazo señalado en el artículo 212° del Estatuto Electoral, para la instalación de las Juntas Preparatorias de las Cámaras Legislativas
Resolución del JNE		1951 – Dic. – 21	La inscripción de los invidentes en el Registro Electoral Nacional
Ley 11893		1952 – Nov. – 26	Mandando cortar todos los juicios instaurados con motivos de los sucesos político-sociales ocurridos en la capital de la provincia de Paruro el 10 de junio de 1945, con ocasión de las elecciones generales.
Ley 12106		1954 – Ago. – 23	Modificando los artículos 64, 65, 66 y 75 del estatuto electoral sobre la constitución del Jurado Nacional de Elecciones.
Ley 12391		1955 – Set. – 07	Sustituyendo los artículos 84°, 86° y 88° de la constitución del estado, para conceder ciudadanía a la Mujer.
Ley 12404		1955 – Oct. – 31	Mandando cortar los juicios iniciados en el departamento de Loreto, con ocasión de los procesos electorales de 1950 y 1951, por delitos previstos en el Estatuto Electoral
Resolución Legislativa 12409		1955 – Nov. – 05	Aprobando la convención interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer, suscrita en la novena conferencia internacional americana, realizada en Bogotá
Ley 12461		1955 – Dic. – 09	Señalando los documentos que puede presentar la mujer para inscribirse en el Registro Electoral
Ley 12462		1955 – Dic. – 09	Adicionando los artículos 64° y 66° de la ley N° 12106 y modificando los artículos 181° del decreto ley N° 11332 y 182° y 183° del decreto ley N° 11172 referentes a la constitución del jurado nacional de elecciones y la forma de realizar el cómputo.
Ley 12463		1955 – Dic. – 09	Autorizando al Jurado Nacional de Elecciones para señalar la fecha en que se suspenderán las inscripciones en el registro electoral.
Ley 12491		1955 – Dic. – 20	Modificando el artículo 12° del decreto ley N° 11172 y los artículos 88°, 89°, 135 y 136 del decreto ley N° 11332, sobre inscripción en el registro electoral y composición del senado y de la Cámara de diputados
Decreto Supremo		1956 – Abr. – 13	Precisando los alcances del Artículo 183° del Estatuto Electoral.
Ley 12654		1956 – Jul. – 28	Amnistía General
Ley 13713		1961 – Oct. – 30	Modificándose, del Estatuto Electoral vigente, los artículos que se indican
Decreto Supremo		1961 – Oct. – 31	Se convoca a Elecciones Generales para el domingo 10 de junio de 1962
Ley 13739		1961 – Nov. – 29	Modificando los Artículos 85°, 235° e Incisos 23° y 24° del Artículo 154° de la Constitución del Estado
Ley 13986		1962 – Feb. – 08	Modificando el inciso 1) de los artículos 100° y 103° del Estatuto Electoral

Ley 13987		1962 – Feb. – 08	Modificando la primera y última parte de los artículos 88° y 89° y la última parte de los artículos 135° y 136° del Estatuto Electoral
Ley 13988		1962 – Feb. – 08	Disponiendo que los candidatos para presidentes o vicepresidentes de la república podrán ser reemplazados por los partidos políticos, hasta 10 días antes de las elecciones
Ley 13989		1962 – Feb. – 09	Disponiendo que durante los meses de abril, mayo, junio y julio, el fiscal de la corte suprema, que preside el Jurado Nacional de Elecciones y los Fiscales de las Cortes Superiores que presiden los jurados departamentales, serán reemplazados en sus cargos por los suplentes
Ley 14168		1962 – Jul. – 20	Derogando el Estatuto Electoral
Decreto Ley 14170		1962 – Jul. – 18	Anulando el Proceso Electoral de 1962
Decreto Ley 14207		1962 – Set. – 25	Registro Electoral del Perú
Decreto Supremo		1962 – Oct. – 19	Reglamento del Registro Electoral del Perú
Decreto Ley 14250		1962 – Dic. – 05	Estatuto Electoral
Decreto Ley 14368		1963 – Ene. – 12	Facultando la inscripción de los omisos al canje de la Libreta de Inscripción Militar y al llamamiento en los Registros Militares hasta el 11 de febrero de 1963
Decreto Ley 14369		1963 – Ene. – 12	Modificando el Art. 125° del Decreto Ley N° 14207
Decreto Ley 14405		1963 – Feb. – 12	Prorrogando el periodo extraordinario de la inscripción en el Registro Electoral del Perú
Decreto Ley 14440		1963 – Mar. – 21	Exonerando del pago de los s/ 100.00 a los interesados que soliciten duplicados de Libretas Electorales en los casos de incendios, inundaciones, terremotos, etc, que hayan ocasionado la pérdida de éstas.
Decreto Supremo		1963 – Jul. – 10	Modificase el Art. 31° del Reglamento del Decreto Ley N° 14207, sobre el Registro Electoral
Ley 15096		1964 – Jul. – 15	Considerando como sujetos de derecho privado a los Partidos Políticos inscritos en el Jurado Nacional De Elecciones
Ley 16152		1966 – May. – 31	Modificando diversos artículos de la ley N° 14250 (Estatuto Electoral)
Ley 16688		1967 – Set. – 20	Disponiendo que el Jurado Nacional De Elecciones, asigne, si así lo solicitan, el mismo número en las elecciones de 1967 a los Partidos Políticos formados en alianzas.
Ley 16696		1967 – Oct. – 16	Aclarando que la ley N° 16688, se refiere a las elecciones del día 12 de noviembre de 1967
Decreto Ley 21901		1977 – Ago. – 09	Modifica el Artículo 1 de la ley 14207, estableciendo que el registro electoral deberá renovarse cada quince años.
Decreto Ley 21939		1977 – Set. – 20	Modifica los artículos 35° y 64° del Decreto Legislativo. 14207. Elevan el importe de la multa por omisión de inscripción oportuna en el registro electoral y derecho a solicitar duplicado de libreta electoral
Decreto Ley 21949		1977 – Oct. – 04	Se convoca a elecciones para la Asamblea Constituyente.
Decreto Ley 21979		1977 – Oct. – 25	Regularización de electores por cambio de domicilio
Decreto Ley 21994		1977 – Nov. – 15	Modificación del artículo 8 del Código Civil, sobre derechos civiles
Decreto Ley 21995		1977 – Nov. – 15	Ley de elecciones para la Asamblea Constituyente
Decreto Supremo 003-77-Oci/ Acj		1977 – Dic. – 01	Propaganda Electoral

Decreto 22080	Ley	1978 – Ene. – 24	Amplían plazo para la inscripción en el Registro Electoral
Decreto 22191	Ley	1978 – May. – 18	Elección de representantes a la Asamblea Constituyente
Decreto 22198	Ley	1978 – May. – 30	Licencias solicitadas al JNE se prorrogarán hasta el 18 de junio
Decreto 22210	Ley	1978 – Jun. – 13	Señala horario para elecciones de Asamblea Constituyente
Decreto 22371	Ley	1978 – Dic. – 05	Procesamiento De Datos: Nuevo Sistema Del Jurado Nacional De Elecciones
Decreto 22379	Ley	1978 – Dic. – 12	Crean Registro de Identificación de los ciudadanos que no sepan leer y escribir
Resolución N° 015-79-P		1979 – Ene. – 04	Exoneración de pago de multa a los alfabetizados en los programas del 1er. grado de EBL
Decreto 22563	Ley	1979 – Jun. – 05	Facilitan la inscripción a ciudadanos que no saben leer y escribir
Decreto 22622	Ley	1979 – Jul. – 30	Convocatoria a elecciones generales de Presidente de La República, Primer y Segundo Vicepresidente, Senadores Y Diputados
Decreto 22652	Ley	1979 – Ago. – 27	Modificaciones y Adiciones al Proceso Electoral De 1979-1980
Decreto 22766	Ley	1979 – Nov. – 28	Aclara y precisa las disposiciones del Decreto Legislativo 14250
Resolución del JNE		1979 – Dic. – 13	Reglamento para la emisión de voto de los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero
Decreto 22878	Ley	1980 – Feb. – 05	Hasta el lunes 11 podrán subsanar observaciones los Partidos Políticos
Decreto 22885	Ley	1980 – Feb. – 12	El gobierno norma los alcances y procedimientos para el uso gratuito de los medios de comunicación
Decreto 23059	Ley	1980 – May. – 21	Norma dispensa de sufragio sin multa
Decreto Supremo 018-80-IN		1980 – Set. – 25	Atribuciones de los personeros de los Partidos Políticos ante los Organismos Electorales
Ley 23504		1982 – Dic. – 03	Registro Nacional de Identificación
Ley 23628		1983 – Jun. – 14	El plazo de 30 días que se contrae el segundo párrafo del artículo 203° de la Constitución Política del Perú se computa a partir de la fecha en que el Jurado Nacional de Elecciones realice la publicación del resultado de dicha elección
Ley 23652		1983 – Jul. – 18	La multa que se debe abonar por omisión de inscripción oportuna en el Registro Electoral, así como el derecho de solicitar duplicado de Libreta Electoral, será para cada caso el equivalente 5% del sueldo mínimo vital de la provincia de Lima
Ley 23722		1983 – Dic. – 13	Prorroga la vigencia del Art. 3° de la ley 23504 del Registro Electoral del Perú hasta el 31 de diciembre de 1986
Ley 23763		1983 – Dic. – 30	Sustitúyase el artículo 63 de la ley 14207 modificado por el artículo 44 de la ley 16152 sobre dispensa de sufragio
Ley 23903		1984 – Ago. – 24	El presidente de La Republica convoca a elecciones generales con anticipación no menor de ocho meses a la fecha en que deben efectuarse

Ley 23932	1984 – Set. – 25	Los únicos funcionarios obligados a renunciar cuando menos seis meses antes de la fecha de la elección para postular a los cargos de diputado o senador son los indicados en el artículo 172° de la constitución política del Perú
Ley 24069	1985 – Ene. – 11	Para el proceso electoral de 1985, los departamentos de Loreto y Ucayali elegirán, respectivamente, cinco y dos diputados
Ley 25012	1989 – Feb. – 08	Promulgan ley que define plazo relacionado con el Proceso de Regionalización
Ley 25076	1989 – Jul. – 17	Modifican el artículo 23 de la Ley N° 23903
Ley 25077	1989 – Jul. – 17	Regula ley de elecciones para representantes a Asamblea Regional
Decreto Supremo 057-89-PCM	1989 – Jul. – 28	Convocan a elecciones generales de Presidente y Vice-Presidentes De La República, Senadores y Diputados, para el domingo 8 de abril de 1990
Ley 25083	1989 – Ago. – 25	Jurados Electorales Provinciales de las Provincias capitales de departamento, asumirán las funciones que competen a los Jurados Departamentales de Elecciones
Decreto Supremo 106-89-PCM	1989 – Dic. – 26	Convocan a primera elección de representantes de la Asamblea Regional en regiones Nor Oriental del Marañón, Inca, San Martín - La Libertad, Los Libertadores - Wari, Andrés Bello Cáceres y Chavín
Ley 25196	1990 – Feb. – 06	Anexan circunscripciones y modifican demarcación territorial y normas sobre categorías de instituciones en ámbitos regionales
Ley 25197	1990 – Feb. – 06	Modificaciones territoriales de las regiones
Decreto Ley 25494	1992 – May. – 11	Cesan a los representantes de Corte Suprema de Justicia como miembros titular y suplente respectivamente, del Jurado Nacional de Elecciones
Decreto Ley 25557	1992 – Jun. – 17	Convocan a elecciones para representantes al congreso constituyente democrático a realizarse el día 22 de noviembre de 1992
Decreto Ley 25558	1992 – Jun. – 17	Dejan en suspenso las convocatorias a elecciones efectuadas por DD.SS. N° 044 y 045-92-PC
Decreto Ley 25684	1992 – Ago. – 20	Dictan Ley de elecciones para Congreso Constituyente Democrático
Decreto Ley 25686	1992 – Ago. – 24	Modifican Ley de elecciones para el Congreso Constituyente Democrático
Decreto Ley 25701	1992 – Ago. – 31	Precisan alcances del decreto ley N° 25684, ley de elecciones para el congreso constituyente democrático
Decreto Ley 25954	1992 – Dic. – 12	Transfieren al jurado nacional de elecciones el local del banco industrial
Decreto Ley 26153	1992 – Dic. – 30	Deja sin efecto las disposiciones de la ley de bases del gobierno de emergencia y reconstrucción nacional en todo lo que se opongan a la instalación y pleno funcionamiento del congreso constituyente democrático – CCD
Resolución 0093 JNE-RFE	1993 – Set. – 27	Aprueban texto normativo del referéndum convocado para la aprobación del nuevo texto constitucional
Ley 26300	1994 – May. – 02	Ley que regula los derechos de participación y control de ciudadanos
Ley 26304	1994 – May. – 04	Disponen que el jurado nacional de elecciones, íntegramente renovado, conduzca las elecciones de presidente de la república, vicepresidentes y congresistas
Ley 26337	1994 – Jul. – 22	Ley orgánica electoral
Ley 26343	1994 – Ago. – 25	Modifican el Texto Único Integrado del Decreto Ley N° 14250, aprobado por la ley N° 26337
Ley 26344	1994 – Ago. – 25	Modifican el TUI del Decreto Ley 14250
Ley 26430	1995 – Ene. – 05	Normas aplicables al ciudadano que ejerza la presidencia de la república y que postule a la reelección
Ley 26452	1995 – May. – 11	Modifican diversos artículos del Texto Único Integrado de la Ley De Elecciones Generales y de la Ley De Elecciones Municipales

Ley 26486	1995 – Jun. – 17	Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
Ley 26487	1995 – Jun. – 17	Ley Orgánica de la Oficina Nacional De Procesos Electorales
Ley 26494	1995 – Jul. – 06	Modifican y precisan diversas disposiciones transitorias de las leyes orgánicas del jurado nacional de elecciones y de la oficina nacional de procesos electorales
Ley 26497	1995 – Jul. – 11	Ley Orgánica del Registro Nacional De Identificación y Estado Civil
Resolución N° 332-1-95-JNE	1995 – Jul. – 21	Reglamento de organización y funciones del Jurado Nacional de Elecciones
Ley 26514	1995 – Ago. – 03	Modifican artículo de la ley orgánica del jurado nacional de elecciones
Resolución Jefatural 013-95-J- ONPE	1995 – Ago. – 20	Constituyen el Comité de Gerencia de Procesos Electorales. Órgano Temporal de la Oficina Nacional de Procesos Electorales
Resolución Jefatural 004-95-onpe	1995 – Ago. – 22	Aprueban el reglamento de organización y funciones de la oficina nacional de procesos electorales
Ley 26524	1995 – Ago. – 25	Modifican la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones
Ley 26533	1995 – Oct. – 02	Dictan normas presupuestales del sistema electoral y establecen casos en que el JNE resuelve en instancia final recursos contra resoluciones del ONPE y el registro nacional de identificación y estado civil
Ley 26534	1995 – Oct. – 02	Dictan normas sobre la irrenunciabilidad del cargo y funciones incompatibles con el mandato de congresista
Ley 26557	1995 – Dic. – 26	Delegan al poder ejecutivo facultad de legislar en diversas materias
Ley 26591	1996 – Abr. – 17	Precisan funciones del jurado nacional de elecciones y de la oficina nacional de procesos electorales
Ley 26592	1996 – Abr. – 17	Modifican artículos de la ley de los derechos de participación y control ciudadanos
Decreto Legislativo N° 837	1996 – Ago. – 05	Crean el registro provisional de identidad
Ley 26657	1996 – Ago. – 23	Interpretan artículo 112 de la constitución referido a la reelección presidencial
Ley 26670	1996 – Oct. – 11	Ratifican al referéndum como derecho de los ciudadanos y modifican artículos de la ley de los derechos de participación ciudadana y control ciudadanos
Ley 26745	1997 – Ene. – 13	Modifican la ley orgánica del registro nacional de identificación y estado civil
Decreto de Urgencia 004-97	1997 – Ene. – 22	Autorizan al registro nacional de identificación y estado civil para que otorgue bonificación a trabajadores cesados por causal de excedencia
Decreto de Urgencia 063-97	1997 – Jun. – 30	Autorizan al jefe de la ONPE adoptar medidas administrativas y de personal necesarias para su organización y adecuación a lo dispuesto por la constitución política y a la ley N° 26487
Ley 26859	1997 – Set. – 29	Ley Orgánica de Elecciones
Ley 26866	1997 – Oct. – 13	Precisan vigencia de prohibición establecida en el artículo 2 de los DD.UU. N°s. 004-97 y 063-97
Ley 26922	1998 – Feb. – 02	Ley Marco de Descentralización
Ley 26947	1998 – May. – 08	Ley modificatoria de la Ley N° 26859. Ley Orgánica de Elecciones
Ley 26954	1998 – May. – 21	Ley que precisa la décimo primera disposición transitoria de la Ley Orgánica Del Tribunal Constitucional, y las Leyes Orgánica De Elecciones y Orgánica Del Jurado Nacional De Elecciones
Decreto Legislativo 903	1998 – Jun. – 02	Ley de regularización de ciudadanía de personas Indocumentadas
Ley 27002	1998 – Nov. – 26	Ley que extiende el plazo al que se refiere el artículo 2 de la Ley 26866
Ley 27081	1999 – Mar. – 28	Ley que prorroga el plazo de vigencia del Documento Provisional de Identidad

Resolución Jefatural 104-99-Jef- Reniec	1999 – Abr. – 14	Se precisa la fecha de caducidad del Documento Provisional de Identidad
Ley 27163	1999 – Ago. – 05	Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones
Ley 27178	1999 – Set. – 28	Ley del Servicio Militar
Ley 27220	1999 – Dic. – 11	Ley que amplía el plazo establecido en el artículo 2 de la ley 26866
Ley 27228	1999 – Dic. – 15	Ley que modifica el inciso a) del artículo 166 de la ley N° 26859, ley orgánica de elecciones
Ley 27229	1999 – Dic. – 15	Ley que modifica el inciso f) del artículo 166 de la ley N° 26859, ley orgánica de elecciones
Ley 27230	1999 – Dic. – 15	Ley que modifica el artículo 286 de la ley N° 26859, ley orgánica de elecciones
Resolución 1216-2000-JNE	2000 – Ago. – 31	Crean la Gerencia de Informática del Jurado Nacional de Elecciones
Ley 27365	2000 – Nov. – 04	Ley de reforma constitucional que elimina la reelección presidencial inmediata y modifica la duración del mandato del presidente, vicepresidentes y congresistas de la república elegidos en las elecciones generales de 2000
Decreto Supremo 028-2000PCM	2000 – Nov. – 09	Convocan a elecciones generales el domingo 8 de abril del año 2001 para elección de presidente, vicepresidentes y congresistas de la república
Ley 27369	2000 – Nov. – 17	Modificaciones a la ley orgánica de elecciones que regirán para las elecciones generales del año 2001
Resolución N° 1309-2000 JNE	2000 – Nov. – 23	Determinan el número mínimo de firmas adherentes para la inscripción de los partidos políticos, agrupaciones independientes y alianzas en el Registro de Organizaciones Políticas
Resolución N° 1310-2000 JNE	2000 – Nov. – 23	Declaran pleno del JNE en sesión permanente hasta culminar con actividades para la realización de elecciones del año 2001
Ley 27370	2000 – Nov. – 26	Dispone procedimiento especial para el nombramiento del jefe de la oficina nacional de procesos electorales
Ley 27376	2000 – Dic. – 06	Ley que deroga el inciso f) del artículo 107 y modifica el artículo 114 de la ley N° 26859, ley orgánica de elecciones, modificada por la ley N° 27163
Decreto de Urgencia 118-2000	2000 – Dic. – 26	Exoneran al registro nacional de identificación y estado civil de las disposiciones del decreto de urgencia N° 058-2000, ley N° 27212, ley N° 26850 y su reglamento, a fin de facilitar el proceso de verificación de firmas correspondientes a las elecciones generales del año 2001
Decreto de Urgencia 119-2000	2000 – Dic. – 26	Exoneran al registro nacional de identificación y estado civil de las disposiciones del decreto de urgencia n° 058-2000, ley N° 27212, ley N° 26850 y su reglamento, a fin de facilitar el proceso de verificación de firmas correspondientes a las elecciones generales del año 2001
Ley 27387	2000 – Dic. – 28	Ley que modifica la ley N° 26859, ley orgánica de elecciones
Decreto de Urgencia N° 124-2000	2000 – Dic. – 28	Exoneran a la Oficina Nacional de Procesos Electorales de las disposiciones del Decreto de Urgencia 058-2000, Decreto Legislativo 909-2000, ley 26850 y su reglamento, a fin de facilitar el proceso de las elecciones generales del año 2001
Resolución 1364-2000	2000 – Dic. – 28	Definen circunscripción y sedes en las cuales se convocará y constituirá Jurados Electorales especiales para la realización de las elecciones generales del año 2001

ANEXO 4

Conformación del Consejo de ministros del gobierno Alán García, 2006-2011

No.	Ministerio	Ministro	Filiación política
1	Presidencia del Consejo de ministros	Jorge del Castillo Gálvez	PAP
		Yehude Simón Munaro	PHD
		Javier Velásquez Quesquén	PAP
		José A. Chang	Independiente
		Rosario Fernández Figueroa	Independiente
2	Ministerio de Economía y Finanzas	Luis Carranza Ugarte	Independiente
		Luis Valdivieso Montano	Independiente
		Mercedes Aráoz Fernández	Independiente
		Ismael Benavides Ferreyros	
3	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Mercedes Aráoz Fernández	Independiente
		Martín Pérez Monteverde	Unidad Nacional
		Eduardo Ferreyros Koppers	
4	Ministerio de Justicia	María Zavala Valladares	Independiente
		Rosario Fernández Figueroa	Independiente
		Aurelio Pastor Valdivieso	PAP
		Víctor García Toma	Independiente
5	Ministerio de Energía y Minas	Juan Valdivia Romero	PAP
		Pedro Sánchez Gamarra	Independiente
6	Ministerio de la Producción	Rafael Rey Rey	Partido Renovación Nacional
		Elena Conterno Martinelli	Independiente
		Mercedes Aráoz Fernández	Independiente
		José N. Gonzáles Quijano	Independiente
		Jorge Villasante Aranibar	
		Luis Nava Guibert	PAP
7	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Hernán Garrido Lecca	PAP
		Enrique Cornejo Ramírez	PAP
		Nilda Vilchez Yucra	PAP
		Francis Allison Oyague	Independiente
		Juan Sarmiento Soto	PAP
8	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Susana Pinilla Cisneros	Independiente
		Mario Pasco Cosmópolis	Independiente
		Jorge Villasante Aranibar	PAP
		Manuela Caría Cochagne	Independiente
9	Ministerio de Relaciones Exteriores	José A. García Belaúnde	Independiente
10	Ministerio Mujer y Desarrollo Social	Virginia Borra Toledo	PAP
		Susana Pinilla Cisneros	Independiente
		Carmen Vildoso Chirinos	Independiente
		Nidia Vilchez Yucra	PAP
11	Ministerio del Interior	Pilar Mazzetti Soler	Independiente
		Luis Alva Castro	PAP
		Remigio Hernani Meloni	Independiente

		Mercedes Cabanillas Bustamante	PAP
		Octavio Salazar Miranda	Independiente
		Fernando Barrios Ipenza	PAP
		Miguel Hidalgo Medina	Independiente
12	Ministerio de Defensa	Allan Wagner Tizón	Independiente
		Antero Flores Aráoz	Independiente
		Rafael Rey Rey	Renovación Nacional
		Jaime Thorne León	Independiente
13	Ministerio de Agricultura	Juan J. Salazar	PAP
		Ismael Benavides Ferreyros	Independiente
		Carlos Leyton Muñoz	Independiente
		Adolfo de Córdova Vélez	PAP
		Rafael Quevedo Flores	Independiente
		Jorge Villasante Aranibar	
14	Ministerio de Transporte y Comunicaciones	Verónica Zavala Lombardi	Independiente
		Enrique Cornejo Ramírez	PAP
15	Ministerio de Salud	Carlos Vallejos Sologuren	PAP
		Hernán Garrido Lecca	PAP
		Óscar Ugarte Ubilluz	PHP
16	Ministerio de Educación	José A. Chang	Independiente
		Víctor R. Díaz Chávez	
17	Ministerio de Ambiente	Antonio Brack Egg	Independiente
18	Ministerio de Cultura	José Ossio Acuña	Independiente

Fuente: elaboración propia sobre información de los ministerios mencionados.

ANEXO 5

Tabla de Verdad para no cambio de modelo de los OE [~Cambio]

No.	Crisis	Liderazgo	Coalición	number	~Cambio	Cases	raw consist	PRI Consist	SYM consist
1	0	0	0	3	0	2006 2007a 2007b	1	1	1
2	1	1	0	2	1	1931 1993	0	0	0
3	1	1	1	2	1	1896 1912	0	0	0
4	1	0	0	1	0	2000	1	1	1
5	0	0	1	1	0	1904	1	1	1
6	0	1	0	0					
7	1	0	1	0					
8	0	1	1	0					

Fuente: elaboración propia.

