

4. EL ELECTORADO PERUANO

Habiendo pasado revista a las características del derecho y sistema electorales, veamos a continuación las peculiaridades y comportamientos de los sujetos activos del proceso electoral.

Al interior de la población, encontramos a aquel conjunto de ciudadanos que pueden votar y que se le denomina cuerpo electoral. De esta manera, una cosa es la población de un estado y otra el cuerpo electoral de un país.⁴⁹ La relación entre ambas es, sin embargo, muy importante. La incorporación de partes del primero al segundo, es el camino que ha seguido la democratización del sufragio en todos los países. Como ya señalamos líneas arriba, los que gozan el derecho del sufragio son en la actualidad los peruanos mayores de 18 años. Representan al interior de la población total del país el 45%.

Pero, la incorporación de vastos sectores de la población al cuerpo electoral ha sido un largo camino recorrido. El dominio oligárquico, como han señalado muchos autores, tenía una de sus bases la exclusión del sistema político de las grandes mayorías nacionales y populares, a través de su no reconocimiento como ciudadanos con derechos políticos y la represión a los partidos políticos en donde se intentaban organizar.

A manera de ilustración histórica, podemos señalar que en el siglo pasado el triunfo de Manuel Pardo (1872), con el Partido Civil, primer Presidente no militar de la República, se basó en la participación de solamente 3.778 electores. La población mayor de 20 años, según el censo de 1876, superaba el millón 400 mil personas.⁵⁰ En otras palabras, los ciudada-

50 Díaz, Alida: *El Censo General de 1876 en el Perú*, s/e, Lima, 1974.

51 Díaz, Alida: *Op. cit.*, pag. 57

nos con derechos reconocidos y con capacidad de decisión política no llegaban ni al uno por ciento de dicha población. Esto no es sorprendente, si se tiene en cuenta que para aquel entonces formaban parte del universo excluido los analfabetos, que conformaban el 85% de la población, y las mujeres, que representaban la mitad de la población total.⁵¹ Solo estaban aptos para votar los varones, alfabetos mayores de 25 años y mayores contribuyentes del Estado.⁵²

Este fue el espíritu de la Constitución de 1860 que tuvo una vigencia de sesenta años. El artículo no fue suprimido por la de 1920, incorporándose recién un cambio en 1931, como correlato del fin del oncenio de Leguía, que cancelaba un tipo de dominación dictatorial.

La Constitución de 1931, dejó de lado todo sentido censitario al otorgar el derecho a voto a los varones, alfabetos mayores de 21 años, sin restricción de orden económico. Sin embargo, un importante contingente de la población continuaba excluido, al dejar de lado a las mujeres y a los analfabetos.⁵³ El estatuto negó la inscripción a los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo y a los del clero; paradójica medida en vista de la candidatura de un militar en servicio

52 La justificación la ofrece Bartolomé Herrera, clérigo conservador, que en el Congreso Constituyente de 1860 expresó la postura mayoritaria de la élite política respecto a los analfabetos: "quien no tiene capacidad de hacer algo, no se puede decir, sin caer en un absurdo, que tiene derecho de hacerlo"; por lo tanto, "el derecho de dictar las leyes pertenece a los más inteligentes, a la aristocracia del saber, creada por la naturaleza... el niño y la mujer ven restringidos sus derechos civiles, así también el analfabeto debe carecer de derechos políticos aunque forme la mayoría de la población del país". Jorge Basadre: *Historia General de la República*, Lima 1982.

53 Sobre el voto analfabeto se puede revisar, Departamento de Ciencias Sociales: *Seminario sobre la situación y derechos políticos del analfabeto en el Perú*, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Católica, Lima, 1978.

activo como Luis M. Sánchez Cerro, quien ganó las elecciones de aquel año.

Con estos lineamientos centrales —exclusión mayoritaria del derecho a voto e ilegalización de partidos políticos—,⁵⁴ el sistema político oligárquico llevó adelante los procesos electorales de 1939, 1945 y 1950, no siendo por ello extraño que en el primero de ellos solo un 9.8% de la población mayor de 20 años ejerciera efectivamente su derecho al sufragio.⁵⁵ La situación se mantuvo invariable durante cerca de un cuarto de siglo, hasta la década del cincuenta. Esta fue testigo de los profundos cambios a los que se iba sometiendo la sociedad peruana: migración masiva del campo a la ciudad, conformación de las llamadas barriadas marginales, industrialización e incorporación creciente de fuerza de trabajo proletaria y su inmediata necesidad de organización gremial, y revitalización del movimiento campesino. Todo ello obligó a la oligarquía a asumir, con especial cuidado, la transición a un gobierno civil que seguiría al ochenio dictatorial del Odríismo (1948-1956).

En vistas a una reelección, el 17 de setiembre de 1955, el Parlamento subordinado a Odría, otorgó el derecho de sufragio a las mujeres alfabetas mayores de 21 años o a las casadas mayores de 18 años alfabetas. Los seguidores de Odría consideraban que el electorado femenino era conservador y de bajo nivel de cultura política, situación que le podía permitir buenos réditos electorales.⁵⁶

54— El artículo 53 de la Constitución de 1931 prohibía la existencia de partidos de filiación internacional, con lo que se ilegalizó al PCP y al APRA.

55 Esta cifra resulta de tomar el porcentaje del total de votantes en 1939 con respecto a la población mayor de 20 años según el Censo de 1940. Ver: Consejo Nacional de Población (CNP): *Perú hechos y cifras demográficas*, Lima, 1984, pag. 22.

56 Como lo recuerda la revista *Mujer y Sociedad*: "Ninguna presión social, ninguna movilización femenina antecedió a este hecho políticamente significativo en la historia moderna del país. Antes bien se conoce, a modo de anécdota, que las mujeres que laboraban en el Congreso Nacional se acercaron a agradecerle al

Se incorporó de esta manera un grueso sector de la población al sistema político, pero se dejó nuevamente de lado a los analfabetos, cuyas dos terceras partes estaban conformadas por mujeres que poblan las zonas más empobrecidas del país. Esta situación se mantuvo poco más de dos décadas. Con motivo de las elecciones constituyentes de 1978, la ley rebajó la edad de los electores de 21 a 18 años, con lo cual, el cuerpo electoral creció considerablemente. Finalmente, la constitución emanada de esa asamblea otorgó el derecho de voto a los analfabetos, quienes lo ejercieron, por primera vez, en las elecciones presidenciales de 1980. De esta manera, se terminó de ampliar el cuerpo electoral.

Cuadro No. 6

Electores peruanos en relación con la población total (en miles)

Año	1876	1939	1956	1978	1985	1990	1993
Población	1.400	6.080	8.904	16.414	19.697	22.332	22.128
Electores (%)	0.26	9.8	17.7	30.3	42.1	45.0	52.3

Fuente: Fernando Tuesta: "Perú", en D. Nohlen (editor): *Enciclopedia Electoral de América Latina y el Caribe*, IIDH, San José de Costa Rica, 1993, e Instituto Nacional de Estadística e Informática.

La distribución del electorado nacional se caracteriza por encontrarse altamente concentrado, particularmente en Lima. Alrededor del 35% del electorado nacional ejerce su derecho de sufragio en la capital. La costa representa una proporción mayor que el electorado de la sierra y la selva y, este último,

general Odría, por tal consideración mostrada a su favor". *Mujer y Sociedad*, No. 16, Lima, 1984.

es el de menor volumen. Si lo dividimos por regiones encontramos que el norte del país (Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash y Cajamarca), tiene un crecimiento poblacional alto y concentra cerca del 25% de la población electoral. Le sigue la zona sur del país (Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Cuzco y Puno) con el 19% y más atrás se encuentra la región central del país (Huanuco, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac) que alberga el 15% del electorado peruano. Finalmente, está la región oriental (Amazonas, San Martín, Loreto y Madre de Dios) que concentra poco menos del 6% nacional. A nivel departamental Lima, como ya señalamos, ocupa el primer lugar, seguido por La Libertad, Piura, Junín, Puno, Arequipa, Cuzco y Cajamarca. La suma de estos siete departamentos más poblados es igual al de Lima Metropolitano, con lo que se puede tener una idea de la importancia electoral de Lima.

4.1 La demografía electoral de Lima

Si observamos a Lima en relación con el Perú podemos ver que en más de medio siglo, el crecimiento de su población electoral ha sido relativamente bajo a pesar que en términos de población total Lima sí ha aumentado en su peso demográfico con respecto al Perú. Esto último se demuestra, por ejemplo en las siguientes series censales del porcentaje de Lima en relación con la población total del Perú: 1876: 8.3%, 1940: 10.4%, 1961: 18.7%, 1972: 24.4% y en 1981 el 27%. Actualmente, según proyecciones de población, Lima alberga el 30% de la población peruana.

¿Cómo se explica esta aparente contradicción, con base en la cual un explosivo crecimiento poblacional no ha hecho a Lima mucho más importante electoralmente? Hay que subrayar que Lima ya tenía una presencia mayoritaria desde el inicio de las elecciones modernas, 1931, como muestra el *cuadro No. 7*.

Cuadro No. 7

Lima electoral con relación al Perú (%)

Año	1931	1956	1963	1978	1985	1990	1992	1993
Lima/Perú	25.53	28.40	31.40	38.42	31.18	31.13	34.32	34.38

Fuente: JNE, varios años.

Lo que ocurre es que la incorporación de nuevos segmentos de la población al cuerpo electoral (mujeres: 1956; electores mayores de 18 años: 1978 y analfabetos: 1980) se manifestó en menor proporción en Lima que en el resto del país, atenuando el incremento electoral por el proceso migratorio. Este fenómeno tuvo efectos desiguales al interior de la capital. Los distritos antiguos crecieron poco. Cosa distinta ocurrió con los distritos de estratos populares urbanos. Según los últimos censos de población, en 1940 los distritos de mayor pobreza relativa representaban un 8%; en 1961 pasaron a representar el 30% y en 1981 superaban la mitad: 51.3%. Hoy, la mayoría de los limeños vive en los distritos más pobres de la metrópoli.

La importancia política de este grupo también se puede observar por el mayor peso que va adquiriendo su población electoral en relación con el conjunto de Lima. En la actualidad, cerca del 44% de los votantes limeños habita en los distritos de mayor pobreza relativa.

Este hecho aparece con mayor claridad si se compara los registros electorales de 1962 con el de 1984.⁵⁷ El primero, que debió renovarse en 1977 y solo lo hizo siete años después,

57 El Gobierno Militar del General Ricardo Pérez Godoy, mediante decreto ley 14207, renovó el registro electoral el 20 de setiembre de 1962. El anterior era de 1931.

constituyó la base del censo electoral durante muchos años. Como en todo proceso de inscripción, el ciudadano se registraba en su distrito domiciliario, dibujando un mapa poblacional que se acercaba a la realidad social que vivía el Perú en los primeros años de la década de 1960. Por esos años, la conformación de la barriada y su transformación en distrito fue el fenómeno que marcó la presencia provinciana y andina en Lima. Entonces eran otros, sin embargo, los distritos con presencia importante a nivel poblacional. Se trata de los distritos antiguos de Lima: Rimac, La Victoria, Breña, El Cercado. Aglutinaban en forma mayoritaria a la población en general y a la electoral en particular. Sin embargo, el proceso de cambio que experimentaba la capital era vertiginoso.

Pocos años después se crean los distritos de Cieneguilla, donde se traslada a vivir la alta burguesía local así como San Borja; de Magdalena y Pueblo Libre se desprende el distrito de Jesús María, y los conglomerados marginales se convierten en distritos (Independencia, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, Villa El Salvador). Los últimos distritos en ser creados fueron Los Olivos y Santa Anita. Lima tuvo 33 distritos, en 1962; 41, en 1984, año de la última reinscripción electoral; y 43, en la actualidad.

Cuadro No. 8

Población electoral de los distritos más pobres en relación al total de Lima (%)

Año	1963	1966	1978	1980	1983	1985	1990	1992
%	8.5	11.5	22.0	26.7	29.5	44.4	44.5	44.2

Fuente: Registro Electoral del Perú.

En 1985, año en que se realizaron las últimas elecciones con el viejo registro de 1962, los distritos del Cercado, La

Victoria, San Martín de Porres, Rimac, Breña y Miraflores, representaban la mitad del electorado limeño. Había una hiperconcentración en seis distritos tradicionales de la capital. Con el nuevo registro electoral de 1984, nueve distritos representan la mitad del electorado; El Cercado, San Martín de Porres, La Victoria, San Juan de Lurigancho, Comas, Rimac, San Juan de Miraflores, Miraflores, y Ate. Si bien se mantienen varios distritos tradicionales con un considerable electorado, ahora se les suman distritos de clases populares urbanas. El desplazamiento del electorado hacia las zonas más pobres de Lima se hace mucho más claro. En el mismo listado, a los nueve distritos nombrados, le siguen y en orden de importancia, distritos de población de clase media y, posteriormente, los balnearios, que congregan escasa población. Este desplazamiento se observa cuando se compara las elecciones de 1983 y 1985; es decir, antes y después del nuevo Registro Electoral.

Disminuyen sus poblaciones electorales: Cercado, Breña, La Victoria, Lince, Miraflores, por señalar los más importantes. El decremento llega así en algunos casos a un tercio del total del distrito. En sentido inverso a esta tendencia es el que ocurre con otros distritos, cuya población se duplica, como en los casos de Ate, Carabayllo, Comas, San Martín de Porres, entre otros.

Concluimos así que la importancia que adquieren los distritos populares ya no es solo social y demográfica, sino también político y electoral. Esto marcará también un cambio en las estrategias de campañas de los distintos partidos políticos, que tienen que adecuarlas a la cambiante realidad limeña.