Consejo editorial

Samuel Abad
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Cristóbal Aljovín de Losada
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

Carlos Blancas Bustamante
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Julio Cotler
Instituto de Estudios Peruanos
Perú

Juan Fernando Jaramillo
Facultad de Derecho,
Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia
Colombia

Charles D. Kenney
Departamento de Ciencia Política
Universidad de Oklahoma
EE. UU.

César Landa Arroyo
Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Carmen Mc Evoy
University of the South
Sewanee
EE. UU.

José Molina
Universidad de Zulia
Venezuela

Dieter Nohlen
Universidad de Heidelberg
Alemania

Catalina Romero
Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Martín Tanaka
Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Daniel Zovatto
Director Regional para América Latina
International IDEA
Costa Rica

ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Elecciones

Vol. 11, n.º 12, enero-diciembre 2012

ISSN versión impresa 1994-5272
ISSN versión electrónica 1995-6290

Directora
Magdalena Chú Villanueva

Editora
Teresa Watanabe Varas

Coordinadora
Carlota Casalino Sen

Tema central:
Partidos políticos
y movimientos sociales

La revista Elecciones puede ser descargada en versión completa a través de: <www.onpe.gob.pe>

Los contenidos de Elecciones se encuentran disponibles en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

Proquest
<www.proquest.com>

International Political Science Abstracts
<www.ipsa.org/publications/abstracts>

Hapi
<http://hapi.ucla.edu>

Dialnet
<http://dialnet.unirioja.es>

E-libro
<www.e-libro.com>

Latindex
<www.latindex.unam.mx>

Ulrichweb.com
<www.ulrichweb.com>

Administración

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (onpe)
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Central telefónica: (511) 417-0630
<publicaciones@onpe.gob.pe>
<www.onpe.gob.pe>

Estilo y cuidado de edición:
Odín del Pozo

Diagramación:
Erick Ragas & Fernando Reátegui

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: anual
Impreso en el Perú
Tiraje: 750 ejemplares

Hecho el Depósito en la
Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

Suscripción
Bibliotecas especializadas en temas electorales pueden solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación. Las solicitudes se realizan a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

Revista Elecciones
Fundada en 2002.
Publicación anual de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (onpe) especializada en temas electorales. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en la Revista son de responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión de la onpe. La referencia del autor y del Comité Editorial a un centro laboral sirve solo como información complementaria y no implica una posición oficial de aquella institución.

Todos los artículos remitidos a Elecciones serán evaluados por el sistema *peer review*.

Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales se complace en entregar *Elecciones*, su revista institucional que año tras año, desde 2002, contribuye a difundir la producción de diversos especialistas y expertos en el tema electoral, tanto peruanos como extranjeros. La duodécima edición de *Elecciones* ofrece al público un abanico amplio de estudios y análisis enfocados desde distintas perspectivas disciplinarias. Este número ha sido organizado en tres secciones. La sección central aborda los movimientos sociales y los partidos políticos. El siguiente apartado desarrolla aspectos jurídicos y sociales de los ciudadanos-electores. Finalmente, la última sección presenta diversos enfoques sobre las primeras elecciones modernas en el Perú.

De esta manera, la primera sección está conformada por cinco artículos sobre el tema de los partidos políticos y los movimientos sociales. Aquí se muestra la forma cómo la experiencia de la región latinoamericana es distinta a otras, respecto a qué instituciones tienen como función la representación y canalización de intereses. La primera colaboración corresponde a Esteban Iglesias, quien en su artículo «Partidos políticos y movimientos sociales. Modalidades y transformación de la acción política durante el siglo XX» nos presenta un panorama teórico sobre los principales cambios que se producen en la relación entre los partidos políticos y los movimientos sociales. La explicación de la actual relación responde —según Iglesias— a los cambios producidos en la manera cómo la sociedad construye sus identidades políticas, al papel que el Estado ha desempeñado en la esfera política y a las nuevas formas de acción colectiva surgidas en las últimas décadas. Su aporte nos brinda, por lo tanto,

un panorama teórico general con el cual podemos ubicar las siguientes colaboraciones. La segunda contribución corresponde a las doctoras Adriana Gallo y Julieta Bartoletti intitulada «Partidos de gobierno en la era posneoliberal: paradigmas antagónicos y límites para una agenda de izquierda en América del Sur. Los casos del Frente Amplio, Alianza País y el Frente para la Victoria»; se trata de un estudio comparado de tres partidos en funciones de gobierno (del Uruguay, Ecuador y Argentina, respectivamente), en el cual se destaca la relación entre los partidos políticos y los movimientos sociales. El tercer aporte es de Cecilia Cross, doctora en Ciencia Política y docente de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina, cuyo artículo «Movimientos sociales y poder político: la politicidad de la acción colectiva como eje de debate entre dirigentes sociales de la FTV/PTA de Argentina», muestra la perspectiva de los líderes sociales argentinos quienes debaten sobre el campo político en el cual se involucran, por lo que es una valiosa contribución a la reflexión sobre lo que hasta hace poco era visto en la academia como acciones divergentes. La cuarta colaboración también es sobre los partidos políticos argentinos y corresponde a la reconocida consultora internacional, la doctora Delia Ferreira Rubio, cuyo artículo «Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: modelo 2012» es un profundo análisis jurídico sobre el espinoso tema del financiamiento de estas agrupaciones y los desarrollos institucionales recientes en ese país. Esta primera sección se cierra con la colaboración titulada «Evangélicos, política y elecciones en Brasil durante la primera década del siglo XXI» del profesor de la Universidad Metodista de São Paulo, el doctor Leonildo Silveira Campos. Se trata de una investigación sobre la acción política de los evangélicos, las dificultades y los retos que significa canalizar sus intereses en la política y los temas de ciudadanía que implica.

La segunda sección aborda de manera general los aspectos jurídicos y sociales de los ciudadanos-electores y consta de cuatro aportes muy valiosos. El primero corresponde a Félix Ulloa y lleva por título «La reforma electoral por vía de la jurisdicción constitucional en El Salvador». El autor nos expone los procesos de reformas electorales en ese país centroamericano después de la guerra civil, especialmente las vinculadas al sistema electoral respecto a las listas desbloqueadas y las candidaturas no partidarias. En el segundo aporte, César Landa analiza el caso de la solicitud de inscripción de la organización «Por Amnistía y Derechos Fundamentales» (MOVADEF) en el Registro de

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Organizaciones Políticas (ROP) del Perú. Sigue el aporte del doctor Manuel Martínez Espinoza quien en «La paradoja irresuelta. Apuntes para el estudio de los derechos y la ciudadanía de los pueblos indígenas en México» analiza la situación de los indígenas en dicho país respecto a sus derechos, participación e identidad con elementos constitutivos de la ciudadanía. A su vez destaca aquellos aspectos institucionales que requieren ser reformados para que esa ciudadanía sea efectiva. El cuarto aporte es «La República violentada: política, "ciudadanía armada" y elecciones en el Perú, 1871-1872» de la doctora Carmen Mc Evoy, miembro del Consejo Editorial de la revista *Elecciones*. La autora analiza en clave electoral el tenso período político-electoral de 1871-1872 y muestra la manera cómo los ciudadanos reaccionaron para poder arribar al primer gobierno civil de nuestra historia republicana.

Dado que este año se celebra el bicentenario de las primeras elecciones modernas en el Perú, la tercera sección cuenta con dos artículos de destacados académicos que reflexionan sobre tal acontecimiento histórico y revolucionario. El primero de ellos corresponde al doctor Víctor Peralta y se titula «Recordar un bicentenario electoral. Los sufragios populares de 1812 y 1813 en Lima y Cusco»; en el cual el autor analiza cómo se transforma la cultura política de los vecinos y ciudadanos frente a los procesos electorales derivados de la Constitución de Cádiz, dando lugar a los primeros experimentos de gobiernos representativos. Este número culmina con «La experiencia electoral gaditana y su influencia en los albores de la República peruana»; su autor, el doctor José Francisco Gálvez, nos expone la fuerte influencia que marcará la Constitución de Cádiz en los procesos electorales en los inicios de nuestra historia republicana.

Elecciones mantiene su continuidad y calidad por la valiosa contribución desinteresada de sus colaboradores, quienes desde hace una década comparten con nosotros sus investigaciones y reflexiones. La calidad de cada uno de los aportes se refuerza con el concurso de los árbitros que opinan y dan sus sugerencias. En esta tarea también se cuenta con la participación del Consejo Editorial de la revista, cuyos integrantes aportan —de manera generosa— su tiempo, opiniones y sugerencias. Asimismo, el estímulo que se recibe de los lectores atentos e interesados es apreciado por la institución. A todos y cada uno de ellos y ellas les manifestamos nuestro público agradecimiento.

Carlota CasalinoSen
Coordinadora

Contenido

Presentación 3

Partidos políticos y movimientos sociales

Partidos políticos y movimientos sociales. Modalidades y transformación de la acción política durante el siglo xx 11
Esteban Iglesias

Partidos de gobierno en la era posneoliberal: paradigmas antagónicos y límites para una agenda de izquierda en América del Sur. Los casos del Frente Amplio, Alianza País y el Frente para la Victoria 35
Adriana Gallo & Julieta Bartoletti

Movimientos sociales y poder político: la politicidad de la acción colectiva como eje de debate entre dirigentes sociales de la FTV/PTA de Argentina 71
Cecilia Cross

Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012 99
Delia Ferreira Rubio

Evangélicos, política y elecciones en Brasil durante
la primera década del siglo xxi 123
Leonildo Silveira Campos

Aspectos jurídicos y sociales de los ciudadanos-electores

La reforma electoral por vía
de la jurisdicción constitucional en El Salvador 173
Félix Ulloa

Los partidos políticos y sus límites en el
régimen democrático peruano: el caso movadef 195
César Landa

La paradoja irresuelta. Apuntes para el estudio de los derechos
y la ciudadanía de los pueblos indígenas en México 235
Manuel Martínez Espinoza

La república violentada: política, «ciudadanía armada»
y elecciones en el Perú, 1871-1872 265
Carmen Mc Evoy

A propósito del bicentenario
de las elecciones modernas en el Perú (1812-2012)

Recordar un bicentenario electoral.
Los sufragios populares de 1812 y 1813 en Lima y Cusco 301
Víctor Peralta Ruiz

La experiencia electoral gaditana y su influencia
en los albores de la República peruana 323
José Francisco Gálvez

Guía para autores 351

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Partidos políticos y movimientos sociales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Partidos políticos y movimientos sociales. Modalidades y transformación de la acción política durante el siglo XX

Esteban Iglesias
<estebantatiglesias@yahoo.com.ar>
Investigador
CONICET-UNR
Argentina

[Resumen] Este trabajo describe las transformaciones que ha experimentado el vínculo entre partidos políticos y movimientos sociales durante el siglo XX, particularmente a partir de la democracia de masas. Esa relación se analiza desde los siguientes ejes: las afinidades identitarias; los mecanismos de participación política; los «arreglos institucionales» existentes y las fuentes de financiamiento. La hipótesis principal plantea que la profunda transformación en la relación entre partidos y movimientos se explica por los cambios producidos en el modo en que la sociedad ha forjado sus identidades políticas, en el papel del Estado en el orden político y en la emergencia de nuevas formas de acción colectiva que se expresaron en formatos partidarios y movimientos sociales novedosos.

[Palabras clave] Democracia, partidos políticos, movimiento obrero, movimientos sociales.

[Title] Political parties and Social Movements. Modalities and transformation of the political action during the 20th century.

[Abstract] This paper describes the transformations experienced by the relationship between political parties and social movements in the twentieth century, particularly from the constitution of mass democracy. This analysis is based on the following areas: identity affinities, the mechanisms of political participation, the existing 'institutional arrangements' and financing sources. The main hypothesis suggests that the profound transformation in the relationship between parties and movements can be explained by changes in the way the society has shaped its political identities, in the state's role in political order and in the emergence of new forms of collective action that were expressed in novel party arrangements and social movements.

[Keyword] Democracy, Political Parties, Labor Movement, Social Movements.

Iglesias, Esteban. «Partidos políticos y movimientos sociales. Modalidades y transformación de la acción política durante el siglo XX». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.º 12, pp. 11-34.

[Recibido] 12/04/12 & [Aceptado] 19/09/12

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Introducción

A lo largo del siglo xx, el vínculo entre partidos políticos y movimientos sociales se ha modificado. En efecto, en el período de la democracia de masas, a pesar de las tendencias hacia la constitución oligárquica a las que se encontraban expuestas las organizaciones, existían afinidades entre las diversas expresiones del socialismo en el campo partidario y las organizaciones que representaban los intereses del movimiento obrero. Tales afinidades tenían como punto de confluencia el proyecto político, cuyo propósito era construir una sociedad igualitaria. Además de las afinidades políticas, también, se diseñó un tipo de Estado capitalista que institucionalizó el conflicto político entre los representantes del capital y del trabajo.

Esta situación cambió cuando, a fines de la década de 1960 y comienzos de la siguiente, se modificaron las condiciones políticas, lo que signó el agotamiento de la democracia de masas. Así, se produjeron, ciertamente, transformaciones de envergadura en el plano de la sociedad, en la órbita del Estado, en la representación política y en las formas con las cuales la sociedad peticionaba sus reclamos. En este sentido, hay que destacar la emergencia y consolidación de los «nuevos» movimientos sociales, los que se agregan al repertorio de la acción colectiva, particularmente, en el terreno no-institucional y con modalidades de acción política ciertamente novedosas. Ello plasmó un profundo cambio, desanudando el vínculo entre partidos de masas y movimientos sociales que trabajosamente se había forjado durante la democracia de masas. Ahora, las nuevas relaciones tienen que organizarse sobre la base de las culturas políticas de las partes, dejando de apoyarse en las condiciones estructurales que posibilitaban la democracia de masas.

El propósito de este trabajo radica en describir el conjunto de transformaciones que experimentó el vínculo entre partidos políticos y movimientos sociales durante el siglo xx. La principal hipótesis que orienta esta indagación explica el conjunto de transformaciones por las modificaciones que se observaron en las identidades políticas que forjó la sociedad; en los «arreglos institucionales» plasmados en el reconocimiento del Estado hacia los movimientos sociales;[1] en los tipos de organización partidaria y su papel; y, finalmente, en la emergencia de «nuevos» movimientos sociales.

[1] Cabe destacar que el principal movimiento social del siglo xx fue el movimiento obrero.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. La democracia de masas como arquitectura política

La universalización del sufragio a fines de siglo XIX[2] y comienzos del XX consolidó lo que determinados autores denominan «democracia de masas». La inclusión política de un «gran número» de votantes provocó transformaciones en la estructura política de las sociedades del siglo XX. El ingreso de las «masas»[3] en el escenario público fue ciertamente novedoso, sobre todo por el tipo de participación que se asignaba a las mismas en el orden político. Ello implica que si bien las masas han participado en política, suceso atestiguado por las revoluciones que tuvieron lugar en el siglo XVIII, nunca se había consagrado una participación regular y permanente en el escenario político. Y, claro está, este tipo de participación regular de las masas como sujetos políticos ha alterado la noción misma de democracia. Para Weber, «cuando se trata de un gobierno de masas, el concepto de la "democracia" altera de tal forma su sentido sociológico, que sería absurdo buscar la misma realidad bajo aquel mismo nombre común» (Weber 1992: 704).

Entonces, ¿qué sentido asumió el sufragio universal? Ciertamente, en ese período, no podía ser concebido como un «mero procedimiento». Más bien tenía que ser entendido como el principal mecanismo de racionalización política a partir del cual la ciudadanía resuelve sus principales problemas políticos. La pregunta y preocupación que atendía el sufragio era quién tenía razón y quién era el responsable de la conducción del gobierno, en un período en que la importancia y la adhesión del «gran número» a cualquier organización política y su comportamiento «no racional» (Yannuzzi 2007) se constituyeron en un factor determinante en la conquista del poder político.

La sociedad de masas tiende a plantear la política en términos beligerantes, cuya expresión máxima se observa cuando se produce la contienda electoral. De todas maneras, no hay que perder de vista que la organización política de las masas y la disposición de «militantes» para la disputa por el poder encuentra

2 Según Von Beyme (1986), la ola democratizadora se pudo observar en Bélgica en el lapso de 1893-1919, en Dinamarca desde 1918, en Finlandia desde 1906, en Francia desde 1848 —aunque con interrupciones—, en Inglaterra e Italia desde 1918, en Noruega desde 1913, en Suecia desde 1921, entre otros casos.

3 El concepto de «masa» no alude a una clase ni a un sector en particular de la sociedad, así como tampoco hace entrar en juego el nivel de instrucción de los individuos. Más bien, implica un tipo de comportamiento psicológico, motivado por lo afectivo, cuando los individuos ingresan al campo de la política (Yannuzzi 2004). Estas masas, en un contexto de economía de mercado capitalista, experimentaron un proceso de proletarización.

en el sufragio al principal mecanismo de racionalización de la lucha política. Es preciso destacar que este mecanismo, si bien evita que la disputa entre fracciones dirigentes de organizaciones políticas llegue a una situación de guerra, no impide la emergencia de conflictos políticos de raíz social por fuera de la institucionalidad vigente o externos a la organización de masas.

2. El problema de la organización, constitución oligárquica y burocratización

El principio de organización asume una importancia particular en este período. Así, el desarrollo del mismo se verifica en diferentes ámbitos; en el Estado con la implementación de la burocracia y, en la sociedad civil, con la emergencia de organizaciones de masas ya sea mediante partidos políticos u organizaciones sindicales. El papel de la organización es importante porque, por un lado, representa una instancia de regimentación del comportamiento de las masas cuyo rasgo principal se inscribe en un tipo de comportamiento organizado en torno a la presencia de elementos no-racionales (Yannuzzi 2004) y, por el otro, incorpora su voz en el espacio público.

Entonces, la inserción del «gran número» al escenario político mostró la cara democrática del Estado al incorporar una serie de demandas provenientes de la esfera social y que previamente no tenían un carácter legítimo. Esta «relación de interioridad» del Estado con las masas (Portantiero 1983) no solo modificó la estrategia política de los dirigentes de las distintas vertientes de la izquierda, principalmente la socialista, sino que llegó a constituir una burocracia estatal cuyas dimensiones y características eran realmente inéditas. Se trata, como bien desarrolló Weber (1992), de funcionarios profesionales dotados de un saber experto y técnico. Claro está que para Weber esta tendencia a la burocratización que distingue tanto al Estado moderno como a la «empresa capitalista» no debía colonizar el ámbito de la política, reduciéndola así a pura técnica. Para Weber democracia y burocracia constituyen por definición términos opuestos. Sin embargo, en el período de democracia de masas, tanto una como otra se necesitan, siendo el «demagogo» el responsable de la conducción política de la sociedad y al cual la capa de funcionariado profesionalizado y burocrático tiene que responder.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Abordaremos, ahora, en términos teóricos, el modo en que fue planteado el principio de la organización desde el ámbito de la sociedad civil, en particular, en la constitución de partidos políticos modernos y de organizaciones sindicales. En un contexto de democracia de masas, este principio fue analizado desde una doble vía de entrada. En primer lugar, se consideró que sin organización no es posible la democracia en un período de incorporación de las masas. Y, en segundo lugar, se planteó que desde la organización emanan las fuerzas conservadoras que colocan en tela de juicio la democracia. Así, Michels entiende por organización al «[...] único medio para llevar adelante una voluntad colectiva. Por estar basada sobre el principio del menor esfuerzo, es decir, sobre la máxima economía posible de energía, la organización es el arma de los débiles en su lucha contra los más fuertes» (Michels 1984: 67). Queda expresado, entonces, que el principio de la organización constituye una necesidad cuyo propósito es el de regimentar el comportamiento político en las sociedades de masas. Así, cabe destacar que, los que más requieren de este principio, eran las masas, las que paralelamente se encuentran en pleno proceso de proletarización.

Michels (1984) será uno de los autores, aunque no el único,[4] que presentará un estudio sistemático acerca de las tendencias que tiene la organización en este período. Su estudio revela que la democracia, cuyo referente teórico era Rousseau, fue imposible en el estadio de masas; por otra parte, indica que se consolida la tendencia hacia la burocratización en las organizaciones de masas. Para demostrar ello, estudió principalmente la profunda transformación que experimentó el partido socialista alemán,[5] y, secundariamente, las organizaciones gremiales. En efecto, la importancia del estudio de Michels radicó en que la socialdemocracia alemana se presentaba como la organización política que ostentaba la bandera democrática con el objeto de instalar el socialismo. De esta manera, el autor develaba que al interior del partido predominaban otras tendencias, como la oligárquica, por lo que se podía llegar a generalizaciones tales como que la democracia —soberanía popular— constituía un imposible en este contexto político. Michels planteaba que:

4 En este marco de problemas teóricos y políticos se inscriben las teorizaciones de diversos autores, como fueron Mosca (2004), Pareto (1987), Ostrogorsky (1922) y Weber (1992).

5 Hay que notar que las menciones a otros partidos políticos como el socialismo francés o el belga no son menores, así como tampoco son escasas las referencias a las organizaciones de extracción sindical.

> [...] el estudio de las manifestaciones oligárquicas en la vida partidaria es muy valioso y muy decisivo en los resultados, si lo emprendemos en relación con los partidos revolucionarios, pues estos partidos representan —en lo que a su origen y a su programa se refiere— la negación de tal tendencia, y además han nacido sin oposición. De este modo, la aparición de los fenómenos oligárquicos en el propio seno de los partidos revolucionarios es una prueba terminante de la existencia de tendencias oligárquicas inmanentes en todo tipo de organización humana que persigue fines definidos. (Michels 1984: 57)

Desde el inicio se dejaba en claro que las *tendencias* oligárquicas de la organización fueron muy poderosas y que, en este período, encontraron un terreno más que fértil para su desarrollo. Ahora bien, ¿qué factores operaban en el desarrollo de dichas tendencias? ¿Tenían un carácter inevitable e inexorable o se dio algún tipo de participación humana en el desarrollo de las mismas? Es preciso destacar que existe una interpretación de la obra de Michels que plantea el carácter «inexorable» de las tendencias oligárquicas. Sin embargo, entendemos que es preciso matizar esta versión colocando en el análisis la dimensión política de la tendencia hacia la oligarquía que experimentaron las organizaciones de masas. De este modo, Michels habla de tres tipos de factores que activan la tendencia a la oligarquía:

1) *Factores relativos al desarrollo social*. En este punto, Michels plantea que el proceso de modernización ha implicado una tendencia a la división social y, al mismo tiempo, a la división del trabajo. Ello, al interior del partido político y de las organizaciones, se expresa en la diferenciación de papeles consagrada en la formación de un órgano ejecutivo y, también, en la constitución de una capa burocrática, integrada por un funcionariado remunerado.[6]

2) *Factores mecánicos y técnicos*. Se trata de la imposibilidad técnica del gobernamiento directo por parte de las masas mediante la modalidad de asamblea. Michels entiende que, en el período de ingresos de las masas a la política, las formas directas de gobierno así como las modalidades participativas fueron re-significadas. Ello quiere decir que han preservado su formato, pero la dinámica que se experimenta al interior de las mismas es totalmente diferente a su sentido originario. En este sentido remarca que, cuando se constituye una asamblea, la participación polí-

[6] Para la época, la remuneración que daba el partido socialista alemán a sus funcionarios era algo inédito.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

tica de sus miembros no se da en función de la deliberación política o del intercambio de ideas. Más bien lo que se impone es el principio de la demagogia, no entendido peyorativamente sino como el modo privilegiado que ha asumido la práctica política. El convencimiento se imponía por sobre lo «razonable».

3) *Factores relativos a las prácticas políticas.* Se trata del aprendizaje del arte de la oratoria por parte de los líderes al igual que de las pautas reglamentarias. En efecto, el campo de batalla política, al interior del partido, estaba dado por los estatutos partidarios y, obviamente, el que tenía pleno conocimiento de estas normas ostentaba ventaja sobre los afiliados o adherentes al partido.

Como se observa, la tendencia a la oligarquía que experimentan las organizaciones de masas se encuentra muy presente. Sin embargo, Michels abre la posibilidad para que esta tendencia asuma diferentes modalidades. Ello se encuentra expresado en el factor político que explica la tendencia oligárquica. De todas maneras, no hay que dejar de notar que la constitución de una oligarquía trae serias implicancias para la organización, de la que, para el autor, emergían las energías del conservadurismo en el ámbito político.

De esta manera, la tendencia oligárquica ponía en tela de juicio los principios identitarios de las organizaciones de masas, pues revelaba un proceso de burocratización organizacional. Ello se observa en lo que Michels denomina «flexibilidad de los principios» que identificaba a las organizaciones de masas, siendo la «burocratización» uno de los procesos de mayor relevancia en la tergiversación de los rasgos identitarios de las organizaciones. Así, el partido socialista alemán no impuso el socialismo, pero muchos de estos partidos accedieron al poder político en países con capitalismo avanzado.

En este contexto es preciso señalar que tales partidos colaboraron en el diseño de lo que se denominó Estado de Bienestar[7] o Estado Social. Se trata de un tipo particular de Estado capitalista que intervino en la esfera del mercado

[7] Para Habermas, el Estado de Bienestar alude a «[...] dos clases de fenómenos; ambos remiten al estadio avanzado del proceso de acumulación: por un lado, al proceso de concentración de empresas (el nacimiento de las corporaciones nacionales y también multinacionales) y la organización de los mercados de bienes, de capitales y de trabajo; por el otro, al hecho de que el Estado interviene en las crecientes fallas de funcionamiento del mercado de trabajo» (Habermas 1989: 49). Ello, en términos económicos, ha implicado el fin del capitalismo liberal.

con el objeto de evitar crecientes fallas en su funcionamiento. Esta injerencia del Estado en la economía tuvo como consecuencia una situación de «pleno empleo» en el mercado de trabajo. Sin embargo, lo más notable consistía en el modo que asumía el principal «arreglo institucional» en la etapa de posguerra: la institucionalización del conflicto político entre los factores «capital» y «trabajo». Ciertamente existió un compromiso entre clases sociales basado en que los empresarios aceptaban la legalización de los sindicatos por parte del Estado y los sindicalistas respetaban la existencia de la propiedad privada. Ello implicó la institucionalización del principal conflicto político en el período de ingreso de las masas a la política, que para Offe constituía «[...] la más importante fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas» (1992: 371).

En este período recordemos que se había expandido un concepto de democracia que reconoce en Rousseau su principal referente teórico. Es decir, se difundió en la sociedad la idea de la práctica de la democracia directa en un período en que las masas se incorporaron a la política. Dicha posibilidad fue descartada, en principio, por los autores más importantes de comienzos de siglo XX —Mosca, Pareto, Michels, Ostrogorsky y Weber. Así, Michels planteó que lo que se asemejó más a un ideal democrático fue la práctica del bonapartismo. En efecto, desde una perspectiva realista de la política, planteaba que este fue un régimen político que se apoyó en el credo de la soberanía popular con el objeto de marcar la desigualdad específica entre gobernantes y gobernados. Michels sustentó que:

> [...] el bonapartismo es la teoría del dominio individual originado en la voluntad colectiva, pero que tiende a emanciparse de esa voluntad y volverse, a su turno, soberano. En su pasado democrático encuentra una defensa contra los peligros que pueden amenazar su presente antidemocrático. En el bonapartismo, la ley de César (como dijo un testigo de los últimos años del Segundo Imperio) se transforma en un órgano regular de la soberanía popular. Será la democracia personificada: la nación hecha hombre. Es la síntesis de dos conceptos antagónicos: la democracia y la autocracia. (Michels 1984: 18-19)

En relación con este tema, el autor agrega que tanto en los partidos políticos como en los gremios democráticos las «multitudes» encontraron un suelo fértil en la práctica bonapartista.

Con respecto a las organizaciones partidarias, se trata de partidos ciertamente modernos que llevaban como marca distintiva el haber surgido en la

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

sociedad civil y, consecuentemente, por afuera del Parlamento. A diferencia de los partidos de notables, cuyo origen era intraparlamentario, las organizaciones de masas tenían un programa político, el que hundía sus raíces en los principios identitarios de la organización y que, al mismo tiempo, marcaba su dinámica política. En términos organizativos, la socialdemocracia alemana presentaba una estructura piramidal en cuya base se encontraban los simpatizantes, continuaba con los afiliados, luego la capa burocrática y, finalmente, el comité ejecutivo de la organización.

Cabe destacar que la figura de la afiliación no remitía al significado que en la actualidad se le atribuye a la misma. Por cierto, la afiliación implicaba que el miembro de la organización partidaria exprese públicamente su compromiso político con el partido y, además, que contribuya monetariamente para su financiamiento (Abal Medina 2004). Al mismo tiempo lo imponente de los partidos socialistas era las cantidades de afiliados que presentaban, cifras que vistas en perspectiva son, realmente, envidiables. Pero también eran necesarias para un tipo de organización que contenía rasgos militares y jerárquicos y que tenía como propósito no solo acceder al gobierno sino, más bien, modificar la sociedad desde sus cimientos, hacer la revolución por la vía democrática.[8] Las tareas de los afiliados tenían un carácter diverso, y consistían en mantener el funcionamiento de los locales partidarios en los que se juntaban con el objeto de discutir sobre la orientación partidaria pues, además y principalmente, era el ámbito en el que se elegían a los delegados y representantes. En la movilización de esta monumental estructura organizacional, los afiliados no solo debían participar de la vida partidaria sino que se comprometían a cumplir diversas tareas que tenían como propósito la inserción del partido en la sociedad.[9]

Ahora bien, en el vínculo entre partidos socialistas y organizaciones gremiales se pueden consignar diferentes niveles de interacción. En primer lugar, la

8 Cabe reseñar que esta fue la táctica más difundida del socialismo desde el período de la II Internacional Socialista (1889-1917). Si bien Marx había muerto, la influencia de Bernstein y Engels fue notable en la estrategia política de las diferentes corrientes del socialismo. En este sentido, la posición de Bernstein se impuso; incluso, ya en 1895, Engels escribía en el prefacio al libro de Marx *La lucha de clases en Francia* (1973 [1850])que la burguesía le había dado al proletariado el instrumento poderoso: el sufragio universal. Así, Engels indicó que la estrategia política de la socialdemocracia debía consistir en la participación electoral y sugería que se deje lado el enfrentamiento directo con el Estado.

9 Entre las cuestiones más relevantes se pueden consignar: *i)* trabajar de forma permanente y constante en la apertura de los locales partidarios; *ii)* garantizar el funcionamiento de la imprenta; y, sobre todo, *iii)* difundir el programa partidario en el seno mismo de la sociedad civil.

necesidad de lograr innumerables adhesiones, principalmente, la de los miembros de los gremios con el objeto de llegar al socialismo. En segundo lugar, la dimensión relativa al financiamiento. Ello es fundamental pues, si bien existían contribuciones personales, el financiamiento por parte de los agrupamientos sindicales era el más relevante. En tercer lugar, según Eley (2003), las afinidades políticas entre partidos socialistas y agrupamientos sindicales podían medirse, en buena medida, por el grado de cercanía en la colaboración que habían prestado las organizaciones partidarias en la constitución de los dichos agrupamientos sindicales.[10]

Estas afinidades políticas entre partidos y agrupamientos sindicales permitieron que dirigentes de extracción sindical influyeran en la estrategia de construcción política de la organización partidaria, que se participe del gobierno en el caso en que el partido gane las elecciones y que los dirigentes de extracción sindical ocupen cargos gubernamentales. Claro está que los vínculos entre organización partidaria y agrupamiento sindical eran complejos, destacándose la cercanía de su lazo y las afinidades políticas en sus principios identitarios.

3. La transformación de la democracia y la modificación del vínculo entre partidos y movimientos sociales

Factores de diversa naturaleza han operado en el vínculo entre partidos y movimientos sociales, lo que modifica el modo en que se concibe la política así como las formas prácticas que esta asume en las organizaciones partidarias, los agrupamientos sindicales y que, colateralmente, posibilitaron la emergencia de «nuevos movimientos sociales».

A fines de la década de 1970, en las sociedades capitalistas avanzadas se detectaron transformaciones que pusieron en tela de juicio la estructura política de la sociedad. Así, en el plano del Estado existieron problemas relativos al crecimiento económico —inflación, crisis fiscal, desempleo, entre otros— y,

10 Según Eley, en la constitución de federaciones sindicales nacionales fueron importantes los partidos socialistas. Así, en España, el Partido Socialista se fundó en 1879 y en 1888 se creó la Unión General de Trabajadores de España. De forma similar ocurrió en Alemania con el partido socialista alemán fundado en 1875 que creó en 1891 la Comisión General de Sindicatos libres; en Italia, donde el Partido Socialista creado en 1892 formó la Confederación General de Trabajadores de Italia; en Suecia, el Partido Socialista se constituyó en 1889 y formó en 1898 la Confederación Sindical, etc. En este esquema, como se sabe, la excepción es Gran Bretaña, que formó en 1868 el Congreso de los Sindicatos y luego el Partido Laborista en 1900.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

al mismo tiempo, se registraron modificaciones en el funcionamiento y regulación del mercado de trabajo. En este sentido, se consolidó una tendencia que marcó el crecimiento del «sector servicios» en detrimento del sector secundario e industrial de la mano de obra (Offe 1992). De todas maneras, el punto más destacado se relacionó con el desplazamiento del Estado en el orden político. En efecto, la centralidad que había ganado entonces ahora se perdió, y, los requerimientos de competitividad que exigía la nueva globalización económica fueron cumplidos por la esfera del mercado.

En la dimensión de la representación política también se registraron transformaciones de envergadura. Bernard Manin (1998), en una obra ya clásica, planteó que en la década del setenta del siglo xx asistimos a una «metamorfosis de la representación política», la que no puede equipararse a una crisis sino, más bien, a una transformación de largo plazo que remite al modo en que se constituyen las identidades políticas. Para Manin, lo que se modificó fue el sentido que asumieron las dimensiones que definían la representación política: las elecciones, la autonomía de los representantes, la libertad de la opinión pública y la deliberación.

Entre estas tendencias se destaca la volatilidad del voto, la heterogeneidad en la oferta electoral, entre otras, las que dieron cuenta de un nuevo contexto político y cuyo rasgo principal se evidenció en la creciente autonomía por parte del representante respecto del representado.[11] Pero ello no es todo. En realidad, lo que detectó Manin fue que los líderes no solo ganaron autonomía, sino más bien construyeron las identidades políticas desde su actuación en los medios audiovisuales de comunicación. Esta novedad inclina el fiel de la balanza de la representación sobre una institución desde arriba por medio del liderazgo en detrimento de la canalización de intereses, demandas y expectativas que se localizan en la sociedad (Pousadela 2006). Estos cambios en la representación política terminaron configurando lo que Manin denomina una verdadera «democracia de audiencia», en la que el comportamiento ciudadano se organiza en torno a impulsos y reacciones frente a líderes políticos cuyas imágenes aparecen en los medios audiovisuales de comunicación.

[11] Para Manin (1998) en el período anterior, denominado por él «democracia de partidos», la representación política tenía como principal referencia a los partidos políticos, los que a su vez, remitían a la estructura de la sociedad. Es decir, había partidos obreros que representaban a los obreros, había partidos que representaban a la clase media y había partidos conservadores que representaban a la clase alta.

4. «Nuevos» formatos partidarios y «nuevos» movimientos sociales

La sociedad y su comportamiento político se transformaron, ocasionando así modificaciones en los principales elementos que organizan el régimen político. Ello se dio concretamente en las organizaciones partidarias y, al mismo tiempo, generó nuevas expresiones de protesta en referencia a los «nuevos movimientos sociales».

Con respecto a los partidos políticos, la primera piedra de esta tendencia, que se extiende hasta la actualidad, ha sido tirada por Kirchheimer[12] (1980) con la formulación del partido «atrapa todo» o «*catch-all-party*». Lo cierto es que la «lógica atrapa todo» emergió en la arena partidaria y de ahí se ha expandido y fortalecido, no pudiendo ser eludida por posteriores formatos partidarios como el «profesional-electoral» de Panebianco (1990) o el «partido cartel» de Katz & Mair (2004).

Ciertamente, con el partido «atrapa todo» se evidenció una serie de tendencias de las que no podrán escapar los posteriores formatos partidarios. En primer lugar, la organización partidaria asumiría la forma de agencia electoral. Este no es un rasgo novedoso ya que los partidos de masas eran agencias electorales pero, al mismo tiempo —y fundamentalmente— cumplían otras funciones, como la de la integración de los individuos en la sociedad o la de formar y seleccionar el personal político que llamaría cuando se acceda al poder. Desde la teorización de Kirchheimer, el modelo de «agencia electoral» regirá la orientación y el formato de los partidos políticos, constituyéndose en su componente exclusivo. En segundo lugar, se observaría que la tendencia hacia la desconexión con la sociedad civil permeaba el vínculo de la organización partidaria con las corporaciones y, también, orientaba la búsqueda de financiamiento en la órbita estatal.[13]

12 En 1966 se edita *El camino hacia el partido de todo el mundo* de Kirchheimer.

13 Para una lectura crítica de los partidos como agencias electorales en América Latina puede consultarse Teach (1993). En términos generales se plantea que estos formatos partidarios surgen en un contexto de crisis económicas y quiebra de los Estados de compromiso. En dicho contexto, el partido «atrapa-todo» es la expresión de una crisis política, ocasionando mayores problemas de representación que los acostumbrados en las sociedades capitalistas avanzadas.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Este primer formato partidario fue el que comenzó a coexistir con el clásico partido de masas. Ahora bien, ¿qué rasgo distintivo presentaba el partido «atrapa todo»? En primer lugar, Kirchheimer —a diferencia de Duverger— señala que el partido de masas constituye una etapa del desarrollo de las organizaciones políticas. En segundo lugar, a diferencia del partido de masas que tenía una base clasista, el partido «atrapa todo»[14] tiene el propósito de apuntar al conjunto de la población y no a una parte de ella. Lo más relevante de esta transformación radica en que este tipo de partido no se referencia ni se identifica, así como tampoco representa ningún sector de la sociedad en particular. Políticamente, su rasgo distintivo radicaba en el «llamamiento casi ilimitado a toda población». Este «llamamiento» a toda la población tiene consecuencias con el vínculo que había construido el partido de masas con los agrupamientos sindicales. En Kirchheimer esto aparece tematizado bajo la forma de grupos de interés y señala que el tipo de integración de las organizaciones sindicales y de los electores tenía un carácter *limitado*. Ahora, estas organizaciones han ganado independencia, «[...] en lugar de una estrategia común para un fin común existe ahora una evaluación de servicios limitados que pueden ser prestados cuando siguen siendo provechosos para ambas partes» (Kirchheimer 1980: 340).

Sin embargo, Kirchheimer nunca imaginó ni supuso que el intento de captar electoralmente diversas capas de la población podría tener la dimensión que posee en la actualidad. Indudablemente, para este autor existían limitantes decisivos que se vinculaban con la cultura política y con los principios identitarios de los partidos políticos más importantes de Europa, por ejemplo, la democracia cristiana italiana presentaba como problema apelar con éxito a los sectores anticlericales de la sociedad italiana.

> Aunque el partido no puede esperar alcanzar todas las capas electorales, sí puede esperar racionalmente conseguir más votos en todas aquellas cuyos intereses no entren en una colisión tan fuerte que todo intento de ganárselas esté al mismo tiempo condenado de antemano al fracaso, o encierre el peligro de su autodestrucción. (Kirchheimer 1980: 332)

El partido «profesional electoral» del que nos habla Panebianco constituye una versión amplia del partido «atrapa todo». Para este autor se produjeron dos modificaciones políticas que impactaron en la organización partidaria: la

[14] Para el autor, los ejemplos clásicos de «partidos de todo el mundo» se encuentran en Estados Unidos y Gran Bretaña.

emergencia de especialistas en comunicación política y la utilización de encuestas de opinión pública tanto para la selección de candidatos como para la elaboración del programa político de los líderes. Ciertamente, ello ha modificado de forma definitiva las características que tenía el partido de masas. Así, la capa burocrática, cuyo papel principal era difundir el programa partidario e intentar vincular al líder con sus seguidores, ha sido reemplazada por la presencia de expertos en comunicación política, los que elaboran el programa político de acuerdo con las orientaciones ciudadanas gracias a la difusión de diversos instrumentos de medición de la opinión pública. Con estas nuevas organizaciones, la relación estrecha entre partido y movimiento asume mayor distancia, desanudándose y, asimismo, revelando la artificialidad del vínculo. En este sentido, el principal escollo para construir este vínculo se debe a que el partido no tiene un «clivaje social» al cual representar, estando supeditado a la permanente construcción de las identidades políticas por parte del accionar político de los líderes. En cierto sentido se trata de organizaciones políticas más débiles, menos institucionalizadas, que incluso con cualquier crisis política pueden ser arrasadas.

Estas tendencias políticas se hallan aún más definidas en el «partido cartel», un tipo de organización que se autonomiza completamente de la sociedad civil, que privilegia su vínculo con el Estado para su financiamiento y establece relaciones de cooperación con los restantes partidos con representación parlamentaria para perpetuarse en el poder político.[15] Estas tendencias, vistas en su conjunto, merecen, para Katz & Mair, que el concepto de democracia sea re-significado si resulta ser cierto que en el período anterior la democracia ha significado un modo particular en que la sociedad civil controlaba a la sociedad política a partir de la petición de sus reclamos. En este sentido, para Katz & Mair la dimensión normativa de la democracia y de la representación debiera ser revisada. ¿Qué representan este tipo de partidos? ¿A quiénes representan? ¿Cuál es su papel en los regímenes democráticos actuales? El partido «cartel» no pretende representar intereses ni ser correa de transmisión de los elementos presentes en la sociedad civil, más bien, su principal ámbito de acción es la esfera estatal.

[15] Las características distintivas de este formato partidario son: *i)* los objetivos de sus políticas: acotadas y limitadas, no buscan cambiar la sociedad, sino que el político continúe en el cargo; *ii)* patrón de competencia partidaria: existe un interés mutuo entre los competidores de evitar el surgimiento de nuevas organizaciones partidarias; *iii)* fuente de financiamiento: pasa a ser el Estado, ya no es más la sociedad civil o el agrupamiento sindical; y, *iv)* pertenencia partidaria: la diferencia entre miembros y no-miembros de la organización se desdibuja.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Las transformaciones acaecidas en los formatos de las organizaciones partidarias y en el comportamiento político de la sociedad explican la aparición de otras formas de la acción política bajo la modalidad de la acción colectiva. Así, se constituyeron nuevos movimientos sociales —pacifismo, ecologismo, feminismo, el movimiento gay, entre otros—, que surgieron a fines de la década de 1960 y comienzos de la siguiente y que mostraron diferencias notables con las organizaciones que representaban los intereses del mundo del trabajo.[16]

En sus inicios, estos movimientos estaban integrados, en su mayoría, por sectores medios de la sociedad que no se encontraban excluidos políticamente y que a pesar de ello protestaban. En dicho momento, estas características originaron que los cientistas sociales se preguntasen al menos dos cuestiones: ¿quiénes son los que protestan?, y ¿por qué protestan los que protestan?[17] Será Offe (1992) el que mayor esfuerzo realizó para diferenciar las lógicas de acción política de los «nuevos» movimientos sociales respecto del ya clásico movimiento obrero. En tal sentido, señaló que en los movimientos sociales se puede vislumbrar un nuevo «paradigma político», pues estos no dependen de los recursos —políticos ni de financiamiento— de los partidos políticos; también, señaló que los temas, su lógica de acción política y los códigos políticos establecidos —derecha e izquierda— dan cuenta de la emergencia de una nueva forma de hacer política que está prosperando desde el seno mismo de la sociedad civil.

Habermas no compartía el excesivo optimismo político que depositó Offe en el papel transformador de los movimientos sociales. Sin embargo, sí se acercaba a su diagnóstico acerca de la crisis del Estado de Bienestar. En dicha perspectiva, Habermas (1989) sugiere que «[...] no se trata primariamente de compensaciones que pueda ofrecer el Estado Social, sino de la defensa y restauración de las formas de vida amenazadas o de la implantación de nuevas formas de vida. En una palabra, los nuevos conflictos se desencadenan no en torno a *problemas de distribución*, sino en torno a cuestiones relativas a la *gramática de*

16 La argumentación teórica sobre la «novedad» de los movimientos sociales no es unívoca; incluso, muchas veces, ha sido deficitaria e insatisfactoria. Sí es cierto que presentan rasgos novedosos con respecto a su constitución identitaria, al modo en que se concibe la acción política, al vínculo con el Estado y los partidos políticos.

17 Nos concentraremos en la perspectiva identitaria de los movimientos sociales. No se desconoce el enfoque de la movilización de recursos cuya vertiente política encuentra a Tarrow (1997, 1999), Tilly (1990, 2000), Mac Adam, McCarthy & Zald (1999) entre sus principales referentes. Para un análisis de las diferencias entre las perspectivas identitarias y de la movilización de recursos puede consultarse Iglesias (2008).

las formas de vida» (Habermas 1989: 556). De acuerdo con ello, la existencia de nuevos conflictos políticos remitía a los derechos humanos, la calidad de vida, la igualdad de derechos y la autorrealización individual.

En este contexto político Habermas —a diferencia de Offe— planteó la existencia de «nuevos potenciales de protesta» entre los que se pueden distinguir identidades políticas «ofensivas» como la del movimiento feminista y «defensivas» de ámbitos comunicativos ya conquistados como los derechos laborales y que se encuentran en tela de juicio con la implementación de políticas públicas ortodoxas.

Sin embargo, no hay que dejar de notar la excesiva carga normativa en el papel político que le asigna Offe a los movimientos sociales en las democracias contemporáneas. Esto no es compartido por quien ha sido el pionero en lo que respecta a la conceptualización de los movimientos sociales. En efecto, Touraine (1995) plantea que un movimiento social se define por tres principios: *i)* constitución identitaria que se corresponde con la construcción de un «nosotros»; *ii)* la identificación de un oponente; y *iii)* forjar un proyecto o principio de totalidad. Cabe destacar, por un lado, que estos tres principios actúan articuladamente, y, por otro lado, que es frecuente encontrar en la acción colectiva de identidades políticas la presencia del primer y segundo principio y no el tercero. En efecto, la constitución de un movimiento social debe ser equiparada, conceptualmente, al término «clase social». A raíz de ello, para Touraine existen diferentes niveles de acción colectiva: el de la organización social, el institucional y el de la historicidad. Esta es propia de la acción de movimientos sociales en un campo específico de acción histórica.

Operada la desarticulación histórica entre organizaciones partidarias y agrupamientos sindicales, y consolidados los movimientos sociales en las democracias del capitalismo avanzado, hay que destacar un importante desplazamiento. En este sentido, la acción política de los movimientos sociales no se da en el terreno institucional sino, más bien, por afuera de las instituciones. Ello, si bien es cierto que fue señalado por los teóricos de los movimientos sociales, ha sido desarrollado extensamente por Cohen & Arato (2000), quienes elaboran una teorización sistemática sobre la «sociedad civil». Para estos autores la sociedad puede ser explicada a partir de diferentes esferas de

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

interacción social.[18] Así, la esfera gubernamental, la sociedad civil y la sociedad económica son las más relevantes, y presentan rasgos distintivos en sus formas de acción política. De esta manera, para Cohen & Arato, en la sociedad política y en la sociedad económica los actores participan de forma directa en el poder del Estado y en el de la producción económica, «[...] a los cuales procuran controlar y manejar» (Cohen & Arato 2000: 9). Sin embargo, los diversos elementos que integran la sociedad civil no están relacionados con la conquista del poder sino, más bien, «[...] con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural. Tal papel político es inevitablemente difuso e ineficaz» (Cohen & Arato 2000: 9).

De esta perspectiva se desprenden algunas implicancias teóricas. En primer lugar, existe una preocupación por responder uno de los principales interrogantes en las sociedades democráticas del siglo xx: ¿cuál es el terreno de la política?, y, en particular, ¿desde qué ámbito —sociedad política, civil o económica— se puede lograr la difusión del principio de igualdad en este tipo de sociedades? Obviamente, para Cohen & Arato la esfera de la sociedad civil es el principal ámbito de la acción política en las democracias actuales. Ello es en parte considerado de esta manera ya que asumen como cierto el diagnóstico de Habermas acerca de la crisis del Estado de Bienestar. Así, para Habermas, en

> [...] las sociedades avanzadas de Occidente se han desarrollado durante los dos últimos decenios conflictos que en muchos aspectos se desvían de los patrones que caracterizan al conflicto en torno a la distribución, institucionalizados por el Estado social. Ya no se desencadenan en los ámbitos de la reproducción material, ya no quedan canalizados a través de partidos y asociaciones y tampoco pueden apaciguarse en forma de recompensas conformes al sistema. Los nuevos conflictos surgen más bien en los ámbitos de la reproducción cultural, la integración social y la socialización; se dirimen en forma de protestas sub-institucionales y, en todo caso, extraparlamentarias; y en los déficit subyacentes a esos conflictos se refleja una cosificación de los ámbitos de acción estructurados comunicativamente a la que ya no se puede hacer frente a través de los medios dinero y poder. (Habermas 1989: 555-556)

De este diagnóstico se desprende, como lo vimos antes, un nuevo patrón de acción política que, para Habermas, se dirige a los derechos humanos, la calidad de vida, la participación política, la igualdad de derechos y la autorrealización

[18] «Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública» (Cohen & Arato 2000: 8).

individual. Estos conflictos han sido producto de lo que este autor denomina «colonización del mundo de la vida», un fenómeno político, sistemático, donde el accionar del Estado, a través del poder administrativo, terminó transformando al «ciudadano» en un «cliente» que paga impuestos en el ámbito político y en un «consumidor» en la esfera privada.

No obstante, este proceso político marca un problema relevante: si el Estado no pudo superar los problemas relativos a la desigualdad —económica, cultural y social— en las sociedades democráticas ¿qué recurso político sería capaz de saldar estos déficit? Para Habermas, será el recurso de la «solidaridad» con el mecanismo del «entendimiento» el que se encuentra en condiciones de enmendar en parte estos problemas. La acción política desinteresada —en términos partidarios— de la ciudadanía en la esfera pública es lo que posee mayor pertinencia para Habermas y Cohen & Arato. Ahora bien, se trata de un poder que se maneja mediante la «influencia» y no bajo la lógica del control directo, tal como operaban el poder administrativo y el dinero. Esta característica «difusa» del poder debe dirigirse hacia el Estado para que los gobernantes le den forma de ley con el objeto de que sea obligatorio para toda la sociedad. En este esquema de análisis, los movimientos sociales cumplen un papel fundamental pues constituyen el costado ligero del cambio político.

Como se observa, las perspectivas que han teorizado sobre los movimientos sociales y el papel de la sociedad civil en las sociedades del siglo XX han hecho contribuciones interesantes en lo que respecta a la transformación del vínculo entre partidos políticos, agrupamientos sindicales y movimientos sociales. En este sentido, los movimientos sociales no exigen ni pueden «representar» a la ciudadanía; más bien, plantean el problema de autonomía tanto de los partidos políticos como de la esfera estatal. Este planteamiento tiene un fundamento histórico ya que el Estado y los partidos políticos se han vuelto organizaciones autorreferenciales que terminaron privilegiando la continuidad de sus principales dirigentes políticos en el ejercicio del poder. Evidentemente, la tendencia a la burocratización ha sido tan necesaria como implacable. La dimensión del poder ha tergiversado los principios identitarios de las organizaciones políticas. Así, visto desde esta perspectiva, fueron entendibles los temores de los movimientos sociales a integrarse, institucionalmente, a los regímenes políticos.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

De todas maneras, habría que equilibrar y actualizar esta preocupación teórica que se inscribe históricamente en los años previos a la crisis de los Estados de Bienestar en Europa. El estudio de experiencias políticas concretas muestra que para los movimientos sociales no resulta menos riesgoso su contacto con el Estado que con partidos políticos que accedieron al gobierno y cuyo estilo político se organiza en torno a la construcción de enemigos.[19] Los autores que inscriben su perspectiva en la teoría de los movimientos sociales suelen plantear que el contacto entre esfera gubernamental o Estado y movimientos sociales fomenta procesos de burocratización, cooptación o colonización política, provocando así una tergiversación de los principios identitarios que los originaron.

En perspectiva histórica, cabe destacar que tanto el Estado como los movimientos sociales, en diferentes etapas, han colaborado con los procesos de integración social. Así, las iniciativas estatales generaron integración social y los movimientos sociales, mediante la protesta o implementación de programas gubernamentales, pueden también generar procesos e instancias y similares, aunque en menor escala. Es nuestro parecer que el mayor peligro radica, entonces, no en los puntos de contacto que los movimientos pueden tener con el Estado, sino, más bien, en la vinculación con partidos en el gobierno cuyo líder plantee la política bajo la lógica de la enemistad. La defensa a ultranza de un gobierno por parte de los movimientos sociales cuya forma de hacer política consiste en la construcción de enemigos conlleva el riesgo de poner en tela de juicio su identidad política. Esto puede darse cuando el partido en el gobierno se encuentra en una cruzada política con determinados actores políticos y/o corporaciones, y, si el movimiento social no tiene fortaleza, quedaría, sin dudas, expuesto en la batalla política instalada por el partido en el gobierno.

Entendemos que este es un problema relevante respecto del vínculo entre partidos políticos y movimientos sociales, ya sean agrupamientos sindicales u organizaciones que inscriben su accionar en movimientos sociales. Desanudado el vínculo entre partidos de masas y organizaciones sindicales de masas, queda pendiente la respuesta acerca de cuál es el terreno y el modo en que las sociedades democráticas pueden ser más igualitarias.

[19] Para un análisis comparado entre Argentina y Brasil puede consultarse Iglesias & Di Filippo (2011).

Conclusiones

El siglo xx da cuenta del grado de afinidad, tensión y versatilidad que asumieron las vinculaciones entre partidos políticos y movimientos sociales en sus distintos ámbitos. A pesar de esta complejidad, es posible estilizar dos tipos de vínculos a lo largo del período. Así, durante la democracia de masas se observó una relación organizada en torno a afinidades políticas y culturales que encontraba en el proyecto político de construir una sociedad igualitaria su principal punto de apoyo. Se trataba de organizaciones de masas, ya sean partidos u organizaciones sindicales, las que tenían como propósito —al menos en términos identitarios— no solo acceder al poder político sino cambiar la sociedad desde sus cimientos. Este esquema de funcionamiento político fue el más duradero a lo largo del siglo xx y, también, el más exitoso.

Posteriormente, las condiciones políticas cambiaron y este tipo de vínculo se vio modificado. La mutación que experimentó el comportamiento político de la sociedad y los nuevos arreglos institucionales impactaron en los formatos partidarios dando lugar a la consolidación de «nuevos movimientos sociales». Este contexto político se caracteriza por la existencia de organizaciones partidarias ya desligadas de la sociedad civil y básicamente autorreferenciales. Con ello la aparición de movimientos sociales, novedosos respecto del modo en que se organizaba el movimiento obrero, iluminó un terreno de acción política que había sido descuidado en el período de la democracia de masas, la arena no institucional y la esfera pública. En efecto, la acción política cambió de sentido; ahora las fuerzas políticas, principalmente los movimientos, se orientan por la lógica de la influencia, la que se constituye políticamente en la esfera pública y que espera que las iniciativas estatales la promulguen y efectivicen teniendo carácter obligatorio para toda la sociedad.

Referencias bibliográficas

Abal Medina, Juan (h)

2004 *La muerte y resurrección de la representación política*. Buenos Aires: fce.

Cohen, Jean & Andrew Arato

2000 *Sociedad civil y teoría política*. México d. f.: fce.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Eley, Geof

2003 *Un mundo que ganar. Historia de la izquierda en Europa (1850-2000)*. Barcelona: Crítica.

Habermas, Jürgen

1989 *Teoría de la acción comunicativa*. Buenos Aires: Taurus.

Iglesias, Esteban

2008 «Política y protesta. Visiones comparadas de la acción colectiva». En: Fernández, Arturo & Cecilia Lesgart (comps.). *La democracia en América Latina. Partidos políticos y movimientos sociales*. Rosario: Homo Sapiens.

2011 «Los movimientos sociales bajo el gobierno de Lula Da Silva: entre la construcción del proyecto político y la institucionalización del diálogo político». *Revista saap*, 5(1): 131-156. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v5n1/v5n1a05.pdf> (última consulta: 9/10/12).

Iglesias, Esteban & Marilé Di Filippo

2011 «Los Sin Tierra y los Sin Trabajo en Brasil y Argentina durante los gobiernos de Lula Da Silva y de Néstor Kirchner. Un análisis de los procesos de institucionalización de los movimientos sociales». *Revista Espacio Abierto*, 20(3): 441-464. Zulia.

Katz, Richard & Peter Mair

2004 «El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos». *Zona Abierta*, 108-109: 9-42. Madrid.

Kirchheimer, Otto

1980 «El camino hacia el partido de todo el mundo». En: Lenk, Kurt & Franz Neumann (eds.). *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Barcelona: Anagrama.

Manin, Bernard

1998 *Los principios del gobierno representativo.* Madrid: Alianza.

McAdam, Doug; Jhon McCarthy & Mayer Zald

1999 *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales.* Madrid: Istmo.

Marx, Carlos

1973 [1850] *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850.* Buenos Aires: Claridad.

Michels, Robert

1984 *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.

Mosca, Gaetano

2004 *La clase política*. México d. f.: fce.

Offe, Claus

1992 *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas de futuro*. Madrid: Alianza.

Ostrogorsky, Moisés

1922 *Democracy and the organization of political parties*. Nueva York: Mc Millan & Co.

Panebianco, Angelo

1990 *Modelos de partido*. Madrid: Alianza.

Pareto, Vilfredo

1987 *Los sistemas socialistas.* Madrid: Alianza.

Portantiero, Juan Carlos

1983 *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Grijalbo.

Pousadela, Inés

2004 «Los partidos han muerto. ¡Larga vida a los partidos!». En: Cheresky, Isidoro & Jean-Michel Blanquer (comps.). *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Rosario: Homo Sapiens.

2006 *Que se vayan todos. Enigmas de la representación política*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Tarrés, María Luisa

1992 «Perspectivas analíticas en la sociología de la acción colectiva». *Revista Estudios Sociológicos* 10(30): 735-757. México d.f.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Tarrow, Sidney

1997 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

1999 «Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales». En: McAdam, Doug; John McCarthy & Mayer Zald (comps.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.

Tcach, César

1993 «En torno al *Catch All Party* latinoamericano». En: Garreton, Manuel (comp.). *Los partidos y la transformación política en América Latina*. Santiago: flacso. Disponible en: <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1993/libro/000576.pdf> (última consulta: 22/3/12).

Tilly, Charles

1990 «Modelos y realidades de la acción colectiva popular». *Zona Abierta*, 54/55: 167-195. Madrid.

2000 «Acción colectiva». *Apuntes de investigación* 4(6): 9-32. Buenos Aires. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/59967244/Tilly-Charles-Accion-colectiva> (última consulta: 9/11/12).

Touraine, Alain

1995 *La producción de la sociedad*. México d. f.: unam.

Von Beyme, Klaus

1986 *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Siglo xxi.

Weber, Max

1992 *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México d. f.: fce.

Yannuzzi, María de los Ángeles

2001 «Las aporías de la democracia. Robert Michels y su crítica a la socialdemocracia alemana». *Revista Temas y debates*, 4(5). Rosario.

2004 «El mito democrático. Un análisis de los componentes no-racionales de la conducta política». *Revista Temas y Debates*, 8(8). Rosario.

2007 Democracia y sociedad de masas. *La transformación del pensamiento político moderno*. Rosario: Homo Sapiens.

[Sobre el autor]

Esteban Iglesias

Argentino. Desde 1999 es docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente es profesor adjunto de la asignatura Sociología Política del ciclo superior de la carrera. Es Magíster en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. En la actualidad se desempeña como Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Tiene publicaciones nacionales e internacionales.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Partidos de gobierno en la era posneoliberal: paradigmas antagónicos y límites para una agenda de izquierda en América del Sur. Los casos del Frente Amplio, Alianza País y el Frente para la Victoria

Adriana Gallo
<doctoraag75@hotmail.com>
CONICET
Argentina

Julieta Bartoletti
<julieta.bartoletti@gmail.com>
CONICET
Argentina

[Resumen] En los últimos años se ha visto el auge y expansión de movimientos y partidos de izquierda en América Latina, emergidos como una alternativa renovadora y viable a la cosmovisión neoliberal propia de la década de 1990. Este análisis se centrará en tres casos específicos, teóricamente procedentes de distintos modelos de recomposición política: el Frente Amplio de Uruguay, caracterizado como fuerza institucionalista; Alianza País de Ecuador, ubicada dentro del tipo rupturista; y el Frente para la Victoria de Argentina, generalmente identificado como caso intermedio. Así, se pondrá de relieve no tanto las divergencias entre ellos, sino la discordancia entre la aplicación de un modelo de quiebre con el neoliberalismo, y una transformación que recoja las banderas tradicionales de la izquierda.

[Palabras clave] Giro a la izquierda en América del Sur, modelos de recomposición política, partidos de gobierno posneoliberales.

[Title] Parties in office in the post neoliberal era: antagonic paradigms and limits to a leftist agenda in South America. The cases of Frente Amplio, Alianza País and Frente para la Victoria.

[Abstract] Since the beginning of the XXIst century there has been an expansion of leftist movements and parties in Latin America, which have emerged as a viable and refreshing alternative to the neoliberal paradigm of the 90s. Our research will focus on three specific cases of party organization of each model: FA of Uruguay, characterised as institutionalist; Alianza País of Ecuador, deemed rupturist; and PJ/FPV of Argentina, generally identified as an ambivalent case. We tried to highlight, instead of the differences among them, the divergence between the implementation of an alternative model to the neoliberal paradigm, and a transformation that includes the leftist traditional banners.

[Keyword] Turn to the left in South America, Political Resetting Models (Rupturist and Institutionalist), Post neoliberal Parties.

Gallo, Adriana & Julieta Bartoletti. «Partidos de gobierno en la era posneoliberal: paradigmas antagónicos y límites para una agenda de izquierda en América del Sur. Los casos del Frente Amplio, Alianza País y el Frente para la Victoria». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.° 12, pp. 35-69.

[Recibido] 8/9/12 & [Aceptado] 1/10/12

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Introducción

En los últimos tiempos, uno de los objetos de análisis privilegiados en nuestra disciplina ha sido la llamada «oleada progresista», «giro a la izquierda» o «marea rosada» en América Latina. Ello está referido al ascenso al poder de partidos autoconsiderados de izquierda o centroizquierda, tras el fracaso del modelo neoliberal de la década de 1990. Estas fuerzas políticas (que aquí denominaremos simplificadamente «posneoliberales»), con sus diferencias, tuvieron como principales desafíos la recuperación de la centralidad del Estado en la vida política, revirtiendo el proceso generado con las reformas neoliberales (Alegre 2010, Borón 2008, Lanzaro 2008, Murillo 2005, Moreira 2007) y, al mismo tiempo, la profundización del canon democrático (Chávez et ál 2008: 49), tanto en lo concerniente a los partidos políticos, como a los actores —nuevos y viejos— de la sociedad civil.

Durante la década pasada, el debate consistía básicamente en determinar si se trataba de dos izquierdas[1] (una, moderada e institucionalizada,[2] y otra populista, movimientista y rupturista[3]); múltiples izquierdas (agrupando a las fuerzas partidarias en un *continuum* según la radicalidad de su posicionamiento y el carácter transformador de su planteamiento) o si esta «marea rosada» englobaba, en realidad, a un conjunto de experiencias complejas y heterogéneas, cuyas especificidades excedían ampliamente el contenido de aquella disección dual (Beasley-Murray; Cameron & Hershberg 2010, Chávez et ál 2008, Motta & Chen 2010, Pousadela 2010, Ramírez Gallegos 2007).

En los años transcurridos ha quedado de manifiesto que el problema para caracterizar a esta oleada continental no reside en la ausencia de un criterio adecuado para tipificar a los partidos agrupados en ella, sino en la vaguedad con la que se utilizaron las banderas históricas de la izquierda para denominar a un fenómeno más bien reactivo, que se distinguió por haberse opuesto al esquema de poder abiertamente regresivo y conservador de los noventa, cuyas drásticas consecuencias habían conducido a convertir a Latinoamérica en la

1 Cfr. Barreda 2005, Castañeda 2004, Levitsky & Roberts 2011, Panizza 2006, Paramio 2006, Petkoff 2005, Vilas 2005, Weyland 2007, entre otros

2 Este tipo de izquierda suele ilustrarse con los casos de Chile, Uruguay y Brasil.

3 Este esquema habitualmente es ejemplificado con los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

región más desigual del planeta.[4] No obstante, esta constatación no invalida el interés por inquirir sobre las características particulares de las fuerzas políticas de cada uno de los dos hipotéticos paradigmas contrastantes de izquierda, indagando acerca de sus capacidades diferenciales para afrontar aquellos desafíos originarios y para llevar a cabo una genuina agenda política izquierdista.

En efecto, aquí nos proponemos mostrar que —siguiendo la línea de aquella tesis binaria— más que diferencias de fondo en los tipos de izquierda, lo que existe son herencias y constricciones que marcan límites en el accionar de los partidos y en sus probabilidades de impulsar con éxito sus agendas gubernamentales. Con esta finalidad, hemos escogido a un partido de cada modelo de recomposición política, a saber: para el paradigma institucionalista hemos optado por el Frente Amplio (FA) de Uruguay; del modelo radicalizado hemos decidido estudiar a Alianza País (AP) de Ecuador; y también analizaremos un caso intermedio, híbrido u oscilante que es el Frente para la Victoria (FPV) de Argentina.[5]

De esta manera, la presente investigación se centrará en el estudio de estas tres fuerzas partidarias de América del Sur, las cuales llegaron al poder luego de una situación de profunda crisis sistémica precipitada tras el ocaso del neoliberalismo. No obstante, les tocó gobernar principalmente durante un período de alto y sostenido crecimiento económico[6] que derivó en un mejoramiento de los estándares de vida de la población (Pérez Soto 2008); a partir de lo cual los partidos gobernantes fueron mostrándose públicamente como vehículos idóneos de resolución de demandas y expectativas generalizadas (Gallo & Bartoletti 2012). Sin embargo, en la etapa actual, signada por la incertidumbre en el plano económico y por un empeoramiento de los niveles de vida de los sectores populares, en los tres casos se ha comenzado a poner de relieve ciertas contradicciones intrínsecas de las políticas implementadas por estas fuerzas teóricamente progresistas; lo que estaría evidenciando que no existe una equivalencia inmediata entre la aplicación de un modelo de quiebre con el

4 Léanse informes de las Naciones Unidad y del Banco Mundial en los que se mide el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y dan cuenta de un incremento notorio de la inequidad extrema en el continente.

5 Este es considerado como un caso intermedio o mixto, e incluso es ubicado en distintos modelos según el autor que lo analice (Mocca 2006, Novaro 2006). Por ejemplo, de los máximos exponentes de la tesis dual, Jorge Castañeda (2004) lo ubica en el esquema populista y radicalizado, mientras que Teodoro Petkoff (2005) lo clasifica como un tipo institucionalista.

6 Ha estado ligado al alza de los precios internacionales de las materias primas y los productos básicos. En los tres casos, la tasa de crecimiento anual osciló entre 6% y 8,5% (informe del FMI y BM).

neoliberalismo y la consecución de un programa transformador que recoja las banderas tradicionales de la izquierda.

Objetivos

En esta investigación se efectuará un análisis comparativo de tres agrupamientos partidarios latinoamericanos que llegaron al gobierno en la etapa posneoliberal: Frente para la Victoria (FPV), de Argentina, Alianza País (AP) de Ecuador y Frente Amplio (FA) de Uruguay. Así, se considerarán sus características organizacionales distintivas, los elementos contrastantes del contexto en el que debieron intervenir políticamente y sus modalidades para afrontar los desafíos planteados inicialmente. Con ello se buscará cuestionar tanto la premisa que sostiene que estos partidos procedían de dos modelos de recomposición política alternativos y antagónicos, como el argumento de que su capacidad para vehiculizar un programa de izquierda dependía de su adscripción a uno u otro paradigma.

En efecto, se buscará exponer y desarrollar los diversos factores que, a nuestro entender, han ido moldeando a estos agrupamientos hasta llegar a posiciones similares en cuanto a su forma de abordar los desafíos que condicionaron tanto el ejercicio del poder como el eficaz cumplimiento de una agenda de izquierda. Así, entendemos que no se trata de una supuesta composición política antagónica entre ambos paradigmas lo que ha determinado la forma de actuar de estas agrupaciones, sino que han existido factores antecedentes y contextuales, algunos de ellos, incluso, anclados en la historia política de sus países. Estos han ido condicionando sus trayectorias derivando en que todas ellas, paradójicamente, terminarán de algún modo asemejándose.

Para analizar a estas fuerzas partidarias, por un lado, tomaremos como un dato presupuesto que «partido político» es la estructura encargada de ejercer la mediación democrática, operando simultáneamente como agrupación de la sociedad civil, con su propia organización interna, y como entidad pública, ejerciendo roles de carácter institucional (Sartori 1976). Así, tendremos en cuenta ambas dimensiones y analizaremos aspectos relativos a su configuración interna y a su faceta externa. Por otro lado, consideraremos los elementos teóricamente diferenciales entre ambos modelos. En efecto, según los referentes de la tesis dual, la izquierda moderada e institucionalista se encarnaría en partidos con un programa factible y concreto (Paramio 2003), una estructura

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

autónoma e institucionalizada (Lanzaro 2006), sustentándose en valores democráticos internalizados (Vilas 2005) y en una ideología adscrita al reformismo avanzado, tras una modernización doctrinaria (Petkoff 2005). Estos partidos, entendidos como dispositivos para ejercer derechos y deberes ciudadanos (Sartori 1976), interpelan a un conjunto de ciudadanos que se reconoce ideológicamente de izquierda y que adhiere a un partido de izquierda al que considera el vehículo para la realización de sus intereses y expectativas, el cual, a su vez, es visto como una fuerza partidaria más dentro de una arco ideológico policéntrico, reconociendo a los otros actores establecidos como legítimos para la disputa por el poder (López 2007).

La izquierda rupturista, por su parte, englobaría a agrupaciones emergidas de una situación de quiebre en las relaciones Estado-sociedad y de ruptura con el marco institucional republicano vigente (Laclau 2005, Peruzzotti 2008). En este contexto, proponen un esquema dicotómico de amigo-enemigo que divide la sociedad[7] (Avritzer 2009, De la Torre 2008, Nun 2012), reivindicando el rol de los movimientos sociales en la construcción de una alternativa ajena a las élites e instituciones de la democracia liberal. Estas formaciones poseen bajos niveles de institucionalización (Hawkins 2008: 128) y se organizan en torno a una figura emblemática (generalmente un *outsider* o un caudillo antipartidario) quien apela a tradiciones compartidas, lo cual proporciona el soporte de una activa movilización de masas plebiscitarias y no deliberativas (Cheresky 2007). Este líder se basa en una puesta en escena populista, un discurso que interpela constantemente al «pueblo» y una retórica demagógica (Barreda 2005), carente de fundamentos ideológicos (Castañeda 2004). De este modo, se entiende que la masa es representada por el líder populista, quien por ello no tiene por qué aceptar controles de ninguna índole (Nun 2012). Una vez en el poder, estas fuerzas suelen sustentarse en un gran gasto público dependiente del aparato estatal, recurriendo al clientelismo y al asistencialismo a la hora de orientar políticas sociales (Barreda 2005). En efecto, el partido suele ser —junto con los aparatos corporativos y las redes clientelares (Lanzaro 2008: 19)— un instrumento creado para los fines de permitirle al líder actuar en la esfera pública.

[7] Por eso, el punto de partida formal de este modelo suele ser la convocatoria a una Asamblea Constituyente, procurando con ello dar una nueva legitimidad a las instituciones democráticas.

En síntesis, estos prototipos se distinguirían, teóricamente, en función de determinadas cuestiones, a saber:

1) Sus principios programáticos e ideológicos, es decir, respecto de lo que significa ser de izquierda en el siglo XXI; el denominador común ha sido la oposición al neoliberalismo, aunque con distintas posiciones frente al Consenso de Washington (Levitsky & Roberts 2011).
2) Su estructura y organización interna reflejada en su grado de institucionalización y formalización mediante reglas de funcionamiento.
3) Su vocación de poder y estrategia frente a adversarios, que tiene que ver con el eje demarcatorio que tenga predominio;[8] es decir, puede ser competitiva, proclive a la búsqueda de consensos, o de enfrentamiento, fundada en un lógica amigo-enemigo.
4) El tipo de liderazgo, que se diferencia entre uno que es fuerte y centralizado y otro reticente a la idea de caudillo (Paramio 2003).
5) Su relación con la base de apoyo referida al sujeto que se interpela y a la modalidad de vinculación con el líder (Gallo & Bartoletti 2012).

Ahora bien, a partir de dichos elementos distintivos se construirán ciertas matrices de datos para establecer las diferencias y similitudes entre las fuerzas partidarias aquí evaluadas, seleccionadas especialmente para simbolizar a cada uno de los tipos de izquierda descritos. Posteriormente, procuraremos analizar ciertas vicisitudes que estas agrupaciones debieron afrontar estando en el poder, dividiendo el período en tres fases a nuestro entender fundamentales: sus inicios, su momento de auge y popularidad —tras la normalización de la situación originaria— y, finalmente, la instancia en la que comienzan a visualizarse tensiones, así como circunstancias conflictivas y contradictorias.

1. Los casos: elementos partidarios y contextos externos

Como se adelantó, aquí estudiaremos a tres fuerzas partidarias sudamericanas que coinciden en haber llegado al poder en la etapa posneoliberal, así como en

[8] Los principales ejes son el partidario, ideológico y *gobierno-oposición*. En general, cuando no hay una coincidencia entre ellos, las opciones tienden a polarizarse en torno al último eje (Gallo 2011), como suele suceder en los esquemas de izquierda rupturista. Mientras, en los ejemplos institucionalizados tiende a prevalecer el eje partidario, con coincidencia con los demás.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

haber conseguido ser reelectas para un período consecutivo y en ostentar una fisonomía de coalición. A su vez, estas se diferencian entre sí por sus características organizativas contrastantes y por proceder teóricamente de distintos modelos de recomposición política. Veamos sintéticamente los rasgos de cada una de ellas. Por un lado, el Frente Amplio es una coalición institucionalizada que atravesó por un proceso de moderación programática antes de llegar al gobierno (Garcé & Yaffé 2005), con lo cual logró encontrar un equilibro entre la conservación de su base social nuclear y la expansión electoral. Por otro lado, Alianza País es una coalición formada ad hoc, ubicada dentro del tipo rupturista, con un planteamiento y discurso radicalizado que ha buscado trascender el carácter particularizador del partido como estructura de mediación[9] (Patiño 2011). Finalmente, el Frente para la Victoria, identificado como caso intermedio u oscilante en tanto que irrumpió en la escena política en un crítico momento de ruptura, pero a la vez era una facción de un partido histórico tradicional (Partido Justicialista),[10] caracterizado por su indefinición en términos ideológicos, el cual adoptó un perfil progresista antes de su arribo al gobierno.[11]

En el cuadro 1 se exponen esquemáticamente los elementos de estas fuerzas, en función de aquellas dos grandes dimensiones partidarias, con ciertas subdimensiones, acordes con los aspectos diferenciales antes mencionados.

9 En el Art. 1 del Estatuto Orgánico de AP se define como «una fuerza política».

10 Luego del vaciamiento identitario de los noventa y de la crisis de 2001, este se fragmentó en múltiples sectores. El FPV era uno de los tres neolemas peronistas que compitió en 2003, ante la imposibilidad legal de que sus fracciones utilizaran el nombre y sello partidario oficial (Gallo & Bartoletti 2012).

11 Si bien hay quienes consideran que este caso no tiene similitudes suficientes con los otros dos en algunas de las dimensiones expuestas, aquí creemos que es pertinente su inclusión. Principalmente, porque prácticamente todos los académicos que abordan la temática de la nueva izquierda en el continente lo incluyen y, además, consideramos en particular sugestivo el lugar ambivalente y poco definido en el que se lo ubica, pese a los continuos esfuerzos taxonomizadores y sistematizadores de aquellos analistas.

Cuadro 1

Elementos partidarios en su dimensión interna y externa

Modelo en el que se lo ubica		Rupturista	Institucionalista	Intermedio
Dimensión	Subdimensiones	AP	FA	PJ/FPV
Interna (como organización social)	Principios programáticos e ideológicos	Socialismo del siglo XXI, humanista y revolucionario	Socialista, antiimperialista y antioligárquico	Nacional y popular
	Estructura interna	Organización informal, con débiles niveles de institucionalización	Estructura organizada, con normas rutinizadas. Relaciones piramidales	Verticalista e informalmente organizada
	Sector en torno al cual se organizan[a]	Electores / ciudadanía[b]	Inicialmente militantes, luego electores[c]	Simpatizantes / electores[d]
Externa (como organización institucional / electoral)	Vocación de poder	Mayoritaria	Comenzó como partido minoritario y luego adquirió perfil mayoritario	Mayoritaria con capacidad para acumular poder político[e]
	Estrategia frente a adversarios	Acumulativa y confrontativa (con lógica amigo-enemigo)	Competitiva	Acumulativa y confrontativa (con lógica amigo-enemigo)
	Tipo de liderazgo	Presidente-líder partidario (permitió prescindir de estructura partidaria como armazón representativa)	Limitado por estructura, organización interna y pertenencia coalicional[f]	Presidente-líder partidario / consolidación de liderazgo nacional dio organicidad a un partido histórico[g]
	Bases electorales	Sin núcleo estable	Policlasista (predominio de clases medias y trabajadores organizados)	Fuertes raíces en sectores populares y obreros

a) Está relacionado con el modelo partidario al que pertenecen (Ramos Jiménez 2001).
b) Se constituyó como una fuerza orientada a ganar elecciones, estableciendo un espacio para la participación mas no para la militancia política (Patiño 2011). Sin embargo, su destinatario explícito ha sido la ciudadanía, es decir, los pobladores movilizados durante las explosiones urbanas.
c) Surgió como un partido de vanguardia dirigido a las bases de militantes (Ramos Jiménez 2001), pero posteriormente fue adoptando una fisonomía electoralista (Garcé & Yaffé 2005).
d) El PJ, dada su condición de partido de masas, está orientado a sus simpatizantes (Ramos Jiménez 2001). No obstante, la denominación «Frente para la Victoria», como su nombre lo indica, es un frente estructurado para ganar elecciones cuyo principio rector es la apoyatura ciudadana al proyecto gubernamental (Gallo 2012).
e) El PJ se inscribe en la rúbrica de «partido oficial», que otorga primacía a la preservación del statu quo y que se unifica en torno a un liderazgo central aglutinante (Ramos Jiménez 2001).
f) Este frente llegó a la presidencia con Tabaré Vázquez, líder indiscutido y consensuado por todos los sectores coligados.
g) Este se ha caracterizado por su conducción personalista y vertical, al igual que por su dependencia hacia un liderazgo unificado, tanto presidencial como partidario.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de autores citados y estatutos partidarios.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Así, buscaremos mostrar que los aspectos teóricamente exhibidos como distintivos entre los dos tipos de izquierda no han sido tan lineales y se han mezclado en diversas circunstancias y momentos transitados. Inicialmente, dado el contexto operante, cada uno de los tres agrupamientos fue amoldando su fisonomía a los requerimientos exigidos. No obstante, cuando las circunstancias se modificaron, se comenzó a evidenciar que había caracteres tanto rupturistas como institucionalistas que podían obstaculizar el cumplimiento de los objetivos propuestos o entorpecer la realización de una agenda de izquierda consistente (como ser la debilidad de la estructura partidaria, la ausencia de sectores sociales consolidados, la necesidad de un líder aglutinante, etc.).

Así, es fundamental tener en cuenta cómo era la situación de partida en cada uno de los países de estas agrupaciones políticas. También, ciertos puntos en los que hubo modificaciones de importancia durante los primeros años de mandato, tomando las subdimensiones señaladas en el cuadro 1 y algunos elementos relevantes (véase cuadro 2).

En suma, los tres agrupamientos políticos aquí estudiados son representativos del llamado «giro a la izquierda». Ellos encarnan la búsqueda de un modelo superador del neoliberalismo y su desarrollo ha implicado una redefinición (y reducción) de la adscripción ideológica a la izquierda o centro/izquierda así como al posicionamiento crítico frente al neoliberalismo. En este contexto hay que destacar que los tres casos presentaron diferencias en función del impacto que el modelo neoliberal —y la subsiguiente crisis generada tras su desplome— había tenido sobre el andamiaje institucional y la estructura social. Asimismo, tiene su correlato con el grado de politización que habían adquirido los conflictos sociales en ese período, al igual que con el nivel de maduración y efectividad de las organizaciones y movimientos reactivos a la ortodoxia neoliberal.

En Ecuador, el profundo rechazo a los partidos políticos derivó en que se buscara un instrumento ontológicamente distinto para vehiculizar el cambio; en Argentina, logró encarnarse en un partido que, con elementos que tenían anclaje en la historia del país, buscaba presentarse como lo antagónico a la situación inmediatamente precedente; mientras que, en Uruguay, se pudieron preservar las normas y pautas propias de la lógica democrática, naturalizando en este contexto el rol central del partido como estructura de intermediación.

Cuadro 2

Situación inicial de Ecuador (AP), Uruguay (FA) y Argentina (FPV)

Subdimensiones		Indicadores		Ecuador	Uruguay	Argentina
Contexto social	Principios ideológicos	Impacto de la caída del neoliberalismo		Ruptura[a]	Alternancia[b]	Ruptura[c]
		Rol del partido durante el neoliberalismo		No existía	Oposición	Gobierno[d]
	Sector en torno al cual se organizan	Actores antineoliberales con protagonismo		Movimientos sociales[e]	Organizaciones tradicionales y no tradicionales[f]	Nuevos actores sociales[g]
		Sectores que protagonizaron la revuelta		Mayoritariamente clases medias urbanas[h]	Sin revuelta[i]	Mayoritariamente clases medias urbanas[j]
	Estructura interna	Nivel de articulación con el partido		Apoyo de nuevos movimientos sociales	Fuerte articulación previa con movimiento obrero y estudiantil. Más reciente con movimientos incipientes	Apoyo actores antineoliberales
Contexto institucional	Vocación de poder	Situación electoral inicial		Minoritaria[k]	Mayoritaria[l]	Minoritaria[m]
	Estrategia frente a adversarios	Relación gobierno-oposición		División del campo político en dos sectores antagónicos irreconciliables[n]	Reconocimiento de la oposición como parte orgánica del régimen político	Lógica amigo-enemigo (incorporada cuando el criterio partidario no era predominante; pero se mantuvo después)[o]
	Liderazgo	Reglas	De selección	Sin reglas (después se incorporan primarias abiertas simultáneas)[p]	Primarias abiertas simultáneas[q]	Sin reglas (después se incorporan primarias abiertas simultáneas)[r]
			De elección	De mayoría absoluta	De mayoría absoluta[s]	De mayoría calificada
			De reelección	Se incorpora reelección inmediata y abierta	No consecutiva	Inmediata y abierta
	Bases electorales	*Performance* electoral posterior		Ampliación (expansión a electorado independiente)	Reducción de bases electorales	Ampliación (expansión a electorado independiente)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de autores citados y constituciones partidarias.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

a) Rafael Correa propuso una campaña rupturista, mostrándose como el representante de la «revuelta de los forajidos» de 2005, instancia que condensó el acumulado histórico de luchas del pueblo ecuatoriano (Schlez 2009); convirtiéndolo en una alternativa real a la partidocracia y a todo el esquema de poder hegemónico vigente durante la era neoliberal.
b) A diferencia de los otros casos, el arribo al poder del FA fue contemplado como la última fase de un proceso gradual de acumulación de fuerzas para transformar la sociedad (Abdala 2006).
c) Néstor Kirchner —al igual que Correa— se postulaba como un emergente del proceso de desborde popular de fines de 2001 (Castillo 2011).
d) Nos referimos al PJ que gobernó en el período 1989-1999, bajo la presidencia de Carlos Menem.
e) Entre ellos se destacaban el indigenista, ecologista, feminista, etc. (Ospina 2008, UNDA 2008). El primero protagonizó el derrocamiento de gobiernos, pero no pudo constituirse en real alternativa de poder, participando del juego político institucionalizado.
f) Entre las tradicionales se encontraban los grupos estudiantiles, los sindicatos, etc., y entre los grupos no-tradicionales estaban jubilados, vecinalistas, ecologistas, etc., que, en su conjunto conformaron un «bloque progresista opositor al neoliberalismo» (Moreira 2010: 228).
g) Por ejemplo, movimientos de desocupados, sector sindical disidente —CTA (Zelaznik 2010).
h) A diferencia de las anteriores revueltas, no tuvo un contenido indígena y campesino significativo. Se concentró esencialmente en Quito y tuvo una importante composición de clase media y pobres urbanos. Fue una revuelta espontánea, al grito de «Que se vayan todos» (Schlez 2009).
i) El impacto de la etapa neoliberal había sido mucho más leve en el tejido económico y social.
j) A pesar de que la movilización se había iniciado antes, con los cortes de ruta de los «piqueteros», el quiebre de 2001 fue protagonizado por las clases medias porteñas (Castillo 2011).
k) En la primera vuelta, AP obtuvo un 22,84% y ocupó el segundo lugar (<http://app.tse.gov.ec>).
l) El FA sacó en primera vuelta el 50,45% de los votos (<http://elecciones.corteelectoral.gub.uy>).
m) En la primera vuelta, el FPV obtuvo un 22,24% y se produjo una reversión por incomparecencia, luego de que Menem no participara del balotaje previendo una polarización muy desfavorable.
n) Además, al no haber tenido relevancia el clivaje partidista, se construyó un enemigo político, con elementos externos al sistema partidario. Con un lugar central para los medios, como en Argentina, los que si bien no suplantaron a la oposición orgánica de derecha, actuaron coyunturalmente como sus aliados (Andrade 2012).
o) Ese esquema binario, dadas las características polarizadoras y las pretensiones hegemónicas del PJ (Gallo & Bartoletti 2012).
p) Durante el gobierno estudiado fueron incorporadas las primarias abiertas y la reelección presidencial inmediata. Véase Constitución Nacional de la República de Ecuador.
q) Éstas fueron incluidas en la Constitución en 1996, pactada por los partidos tradicionales para dejar afuera al actual frente oficialista (Lanzaro 2004).
r) Estas modificaciones electorales fueron establecidas durante el gobierno del FPV/PJ (Ley N.° 26.571, año 2009).
s) Igual que las primarias abiertas. Léase, Constitución República Oriental del Uruguay.

A su vez, hay que subrayar que cada uno de los dos presuntos paradigmas de izquierda de los que provenían aquellas fuerzas se caracterizó por concentrarse más en uno de los desafíos posneoliberales anteriormente mencionados: mientras que las organizaciones rupturistas apuntaban a la recuperación del Estado, las moderadas se inclinaban por la profundización de la democracia (Petkoff 2005). Sin embargo, ni las unas ni las otras lograron conjugar esas metas con elementos del ideario de izquierda. Es decir, en todos los casos, la centralidad estatal terminó quedando limitada a la aplicación de un programa reformista basado en el aumento del gasto social, sin alcanzar una efectiva redistribución de la riqueza; al mismo tiempo, la tendencia hacia la profundización democrática implicó una adaptación a la lógica de la competencia y la racionalidad electoral, así como una secundarización de las demandas sustanciales tanto de

las clases oprimidas carentes de organización y concientización, como de los actores sociales organizados que habían conformado sus bases.

2. Análisis de casos

Ahora pasaremos revista a tres momentos que consideramos significativos para los fines de esta indagación. Por un lado, el contexto del arribo al gobierno de cada una de las agrupaciones políticas estudiadas; por otro, su momento de auge; y, por último, la instancia en la que comenzaron a emerger tensiones con sectores relevantes. Todo ello teniendo en cuenta los elementos que teóricamente dividen a los supuestos paradigmas de procedencia de cada una de las agrupaciones.

2.1 Arribo al poder

El Frente para la Victoria (FPV) llegó al poder en 2003, de la mano de Néstor Kirchner.[12] Este líder desarrolló un discurso antineoliberal, rupturista y renovador,[13] acorde con el sentido común predominante de entonces. Consiguientemente, el gobierno kirchnerista comenzó aplicando ciertas políticas congruentes con el ideario progresista[14] que le dieron credibilidad y también apoyo de la opinión pública. Ello le permitió ejercer un tipo de liderazgo de opinión o de popularidad (Cheresky 2007: 20), con una adhesión muy amplia aunque superficial (Castillo 2011: 46), prescindiendo de la estructura partidaria formal. Así, inicialmente, la divisoria tradicional *peronismo-antiperonismo* fue sustituida por una estrategia denominada *transversalidad*, articulada al margen del patrón partidista.[15] No obstante, dos años más tarde dicha estrategia fue abandonada (Zelaznik 2010) y se optó, a partir de allí, por complementar ese liderazgo de opinión con el control de las estructuras territoriales del

12 Hasta entonces, gobernador de Santa Cruz, una provincia marginal, debía su postulación al explícito apoyo del presidente y uno de los principales caudillos peronistas, Eduardo Duhalde.

13 Este se basó en la reivindicación de la llamada «izquierda peronista» (Bartoletti 2012), a través de referencias a su propia militancia de los años setenta (Petkoff 2005).

14 Por ejemplo, negociaciones de la deuda externa, fomento de la negociación colectiva y aumento del salario mínimo, ampliación del acceso a la seguridad social, inversión en obras públicas, revisión de la Corte Suprema, anulación de las leyes de impunidad, etc. (Gallo & Bartoletti 2012).

15 Esta incluía sectores de la centroizquierda no peronista y organizaciones sociales afines (Godio 2006).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Partido Justicialista (PJ).[16] En efecto, el carácter popular del peronismo[17] permitió la transformación del campo progresista en un campo nacional y popular, manteniendo la divisoria simbólica entre dos sectores antagónicos: la oligarquía, por un lado, y los grupos subalternos, por otro. Esta nueva configuración otorgó al liderazgo kirchnerista una base organizativa y electoral sólida, a la vez que complejizó las relaciones entre el gobierno y los actores sociales antineoliberales; esto provocó los primeros distanciamientos dentro del tejido de alianzas progresistas (Boyanovsky Bazan 2010).[18] Paralelamente, la fuerza gobernante fue adoptando un perfil más acorde con el prototipo partidario del PJ, donde además el presidente suele ser quien dirige el partido (Arzadum 2008). De este modo, Kirchner se configuró en el líder indiscutido del FPV/PJ, el cual, a su vez, fue adquiriendo una posición predominante en el sistema político nacional.

En Ecuador, la postura antipartido le había permitido inicialmente a Alianza País (AP) atraer a los actores progresistas organizados y a los grupos sociales con capacidad de veto en las calles. Estos habían resistido a la oligarquización y al corporatismo partidario, primero, y habían apuntalado a la «Revolución ciudadana»,[19] después. Así, al comienzo del gobierno, se convocó a una Asamblea Constituyente, procurando articular a esos actores sociales; empero, posteriormente, se los fue manejando,[20] a través de

16 Contando con los resortes propios de un partido de masas y una relación preferencial con el movimiento sindical tradicional. Éste, dividido durante los años de neoliberalismo, experimentó una fuerte revitalización de la mano del nuevo gobierno, lo cual supuso beneficios reales para los trabajadores y, a la vez, la continuidad de sus «vicios».

17 El PJ, proveniente de la familia de los partidos populares, había logrado conquistar espacios políticos intensamente buscados por las fuerzas de izquierda (Ramos Jiménez 2001: 96).

18 Los movimientos de desocupados y los sectores críticos del sindicalismo que habían sido los primeros apoyos del gobierno se debilitaron y perdieron protagonismo. Quedaron divididos por la aceptación o el rechazo de la política del kirchnerismo, que combinó el incremento del gasto social y el fortalecimiento de la negociación salarial con una estrategia de cooptación, división y subordinación a la lógica política del reparto clientelista controlado por los «caudillos» del PJ. Todo ello derivó en la pérdida de cohesión, fortaleza y autonomía de los movimientos aludidos (Gallo & Bartoletti 2012).

19 Entre las organizaciones políticas se destacan: MPAIS, Partido Socialista Frente Amplio (PS-FA), Nuevo País, Alianza Democrática Nacional (ADN), Amauta Jatari, Alianza Bolivariana Alfarista (ABA), Poder Ciudadano, Partido de los Trabajadores del Ecuador (PTE), Ruptura de los 25, Movimiento Popular Democrático (MPD), Partido Socialista Ecuatoriano (PSE), Partido Comunista del Ecuador (PCE), Alfaro Vive ¡Carajo! (AVC), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) —López & Cubillos 2009. Entre los movimientos sociales: CTE, CEOSL, CEDOCUT, FUT, FENACLE, FENOCIN, FEI (Schlez 2009).

20 Al igual que en Argentina, algunos movimientos mantuvieron un apoyo crítico al gobierno, pues adherían a sus consignas, mas no a sus acciones (López & Cubillos 2009).

la cooptación y división interior;[21] ello promovió la transferencia de toda la dinámica política al arbitrio del presidente (León 2011). De esta forma, se optó por apelar a un referente presuntamente homogéneo —la *ciudadanía*— constituido por múltiples individuos[22] que aprobaban la gestión —principal soporte de este proyecto (Pachano 2010: 299). No obstante, carecían de una fuerza organizada[23] como la que ostentaban los movimientos sociales, que habían apoyado al gobierno en un principio[24] (Unda 2008: 11). En consecuencia, sin un respaldo consistente de actores populares ni de izquierda, la fuerza gubernamental —carente de una estructura estable y de una organización territorial nacional (El Comercio 2010)— quedó configurada como un movimiento erigido en torno a la figura presidencial. Así, con primacía de militantes sin base local y alianzas dispares con caudillos sin ideología (Ospina 2009), AP se orientó primordialmente a la órbita electoral. Con ello, el centro neurálgico en la toma de decisiones partidarias se afincó primordialmente en el vértice gubernamental.

En Uruguay, la coalición del Frente Amplio (FA) enfrentó al inicio de su gobierno desafíos casi opuestos a los del FPV en la Argentina y de AP en Ecuador. No debía lograr una base social y electoral de la que carecía, sino consolidar la que ya poseía, satisfaciendo las demandas que había defendido desde la oposición, ampliándolas hacia nuevos sectores. A la vez, su naturaleza coalicional y heterogénea, junto con su simétrica y democrática estructura organizativa, suponían un reto extra a la hora de definir la compleja relación entre partido y gobierno, como así también entre líder y base de apoyo sustancial.[25] En efecto,

21 Esto sucedió, como en Argentina, con la mayoría de las organizaciones sociales y de DDHH, cuyos miembros se convirtieron en funcionarios del gobierno (Basabe 2011: 19). En 2009, la bancada de AP había perdido a varios de sus militantes originarios y no contaba con acuerdos con los movimientos que le permitían sustentarse en una cómoda mayoría (Amores 2011: 35).

22 Este concepto, con anclaje en la tradición liberal, otorga prioridad a los individuos por sobre la organización. Por ejemplo, no se contempla al movimiento indigenista como tal, sino que concibe a los indígenas aisladamente como ciudadanos o como individuos (Chancoso 2011).

23 Como en Argentina, esta movilización de los sectores medios urbanos poseía un carácter fuertemente reactivo. Con ello, la identificación con la causa no se tradujo en una participación activa ni militante.

24 Paradójicamente, las medidas que atraían a la ciudadanía común generaron resistencia en varios de los movimientos originarios. Por ejemplo, los indigenistas y ecologistas cuestionaron las tesis desarrollistas y las feministas se opusieron a las políticas de género (Ospina 2008).

25 En ese sentido hay que destacar que Tabaré Vázquez incorporó a casi todos los líderes de las fracciones frenteamplistas como ministros (Moreira 2009: 9). Esas mismas listas habían apuntalado su candidatura previamente (Gallo 2011).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

el vínculo con su base social tradicional, el movimiento obrero organizado en el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), se fortaleció durante el primer mandato del FA,[26] mientras que la articulación con los nuevos movimientos (jubilados, ambientalistas y feministas) que habían participado de diversas iniciativas con el FA y PIT-CNT, resultó menos satisfactoria.[27] A la vez, los sectores más desprotegidos —beneficiarios de las políticas sociales gubernamentales[28]— no han manifestado signos visibles de fortalecimiento u organización durante este período (Alegre 2010: 56). De todos modos, el carácter incipiente y la debilidad de estos nuevos actores sociales, sumado a la fortaleza del movimiento obrero tradicional, permitieron al FA neutralizar las tensiones entre demandas opuestas. Como se verá, fue menos sencillo manejar las tensiones al interior de la propia estructura partidaria, aunque gracias a su consistente reelaboración ideológico-programática, logró mantenerse, con cierto éxito, como la alternativa viable al neoliberalismo (Chávez et ál. 2008).

2.2. Auge y popularidad

El crecimiento económico, producto del contexto de bonanza en el continente, ha sido común a los tres países en cuestión. De esta dinámica se ha derivado un incremento en los ingresos de los asalariados (Pérez Soto 2008) y un mejoramiento generalizado de la calidad de vida de la población (Gallo & Bartoletti 2012), pese a que en ninguno de los casos analizados haya habido transformaciones de fondo en cuestiones decisivas. A su vez, en Ecuador, Uruguay y Argentina el crecimiento económico sostenido se tradujo en un superávit y, consiguientemente, en un incremento del gasto público destinado a políticas sociales. Ello benefició doblemente a los gobiernos de estos países, pues ante un mejoramiento de la calidad de vida, la tendencia inmediata fue

[26] Las medidas clave fueron la reinstauración de los consejos de salarios, la sanción de la ley de fueros sindicales y la derogación de una norma sobre las desocupaciones de lugares de trabajo tomados por trabajadores y la sanción de la ley de negociación colectiva para el sector privado y público, que consolidó los cambios implementados (Gallo & Bartoletti 2012).

[27] Se opusieron a ciertas medidas gubernamentales: la instalación de papeleras, el impuesto a la renta anual a las jubilaciones y el veto presidencial a la despenalización del aborto, lo cual provocó tensiones en la relación entre gobierno y bases (Gallo & Bartoletti 2012).

[28] Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a cargo de la implementación del Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) —Chávez et ál, 2008.

mantener el statu quo y, a la vez, determinadas medidas (gasto social y aumentos salariales) otorgaron cierta credibilidad en el carácter progresista del modelo gubernamental como superador del neoliberalismo. Por ello, en los tres casos, para el segundo mandato presidencial (y tercero también en Argentina), adquirió preponderancia el eje *gobierno-oposición* —que suele estar asociado a los aspectos económicos de la gestión (Goodin & Klingemann 1996, Kramer 1971).

Es interesante detenerse en este punto ya que teóricamente sería esperable que los opositores de las fuerzas de ambos tipos hayan enfatizado aquellos mismos rasgos que los académicos y analistas habían subrayado como cuestionables en cada uno de ellos. Es decir, que a las agrupaciones radicalizadas se les criticara la desvalorización de principios democráticos y republicanos (Chiriboga 2011), la excesiva injerencia del Estado y el estilo personalista de ejercer el poder del líder presidencial. Mientras, a las organizaciones institucionalistas se les cuestionó su tibieza y su inconsecuencia con su cariz ideológico (Pousadela 2010, Ramírez Gallegos 2007); atribuyéndoles una claudicación principista y un quiebre en la unidad programa-estrategia (Gallo & Bartoletti 2012). A su vez, en estos casos sería esperable que se mantuvieran los elementos partidarios a la hora de configurar las opciones electorales y que, por ende, los opositores apelaran al voto identitario para confrontar con el oficialismo.

De este modo, sería plausible que en el primer tipo de esquema surgiera una oposición desde la derecha y, en el segundo, emergieran dos polos con preponderancia de la izquierda radicalizada. Sin embargo, dado el contexto recién mencionado, en los tres casos los actores antagónicos al gobierno tuvieron dificultades a la hora de construir alternativas viables e ideológicamente identificables. La oposición de derecha se quedó sin el argumento de la eficiencia y el buen desempeño económico; asimismo, la de izquierda careció de posibilidades ante un gobierno que monopolizaba su discurso y recibía el apoyo tanto de los sectores populares (base histórica de la izquierda) como de aquellos que, sin aspirar a un cambio revolucionario, adherían a los valores asociados al ideario progresista.

A la vez, si bien los vectores considerados por la oposición han variado según el supuesto paradigma originario de cada agrupación gobernante (Gallo & Bartoletti 2012), lo cierto es que en los tres casos estudiados, los opositores

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

por lo general han criticado al oficialismo por derecha, subrayando los aspectos que suelen cuestionárseles a las agrupaciones rupturistas (gasto público, desapego a normas y valores republicanos, etc.).[29] En suma, en todos los casos, la oposición —con sus diferencias— estaba compuesta por elementos de derecha (mucho más salientes y organizados) y sectores minoritarios que le disputaban al gobierno los posicionamientos de izquierda.[30] Efectivamente, en los hechos no ha habido significativas divergencias entre los rasgos que los detractores enfatizaban en los partidos teóricamente provenientes de cada uno de los paradigmas contrapuestos.

En cuanto al tema de la legitimación del liderazgo hay que mencionar que, en las primeras elecciones presidenciales estando en el poder (segundas en Argentina), hubo elementos comunes y diferenciales entre los casos estudiados. Estos tuvieron que ver con constricciones institucionales preexistentes y/o a adaptaciones realizadas durante el primer período de gobierno. Como factor de coincidencia, los tres partidos debieron someterse al mecanismo de internas/primarias abiertas presidenciales; como punto diferencial, en Argentina y en Ecuador se postuló el presidente/a en funciones, mientras que en Uruguay —como no rige la cláusula reeleccionaria— el mandatario en ejercicio no pudo repostularse.

En Argentina, la reforma electoral[31] fue estipulada a fines de 2009, en el momento de más baja popularidad de Kirchner y de cuestionamiento de su liderazgo. Ello tuvo el propósito de, por un lado, atraer hacia el campo oficialista a

29 Destacamos que en Uruguay, ejemplo institucionalista teóricamente caracterizado por la prudencia fiscal y la sensatez administrativa, los opositores han privilegiado aquellos ítems. Por ejemplo, el candidato Lacalle manifestó que él comenzaría el gobierno con una «motosierra» para recortar el gasto público. También, de cara al balotaje, los nacionalistas hicieron hincapié en la necesidad de introducir equilibrios, so pretexto de evitar la concentración del poder en pocas manos (Chasquetti 2009).

30 En Uruguay, ese último sector ha sido marginal y ha constituido una escisión del propio partido oficialista (Asamblea Popular); tuvo, así, una limitada repercusión electoral y no logró obtener ninguna curul desde su conformación. En Ecuador se fue configurando un sistema de partido dominante, con nichos a la derecha y nichos a la izquierda del espectro político (Andrade 2012). En Argentina sucedía algo similar, aunque dentro de los sectores de centroderecha/derecha, algunos se autoidentificaban con el PJ, diferenciándose tajantemente del elenco gobernante (Gallo 2011).

31 La Ley 26.571 incluía la regulación de los requisitos para formar un partido político y la obligatoriedad del mecanismo de primarias abiertas (art. 19.°, cap. I), con un umbral del 1,5% de los votos válidamente emitidos (art. 45.°, cap. VII).

los sectores peronistas disidentes[32] y, al mismo tiempo, de congregar el voto útil antiderechista (Dal Maso 2011),[33] lo cual le permitiría jugar cómodamente dentro de los ejes activados (*gobierno-oposición*, ideológico y partidario).

No obstante, al año siguiente Kirchner falleció y, a partir de entonces, Cristina Fernández de Kirchner quedó automáticamente transformada en la candidata natural e indiscutida del FPV/PJ, unificando en su figura el liderazgo partidario y el presidencial. Consiguientemente, en las primarias de agosto de 2011, el frente oficialista, con la candidatura unitaria de la presidenta en funciones, se constituyó en la única fuerza viable, muy alejada de cualquier antagonista externo (Gallo 2012). Si bien se produjo una visibilización de algunos de los sectores izquierdistas a los que se había querido originariamente dejar afuera,[34] esto no provocó que el gobierno se viera significativamente amenazado por la izquierda.

El caso de Ecuador tuvo elementos semejantes a lo sucedido en Argentina. Para las elecciones presidenciales de 2009, se determinó el cambio de reglas formales en materia electoral, en las que se incluían las primarias abiertas (art. 108.°, de la Constitución). Empero, el único partido que se presentó en esa instancia fue AP, con un solo postulante a la presidencia (el mandatario Correa). Consecuentemente, aquí, de un modo similar al caso anterior, en ausencia de competencia, las internas quedaron estipuladas como una mera plebiscitación hacia el liderazgo presidencial.

Remarcamos también que, desde un comienzo, los grupos que no fueron absorbidos en la estructura de AP habían quedado marginados políticamente, careciendo de recursos, organización y opciones reales de acceder al poder[35] (López & Cubillo 2009). Así, como con estas reglas se pretendía —como en

32 Para luego neutralizarlos, maximizando la posición mayoritaria del kirchnerismo dentro de un armado justicialista más amplio (Gallo 2012). Se trataba de elementos peronistas escindidos, en su mayoría, después de la llamada «crisis del campo» del año 2008 (Gallo & Bartoletti 2012).

33 Con aquel restrictivo umbral se pretendía dejar afuera a opositores ubicados a la izquierda del FPV, ligados a los nuevos fenómenos antiburocráticos del movimiento obrero (Maiello & Romano 2010: 111).

34 Esos grupos lograron superar el umbral impuesto, tras su unificación en un frente y gracias a una campaña que combinaba la crítica desde la izquierda al gobierno kirchnerista, con cuestiones relativas al cercenamiento de derechos democráticos que esta normativa implicaba (Castillo 2011).

35 Con esta nueva ley electoral es casi imposible formar partidos o movimientos independientes. Para formar un partido hay que conseguir firmas del 1,5% del registro electoral y tiene que organizarse en el 50% de las provincias, en 2 de las 3 de mayor población (Neto 2008).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

la Argentina— que solo cobraran notoriedad los opositores ubicados a la derecha del gobierno, no pudo gestarse ninguna otra opción progresista y renovadora relevante. Ello permitió al oficialismo mantener la polarización originaria (que superponía al eje *gobierno-oposición* y el ideológico), presentándose como la única y legítima expresión de la izquierda.

En Uruguay, hasta ese momento el FA había logrado adaptarse a estas reglas postulando un único candidato competitivo, mas en 2009, sin la presentación del líder partidario indiscutido, tuvo una interna real y competitiva.[36] No obstante, los corolarios de su primera interna como partido gobernante no fueron satisfactorios: se expusieron públicamente las fricciones entre gobierno y partido, se redujo su cohesión interna y mermó su capacidad de movilización militante.[37] Aunque posteriormente pudo recuperar la imagen de unidad partidaria y apelar al apoyo de su núcleo electoral estable (Gallo & Bartoletti 2012), el FA, esta vez, llegó a las elecciones generales en una situación más desfavorable que en los comicios precedentes.

En suma, en los tres casos, sendas fuerzas partidarias debieron someterse a normas electorales con control oficial. Estas fueron pautadas en distintos momentos y bajo gobiernos de diferente signo y estuvieron destinadas, entre otras cosas, a la legitimación del liderazgo. Ello se entendió como la plebiscitación del ganador en el modelo radicalizado. Entonces, para los moderados estuvo asociada a la idea de resolución, precedida por una competencia pluralista interna, así como a la racionalización del sistema partidario (dejando afuera precisamente a sectores de izquierda). Como veremos a continuación, los resultados divergentes entre los casos no tienen que ver, nuevamente, con el tipo de izquierda de la que se trate sino más bien con el modo en el que se efectivizó la adecuación a esta nueva dinámica electoralista desplegada (impuesta externamente en el caso uruguayo y decidida por los propios destinatarios inmediatos, en los otros dos).

36 Esas reglas habían sido instauradas en su momento por los partidos tradicionales, precisamente para frenar el avance de esta coalición (Lanzaro 2006), la cual gracias a su moderación y unificación tras un liderazgo indiscutido había conseguido adaptarse a ellas (Gallo 2011).

37 Esas primarias, en las que compitieron José Mujica y Danilo Astori, predilecto de Vázquez, se desarrollaron de un modo tenso y conflictivo (Cardarello & Yaffe 2011). Así, el FA obtuvo menos apoyo que el esperado, quedando detrás del PN en el conteo conjunto (véase <http://www.fcs.edu.uy/pri/>).

En las elecciones presidenciales de 2009 en Ecuador y de 2011 en Argentina, los mandatarios en funciones se encontraron con un escenario acorde a lo esperado: un campo electoral sumamente asimétrico, con múltiples oponentes poco convocantes, en su mayoría provenientes del viejo régimen y localizados espacialmente en la derecha/centroderecha (Ospina 2009); ello, a su vez, favoreció la obtención de un holgado triunfo sin precedentes.[38] En Uruguay, en cambio, en las elecciones de 2009, el candidato frenteamplista triunfó recién en segunda vuelta,[39] y este frente perdió parte del caudal de votos de 2004, reduciendo, por primera vez en su historia, su porcentaje de votación (Buquet & Piñeiro 2011). Evidentemente, la elevada popularidad del presidente Vázquez no se convirtió en un apoyo inmediato al partido gobernante (Caetano 2011: 274).

En el caso uruguayo la combinación de ausencia de reelección consecutiva e internas abiertas compulsivas operó nocivamente al exponer, de modo público y abierto, los inevitables conflictos por la sucesión presidencial (Gallo 2011). Esto, a su vez, puso sobre el tapete que la importancia de un liderazgo sólido y aglutinante no es un elemento privativo de los agrupamientos concebidos como rupturistas. En el otro extremo, en Ecuador, con una fuerza gubernamental incapacitada para generar cuadros de recambio y en ausencia de figuras externas que desafiaran el liderazgo del presidente, se pudo introducir un mecanismo destinado teóricamente a la ampliación del canon democrático, pero sin el riesgo que implica dirimir las disputas internas en una contienda pública y nacionalizada. El ejemplo intermedio argentino compartió los elementos recién mencionados del caso ecuatoriano, pero sumando el factor partidario en la ecuación final. Así, el oficialismo salió electoralmente fortalecido por haber unificado los tres ejes más relevantes[40] tras el indiscutido liderazgo de la presidenta en funciones.

2.3 Tensiones y cambios en el escenario nacional

En Ecuador como en Argentina, la prevalencia del eje *gobierno-oposición* bajo una lógica de amigo-enemigo y su coincidencia con el clivaje ideológico

38 Obtuvieron 51,99% en Ecuador (véase http://app.tse.gov.ec>) y 53,96% en Argentina (cfr. <www.elecciones2011.gob.ar>).

39 En la primera vuelta sacó 47,96% (véase <http://elecciones.corteelectoral.gub.uy>).

40 Estos eran *gobierno-oposición*, ideológico y también partidario.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

permitió a los gobiernos mantener, a pesar de las rupturas, el apoyo de algunos sectores de izquierda y de organizaciones sociales, dado el predominio de elementos reaccionarios y conservadores en el núcleo opositor. En Uruguay, la relación entre el oficialismo y sus bases al igual que la construcción de aliados había sido diferente, debido a la ausencia de una estrategia de vinculación polarizadora entre gobierno y oposición.

Durante su primer gobierno, el FA mantuvo la estrecha alianza con el movimiento obrero (Senatore & Yaffé 2005: 94); mientras que durante el segundo mandato —que, paradójicamente, se preanunciaba como más radicalizado— se evidenciaron fricciones con ese sector.[41] Aquí el gobierno pudo contar con un margen de maniobra apreciable, en tanto que era evidente que de una oposición compuesta casi en su totalidad por organizaciones de derecha legítimamente reconocidas como tales, no surgirían sectores aptos para poner en pie movilizaciones sociales reivindicativas (El Observador 2012). No obstante, el cuestionamiento a la política salarial y sindical (área sustantiva del ideario de izquierda) del gobierno del FA surgía de actores que mayoritariamente habían adscrito al mismo (por razones ideológicas y partidarias);[42] lo cual introdujo una grieta entre los dos grandes sectores que dividían el —hasta entonces— homogéneo campo político uruguayo.

En Ecuador, los grupos de izquierda que se bajaron del oficialismo (como por ejemplo, «Ruptura de los 25») se acercaron a los movimientos que habían apoyado al gobierno originariamente y que luego se escindieron, lo que les permitió revivir como actores políticos, además de sociales (Andrade 2012). A partir de allí, estos sectores hicieron de la oposición al gobierno (a través de la crítica al extractivismo y a la penalización de la protesta) un espacio de reforzamiento político, de cohesión interna y de liderazgo (Sánchez Parga 2011: 11).

En Argentina, el gobierno kirchnerista, había perdido aliados por izquierda tras el fracaso de la transversalidad. Posteriormente, en el marco de los primeros síntomas de deterioro de la situación económica y de la reducción de la injerencia estatal en materia social y salarial, se produjo el alejamiento del secretario general de la Confederación General del Trabajo (CGT) y peronista

41 Su momento más álgido fue un paro general y movilización convocados por la PIT-CNT (*Montevideo Portal* 2012).

42 Al menos la mitad de los que pararon habrían sido votantes del FA (*El País Digital* 2012).

Hugo Moyano. El movimiento obrero tradicional, unificado en torno al apoyo al gobierno durante su fase de auge, regresó a una situación de división y debilitamiento relativo.[43]

En los tres casos estudiados se produjeron situaciones análogas: mientras se mantuvieron las condiciones económicas favorables, los gobiernos pudieron aparecer como nítidamente divergentes de la posición de derecha y, por ende, como representantes de la nueva izquierda regional. No obstante, ante la desaceleración de la economía y la emergencia de indicadores recesivos, se fue visibilizando a un incipiente y heterogéneo sector opositor que se movilizaba en pos de reivindicaciones populares. Frente a ello, los gobiernos —con diferencias de grado e intensidad— fueron tratando de hacer aparecer a estos grupos como opuestos a la lucha por el cambio (Cholango 2011: 60). En Ecuador, se siguió con la tónica de la polaridad amigo-enemigo, reordenando los elementos constitutivos de cada uno de esos polos (ahora se consideraba que el «izquierdismo infantil, el ecologismo y el indigenismo» eran los rivales más lesivos para la revolución ciudadana) —Ospina 2009: 12. En Uruguay, en el otro extremo, el gobierno concibió como legítimos y entendibles los reclamos de los asalariados, aunque estableció una diferencia entre «fuertes» (los trabajadores sindicalizados) y «débiles» (los desocupados totales o parciales, quienes constituían su prioridad) —El Observador 2012—, dividiendo simbólicamente la base social del fa. En Argentina hubo elementos comunes a ambos; por un lado, se mantuvo el esquema binario inicial (que contraponía a los grupos oligárquicos con los sectores populares) que se iba tornando cada vez menos verosímil y, a la vez, emergió un planteamiento similar al de Uruguay, que consideraba a los trabajadores calificados como beneficiarios del modelo gubernamental (quienes debían, según ellos, resignar sus intereses inmediatos en pos de los de aquellos que aún estaban excluidos);[44] contraponiendo demandas y expectativas de diversos sectores constitutivos de las bases tradicionales del pj.

[43] La situación del movimiento obrero tradicional se asimiló desde entonces a la que había aparecido tempranamente en los sectores sindicales y los movimientos «piqueteros» que habían protagonizado la resistencia al neoliberalismo: la división entre «oficialistas» y «opositores».

[44] Véase discurso de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, junio de 2012, en <www.tn.com.ar>.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Como se mencionó inicialmente, la polarización del eje *gobierno-oposición* suele tener lugar cuando no coincide con otras líneas demarcatorias (o cuando las absorbe al punto de invisibilizarlas), algo más característico del rupturismo que de la izquierda moderada. Sin embargo, notamos que, de los tres casos expuestos, en uno hubo superposición sin polarización, incluyendo al eje partidario; en otro se presentó polarización, absorción y posterior incorporación del eje partidario; y, en el tercero, se produjo polarización y absorción, excluyendo elementos partidistas. De todos modos, en los tres gobiernos, con secuencias diferentes, la pérdida de apoyo de algunos de los grupos sociales inicialmente convocados y la implementación de medidas contrarias a los intereses populares (destinadas al encapsulamiento de los conflictos o a la penalización de la protesta social)[45] marcaron una disociación creciente entre el eje ideológico y el de *gobierno-oposición*. Ello implica que el partido otorga prioridad a la búsqueda de poder por sobre sus principios programáticos originarios. Si esto se lleva al extremo, puede derivar en que —independientemente de la fisonomía adoptada en épocas de auge— se termine confluyendo en un formato organizacional análogo. Así, se preferirá la llegada al electorado amplio por sobre los grupos sociales con demandas específicas, difuminándose el contenido ideológico original y el eje *gobierno-oposición* quedará convertido en la mera divisoria entre la pertenencia o no a la élite del poder.

Conclusiones

En este trabajo nos propusimos examinar las características de tres partidos políticos correspondientes a la denominada oleada progresista latinoamericana (el Frente Amplio de Uruguay, el Frente para la Victoria de Argentina y Alianza País de Ecuador). Ellos ejemplifican cada uno de los supuestos paradigmas emergentes de recomposición política, abordando tres momentos claves desde su llegada al poder. Como ejemplo de la izquierda institucionalista o moderada, tomamos al FA uruguayo, una fuerza coalicional, inicialmente antihegemónica, con estrechos lazos con el movimiento obrero, que fue moderándose para poder llegar al gobierno. Como caso intermedio evaluamos al FPV argentino, una fracción ad hoc de un partido de carácter oficial (que había

[45] En Argentina se sancionó la «Ley antiterrorista» y se aplicó el «Proyecto X». En Ecuador se recurrió a legislación antigua para su sanción. En Uruguay fue menos explícito, pero se denunció una política antisindical del gobierno del FA (<http://noticiasuruguayas.blogspot.com.ar>).

abrazado diversas tendencias a lo largo de su historia) y que adoptó un perfil progresista y popular, recurriendo a elementos de su propia historia. Y como emblema de la izquierda rupturista y populista, escogimos a AP de Ecuador, un movimiento nuevo que, durante el proceso mismo de su conformación, fue forjando esa fisonomía ideológica y construyendo alianzas con sectores afines.

Aquí nos ha interesado estudiar tres agrupamientos políticos originariamente contrastantes en términos organizativos, posicionales y de composición social. Como esquema rector se tuvo la tipificación de las dos izquierdas —institucional y rupturista—, muy en boga en los análisis de la realidad latinoamericana de las últimas décadas. En ese sentido, comenzamos creando una tipología, sobre la base de los diversos y variados trabajos académicos que han indagado en este proceso histórico. Así, quedaron delineados determinados ítems en los que teóricamente deberían advertirse diferencias entre las fuerzas políticas institucionalistas y las rupturistas.

En primer lugar, se subrayaba la existencia de ciertas divergencias con respecto a los principios programáticos e ideológicos de ambos tipos. De cualquier modo, en nuestro análisis encontramos que, en los tres casos, el arribo al poder de estos partidos había estado precedido por la emergencia de un consenso favorable hacia el proyecto progresista y el desplazamiento del electorado hacia posiciones de centroizquierda, tras los drásticos efectos de las reformas neoliberales en la región. No obstante, como vimos, la radicalidad adoptada por cada una de estas fuerzas tuvo vinculación con el impacto concreto de las políticas de aquel período en su país de origen; por consiguiente, no es que haya habido un desplazamiento a posiciones de extrema izquierda en los rupturistas y de centroizquierda en los institucionalizados, sino que en los primeros casos la demanda proclive al cambio cobró mayor intensidad y derivó en que se tornara más atractivo el planteo de ruptura y el discurso refundacional.

Otro de los elementos distintivos entre las fuerzas radicalizadas y sus pares moderadas era que las primeras se destacaban por su énfasis en la recuperación de la capacidad del Estado en la vida política, más proclives al intervencionismo y a la regulación. Sin embargo, pudimos observar que en los tres casos las agrupaciones partidarias aplicaron un conjunto de políticas sociales sustentadas en el gasto público —al haber gobernado mayormente en épocas de bonanza económica— con impacto sobre importantes sectores de la población

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

(sin que implicara redistribución de la riqueza ni disminución de la brecha entre ricos y pobres); lo cual contribuyó a que se fuera gestando a su alrededor un consenso público positivo y generalizado. Si consideramos también el tema de la estrategia frente a los adversarios (otro aspecto donde deberían advertirse diferencias entre los modelos), notamos que, pese a que la modalidad concreta de relacionamiento entre gobierno y oposición ha sido diferente entre ellos, lo cierto es que en los tres casos los opositores más salientes estaban ligados a aquel pasado reciente; lo cual reforzó que los agrupamientos gobernantes no se vieran fuertemente amenazados por actores que les disputaran posiciones de izquierda, manteniendo elevados niveles de popularidad.

En relación con su estructura y organización interna, hay que mencionar que las fuerzas institucionalistas se caracterizaron por su fortaleza partidaria y democratización organizativa, y las radicales por la centralización y fusión entre Estado, gobierno y líder. A propósito, dadas las divergencias relativas al tipo de liderazgo de cada una de ellas era esperable que los partidos dependientes de líderes fuertes, desapegados a las normas, presentaran problemas a la hora de pautar la sucesión; mientras que los agrupamientos moderados, reacios a la personalización de la política, dieron prioridad a la continuidad programática, mostrando una dinámica más ágil de traspaso de poder. Sin embargo, paradójicamente, hemos advertido que la importancia del liderazgo presidencial en un momento históricamente significativo trasciende la divisoria entre ambos modelos descritos.

Con respecto a la base social y electoral de apoyo, las agrupaciones del modelo institucionalista parecen tener la particularidad de orientarse a los electores comunes, concitando una adhesión más elaborada y abstracta a los valores del ideario de izquierda; mientras, sus pares se caracterizarían por incorporar a los actores organizados quienes vislumbrarían al líder como el realizador de sus proyectos colectivos. Sin embargo, vimos que no hubo una secuencia lineal en esa dirección. En el caso uruguayo, la moderación adaptativa inicial había derivado en una dependencia hacia un cuerpo de votantes mucho menos sofisticado y comprometido que su núcleo originario. Por otro lado, ni en el caso ecuatoriano, teóricamente rupturista, ni en el argentino, entendido como intermedio, se lograron articular intereses con los movimientos y organizaciones que habían resistido durante la era neoliberal y que apoyaron a estos partidos

al momento de su llegada al poder. En efecto, la superación de las situaciones críticas que habían dado visibilidad a aquellos grupos derivó en que estos quedaran en un segundo plano. Inclusive, muchos de los reclamos e intereses de esos sectores entraron en contradicción con ciertas políticas gubernamentales que despertaban popularidad en el electorado amplio. Y, paralelamente, este electorado ha cuestionado las modalidades de acción de aquellos actores organizados —la movilización y protesta social— las cuales, a su vez, constituían su principal fuente de poder (Chávez et ál. 2008: 68).

De este modo, las fuerzas gobernantes pudieron compensar la pérdida de apoyo de esos grupos con la adhesión de sectores —más amplios, difusos y no organizados— favorecidos por las nuevas condiciones económicas, que aprobaban la gestión presidencial. Con todo ello, podemos observar que las agrupaciones provenientes de distintos paradigmas, y tras circunstancias diversas, terminaron desarrollando estructuras organizativas *catch-all*, adaptadas a la lógica electoralista y dependientes de la popularidad del liderazgo presidencial. Así, partiendo de diversas trayectorias y situaciones originarias, todos ellos han terminado desarrollando un tipo de organización con visos comunes y elementos semejantes.

De este modo, buscamos resaltar que allí donde algunos autores recalcan la existencia de diferencias de fondo entre radicales e institucionalistas, aquí hemos hallado procesos de adaptación al contexto y de aprovechamiento de las posibilidades que permitía cada caso. Más aún, los elementos divergentes de ambos modelos no constituyen indicadores fiables a la hora de evaluar su capacidad efectiva para adecuar sus objetivos posneoliberales a principios transformadores izquierdistas. Paralelamente, a todas las fuerzas políticas, la adscripción teórica y retórica a la izquierda les ha servido para mantener la legitimidad como representantes de este giro regional, pese a los límites y contradicciones en la aplicación de medidas acordes con el ideario originario.

En definitiva, en los tres ejemplos analizados se procuró implementar un modelo superador del paradigma neoliberal, subvirtiendo sus efectos concernientes al rol del Estado y de las instituciones democráticas. De todos modos, hemos notado que en ninguno de ellos ha habido ni una transformación del Estado ni una alteración de las relaciones estructurales de poder; tampoco

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

una profundización de la democracia tal que implicara que los amplios sectores, otrora postergados, devinieran protagonistas activos de los nuevos proyectos de transformación.

Referencias bibliográficas

Abdala, Marcelo

2006 «Uruguay». En: Elías, Antonio et ál. *Los gobiernos progresistas en debate*. Montevideo: clacso, pp. 52-55.

Alegre, Pablo et ál.

2010 *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno.* Buenos Aires: ciccus-clacso.

Amores, Betty

2011 «Balance Crítico». *La Tendencia,* 12: 34-37. Quito.

Andrade, Pablo

2012 «Diálogo sobre la Coyuntura». *Ecuador Debate*, 85: 7-23. Quito.

Arzadun, Daniel

2008 *El peronismo: Kirchner y la conquista del reino.* Buenos Aires: Sudamericana.

Avritzer, Leonardo

2009 «La nueva izquierda, la crisis de representación y la participación social en América Latina». En: Arnson, Cynthia et ál. La *«nueva izquierda» en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington, d. c.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 177-192. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Nueva%20Izquierda%20Enero%2020091.pdf> (última consulta: 6/11/12).

Basabe, Santiago

2011 «Diálogo sobre la Coyuntura». *Ecuador Debate,* 84: 7-20. Quito.

Barreda, Mikel

2005 «Tres preguntas en torno a la nueva izquierda latinoamericana». Disponible en: <http://ic.ucsc.edu/~mcmorris/span5/pol/nueva_izda.pdf>.

Bartoletti, Julieta

2012 *Montoneros: de la movilización a la organización*. Rosario: Laborde Editor.

Beasley-Murray, Jon; Maxwell Cameron & Eric Hershberg

2010 «Latin America's Left Turn: A Tour d'Horizon». En: Cameron, M. & E. Hershberg. *Latin America's Left Turn: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.

Borón, Atilio

2004 «Reflexiones en torno al gobierno de Néstor Kirchner». *Revista SAAP*, 2(1): 187-205. Buenos Aires.

Boyanovsky Bazán, Christian

2010 *El Aluvión*. Buenos Aires: Sudamericana.

Buquet, Daniel & Rafael Piñeiro

2011 «Participation and Effects of Primary Elections in Uruguay». IPSA-ECPR, São Paulo. Disponible en: <http://saopaulo2011.ipsa.org/paper/participation-and-effects-primary-elections-uruguay> (última consulta: 12/11/12).

Caetano, Gerardo

2011 «Elecciones 2009-2010 y cambio ciudadano en el Uruguay contemporáneo. Algunas pistas para un abordaje histórico y politológico». En: Buquet, Daniel & Niki Johnson. *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo / CLACSO, pp. 263-292.

Cardarello, Antonio & Jaime Yaffé

2011 «Crónica de una victoria anunciada». En: Buquet, Daniel & Niky Johnson. *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo / CLACSO, pp. 23-43.

Castañeda, Jorge

2004 «Las dos izquierdas latinoamericanas». Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/latin-america-s-two-lefts/spanish> (última consulta 12/11/12).

Castillo, Christian

2011 *La Izquierda frente a la Argentina Kirchnerista*. Buenos Aires: Planeta.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Chancoso, Blanca

2011 Entrevista. En: Harnecker, Marta. *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Quito: Abya-Yala.

Chasquetti, Daniel

2009 «Dividir el poder, una mala idea». Disponible en: <http://blogs.montevideo.com.uy/blognoticia_31326_1.html> (última consulta 12/11/12).

Chávez, Daniel; César Rodríguez & Patrick Barrel

2008 *La Nueva Izquierda en América Latina*. Madrid: Catarata.

Cheresky, Isidoro

2007 *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial.

Chiriboga, Manuel

2011 «Diálogo sobre la Coyuntura». *Ecuador Debate*, 84: 7-20. Quito.

Cholango, Humberto

2011 «Nuevos retos del movimiento indígena». *La Tendencia*, 12: 60-63. Quito.

Dal Maso, Juan

2011 «Sobre el "mal menor" y el "voto útil"». Disponible en: <http://www.ips.org.ar/?p=2308> (última consulta 12/11/12).

De la Torre, Carlos

2008 «Populismo, Ciudadanía y Estado de derecho». En: De La Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti (eds.). *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: flacso Ecuador.

Etchemendy, Sebastián

2010 «El sindicalismo argentino en la era pos-liberal (2003-2011)». En: Malamud, Andrés & Miguel De Luca (eds). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Gallo, Adriana

2011 *Internas abiertas y representatividad democrática: análisis y comparación de los casos pioneros en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.

2012 «Las internas abiertas y la democratización partidaria: Análisis de la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral en Argentina». *Revista de Derecho Electoral*, 6(6): 58-85. Lima.

Gallo, Adriana & Julieta Bartoletti

2012 «fa y fpv/pj. Organización intrapartidaria y giro a la izquierda en América del Sur». En: Fernández (comp.). *Rasgos y perspectivas de la nueva izquierda de América del Sur.* Rosario: Homo Sapiens.

Garcé, Adolfo & Jaime Yaffé

2005 *La era progresista. El gobierno de izquierda en Uruguay: de las ideas a las políticas.* Montevideo: Fin de Siglo.

Godio, Julio

2006 «Acerca del nuevo partido político de Kirchner». Disponible en: <http://www.rebanadasderealidad.com.ar/Notas_de_godio.htm> (última consulta: 12/11/12).

Goodin, Robert & Hans Klingemann

1996 «Comportamiento Político, Parte iii». En: Goodin, Robert. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.

Kramer, Gerald

1971 «Short-Term Fluctuations in u.s. Voting Behavior, 1986-1964». *American Political Science Review,* 65: 131-143. Washington dc.

Laclau, Ernesto

2005 *La razón populista*. Buenos Aires: fce.

Lanzaro, Jorge

2004 *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno.* Montevideo: fesur / Fin de Siglo.

2006 «La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas». En: Herrero. *Las «izquierdas» en América Latina*. Madrid: Pablo Iglesias, pp. 47-82.

2008 «La tercera ola de las izquierdas latinoamericanas». Working Paper, uam.

León, Osvaldo

2011 Entrevista. En: Harnecker, Marta. *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Quito: Abya-Yala.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Levitsky, Steven & Kenneth Roberts

2011 *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.

López, Adrián & Paula Cubillos

2009 «Análisis del Referéndum Constitucional en Ecuador». *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 33: 13-20. Quito.

Maiello, Matías & Manolo Romano

2010 «El fin de ciclo kirchnerista y las tareas de los revolucionarios». *Estrategia Internacional*, 26: 99-135. Buenos Aires.

Mocca, Edgardo

2006 «Izquierda, República y Justicia social». *Revista Debate,* 4(180): 32-33. Buenos Aires.

Moreira, Carlos

2007 «Los dilemas de la nueva izquierda gobernante en América Latina». *Pensamiento Plural*, 1(1), Universidad Federal de Pelotas. Río Grande del Sur.

2010 *Apuntes sobre el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010)*. Buenos Aires: El Grillosí.

Moreira, Constanza

2009 *Entre la protesta y el compromiso. La izquierda en el gobierno. Uruguay y América Latina*. Montevideo: Trilce.

Motta, Sara & Laiz R. Chen

2010 «Re-inventing the Left in Latin America: Critical Perspectives from Below». *Latin American Perspectives*. Disponible en: <http://latinamericanperspectives.com/prospectus-pink-tide/> (última consulta: 12/11/12).

Murillo, Victoria

2005 *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo xxi.

Neto, César

2008 «Ecuador: Una nueva Constitución y una nueva decepción». Disponible en: <http://ecuador.indymedia.org/es/2008/09/26591.shtml> (última consulta: 1/4/12).

Novaro, Marcos

2006 «Kirchner, izquierda y populismo». Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/824929-kirchner-la-izquierda-y-el-populismo> (última consulta: 12/11/12).

Nun, Juan

2012 Entrevista en <www.tn.com.ar>.

Ospina, Pablo

2008 «Diálogo sobre la Coyuntura». *Ecuador Debate*, 73: 7-21. Quito.

2009 «Transiciones. Ecuador después del referéndum». Disponible en: <http://www.redcreativo.com/images/PDF/COYUNTURAS/> (última consulta: 2/5/11).

Pachano, Simón

2010 «Ecuador: El nuevo sistema político en funcionamiento». *Revista de Ciencia Política*, 2: 297-317. Santiago de Chile.

Panizza, Francisco

2006 «La Marea Rosa. Análisis de Coyuntura». opsa, 8. Observatorio Político SulAmericano, Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Paramio, Ludolfo

2003 *La democracia tras las reformas económicas en América Latina*. Madrid: Instituto de Estudios Sociales Avanzados.

Patiño, Ricardo

2011 Entrevista. En: Harnecker, Marta. *Ecuador: una nueva izquierda en busca de la vida en plenitud*. Quito: Abya-Yala.

Pérez Soto, Carlos

2008 «Un marxismo para el siglo xxi». Disponible en: <http://www.archivochile.com/Ideas_Autores/perez_s_c/peres_s_c00011.pdf> (última consulta 4/4/12).

Peruzzotti, Enrique

2008 «Populismo y Representación democrática». En: De La Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti. *El Retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: flacso Ecuador.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Petkoff, Teodoro

2005 «Las dos izquierdas». *Nueva Sociedad,* 197: 197-214. Buenos Aires.

Ponce, Javier

2006 «Escenarios del gobierno de Rafael Correa». Disponible en: <http://www.redcreativo.com/images/PDF/COYUNTURAS> (última consulta: 8/5/12).

Pousadela, Inés

2010 «Introducción». En: Alegre (et ál.). *Las izquierdas latinoamericanas. De la oposición al gobierno.* Buenos Aires: ciccus / clacso.

Ramírez Gallegos, Franklin

2007 «Mucho más que dos izquierdas». *Nueva Sociedad,* 205: 30-44. Buenos Aires.

Ramos Jiménez, Alfredo

2001 *Los partidos políticos latinoamericanos*. Mérida: cdcht.

Sánchez Parga, José

2011 «Diálogo sobre la Coyuntura». *Ecuador Debate*, 84: 7-20. Quito.

Sartori, Giovanni

1976 *Partidos y sistema de partidos,* vol. I. Madrid: Alianza.

Schlez, Mariano

2009 «¿Hacia dónde va América Latina? Bonapartismo, revolución y contrarrevolución». *ii Jornadas Internacionales de Investigación y Debate Político*, 10 al 12 de diciembre de 2009, Facultad de Filosofía y Letras, uba. Buenos Aires.

Senatore, Luis & Jaime Yaffé

2005 «Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda». *Observatorio Social de América Latina*, 16. Buenos Aires.

Unda, Mario

2008 «Diálogo sobre la Coyuntura». *Ecuador Debate*, 73:7-21. Quito.

Vilas, Carlos

2005 «La Izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares». *Nueva Sociedad,* 197: 84-99. Caracas.

Weyland, Kurt
2007 *What's right about Latina American left?.* Texas: Texas University Press.

Documentos legales:

Ley n.º 26.571, Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral.

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Constitución de la República del Ecuador.

Diarios:

El Comercio, Ecuador, 22 de marzo de 2010.

El Observador, 9 de agosto de 2012.

El País Digital, 11 de agosto de 2012.

El Universo, Ecuador, 12 de abril de 2010.

Montevideo Portal, 9 de agosto de 2012.

<http://noticiasuruguayas.blogspot.com.ar>.

Datos electorales:

Para Ecuador: <http://app.tse.gov.ec>.

Para Argentina: <www.elecciones2011.gob.ar>.

Para Uruguay: <http://elecciones.corteelectoral.gub.uy>.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

[Sobre las autoras]

Adriana Gallo

Argentina. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano y Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires. Investigadora de conicet/unsam.

Julieta Bartoletti

Argentina. Doctoranda en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín; becaria del conicet, profesora de Historia en la Universidad de Buenos Aires (uba); docente de la Facultad de Filosofía y Letras (uba) y de la Escuela Superior de Comercio Carlos Pellegrini.

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Movimientos sociales y poder político: la politicidad de la acción colectiva como eje de debate entre dirigentes sociales de la FTV/PTA de Argentina

Cecilia Cross
<ccross@ceil-conicet.gob.ar>
Centro de Estudios e Investigaciones Laborales
CONICET
Argentina

[Resumen] Los conceptos «movimiento social» y «partido político» definen modos específicos de inserción en la cosa pública mutuamente prescindentes. Esta caracterización, formulada en el contexto de democracias occidentales, impide comprender la complejidad de los procesos de movilización social que se han expresado en América Latina desde la década de 1980. Por ello urge repensar estas conceptualizaciones a partir de investigaciones empíricamente fundadas que den cuenta de estos procesos. Con este fin, aquí se analizan los debates acerca de la inserción en el campo político que tuvieron lugar entre líderes de un movimiento social piquetero, la FTV, frente a dos situaciones concretas: la «aceptación» de programas sociales en 2000 y la conformación de un partido, el PTA, creado en 2003 para apoyar al presidente.

[Palabras clave] Movimientos sociales, poder político, partidos políticos, movimientos piqueteros, Estado, Argentina.

[Title] Social Movements & political power: The policity of collective action as a debate among social leaders of Argentinean FTV/PTA

[Abstract] Social movement and political party define specific models of political participation, which are usually tackled as apathetic one to the other. This characterization, formulated in the frame of western democracies, does not allow comprehending the social mobilization processes that took place in Latin America along the last 25 years. In that context urges the construction of a regional approach built on the results of empirically based researches. With that purpose we analyze here the debates about social movement possibilities and limits sustained by the leaders of FTV, a picketing movement, in two different contexts: when they have the chance to accept state subsidies and when some of them decided to create a political party, the PTA, to support the president.

[Keyword] Social Movements, Political Power, Political Parties, Picketing Movements, State, Argentina.

Cross, Cecilia. «Movimientos sociales y poder político: la politicidad de la acción colectiva como eje de debate entre dirigentes sociales de la FTV/PTA de Argentina». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.° 12, pp. 71-98.

[Recibido] 06/06/12 & [Aceptado] 1/10/12

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Introducción

Por definición, los movimientos sociales suelen pensarse como indiferentes o ajenos respecto de los procesos electorales. Y estos supuestos, forjados en ámbitos académicos, merced a la doble hermenéutica (Giddens 1982 [1967]) que caracteriza a las ciencias sociales, son sostenidos con vehemencia también entre activistas, formadores/as de opinión y funcionarios/as. Sin embargo, en los últimos años hemos asistido en América Latina a una proliferación de los vínculos (explícitos) entre gobiernos y líderes sociales que invitan a repensar este punto de partida. En dicho marco, el objetivo de este artículo es revisar los límites y potencialidades que encierra esta conceptualización para las democracias latinoamericanas.

Con tal fin, en el presente texto revisamos, en primer lugar, los debates clásicos de la teoría política acerca de la relación entre acción colectiva y participación electoral. Luego, el modo en que fue afrontada esta tensión en la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (ftv), un movimiento social piquetero (o de trabajadores/as desocupados/as pobres) frente a dos situaciones concretas: la «aceptación» de programas sociales en 1998 y la conformación de un «partido de base» para apoyar al gobierno nacional en 2003. Estos dos momentos señalan, además, el auge y la fragmentación de ese movimiento que llegó a consolidarse en 18 de los 24 estados provinciales argentinos y movilizó a más de 150.000 personas.

A partir de esta conceptualización, nos preguntamos al final del artículo acerca de la pertinencia de sostener las concepciones occidentales acerca de la distinción entre partidos y movimientos en el contexto sociopolítico de las jóvenes democracias latinoamericanas.

Este trabajo forma parte de una investigación comenzada en 2001 sobre de la construcción de vínculos políticos en sectores populares. Tiene continuidad a la fecha gracias al Proyecto de Investigación Plurianual (pip) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (conicet). A partir del paradigma interpretativo (Maxwell 1996), la investigación fue llevada a cabo con metodología cualitativa, habiéndose construido los datos desde registros de observación y análisis documental (Johnson, Avenarius & Weatherford 2006; Wolfinger 2002), así

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

como con relatos de vida (Taylor & Bogdan 1996) y registros de talleres participativos (Gustavsen 2008), sobre la base de cuyo minucioso análisis se reconstruyeron los debates relevados.

1. Participación política: movimientos y partidos

El concepto de participación política alude a los modos por los cuales las personas se involucran, a través del debate o la acción directa, en asuntos relacionados con lo estatal, lo público o al menos alguna de las dimensiones que ponen en juego los sentidos de justicia socialmente compartidos. En las democracias representativas, las contiendas electorales permiten expresar las preferencias singulares en relación con los asuntos públicos, a través de la elección de legisladores/as y mandatarios/as vinculados/as a partidos políticos (Panebianco 1990, Sartori 1997). En tal sentido, los partidos constituyen el principal actor colectivo de las democracias modernas, teniendo carácter universal (existen en todas las naciones democráticas) a pesar de la heterogeneidad de sus funciones y estructuras reflejo de las diferentes legislaciones vigentes en los diversos países (Lipjhart 1995). En los regímenes presidencialistas establecidos en América Latina en general, y en Argentina en particular, se ha podido observar que a lo largo de todo el siglo xx se han desdibujado tanto su identificación con sectores sociales delimitados como con principios ideológicos firmes. Ello ha sido interpretado como producto de su desplazamiento desde la sociedad hacia el Estado, desplazamiento que se manifestaría en el hecho de que las acciones partidarias están orientadas (cada vez más) a la conquista del poder político, dejando de lado la representación de intereses concretos. Este proceso habría dado lugar a lo que se conoce como «partidos cartel», los cuales se definen por agrupar débilmente intereses, no solo diversos, si no contradictorios (Katz & Mair 1995).

El proceso de heterogeneización de las demandas e identidades sociales también ha sido interpretado como fundamento de la proliferación de «nuevos movimientos sociales» desde fines del pasado siglo xx. Estos actores, definidos tanto por su prescindencia del proceso electoral como por el carácter acotado de su representatividad, habrían emergido a partir del descentramiento del trabajo como espacio de configuración de las relaciones sociales (incluido el conflicto o la protesta) y del Estado nacional como interlocutor y árbitro privilegiado del conflicto social (cfr. Offe 1988, Touraine 1999, entre otros).

Este breve repaso de las conceptualizaciones más significativas de los conceptos de partido y movimiento muestra que estos expresan dos modos diferentes de relacionarse con los asuntos públicos, lo cual se pone de manifiesto desde su denominación. La contraposición entre *partido* y *movimiento* y entre su carácter *político* o *social* parecería delimitar un modo específico de expresión y un ámbito de incumbencia.[1] Mientras a los partidos se les atribuye un alto grado de formalidad y burocratización (Crozier 1974; Panebianco 1990), los movimientos son pensados como redes informales, con grados de articulación variable entre grupos no estructurados (Melucci 1999, Tarrow 1994). Mientras que la connotación de lo político parece remitir a la relación con el gobierno y el Estado, y por lo tanto lo general y lo común (cfr. Abal Medina 2004), el carácter social de los movimientos residiría en que constituirían expresión de minorías o grupos acotados, convocados por demandas puntuales y específicas que se pretenden instalar en el espacio público (cfr. Mouffe 1999, Offe 1985).

Esta diferenciación no resulta meramente descriptiva sino que, además, deviene en caracterizaciones normativas que (in)habilitan modos específicos de inserción política. Así, mientras se espera que los partidos puedan construir alianzas entre sí y con los gobiernos (cfr. Crozier 1974, Katz & Mair 1995), se considera que los movimientos son cooptados cuando aceptan participar de la gestión estatal (cfr. Tarrow 1994, Tejerina 1998). Igualmente, se espera que los/as líderes partidarios/as tengan y ejerzan su vocación electoral (cfr. Cavarozzi 2006, Duverger 1981), mas se desconfía de los/as líderes sociales que manifiesten tenerla (cfr. Melucci 1999). En tanto los partidos pueden otorgar incentivos para asegurar la participación de sus bases (cfr. Panebianco 1990, Ware 1996) y se supone una diferencia creciente entre líderes y adherentes (cfr. Abal Medina 2004); se espera que en los movimientos sociales exista una correspondencia exacta entre la condición social del líder y las demandas que expresa (cfr. Melucci 1994, Pizzorno 1989). De hecho, la carencia de recursos *propios* constituye uno de los aspectos que señalan el carácter vigoroso y genuino del movimiento social (Tarrow 1994, Zald & Mc

[1] De hecho, las notas características que en la teoría política contemporánea se atribuyen a los partidos ya se encuentran presentes en la definición weberiana de «partido» que establece como notas distintivas la presencia de una estructura formalizada y jerárquica, por un lado, y la finalidad de «posicionar alguno de sus miembros» en el Estado, por otro (Weber 2004 [1922]: 228-230).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Carthy 1987) por lo que la distribución de incentivos para la participación se califica de oportunista (cfr. Melucci 1999, Pizzorno 1989).

Hasta tal punto se consideran estas expresiones como mutuamente indiferentes que el estudio de partidos y movimientos constituye subcampos diferentes de la teoría política y social, los cuales raramente dialogan entre sí. Paradójicamente, esta mutua prescindencia se sustenta en conceptualizaciones similares acerca de la politicidad, que —parafraseando a Gramsci—, dan carácter orgánico a la distinción analítica entre Estado y sociedad.

Esta definición acotada de la politicidad puede rastrearse, en teoría política, en al menos dos tradiciones. La primera de ellas, tributaria del concepto de *civitas* romano, es aquella que entiende por politicidad la organización jurídica de la convivencia entre personas a través del imperio de la ley. En este marco, la politicidad constituye una de las dimensiones de la vida social e implica la constitución del Estado (Faulks 2000). En esta perspectiva, la racionalidad individual es previa a la constitución de la sociedad y el ordenamiento político un arreglo entre individuos subordinado a la preservación de sus intereses (Honneth 1997). Entonces, ya no existe el hombre, sino los hombres dotados de libertad, frente a quienes el único modo posible de organizar la convivencia, en cuanto a estabilidad pero también a justicia, es a través de un orden que sea el resultado del mutuo consentimiento (Pousadela 2000). Este enfoque, en el cual el Estado —sede de lo político— y la sociedad —ámbito regido por el mercado— pertenecen a esferas separadas, es predominante en los estudios acerca de la conformación del sistema representativo y la estructura de partidos (Abal Medina 2004, Honneth 1997).

La segunda vertiente es tributaria de la tradición kantiana y opone los conceptos necesidad (como esfera de lo social) y libertad (como ámbito de la política). Así, el ámbito de la necesidad se gobierna por el cálculo y la racionalidad, en tanto se orienta a garantizar la subsistencia. En cambio, la esfera política se rige por la reflexión y el diálogo entre personas capaces de comunicarse sus sentimientos, de construir un sentido común, el cual constituye el sustrato del llamado «espacio público». Lo que no queda claro en este planteamiento es a qué orden pertenece esta reflexión, si excluye la racionalidad. Retomando esta pregunta, Arendt (1993) postula el «juicio acerca de lo agradable» como el principio que guía las reflexiones en este campo. De este modo, sería posible

dar cuenta de las propias inclinaciones ante las demás personas, lo cual permitiría identificarse con algunas y/o diferenciarse de otras (Menazzi 2007). Así, la identidad política podría constituirse desde principios que son subjetivos, aunque generalizables a través del debate en el espacio público. Estos supuestos son predominantes entre los enfoques occidentales acerca de la acción colectiva (Calhoun 1992, Fraser 2006, Touraine 1999).

La caracterización ofrecida por la teoría política occidental ha sido ampliamente retomada por los estudios locales más influyentes acerca de la acción colectiva (Auyero 2002, Farinetti 1999, Jelin 1985, Merklen 1991, Schuster 1999, Svampa & Pereyra 2003). A partir del trabajo de campo realizado y de la lectura de estos textos, se nota, sin embargo, que esta transposición conceptual presenta algunos problemas en función de pensar la participación política en las democracias latinoamericanas. En estas, a diferencia de lo que ocurre en Europa, los movimientos sociales expresan las demandas de amplias mayorías que no logran sentirse interpeladas por las instituciones de la democracia participativa. En dicho marco cabe preguntarse, entonces, si esta conceptualización —que como veremos también se encuentra vigente en la práctica— encierra límites a las posibilidades concretas de ciertos sectores de ejercer plenamente su ciudadanía política.

Como vimos, lo que distingue a partidos y movimientos tiene que ver con la relación que establecen en la arena política frente al Estado; no obstante, sabemos que en América Latina ha sido el Estado quien ha conformado la identidad colectiva que podemos llamar «nación», a la inversa de lo que ha ocurrido en las naciones occidentales (Meyer 2007). Si no es el mismo Estado y no es la misma nación, entonces debiéramos repensar qué implica sostener esta diferenciación al abordar la cuestión de la participación política en nuestros países latinoamericanos.

Si la cuestión del clientelismo político (González Alcantud 1997, Nun 2000, Scott 1969) ha sido considerado un atributo de las democracias latinoamericanas (Auyero 2000, O'Donnell 1996), ¿es posible esperar que la conciencia de los propios derechos sea previa a la movilización? ¿No sería negar el potencial emancipador que puede tener la participación per se, hecho observado en otros proceso históricos precedentes? (James 2010 [1990], Martuccelli & Svampa 1997). El hecho de que los/as líderes no deban

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

movilizar incentivos —más que la inclinación libre hacia la demanda que orienta su acción contenciosa— ¿no resulta una paradoja al momento de convocar a sectores sometidos a una profunda instrumentalización de su potestad ciudadana, a un déficit en su autonomía moral? (cfr. Nun 2000).

Por otra parte, en un contexto en el cual se ha postulado que las jóvenes democracias latinoamericanas padecen de la apatía política de amplios sectores, sobre todo los más castigados por las reformas neoliberales, lo cual dio lugar a la configuración de una democracia delegativa (O'Donnell 1992), ¿tiene sentido seguir pensando que los/as líderes de los movimientos sociales deben permanecer ajenos a la contienda electoral? En ese caso, ¿qué canales institucionales tendrían a su alcance? ¿De qué manera las comunidades que se sienten ignoradas por la política oficial podrían ejercer sus derechos ciudadanos? ¿Deberían esperar a que los partidos quieran/puedan vehiculizarlas? ¿Deberían ellos/as mismos/as conformar un partido político? Estas preguntas que forman parte de un debate urgente para la teoría política latinoamericana atravesaron el proceso de auge y declive de la FTV como movimiento social, y en su desarrollo pueden encontrarse claves teóricas sumamente interesantes, como veremos en lo que sigue.

2. Movilización política, movilización social y participación

El debate acerca de qué tipo de relación deben establecer los movimientos sociales con el poder político se planteó en dos momentos claves del movimiento: en sus comienzos, a fines de 1990, y en pleno auge, en 2004. El primero de estos debates suele evocarse como la cuestión de «la aceptación de los planes»; el segundo, como la «incorporación al kirchnerismo» a través de la conformación de un partido político que pretendía fortalecer el «ala progresista» de un gobierno que por entonces se caracterizaba como «en disputa» frente a la «derecha peronista». En lo que sigue analizaremos el modo en que experimentaron este conflicto los/as líderes de la federación.

2.1 La cuestión de la aceptación de los planes

La Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV) se constituyó como una coalición de organizaciones territoriales bajo el liderazgo de un grupo de

activistas que se conformaron como tales en los procesos de «tomas de tierra»[2] que tuvieron lugar en el partido de La Matanza (provincia de Buenos Aires) en la década de 1980, dando lugar a los asentamientos[3] El Tambo, 22 de Enero y 17 de Marzo (Merklen 1991). Dichos procesos suelen enmarcarse en un modo de acción directa característico del final de la dictadura y comienzos de la transición democrática (Jelin 1985, Merklen 1991). Estos tienen estrecha relación con las acciones promovidas por las Comunidades Eclesiales de Base (ceb) como expresión de un militantismo «social» que se definió a partir del establecimiento de «ejes concretos de acción local» y de las disposiciones que caracterizan la vida cristiana (Gutiérrez Merino 1983).

En línea con este enfoque, las tomas involucraban la planificación de un trazado urbano regular, la disposición de modos de organización comunitaria para la toma de decisiones, así como la tramitación colectiva del acceso a los servicios básicos. Con esos fines se conformaban organizaciones comunitarias que, una vez *asentado* el barrio, continuaban funcionando abocadas tanto a «cuestiones de política en general» como a promover «mejoras en las condiciones de vida en los asentamientos», tales como la regularización de la tenencia de los terrenos, el acceso a la educación y salud de los/as tomadores/as, entre otros (Calvo 2002).

A fines de 1990, estas organizaciones cambiaron el «eje» de su demanda de la «vivienda» al «trabajo digno» y volvieron a expresarse en el ámbito público, esta vez no mediante la ocupación de tierras sino de rutas y calles; es decir, «haciendo piquetes por tiempo indeterminado». A cambio de deponer su actitud, comenzaron a exigir el otorgamiento de subsidios al desempleo o «planes», constituyéndose de este modo en importantes animadoras del proceso de movilización «piquetero», sobre todo en la zona metropolitana de Buenos Aires (Svampa & Pereyra 2003).

---

2 La expresión «toma de tierra» alude en este contexto a la ocupación de terrenos baldíos, privados o fiscales, con el fin de construir viviendas para los/as propios/as tomadores/as.

3 Los «asentamientos» constituyen una forma de hábitat popular socialmente próximo, aunque diferente a las «villas de emergencia». Se denominan villas de emergencia a los barrios que se erigen en terrenos fiscales o privados sin respetar reglas de trazado urbano, caracterizados por la condición precaria de las viviendas pero también de las instalaciones —ilegales— que permiten el acceso a servicios como energía eléctrica o agua. Se las llamó «de emergencia» porque hasta 1970 constituían lugares de paso para los/as migrantes que llegaban en busca de trabajo, quienes rápidamente podían establecerse en otros barrios una vez que conseguían un empleo. Desde entonces se han convertido en lugares de residencia permanente para muchas familias. Los asentamientos, en cambio, constituyen un modo diferente de ocupación de tierras configurado en la década de 1980, ya que son planificados con el fin de hacer posible su regularización catastral y su incorporación a la urbanización (Merklen 1991).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Los llamados «planes» habían sido implementados originalmente para contener el conflicto desencadenado en torno al aumento del desempleo y la pobreza que azotó a pueblos enteros a partir de la privatización de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Si bien el diseño y financiamiento de esta política social estaba en manos del gobierno nacional, primero las provincias y luego los municipios fueron los organismos encargados de su implementación local. En muchos casos su instrumentalización fue acompañada también por otros programas que distribuían alimentos envasados («mercadería») o elaborados para su consumo («viandas»), generalmente financiados por el gobierno provincial y nacional. De allí, que las rutas y accesos que se «cortaban» —es decir, en los que se instalaban los piquetes— eran preferentemente caminos nacionales o provinciales para forzar una negociación con los ministerios de la nación.

En este marco, el 18 de julio de 1998 se creó la FTV y la primera cuestión a discutir fue el carácter que adoptaría, dado que la demanda de tierra y vivienda estaba siendo desplazada por la «lucha por el trabajo». En tal sentido, el tema principal fue la discusión en torno a «aceptar» que los «planes» pudieran implementarse como solución a las demandas locales en torno a la pobreza. El debate se resolvió a favor de la «aceptación de los planes» sociales, lo que llevó a una subordinación de hecho de las demandas contenidas en el movimiento, frente a la problemática del desempleo. Ello generó muchos debates en los primeros años, los cuales nos fueron contados de este modo:

> Muchos de los compañeros no pudieron resistir el cambio piquetero de la FTV, porque lo que han hecho [...] la han desnaturalizado. Los primeros en irse fueron los indígenas, y no sé qué va a pasar con las organizaciones campesinas, el pequeño y mediano productor quiere regularizar la tenencia de la tierra, quiere semillas [...] el inquilino quiere que no lo desalojen, ¿qué hacemos con un plan social frente a esas necesidades? Esto no es la FTV que pensamos, es otra cosa, pero cuando se impuso el sector matancero se puso todo en la lucha piquetera y se dejó de lado el resto. (Daniel,[4] informante clave, ex integrante de la FTV)

Como se puede notar en este testimonio, la puesta en primer plano de la «lucha piquetera» supuso el abandono del proyecto que originalmente animó la fundación de la FTV y se constituyó en una fuente de tensión entre el

[4] Los nombres atribuidos a nuestros/as entrevistados/as han sido cambiados, conforme al compromiso asumido con ellos/as.

«sector matancero» del movimiento y los demás sectores que lo integraban. La consolidación de esta «conducción» llevó a su vez a que muchos/as dirigentes/as y varias de las organizaciones que conformaban la FTV decidieran abandonar su estructura.

Asimismo, otros grupos abocados a la representación y movilización de los/as trabajadores/as desocupados/as pobres del cono urbano bonaerense también denunciaron que la «aceptación de los planes» significaba «aceptar una herramienta del Banco Mundial, contraria a los intereses de los trabajadores como clase». Por su parte, los/as líderes de la federación justificaban su postura merced a argumentos como el que sigue:

> Tener qué ofrecer es necesario [...]. El primer grado de conciencia de los compañeros es su propia necesidad, si podés ofrecerles algo se quedan y desde ahí se puede trabajar en ponerle conciencia al compañero, en lo que es el aspecto político le decimos nosotros [...] pero si no trabajás te podés convertir en funcional al gobierno que les reparte los planes, igual que los punteros, por eso no te podés quedar atrapado en lo reivindicativo. (Patricio, dirigente nacional de la FTV.)

De acuerdo con Patricio no se trataba de negar el *peligro* que encerraban los «planes», en cuanto a construir una relación meramente instrumental con «los/as compañeros/as». Si se limitaban a distribuir subsidios y alimentos terminarían por ser agentes de la contención del conflicto, lo cual implicaba volverse «funcional al gobierno». Esta práctica —que se atribuye a los/as líderes locales de los partidos políticos, los/as «punteros/as»— implicaría quedarse en lo «reivindicativo», resolviendo una necesidad inmediata a cambio de una adhesión sin «conciencia», estableciendo una relación meramente instrumental.

La propuesta fue, en cambio, lograr esa primera adhesión para luego «trabajar» en el aspecto «político». Ello implicaba, en la práctica, la convocatoria a participar de un corte de ruta como modo de «acumular puntaje» para poder acceder a un «plan», que se obtenía precisamente en la negociación para «levantar» esos cortes de ruta. A su vez, los/as futuros/as y actuales beneficiarios/as debían participar de «reuniones de formación» y asambleas «plenarias» locales que, junto con la contraprestación laboral, constituían las obligaciones impuestas a los/as adherentes. Según observamos, en este contexto se trabajaron los aspectos políticos, «bajando la línea», es decir, comunicando una perspectiva épica acerca de la participación en el movimiento «más allá del plan»,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

dando nociones de historia política argentina y latinoamericana, comunicando y justificando las decisiones que tomaban los/as líderes nacionales y provinciales, así como sometiendo a votación decisiones adoptadas localmente.

La distinción que se hacía en el movimiento entre aspectos «reivindicativos», vinculados a la subsistencia, y «políticos», reenvía a la tradicional perspectiva neokantiana antes mencionada. Sin embargo, la separación analítica entre subsistencia y política no se verifica en las prácticas que regulaban la acción comunitaria de este movimiento. Como Patricio explicó, «tener qué ofrecer» era un primer paso para lograr la adhesión; atender los «aspectos reivindicativos» era apenas un inicio en la construcción de una «conciencia política». No obstante, la construcción de ese vínculo no fue solamente una cuestión moral o ideológica, la vigencia y expansión del movimiento dependía de la puesta en juego de la propia capacidad de movilización para acceder a los recursos con los que atraer nuevos/as adherentes y garantizar la asistencia a los/as ya vinculados/as.

Ello se comprende claramente al considerar el marco de focalización de la política social representada en los «planes». Un atributo central de tal enfoque es que para convertirse en beneficiario/a no alcanza con cumplir los requisitos que definen a la población objeto de un determinado programa, fundamentalmente porque el fin de estos era y es contener el conflicto (Álvarez 2000). De esta manera, la implementación de los programas en dicho contexto requería que los/as demandantes contaran, antes que nada, con el reconocimiento público de su capacidad de movilizarse. Parafraseando a Vilas (1997), la función de bombero asumida por el Estado requería la creación de focos de incendio. Este objetivo se lograba en la medida en que se manifestara públicamente un conflicto que, además de ser notorio, consiguiera el aval de grupos o personas prestigiosas. Cuando esto ocurría, era más probable que se alcanzara la instancia de negociación, en la que se «acordaban» los recursos que, bajo administración del movimiento, serían asignados a las personas movilizadas.

Los/as líderes, quienes encaraban las negociaciones en nombre de los/as manifestantes, debían acordar un «cupo» —es decir, una cantidad de personas en función de las cuales se calcularían los «planes» o la «mercadería» a entregar a la organización— para lo cual era necesario que acreditaran ser «representativos/as». Ello implicaba no solo que garantizaran que los recursos

llegasen a quienes estaban destinados sino también, y fundamentalmente, que fueran capaces de desactivar el conflicto. En tal sentido, contar con movilizaciones masivas era una condición indispensable para poder acceder a un «buen cupo», de allí que la participación de los/as aspirantes era central para poder acercarles recursos que el movimiento no controlaba a priori, como puede ser el caso en un partido político o una delegación municipal. Alcanzar esta masividad requería a su vez la posibilidad de expandir geográficamente el movimiento, para lo cual también los planes fueron utilizados como herramienta, tal como muestra el siguiente testimonio:

> Esta salida estatal de los planes, genera una oportunidad de expandirnos, de crecer [...] vos calculá después del conflicto del 2000, de 18 días, nosotros ganamos un cupo de 40.000 planes, teníamos dos cosas, los volcábamos todos a Matanza y la declarábamos zona liberada o los repartíamos para organizarnos en todo el país y optamos por lo segundo. (Claudio, dirigente nacional de la FTV.)

El testimonio de Claudio no deja dudas en este sentido. Luego de un corte de la ruta provincial N.º 3, en La Matanza, que se extendió por 18 días y que fue organizado por líderes locales vinculados a la FTV, junto con otro movimiento piquetero, el sector desocupados de la Corriente Clasista y Combativa (CCC), se acuerda con el gobierno nacional un «cupo» de 40.000 planes. En este marco, los/as líderes de estos agrupamientos deciden «repartirlos» en otros distritos a fin de expandir su modelo de organización en otros territorios en los que «no tuvieran trabajo de base propio». Esperaban incorporar agrupamientos que ya tuvieran capacidad de movilización en los términos antes mencionados, práctica que comenzó en 2000 y se extendió, por lo menos, hasta fines de 2001.

De este modo, la FTV llegó a vincular a más de 150.000 personas y a tener presencia en 18 de las 24 provincias argentinas. Esto llevó a la propagación de esta política focalizada por todo el país, primero bajo exclusiva gestión municipal, luego incorporando a las organizaciones comunitarias que demostraran capacidad de movilización y gestión. De este modo, se configuró «un campo de fuerzas» en torno al «piquete como forma social» en el que «el Estado y las organizaciones de desocupados» dependían «mutuamente formando una configuración social específica» (Manzano 2005). Así, la estructura organizativa de la Federación se reorganizó en función de gestionar y administrar los «planes». En ese sentido, entre 2000 y 2005 la cotidianidad de las personas vinculadas a la FTV se estructuró tanto en torno a la consecución y sostenimiento de recursos estatales («planes», «mercadería»), su distribución y con-

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

trol, como al cumplimiento de tareas administrativas requeridas por parte de las oficinas gubernamentales. Las tareas encomendadas en relación con esta cuestión daban cuenta del tipo de vínculo establecido y la jerarquía alcanzada en la organización: los/as líderes, «dirigentes» o «voceros/as», eran quienes se encargaban de las gestiones públicas —frente a funcionarios/as, periodistas, académicos/as, representantes de ONG, etc.— en tanto los/as «referentes» se abocaban a tareas concretas de gestión y «los/as compañeros/as de base» se limitaban a efectuar la «contraprestación» exigida por los programas sociales (Cross & Freytes Frey 2009).

La investigación realizada puso de relieve que el sostenimiento de un movimiento social de semejante envergadura fue posible merced al establecimiento de prácticas de integración a las que se aludía en el movimiento como «modelo de centralismo democrático». Dichas prácticas permitían gestionar las tensiones cotidianas entre «el barrio» y la «conducción» y se pueden resumir sucintamente en cinco grandes principios: *i)* Las organizaciones vinculadas a la FTV adoptarían y adaptarían el modelo «comunitario», implementado en el asentamiento El Tambo en el que vivían los principales líderes de la federación; *ii)* Los aspectos «políticos» de la FTV se definían en las «mesas» —que podían ser nacionales, provinciales o distritales— conformadas por dirigentes de las organizaciones comunitarias vinculadas; la presencia de un/a líder comunitario/a en las mesas se «ganaba» tanto en virtud de la «capacidad de movilización» (definida por la cantidad de personas que podía llevar a un corte y tiempo que eran capaces de sostener una medida de fuerza) como de su «capacidad de negociación» (establecida en virtud del acceso que podía tener a las autoridades, los medios de comunicación o personalidades influyentes); *iii)* Si bien existían jerarquías entre las «mesas», cada organización territorial tenía (cierta) autonomía en lo «reivindicativo», es decir, en las pautas de gestión de los recursos asignados, a condición de que acompañara el posicionamiento político adoptado en la mesa nacional o provincial; *iv)* El «encuadre» político local podía establecerse con (relativa) independencia; *v)* La incorporación de «nuevas» organizaciones a la federación se discutía en la mesa nacional y debía ser aceptada por las demás organizaciones territoriales.

Este modelo de «centralismo democrático» funcionó exitosamente hasta 2003, contexto en el que se plantearon fuertes conflictos que llevaron a la fractura y dispersión del movimiento. Uno de los ejes de conflicto fue el vinculado

a la propuesta de conformar un partido político, efectuada por líderes relacionados/as con la mesa nacional, cuyo debate proponemos analizar a continuación.

2.2 La incorporación al kirchnerismo

El 21 de junio de 2003, la FTV se sumó al Frente Transversal Nacional y Popular (FTNP) a partir de la conformación del Partido de los Trabajadores Argentinos (PTA) en un acto llevado a cabo en la ciudad de Buenos Aires. Este frente estuvo integrado por organizaciones sindicales y por otros movimientos piqueteros, como el Movimiento Evita, y se identificaba con un sector del gobierno encabezado por Néstor Kirchner. La presentación de sus objetivos y propósitos se llevó a cabo a partir de un documento denominado *La Hora de los Pueblos*, lo cual daba una pauta de su «concepción ideológica».[5] La propuesta era construir «la base social del kirchnerismo por fuera del PJ», es decir, al exterior del Partido Justicialista.

La necesidad de crear este frente se justificaba en la existencia de un clivaje ideológico en el justicialismo, entre la «centroizquierda» —representada por el presidente Kirchner— y la «derecha» personificada por los ex presidentes Carlos Menem (14/05/1989-10/12/1999) y Adolfo Rodríguez Saa (23/12/2001 y 31/12/2001). De acuerdo con su interpretación, en el seno del gobierno kirchnerista se estaba «librando una batalla» entre sectores afines al «campo popular» y los intereses «oligárquicos» y «antipopulares» que habían dominado el campo político desde la dictadura militar de 1976. De cómo se definiera ese enfrentamiento dependía el rumbo que tomaría la política oficial, de allí que se hablara de un «gobierno en disputa». En este contexto, su apuesta era «presionar» a partir de la conformación de un «amplio frente» que articulara «las expresiones más vigorosas del campo popular» para que la disputa fuera zanjada «a favor del pueblo». En este marco, el rol de las organizaciones territoriales era el de construir y liderar esa articulación, según otro dirigente nacional de la FTV:

> El rol de nosotros hoy es articular la recomposición del campo popular, con otros sectores, la clase media, los profesionales los pequeños y medianos empresarios y

[5] El nombre del documento recuerda al de la carta que Juan Domingo Perón enviara al presidente Kennedy en el marco del encuentro de la Organización de Estados Americanos, que tuvo lugar en Montevideo-Uruguay, en 1968.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> productores, los partidos políticos que así lo entiendan, los sindicatos [...]. Ahora, por dónde pasa la política hoy, por dónde pasan las definiciones hoy, no pasan por los sindicatos, es un sector muy devaluado, muy cuestionado y devaluado en la sociedad y menos por los partidos, pero sí pasa por los barrios. Entonces yo quiero crear poder, yo quiero construir poder, y no lo voy a hacer a través de los sindicatos, porque yo sé que no voy a llegar; pero sí lo puedo hacer a través del barrio, porque sé que voy a llegar; voy a llegar a los sindicatos, voy a llegar a la universidad, voy a llegar a los secundarios, a todo voy a llegar, pero a partir de ahí. (Germán, dirigente nacional de la FTV y dirigente FTV-Córdoba.)

En este testimonio pueden observarse los fundamentos del liderazgo que, desde esta perspectiva, debieron asumir las organizaciones territoriales en dicho proceso. Frente al descrédito de las instituciones tradicionales, como los partidos políticos y los sindicatos, era necesario construir una alternativa «desde el barrio». No obstante, tal «alternativa» no debía contener exclusivamente a las organizaciones territoriales y a la «gente de los barrios», sino que debía articularse con otras expresiones —la militancia secundaria, universitaria, sindical, partidaria— y otros sectores sociales —pequeños/as y medianos/as empresarios/as, profesionales, la «clase media», por ejemplo— con el propósito de constituirse como instancia de recomposición del «campo popular». De hecho, había quienes consideraban que el modelo «comunitario» era la única alternativa válida de cara al futuro, como puede verse en este testimonio:

> Hoy la cancha nuestra es muy grande [...]. Yo tengo que discutir a la mañana la leche en el merendero que no llegó o el reparto de los alimentos [...] y hoy a la noche termino el día discutiendo con los diputados bolivianos [vinculados al Movimiento Sin Tierra (MST)] que están de paso, esto no es como el dirigente sindical de 9 a 18, como el diputado que se puede hacer negar, pero esto es el futuro [...]. Va a llegar un momento en la vida, en las historias nuestras, que nadie va a poder representar políticamente si primero no representa socialmente. Pero acá lo que hay que ver son las representaciones sociales y las representaciones políticas. Es una de las grandes deformaciones que hoy tenemos. Yo no creo en la liga de carenciados. Acá no hay poder popular organizado, acumulado, democrático, que respalde el proyecto de cambio, no hay cambio para nadie. (Cándido, dirigente nacional de la FTV.)

Este testimonio muestra la justificación que se esgrimía acerca de la posibilidad de articular su práctica comunitaria y la creación de un partido político. Según su interpretación, perseverar exclusivamente en la organización de los/as trabajadores/as desocupados/as pobres sin buscar «acumular» un «poder popular organizado y democrático» le quitaba productividad política al movimiento que encabezaba. En cambio, el objetivo que debía perseguirse, a su entender, era «crear una herramienta potente de transformación social» que, de

acuerdo con este dirigente, debía articular «representación política» y «representación social». La «herramienta» para avanzar en ese proyecto era el PTA.

Resulta sumamente interesante observar como Cándido parte de la separación entre ambos tipos de representación, «política» —entendida como participación en la arena electoral— y «social» —concebida como el modelo comunitario—. Mientras que la primera tiene un ámbito más acotado, la segunda cuenta con una «cancha muy grande», pues supone la gestión de los programas sociales pero también la articulación con otras expresiones similares, como los lazos con diputados indigenistas bolivianos de paso por Buenos Aires. En esta amplitud, que otorga a la vez cercanía con los problemas cotidianos y perspectiva de articulación a gran escala reside, según Cándido, la potestad de este modelo de representación para vigorizar el cambio social. Sin embargo, si no alcanza a plasmarse en una articulación social más amplia —como planteaba Germán— se corre el riesgo de caer en una de las «grandes deformaciones», que es la de suponer que representación social y política son mutuamente excluyentes, relegando a los movimientos sociales a constituirse en una «liga de carenciados/as».

Más allá de estos puntos de acuerdo, que se verificaban en la mayor parte de los/as dirigentes nacionales de la FTV, la construcción del PTA fue también fuente de inquietudes en otros/as, como puede verse en el siguiente testimonio:

> Hay una decisión tomada de apostar al PTA. Ahora, si vamos a las limitaciones que tenemos desde el punto de vista operativo para hacerlo, la falta de recursos, cuesta. Hay que tener mucha cautela, mucho cuidado con esto. Hay algo siempre latente con esta cuestión ¿Qué pasaría si nosotros fuéramos un partido fuerte, organizado? ¿Tenemos las conducciones y la estructura de la FTV preparada para resistir este proceso? Porque pasó en algunos lugares, en México [con el FZLN], pasó que todos se fueron a militar en el partido y a ocupar cargos de funcionarios y debilitaron el movimiento social. (Manuel, dirigente de la FTV Mendoza.)

Manuel se preguntaba acerca de la posibilidad de compatibilizar las prácticas que se consideraban distintivas de la FTV, en tanto movimiento social, con la competencia electoral. En este sentido él, así como la mayor parte de los/as dirigentes nacionales de la Federación, expresaba su «cautela», dadas las inquietudes que les provocaba este cambio. Si la especificidad del espacio que «conducían» se había construido a partir de la diferenciación establecida con partidos políticos y sindicatos, ¿cómo sostenerla al constituirse el PTA?

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Asimismo, en tanto se asumía que la propia práctica era la única alternativa posible a la «política partidaria» que consideraban agotada, ¿no era ese el momento adecuado de plantear abiertamente y en todos los terrenos esa postura de reemplazo? Para quienes consideraban que «en el futuro nadie podría representar políticamente sino representaba primero socialmente», la pregunta no era tanto si era necesario dar ese paso, sino si «la estructura» podría «soportarlo».

Otras personas vinculadas a la FTV veían problemática la articulación en el FTNP, aunque por otros motivos. Así puede verse en lo que sigue:

> A ver, yo sé que Kirchner no da igual que Menem, lo tengo claro, que nos recibe, nos escucha. Pero el tema este de armarle un partido para él, no va. Nosotros tenemos que demostrar que si hace las cosas bien acompañamos, sino no, pero siempre mirando desde el barrio, de la realidad nuestra, con lucha, siempre con lucha. Si vos te metés a un partido después no le podés pegar a este porque tenés compañeros en tal ministerio, no le podés hacer una marcha al otro porque te votó tal ley, y así se va perdiendo todo, la idea de la lucha [...]. A mí no me parece. (FABIANA, FTV Matanza.)

Para Fabiana, si se perdía «la idea de lucha», se «perdía todo». En este sentido, la creación de un partido político, con el solo fin de dar apoyo electoral al presidente, le parecía un error. Por un lado, porque ello implicaba pasar de un «acompañamiento» (condicionado) a un sostenimiento (irrestricto). Si bien ella «sabía» que «Kirchner no era lo mismo que Menem», consideraba que era necesario plantear una cierta distancia y mantenerse siempre en situación de «lucha». Por otro, porque la lógica de la negociación, que exige la inserción de un partido en el campo político, podía llevar a alterar el orden de las prioridades. Respecto a esta cuestión, ella pensaba que la evaluación de las situaciones debía efectuarse «siempre mirando» desde la realidad del «barrio» y no le parecía adecuado que, frente a una eventual situación de conflicto, este no pudiera expresarse por acuerdos establecidos en otros ámbitos.

Con relación a esta cuestión emerge la importancia de la movilización como un aspecto central en la construcción del vínculo político con «los/as compañeros/as». El asidero de esta preocupación se verificó en la práctica, aunque por motivos diferentes. El gobierno kirchnerista tuvo una estrategia frente al «conflicto piquetero» que fue definido por los/as funcionarios/as gubernamentales entrevistados/as en 2003 como «ni palos, ni planes». Ello implicó el cese de la represión violenta a los cortes de ruta, pero también el congelamiento de las nóminas de beneficiarios/as de los «planes» y el reemplazo de los sub-

sidios por la promoción de emprendimientos productivos orientados por los principios de la economía social. En este contexto, la capacidad de movilización dejó de ser relevante para acceder al financiamiento y en cambio se volvió central contar con las capacidades técnicas para poder formular los proyectos, sostenerlos e implementarlos. Desde el desarrollo de esta política, los movimientos piqueteros de escala nacional han desaparecido como tales (Cross & Freytes Frey 2009).

Además de las dificultades que podía plantear la articulación entre las lógicas que rigen a un partido y a un movimiento, existía otra serie de argumentos en contra de la conformación del partido, en este caso relacionados con las tensiones que se generaban en el modelo de «centralismo democrático» que permitía integrar a la federación. Así puede verse en este fragmento:

> Nosotros, porque no sabíamos que existía el PTA —nos enteramos por teléfono— [...] ¿Éramos un movimiento y ahora somos un partido? Y ahí el tema es que se empezaron a juntar todos dentro de la misma bolsa —entendés— los compañeros que venimos remando y peleando la camiseta históricamente en la FTV y los que recién llegaban pero que eran necesarios también porque «hay que armar un partido, muchachos [...]»; «hay que sumar», pero en esta suma aparecieron todos los barrios nuevos. Vos los vas a ver en una marcha y traían las banderas de tres cuadras y eran cinco y sin una miserable construcción y nosotros con un trapo roñoso pero con una construcción por atrás [...]. Y así no sé si queremos seguir. (Francisca, dirigente provincial de la FTV.)

Para Francisca existía de hecho una contraposición entre «movimiento social» y «partido político» que se diferenciarían entre sí a partir de las «formas de construcción», lo cual era una postura ampliamente compartida por el grupo de líderes territoriales que no estaban dispuestos a participar del PTA. Para ella, constituirse como movimiento social era dar prioridad a «la construcción», lo cual resultaba contradictorio con la lógica de la expresión electoral. En este sentido, lo importante para las organizaciones territoriales no habría sido si tenían una «bandera de tres cuadras» o «un trapo roñoso». Por eso, a partir de la creación del partido, la federación dejaría de ser un «movimiento». Y es que para este grupo, ser un «movimiento» no remitía exclusivamente a las prácticas de integración ensayadas, sino a una definición respecto a su inserción en el campo político.

Lo notable en este testimonio es que, a pesar de compartir la idea de que movimiento y partido suponen prácticas políticas diferentes, su énfasis en la

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

idea de «construcción» —como algo que ocurre luego de la vinculación con el movimiento— cuestiona la tesis occidental según la cual la movilización política sobreviene como resultado de la articulación colectiva de demandas o identidades singulares.[6] La idea de «construcción» supone, en cambio, que es la vinculación con el movimiento —a veces motivada en una necesidad económica— lo que permite dar una perspectiva política a la pobreza que se padece.

Es cierto que la participación electoral de personas vinculadas a la federación no constituía una novedad en sí misma, dado que muchos/as de ellos/as —sobre todo Luis D'Elia, su máximo referente histórico— tenían una amplia trayectoria en este sentido. Pero esta participación se había inscrito dentro del grado de «autonomía» que cada agrupamiento tenía para manejarse en cuestiones que se consideraban ajenas a la dinámica del «movimiento». En cambio la situación que se planteaba en ese contexto era diferente.

Como vimos, el «centralismo democrático» que regía la FTV suponía que las decisiones «políticas» se tomaban en las «mesas», fundamentalmente en la mesa nacional. De allí que el hecho de que determinados/as líderes ocuparan puestos de «conducción» otorgaba —al menos simbólicamente— una posición privilegiada a las organizaciones territoriales que lideraban respecto al conjunto. Esta posición se hacía tolerable en la medida en que existía un criterio compartido acerca de la legitimidad de esa posición, basado en la «capacidad de movilización y negociación». Según la investigación realizada, ello no implicaba ausencia de conflicto pero sí posibilidad de entendimiento.

A partir de la conformación del FTNP este delicado equilibrio se puso en tensión. La estrategia electoral llevó a una necesidad de cartelización (Katz & Mair 1995) con otros movimientos piqueteros, pero también con dirigentes partidarios/as y autoridades gubernamentales cercanas al kirchnerismo, que desdibujaron el rol de las mesas de la federación y limitaron la autonomía local de las organizaciones vinculadas. Por un lado, porque se debía marchar codo a codo con otros grupos que no tenían ninguna «construcción», entendida en el sentido que se le daba en la FTV. Por otro, porque muchas veces emergían hechos que marcaban fuertes contradicciones entre los intereses locales de las

6 Perspectiva compartida en el enfoque europeo de las identidades (Melucci 1999, Pizzorno 1989) y de la movilización de recursos (Tarrow 1994, Zald & Mc Carthy 1987) y hasta en los enfoques basados en las teorías de reconocimiento (Fraser 2006, Honneth 1997).

organizaciones y la búsqueda de construir amplias alianzas, requeridas por la inserción electoral. Hemos registrado situaciones bastante tensas que tuvieron lugar en este marco, entre las cuales hemos seleccionado una que consideramos representativa del tipo de conflicto al que hacemos referencia.

Ocurrió en una provincia del norte del país. Cuando se estableció el PTA, un dirigente llamó a uno de los líderes para pedirle que «aflojara la tensión con el gobernador», por ser aliado del presidente Kirchner. Esa misma semana, en un «corte de ruta», personas vinculadas a la delegación norteña de la FTV fueron brutalmente reprimidas, y algunos/as dirigentes recibieron «aprietes» de un grupo al que identificaron como «gente del gobernador». Frente a esto efectuaron la denuncia en sede judicial. Cuando recibieron el pedido de «bajar la tensión» tuvo lugar una fuerte discusión. Pero la mayor «sorpresa» la tuvieron al enterarse que, en nombre de la FTV, se había presentado un pedido de revocar la denuncia, por medio de un abogado cuya vinculación con la «mesa nacional» nunca pudo ser establecida. Luego de este conflicto, esa organización se retiró de la federación y muchas otras lo hicieron por motivos similares.

Sin embargo, esta no fue la primera vez que ello ocurría. Como vimos, sucedió cuando el «matancerismo» asumió la «conducción» de la recientemente creada FTV. En ambas oportunidades varias organizaciones dejaron la FTV. La diferencia frente a la coyuntura de fines de 1990 fue que esta vez no tuvo lugar una incorporación masiva de «nuevas organizaciones», sino que, por el contrario, tras las que en primer término disolvieron su alianza argumentando su disconformidad con la estrategia electoral, también otras se alejaron, inclusive aquellas que habían apuntalado esta decisión. En tal sentido, consideramos que no puede dejarse de lado el hecho de que la mayor parte de las federaciones «piqueteras» sufrió fracturas en un contexto en el que la movilización dejó de ser parte de la gestión de la política social. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el FTNP no ha ocupado un lugar significativo en el campo político y, a la vez, el Partido Justicialista ha tendido a encuadrarse como base electoral del kirchnerismo y ha resuelto sus contradicciones, generando sellos ad hoc para cada elección, los cuales permiten sostener sus líneas antagónicas sin desmembrar la estructura partidaria.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

3. Participación política en América Latina: Reflexiones a partir de la experiencia FTV/PTA

La distinción entre movimientos sociales y partidos políticos supone el establecimiento de modos específicos de inserción en el campo político. Si un movimiento social se define por su carácter informal y su fuerza contenciosa, entonces la *cooperación* con el Estado (por ejemplo, en la implementación de un programa social) o el ingreso de los/as líderes a la arena electoral, se tiende a pensar en función de la extinción del movimiento como tal. Quizás no para desaparecer, pero sí para convertirse en un actor social diferente: un partido político en el mejor de los casos, un grupo cooptado en el peor.

Esta delimitación no está exenta de una jerarquización explícita en teoría política: los partidos continúan siendo el medio privilegiado de acceso al poder político. Por ello, los ciclos de protesta en los que se expresa la acción colectiva suelen pensarse como síntoma de un déficit en su representatividad, usualmente atribuido a su distanciamiento respecto a *lo social*.

A su vez, el hecho de definir a los movimientos como ajenos respecto a lo electoral señala un límite a la posibilidad de sus líderes de llevar por sí mismos/as sus demandas y reivindicaciones a los ámbitos de toma de decisiones. Estos límites no constituyen una cuestión menor si pensamos que los movimientos sociales suelen portar las demandas de aquellos sectores invisibles para *la política*, que en el caso latinoamericano son, fundamentalmente, los sectores empobrecidos.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre en los países occidentales, en las naciones latinoamericanas las demandas portadas por los movimientos sociales remiten en muchos casos a lo que podemos llamar mayorías invisibles, dado que en modo alguno puede pensarse como minorías a los/as indígenas bolivianos/as, los/as trabajadores/as precarios/as o desocupados/as argentinos/as o los/as «sin tierra» brasileños/as —por mencionar los casos más estudiados en los últimos años. En este contexto es que nos hemos preguntado acerca del asidero de adoptar estos enfoques —formulados para comprender las democracias occidentales— en el contexto de las jóvenes democracias latinoamericanas. El análisis realizado nos permite concluir que movimientos y partidos tienen lógicas diferentes y señalan procesos distintos, por lo que sostener una

denominación específica parece conservar su asidero. En cambio, cabe preguntarse acerca de la pertinencia de convertir estas notas descriptivas en prescriptivas, dando carácter normativo a aquello que los distingue.

Nuestra conclusión al respecto es que la posición normativa no hace sino reforzar la imposibilidad de las mayorías invisibles de generar ámbitos que puedan representarlas. Ello no solo debilita su capacidad de ejercer la ciudadanía política sino que hace más frágil al propio sistema democrático y a sus instituciones, que fallan en contener a los sectores más postergados. En tal sentido, consideramos indispensable retomar algunos señalamientos que surgen de esta experiencia como punto de partida para pensar la articulación entre representación social y representación política. Primero, que necesidad y política no pueden pensarse como contrapuestas en el marco de las sociedades más desiguales del planeta. Segundo, que a doscientos años de iniciados los procesos emancipatorios y de constitución de los Estados latinoamericanos, estos tienen aún un importante papel que cumplir en la integración social y en la conformación de identidades colectivas que permitan la plena vigencia del sistema democrático. Tercero, que la movilización constituye un campo para la construcción de ciudadanía, más que una mera expresión de su ejercicio. En tal sentido, al revés de lo que se propone en las teorías occidentales, en nuestras sociedades suele ser la movilización la que permite dar perspectiva política a la experiencia. A su vez, crear «conciencia» no es necesariamente incompatible con la distribución de incentivos que favorezcan el acercamiento de sectores no movilizados. Cuarto, pero no por eso menos importante, la construcción de enfoques y perspectivas propias es una condición indispensable para que las ciencias sociales y políticas latinoamericanas puedan constituirse en herramienta de transformación social, enriqueciendo el debate público acerca del destino que queremos para nuestras sociedades.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Referencias bibliográficas

Abal Medina, Juan

2004 *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: fce.

Álvarez, Sonia

2000 «Políticas de desarrollo social, transformaciones y paradojas». En: Hintze, Susana (comp.). *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo xxi*. Buenos Aires: Eudeba.

Arendt, Hannah

1993 *La condición humana*. Barcelona: Paidós.

Auyero, Javier

2000 «Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires». En: Svampa, Maristella (ed.). *Desde abajo: La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.

2002 *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.

Calhoun, Craig

1992 *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: mit Press.

Calvo, Dolores

2002 «Organización política auto-referenciada en sectores populares. El caso de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat». Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/calvo.pdf> (última consulta: 20/5/12).

Cavarozzi, Marcelo

2006 *Autoritarismo y democracia (1955-2006).* Buenos Aires: Ariel.

Cross, Cecilia & Ada Freytes Frey

2009 «Políticas sociales como límite y como herramienta: Reflexiones a partir de experiencias de gestión de dirigentes y referentes piqueteros/as en el período 2001-2007». *Revista El Príncipe*, 1: 75-98. Buenos Aires.

Crozier, Michel

1974 *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.

Duverger, Maurice

1981 *Los partidos políticos*. Madrid: fce.

Farinetti, Marina

1999 «¿Qué queda del movimiento obrero?». *Revista Trabajo y Sociedad*, 1(1). Santiago del Estero.

Faulks, Keith

2000 *Citizenship*. Londres / Nueva York: Routledge.

Fraser, Nancy

2006 «La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación». En: Fraser, N. & A. Honneth. *¿Redistribución o reconocimiento?* Barcelona: Morata / Paideia.

Giddens, Anthony

1982 [1967] «Hermenéutica y teoría social». En: *Profiles and Critiques in Social Theory*. University of California Press. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/93571819/Giddens-Anthony-Hermeneutica-y-teoria-social> (última consulta: 30/10/12).

González Alcantud, José

1997 *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Barcelona: Anthropos.

Gustavsen, Bjørn

2008 «Action research, practical challenges and the formation of theory». *Action Research*, 6 (4): 421-437. Disponible en: <http://www.uk.sagepub.com/gillandjohnson/SJO%20Articles%20for%20Online%20Reading/Ch%205%20-%2001%20Gustavsen.pdf> (última consulta: 30/10/12).

Gutiérrez Merino, Gustavo

1983 *La fuerza histórica de los pobres*. Lima: Centro de Estudios y Publicaciones.

Honneth, Axel

1997 *La lucha por el reconocimiento: Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica / Grijalbo Mondadori.

James, Daniel

2010 [1990] *Resistencia e integración: El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, 2.ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Jelin, Elizabeth

1985 «Otros silencios, otras voces. El tiempo de la democratización en la Argentina». En: Calderón, F. (comp.). *Los movimientos sociales ante la crisis*. México d.f.: unu / clacso / iisunam.

Johnson, Jeffrey; Christine Avenarius & Jack Weatherford

2006 «The active participant observer. Applying Social Rol analysis to participant observation». *Field Methods*, 18(2): 111-134. Thousand Oaks, ca.

Kant, Inmanuel

1991 [1790] *Antropología*. Madrid: Alianza.

Katz, Richard & Peter Mair

1995 «Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party». *Party Politics*,1 (1): 5-28. Thousand Oaks, ca.

Lijphart, Arend

1995 *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: cec.

Manzano, Virginia

2005 «Desempleo, "piquetes" y acción estatal en Argentina: Análisis antropológico de la configuración de un campo de relaciones sociales y políticas». En: *cd de la vi Reunión de Antropología del mercosur*, 16-18 de octubre, Montevideo.

Martuccelli, Danilo & Maristella Svampa

1997 *La plaza vacía. Las transformaciones del peronismo*. Buenos Aires: Losada.

Maxwell, Joseph

1996 *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Thousand Oaks / Londres / Nueva Delhi: Sage Publications.

Melucci, Alberto

1994 «Asumir un compromiso: Identidad y movilización en los movimientos sociales». *Revista Zona Abierta*, 69: 153-180. Madrid.

1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México d. f.: El Colegio de México.

Menazzi, Luján

2007 «Buenos Aires 1870-1950. La conformación de espacios públicos porteños». Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/762/664> (última consulta: 20/3/11).

Merklen, Denis

1991 *Asentamientos de La Matanza: La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.

Meyer, Jean

2007 «Historia, región y nación». En: Oikión, V. (ed.) *Historia, nación y región*, t. I. México D. F.: El Colegio de Michoacán.

Mouffe, Chantal

1999 *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.

Nun, José

2000 *Democracia: ¿gobierno del pueblo o de los políticos?* Buenos Aires: FCE.

O'Donnell, Guillermo

1992 «*¿Democracia delegativa?*». Cuadernos del CLAEH, 61: 5-20. Montevideo.

1996 «Ilusiones sobre la consolidación». *Nueva Sociedad*, 144: 70-89. Buenos Aires.

Offe, Claus

1985 *La sociedad del trabajo. Problemas estructurales y perspectivas futuras*. Madrid: Alianza.

1988 «Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización». En: VV. AA. *Partidos políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema.

Panebianco, Ángelo

1990 *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Universidad.

Pizzorno, Alessandro

1989 «Algún otro tipo de alteridad: Una crítica a las teorías de la acción racional». En *Revista Sistema,* 88: 27-42. Florencia.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Pousadela, Inés

2000 «El contractualismo hobbesiano (o de cómo para entender del derecho es necesario pensar al revés)». En: Borón, A. (comp.). *La filosofía política moderna: de Hobbes a Marx*. Buenos Aires: Editorial Eudeba, pp. 365-379.

Sartori, Giovanni

1997 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Schuster, Federico

1999 «Social protest in Argentina today: Is there anything new?». En: Muñoz, J. & J. Riba (eds.). *Treball i Vida en una economia global*. Barcelona: Edicions Libreria Universitaria.

Scott, James

1969 «Corruption, machine politics, and social change». *American Political Science Review*, 69: 1142-1158. Washington.

Svampa, Maristella & Sebastián Pereyra

2003 *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Tarrow, Sydney

1994 *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad.

Taylor, Steven & Robert Bogdan

1996 *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.

Tejerina, Benjamín

1998 «Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores». En: Ibarra, P. & B. Tejerina (eds.). *Los movimientos sociales*. Madrid: Trotta.

Touraine, Alain

1999 *¿Cómo salir del liberalismo?* México d. f.: Paidós.

Vilas, Carlos

1997 «De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo». *Revista Desarrollo Económico*, 144 (36): 931-952. Buenos Aires.

Ware, Alan
1996 *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford.

Weber, Max
2004[1922] *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Buenos Aires: FCE.

Wolfinger, Nicholas
2002 «On writing fieldnotes: Collection strategies and background expectancies». *Qualitative Research*, 2(1): 85-95. St. Louis, MO.

Zald, John & Mayer Mc Carthy
1987 *Social Movements in Organizational Society*. New Brunswick: Transaction.

[Sobre la autora]

Cecilia Cross

Argentina. Licenciada en Ciencia Política, Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Docente universitaria de pregrado y posgrado en varias casas de estudio; autora de numerosos artículos en publicaciones nacionales e internacionales. Investigadora especializada en métodos cualitativos y acción participativa. Áreas de investigación: construcción del vínculo político, gestión local de programas sociales, trabajo en organizaciones no lucrativas, relaciones de género en el trabajo y la política, acción colectiva.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012

Delia M. Ferreira Rubio
<http://www.deliaferreira.com.ar>
Argentina

[Resumen] El artículo brinda un panorama de las reglas que regulan el financiamiento de la política en Argentina. La ley vigente contempla tres tipos de actividades partidarias; la institucional, la de precampaña (elecciones primarias) y la de campaña. Sin perjuicio de adoptar como regla general el sistema de financiamiento mixto (público-privado), cada una de estas etapas de la vida partidaria está sometida a reglas especiales. El artículo analiza también los mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y control del financiamiento.

[Palabras clave] Financiamiento político, financiamiento de campañas, Argentina, dinero y política, transparencia.

[Title] Party Finance in Argentina: Model 2012.

[Abstract] The article offers a description of the rules that govern political finance in Argentina. The legal framework regulates the funding of three different types of party activities: institutional, primaries and electoral campaign. Regarding the origin of funds, the general rule is a combination of private and public funding, but there are particular rules for each of these party activities. The article analyses too the rules related to accountability, transparency and monitoring of political finance.

[Keyword] Political finance, Campaign Finance, Argentina, Money and Politics, Transparency.

Ferreira Rubio, Delia. «Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.° 12, pp 99-122.

[Recibido] 14/05/12 & [Aceptado] 28/09/12

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Introducción. Un poco de historia

El título de este artículo apunta a reflejar la volatilidad del régimen de financiamiento de la política en Argentina, particularmente en la última década. Desde el regreso a la democracia —en 1983— hasta el año 2002, las reglas sobre financiamiento no sufrieron modificaciones importantes, sino solo algunos retoques especialmente relacionados con el monto y características del aporte público (Ferreira Rubio 1997).

La profunda crisis económica y política de fines de 2001 acentuó la crisis de representación y llevó a límites no vistos antes el grado de desconfianza y descontento de la ciudadanía con relación a la dirigencia política. El eslogan de aquellos días refleja con exactitud el ambiente: «¡Que se vayan todos!». Poco antes de la caída del gobierno radical del presidente De La Rúa, el Senado de la Nación había dado media sanción a un ambicioso proyecto de ley que regulaba detalladamente el régimen de financiamiento de la política. En aquel contexto de crisis terminal, la Cámara de Diputados aprobó —en junio de 2002— la Ley n.° 25.600 que marcó un punto de inflexión en cuanto al financiamiento de la política en el país, a pesar del veto del presidente Duhalde que cercenó importantes normas sobre todo en materia de control y fiscalización (Ferreira Rubio 2002).

La Ley n.° 25.600 se aplicó en las elecciones de 2003 (Ferreira Rubio 2004) y 2005. A fines de 2006 —y con vistas a las elecciones presidenciales de 2007—, el Congreso sancionó una nueva ley de financiamiento —la Ley n.° 26.215— que derogó la anterior aunque copió varias de sus normas, introduciendo en realidad modificaciones parciales y —en muchos casos— meramente formales (Ferreira Rubio 2007).

Desde el punto de vista de la transparencia, el gran avance lo marcó la Ley n.° 25.600, la cual eliminó el anonimato de las donaciones, introdujo el uso de Internet como mecanismo de difusión, reguló el derecho de acceso a la información, obligó a presentar un informe previo a la elección —para facilitar el «voto informado»— y previó la suspensión automática de la entrega de fondos públicos a los partidos que no cumplieran con los requisitos de rendición de cuentas. En este sentido, a nuestro juicio, la Ley n.° 26.215 representó un retroceso. La unificación de las cuentas de campaña y ordinaria de los partidos, la eliminación de los candidatos como sujetos obligados o alcanzados por la ley, la

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

eliminación de la suspensión automática de entrega de fondos públicos fueron contraproducentes en materia de transparencia y desarticularon algunos de los incentivos previstos en la ley anterior para promover la rendición de cuentas.

En 2009 hubo elecciones legislativas y la oposición ganó en muchos distritos, incluso el ex presidente Kirchner —que encabezaba la lista de candidatos a Diputado nacional por la provincia de Buenos Aires— fue derrotado por la oposición. El resultado de la elección implicaba que a partir del 10 de diciembre el partido de gobierno perdería la mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado. En ese contexto una semana antes de la asunción de los nuevos legisladores, el kirchnerismo en un trámite llamativamente rápido y sin margen para el debate y la discusión abierta, logró la sanción una nueva ley de financiamiento de la política. El 2 de diciembre de 2009 se aprobó la Ley N.° 26.571[1] que está vigente en la actualidad —es el «modelo 2012» al que se refiere el título del artículo— y cuyas líneas principales describiremos a continuación. Esta ley introdujo importantes modificaciones en la Ley N.° 26.215 y se aplicó en las pasadas elecciones presidenciales de octubre de 2011 que consagraron la reelección de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y permitieron al oficialismo retomar el control de ambas cámaras del Congreso nacional.

Describir las reglas que se aplican no es lo mismo que contestar a la pregunta sobre cómo se financian los partidos en Argentina. En este campo, al igual que en otros, las reglas no son más que un intento de captar y encauzar un fenómeno social y político. Entre las reglas y las prácticas suele haber una distancia abismal. La percepción entre quienes investigamos el tema del financiamiento de la política en Argentina es coincidente en el sentido de que los reportes de los partidos solo permiten captar una parte del movimiento de fondos, mientras que un porcentaje significativo del dinero sigue circulando por canales ocultos. Hecha esta salvedad, veamos qué dice la ley argentina sobre el financiamiento de la política.

La ley vigente contempla tres tipos de actividades partidarias: la institucional, la de precampaña (elecciones primarias) y la de campaña. Sin perjuicio de mantener, como regla general, el sistema de financiamiento mixto (público-

[1] El texto completo de la ley puede descargarse en el buscador del Ministerio de Economía argentino: <http://www.infoleg.gov.ar>.

privado), cada una de estas etapas de la vida partidaria está sometida a reglas especiales en cuanto a los montos, origen y transparencia del movimiento de fondos. A continuación tomaremos estos tres segmentos —institucional, precampaña y campaña— y describiremos para cada uno de ellos la regulación sobre aportes, gastos y después nos ocuparemos de los mecanismos de transparencia y control del financiamiento de la política.

2. Financiamiento de las actividades ordinarias de los partidos

Los partidos no son solo máquinas electorales, particularmente en el sistema argentino. A pesar del deterioro que han sufrido los partidos en cuanto estructuras permanentes de debate, análisis y generación de políticas, existe una tradición de —al menos— «rótulos partidarios» que se sostienen en el período entre-elecciones.

2.1 Los aportes públicos

En Argentina, desde el regreso a la democracia, siempre la legislación previó alguna forma de financiamiento público para el sostenimiento de la actividad ordinaria de los partidos políticos. La reforma constitucional de 1994 reforzó la asignación de aportes permanentes, al constitucionalizar a los partidos y reconocerlos expresamente como «instituciones fundamentales del sistema democrático», disponiendo además —en el artículo 38.°— que «el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes».

La ley crea un Fondo Partidario Permanente que administra el Ministerio del Interior. El principal componente de este fondo es la partida presupuestaria correspondiente que se establece con este fin en el Presupuesto General de la Nación. De esa partida, se procede en primer lugar a deducir un 20% que se destina al Ministerio del Interior con dos destinos: *a)* otorgar franquicias y aportes extraordinarios para gastos no electorales, y *b)* conceder financiamiento a los partidos políticos creados con posterioridad al reparto anual de subsidios.

Deducido el monto para el Ministerio del Interior, el *Aporte anual para el desenvolvimiento institucional* se distribuye de la siguiente manera:

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

- 20% se reparte en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos.
- 80% se distribuye en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales entre los partidos que en dicha elección hubieran obtenido una cantidad de votos equivalente al 1% del padrón.

Cada partido debe dedicar a la capacitación de dirigentes el 20% de lo que reciba por este aporte. Dentro de este 20%, el 30% debe orientarse a la capacitación de menores de 30 años.

La ley faculta al Ministerio del Interior a entregar un *Aporte estatal* «extraordinario para atender gastos no electorales a los partidos políticos reconocidos» (art. 7.º). La distribución de este aporte es absolutamente discrecional ya que no hay ninguna disposición en la ley que determine qué partidos pueden recibir estos fondos, en qué cantidad y por qué causas. La asignación de fondos públicos sobre base discrecional claramente atenta contra los principios de transparencia y equidad, generando un espacio propicio a la utilización partidista de los fondos públicos.

2.2 El financiamiento privado

Los partidos pueden recibir aportes privados para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. Los fondos pueden dirigirse directamente a los partidos, o donarse al Fondo Partidario Permanente. En este último caso, los mismos serán administrados por el Ministerio del Interior y distribuidos entre todos los partidos, sin que el donante pueda orientar su donación. Los donantes privados gozan de beneficios impositivos —cualquiera sea la vía elegida para concretar el aporte—; los montos destinados al financiamiento político pueden deducirse del impuesto a las ganancias, hasta un 5% de la ganancia neta del ejercicio.

Todos los aportes privados están sujetos a rendición de cuentas y transparencia. La eliminación de las donaciones anónimas fue uno de los avances de la Ley n.º 25.600, en materia de claridad en el financiamiento.

Para este rubro de actividades los partidos pueden recibir donaciones de personas físicas (afiliadas o no al partido) y de personas jurídicas. Ello marca una diferencia con los aportes privados para campaña, en los que —como veremos— están prohibidas las contribuciones de personas jurídicas, cualquiera sea su estatuto o formato social.

En cuanto a la categoría del donante, la ley prohíbe los aportes provenientes de:

- Entidades centralizadas o descentralizadas de todos los ámbitos de gobierno, así como las entidades interestaduales, binacionales o multilaterales.
- Empresas concesionarias de obras o servicios públicos en todos los ámbitos de gobierno.
- Personas físicas o jurídicas que exploten juegos de azar.
- Gobiernos o entidades públicas extranjeras.
- Personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan residencia o domicilio en el país.
- Personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores.
- Asociaciones sindicales, patronales y profesionales.

También se establecen límites al monto de los aportes privados que cada partido puede recibir de una persona, por año calendario. No existen límites totales a lo que cada persona puede donar anualmente a los partidos en conjunto. Los límites al monto de los aportes están fijados con relación al tope de gastos autorizados. Las personas físicas pueden aportar, por partido, por año hasta el 2% del monto de gasto autorizado. En el caso de las personas jurídicas ese monto es del 1%. Los aportes de miembros del partido están exentos de estos límites cuando se trata de afiliados que ejercen cargos públicos electivos. En Argentina tradicionalmente los funcionarios electivos y los funcionarios políticos (los de gabinete, no los de carrera, los que tienen designaciones políticas) aportan a sus partidos. En algunos casos, los descuentos se hacen por planilla y los fondos se depositan directamente en las cuentas del partido.

Según el decreto reglamentario 936/10, los aportes privados pueden realizarse por transferencia bancaria o electrónica, por cheque, en efectivo o por cualquier medio que permita la identificación fehaciente del donante.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2.3 Límites de gastos

El propósito de establecer un tope a los gastos es consecuente con la idea de bajar los costos de la política y parte de la confianza en que basta establecer límites en las normas para que estos sean acatados. En la práctica, la fijación de barreras solo opera como un incentivo para que los partidos dibujen los balances y canalicen fondos extra por vías paralelas. Para que este tipo de límite sea efectivo es necesario establecer un muy eficiente y robusto sistema de control, aspecto en el que —como veremos— el sistema argentino presenta serios déficit.

La base para determinar el gasto autorizado es, a partir de la Ley n.° 26.571, el *Módulo electoral* cuyo valor será determinado por el Presupuesto General de la Nación del año correspondiente. La idea del Módulo electoral reemplazó la fijación de un monto en pesos. De esta forma se evitaría la desactualización de los montos por efecto de la inflación.

Para las elecciones legislativas a Diputados, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. Para las elecciones legislativas a Senadores, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. Para la elección presidencial, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. Para la segunda vuelta de una elección presidencial, el límite de gasto por partido por distrito es de ½ Módulo electoral por elector empadronado. En caso de elecciones simultáneas estos montos se suman. Y para evitar que en distritos poco poblados la cifra resulte irrazonable, la ley dispone que a los fines de determinar este límite, se considera que ningún distrito[2] tiene menos de 500.000 electores.

El sistema del Módulo electoral sirve en la medida en que los legisladores incorporen la referencia, como dice la ley, en el Presupuesto General de cada año. Lamentablemente ello no ha sido así en los dos últimos años. La Cámara Nacional Electoral ha reiterado la necesidad de que el Congreso fijara el valor del módulo, pero el Congreso ha incumplido la obligación.[3] Probablemente se

[2] La Argentina tiene 24 distritos electorales, 1 por cada provincia y 1 por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[3] El proyecto de Presupuesto 2010 no fue aprobado por el Congreso, por lo cual se prorrogó el Presupuesto 2009 —que no fijaba el valor del Módulo electoral ya que este fue creado recién a fines de aquel año. Tampoco el Ejecutivo había incluido en el proyecto 2010 referencia alguna al Módulo. El Presupuesto para 2011 sí fue aprobado por el Congreso, pero tampoco contempló el valor del Módulo electoral.

trató de una picardía política. Sin módulo no hay límite de gastos y sin límite de gastos no hay límite de aportes. Con una interpretación muy extensiva de sus facultades, la Cámara Nacional Electoral decidió suplantar al Congreso y fijar el valor del Módulo electoral por su cuenta, aplicando una fórmula de actualización en función del aumento que se había aplicado al valor de los aportes públicos comparando las elecciones de 2007, 2009 y 2011.[4]

3. El financiamiento de las primarias

Como en muchos países, en Argentina los primeros intentos de regulación integral del financiamiento de la política se concentraron en la campaña electoral, dejando de lado el período previo al inicio de esta, tal como la define la ley. La fijación en la ley de un período para las campañas tiene el propósito de acortarlas y, consecuentemente, reducir el gasto. Sin embargo, lo que frecuentemente sucede es que ese período oficial de campaña solo sirve para restringir los controles. En efecto, si el control y los límites (de aportes y gastos) se aplican a la campaña y la «campaña» comprende X días antes de la elección, lo que se hace antes de ese período queda fuera de control. Es lo que en muchos países se conoce como la precampaña, el período de selección de candidatos, las elecciones internas o primarias.

La Ley n.° 26.571 estableció el mecanismo de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias con el fin de seleccionar candidatos de cada partido para la elección general. Asimismo, reguló las reglas de financiamiento que se debían aplicar en este período. La ley establece que las primarias se realizarán el segundo domingo de agosto del año correspondiente a las elecciones generales, cuya fecha está también fijada en el Código Electoral para el cuarto domingo de octubre.

3.1 Aportes públicos

El Presupuesto General de la Nación correspondiente al año electoral debe determinar una partida presupuestaria específica para subsidiar la campaña electoral de cada una de las categorías de cargos en juego (elección presidencial con la eventual segunda vuelta; elección de senadores nacionales y elección de diputados nacionales). Asimismo, debe prever otras partidas especiales análo-

[4] Cámara Nacional Electoral, Acordada Extraordinaria 82/2011.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

gas, equivalentes al 50% de las anteriores, destinadas a financiar las elecciones primarias de cada categoría.

Los fondos correspondientes al *Aporte Extraordinario para Primarias* se distribuyen entre los partidos políticos que oficialicen candidaturas, correspondiéndole a cada agrupación un monto equivalente al 50% del aporte que les corresponde como contribución para la campaña.

Tratándose de primarias con posible competencia interna en cada partido era preciso que la ley estableciera el criterio de distribución de los fondos recibidos por cada agrupación entre las diversas líneas o corrientes internas. El legislador optó por aplicar un criterio de igualdad entre las listas de precandidatos. La regla es importante porque apunta a evitar que la cúpula partidaria utilice el dinero del subsidio público para digitar o influir en el resultado de la elección primaria.

Los partidos que participen en la primaria recibirán también un *Aporte por boleta*.[5] El Ministerio del Interior, organismo encargado de la administración de los aportes públicos a los partidos, entregará a cada uno de ellos el importe necesario para imprimir una boleta por elector empadronado en el correspondiente distrito.

Una de las más relevantes novedades establecidas por la Ley n.° 26.571 fue la prohibición absoluta de contratación de espacios para propaganda electoral en radio y tv, tanto abierta como por cable. Tampoco los terceros pueden contratar espacios para publicidad electoral. Los partidos solo podrán utilizar los espacios cedidos por el Ministerio del Interior. Se trata de un aporte indirecto o franquicia gratuita en medios públicos y privados, que apunta —según los fundamentos de la ley— a reducir los costos de publicidad de campaña y a equilibrar la competencia electoral. Como veremos al referirnos al tema en el apartado correspondiente al financiamiento de la elección general, la búsqueda de ese equilibrio es nada más que un discurso políticamente correcto, ya que al no estar regulada la publicidad oficial, el partido en el gobierno tiene una clara ventaja sobre sus competidores.

5 En Argentina, se utiliza un sistema de voto por boleta partidaria. Cada partido es responsable de imprimir y proveer las boletas con sus candidatos. El Estado contribuye tanto en las primarias como en la elección general con un subsidio para el gasto de impresión de boletas.

El espacio disponible en los medios es distribuido por el Ministerio del Interior por sorteo entre los partidos que compitan en la primaria, siguiendo los criterios fijados para la elección general —que veremos más adelante. Cada agrupación debe distribuir el espacio asignado en partes iguales entre todas las listas partidarias que participen en la elección primaria.

3.2 El financiamiento privado

La ley no prevé normas especiales sobre el financiamiento privado para la campaña de primarias. La norma dispone que en todo lo no modificado específicamente para el caso de las primarias, se aplicarán las reglas generales sobre financiamiento político. Los principios de analogía conducen a aplicar a las primarias las normas sobre campañas y no las relacionadas con el financiamiento institucional ordinario de los partidos. Esta es una cuestión importante ya que la ley aplica soluciones diversas sobre esta materia en lo relativo a la admisibilidad de los aportes de personas jurídicas. En el caso de los aportes para el funcionamiento ordinario de los partidos se admiten las contribuciones provenientes de las personas jurídicas, las corporaciones y las empresas. En cambio, en el caso del financiamiento de campaña esos aportes están prohibidos. Entendemos, en consecuencia, que los partidos no pueden recibir fondos de personas jurídicas con el fin de aplicarlos a la campaña para las primarias.

3.3 Reglas sobre el gasto

La campaña electoral para las primarias se inicia, de acuerdo con la ley, treinta días antes de la fecha fijada para la elección y la campaña en medios masivos de comunicación solo puede concretarse, como ya comentamos, en los últimos veinte días previos a esa fecha, exclusivamente en los espacios cedidos por el Ministerio del Interior. En la práctica, sin embargo, la campaña empieza mucho antes y, aunque ha habido algunas denuncias, las actividades proselitistas se han justificado como actos de difusión de ideas, conferencias o encuentros, pero no campaña propiamente dicha.

El gasto autorizado a cada partido político (es decir, al conjunto de todas las listas partidarias que compitan en la primaria de cada agrupación) es el equivalente al 50% del gasto autorizado para la elección general. Ese total de

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

gasto permitido se divide en partes iguales entre todas las líneas internas que compiten en la primaria del partido.

El límite de gasto autorizado es general e igual para todos los partidos, sin importar si hay competencia interna o no. Cabe aclarar que aunque un partido acuerde una lista única interna, la ley exige que compita en las primarias con el resto de los candidatos de otros partidos.[6]

4. El financiamiento de las campañas electorales

4.1 Aportes públicos

Una de las principales modificaciones introducidas por la Ley n.° 26.571 en cuanto al *Aporte Extraordinario para Campaña* tiene que ver con la forma de distribución de las contribuciones. La fórmula general utilizada hasta 2009 disponía que del total de fondos públicos a repartir, el 70% se distribuyera en proporción a los votos obtenidos en la última elección y el 30% restante se debería repartir en porciones iguales entre todos los partidos que presentaran candidaturas. La Ley n.° 26.571 creó, en cambio, un complejo mecanismo de distribución que apunta a privilegiar a los partidos con arraigo en los distritos más poblados del país. Veamos cómo se reparten entonces los aportes públicos, según la categoría de cargo sujeta a elección.

i) Elección Presidencial: El 50% del total disponible se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas y el otro 50% se divide primero entre los 24 distritos en proporción a los ciudadanos empadronados. Lo que corresponda a cada distrito se reparte entre las agrupaciones políticas en función de los votos que hubieran obtenido en la última elección general de la misma categoría. Este mecanismo hace que el valor económico del voto sea superior en los distritos más poblados, lo que altera el principio de igualdad del voto, al menos en cuanto al voto como parámetro para la asignación de fondos públicos, provenientes del pago de impuestos de los ciudadanos.

6 La Ley n.° 26.571 modificó la Ley Orgánica de Partidos Políticos —Ley n.° 23.298— regulando el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias. Puede encontrarse el texto de la ley con el buscador del Ministerio de Economía <http://www.infoleg.gov.ar>.

Como dijimos, la Ley n.° 26.571 fue producto del apuro del kirchnerismo por cambiar las reglas de juego antes de perder la mayoría en el Congreso. El apresuramiento, la falta de una revisión cuidadosa de los términos de la ley, así como la negativa a escuchar sugerencias produjo un texto desprolijo y en parte contradictorio. Una de esas contradicciones se plantea en materia de aportes públicos para la segunda vuelta. Así, mientras el artículo 36.° dispone que los partidos que compitan en la eventual segunda vuelta recibirán una suma —igual para ambos— equivalente al 30% «del mayor aporte de campaña para la primera vuelta», el artículo 42.° *aclara* que la contribución será del 30% «de lo que hubiera recibido (en la primera vuelta) aquel de ellos que más fondos hubiera recibido». En el caso de la elección presidencial de 2011, la presidenta Fernández de Kirchner obtuvo un amplio triunfo en la primera vuelta, así que no se planteó el problema, pero en futuras elecciones podría plantearse la cuestión. En efecto, puede perfectamente suceder que el mayor aporte en primera vuelta, no sea para ninguno de los dos candidatos que queden posicionados para competir en la segunda vuelta. ¿Cuál de los dos artículos sobre la misma cuestión debe prevalecer?

ii) Elección de Diputados: En este caso, la distribución aplica un criterio distinto al anterior. Primero se distribuye el monto a repartir entre los 24 distritos en proporción a los ciudadanos empadronados. La partida que corresponde a cada distrito se reparte: 50% en forma igualitaria entre las listas presentadas y el 50% en proporción a los votos que hubieran obtenido en la última elección general de la misma categoría.

iii) Elección de Senadores: La Cámara de Senadores se renueva por tercios de distritos cada dos años, por lo tanto, en cada período electoral, hay ocho distritos que renuevan senadores. Para esas elecciones, el criterio de distribución es el siguiente: primero se distribuye del monto disponible entre los ocho distritos en proporción a los ciudadanos empadronados. La partida que corresponde a cada distrito se reparte: 50% en forma igualitaria entre las listas presentadas y el 50% en proporción a los votos que hubieran obtenido en la última elección general de la misma categoría.

Además del aporte directo, los partidos y alianzas que compiten en la elección general reciben un *Aporte para impresión de Boletas* equivalente a la suma necesaria para imprimir 1,5 boletas por cada elector empadronado en el distrito.[7]

[7] Véase nota 5, sobre el sistema de boletas o papeletas de votación en Argentina.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Para completar el cuadro de subsidio estatal para las campañas debemos referirnos a los *Espacios gratuitos en radio y televisión cedidos por el Estado*. En Argentina, desde el regreso a la democracia, siempre el Estado distribuyó a los partidos espacios gratuitos en los medios. Esa franja horaria gratuita constituía solo una parte de la campaña en medios, ya que los partidos, candidatos o simples terceros podían comprar sin restricción alguna espacios para proselitismo en los medios de comunicación.

La Ley n.° 26.571 redujo la duración de la campaña en medios a los últimos 25 días antes de la fecha fijada para la elección general y, siguiendo una tendencia en América Latina, prohibió en forma absoluta la compra de espacios en los medios masivos de comunicación con fines de campaña. Entonces, la campaña en radio y televisión quedó reducida a los espacios distribuidos por el Ministerio del Interior. Ni los partidos, ni los candidatos, ni los terceros pueden contratar espacios en medios para propaganda electoral.

De acuerdo con la legislación argentina, los servicios de comunicación están obligados a ceder el 10% del tiempo total de programación para fines electorales.[8] Los medios solo pueden difundir publicidad electoral que sea distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior.

La cantidad de los espacios disponibles se distribuyen entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas de la siguiente forma: 50% por igual y el 50% restante en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales.

El Ministerio del Interior prepara los paquetes de espacios y los sortea entre las agrupaciones políticas. Las dos fórmulas que compiten en una eventual segunda vuelta de la elección presidencial reciben el 50% del espacio que hubiera recibido en la primera vuelta «la agrupación política que más espacios hubiera recibido».

La prohibición de compra de espacios tiene dos objetivos centrales, según los fundamentos del proyecto y los discursos de los legisladores: abaratar el costo de las campañas reduciendo el gasto en publicidad —especialmente en

8 El Decreto reglamentario de la ley modifica esa cifra y habla de una cesión del 10% del espacio sobre «12 horas de programación» (véase Decreto n.° 445/11).

TV, que es uno de los rubros más caros del presupuesto de campaña— y equilibrar la competencia eliminando la ventaja que tienen los candidatos o partidos económicamente fuertes frente a los que no lo son y, por lo tanto, no pueden afrontar los gastos de una sólida campaña mediática.

En la elección presidencial de 2011 se aplicó por primera vez el sistema de publicidad restringida en medios (Amado 2011), uno de cuyos efectos fue que los candidatos de los partidos más chicos tuvieron una exposición mediática superior a la registrada en campañas anteriores. En cuanto a la equidad en la competencia es más un discurso político que una realidad. En Argentina, no está regulado el uso de la pauta publicitaria oficial que tiene asignada importantes recursos presupuestarios.[9] En la práctica, el gobierno de turno utiliza esos recursos durante la campaña para favorecer a los candidatos del oficialismo, situación que se ha exacerbado durante la administración kirchnerista desde 2003. La combinación de la discrecionalidad en el uso de la pauta oficial con la restricción en la compra de espacios se tradujo en una ventaja notable para los candidatos oficiales en detrimento de los candidatos de la oposición. Finalmente, tampoco se comprobó la reducción de los costos de campaña.

Si se compara el informe previo del Frente para la Victoria (FPV) —el frente que llevaba a Cristina Kirchner como candidata— en las elecciones presidenciales de 2007 con el informe presentado en 2011, se observa un incremento en ese rubro. En 2007, el FPV había gastado 4 millones de pesos en propaganda y esperaba gastar en los últimos 8 días de campaña otros 5,6 millones de pesos. En 2011, el FPV informó a la Justicia Electoral que solo en la última semana de campaña estimaba gastar 10,4 millones de pesos en el rubro publicidad y propaganda (Ferreira Rubio 2011).

4.2 Los aportes privados

Los aportes privados a los partidos están contemplados en dos secciones diversas de la ley; la primera dedicada al financiamiento ordinario de los partidos (arts. 14.° a 17.°, a los que nos hemos referido más arriba) y la segunda concerniente al financiamiento de las campañas (arts. 44.° y 44.° bis). Las prohibi-

[9] Sobre el particular, véase Poder Ciudadano: «*Informe sobre Publicidad Oficial en la Argentina*», disponible en: <http://poderciudadano.org/2011/12/dimension-de-la-publicidad-oficial-en-la-argentina/> (última consulta: 3/5/12).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ciones en cuanto al origen de las donaciones, así como los límites a los montos —que eran generales en la Ley n.° 25.600— aparecen ahora exclusivamente referidas al financiamiento ordinario de los partidos.

Aunque esta situación podría generar algún problema de interpretación de la ley, entendemos que las prohibiciones y límites se aplican tanto a los aportes ordinarios como a aquellos destinados a las campañas. Una interpretación diversa implicaría la desregulación prácticamente completa del financiamiento privado para campañas, lo que resultaría contradictorio con la búsqueda de mayor independencia de los candidatos respecto a los donantes privados, la generación de resguardos anticorrupción, o el establecimiento de barreras frente al lavado de dinero o la utilización de fondos de origen ilegal en el financiamiento de la política.

Una modificación importante introducida por la Ley n.° 26.571 es la prohibición de aportes de personas jurídicas con destino al financiamiento de las campañas. A partir de 2009 las personas jurídicas pueden aportar con destino al sostenimiento institucional ordinario de los partidos, pero no para las campañas. El detalle a tener en cuenta es que los fondos van —cualquiera sea su destino— a la misma cuenta bancaria, con lo cual la prohibición es fácilmente eludible.

La prohibición de aportes provenientes de personas jurídicas es una tendencia en América Latina que se basa en una excesiva confianza en el poder disuasorio de las prohibiciones legales. A nuestro juicio, la prohibición lisa y llana de los aportes privados tendrá dos consecuencias claras y negativas. En primer lugar, los aportes privados seguirán existiendo pero, al ser ilegales, se canalizarán en forma oculta y fuera de cualquier posibilidad de control y transparencia. En efecto, siempre existirán grupos o empresas interesadas en apoyar con recursos económicos a los partidos y ante la prohibición extremarán los recaudos para ocultar la ruta del dinero, a través de cuentas *off shore*, interpósitas personas o la triangulación de fondos. En segundo lugar, el Estado tendrá que ampliar el presupuesto público destinado a los partidos o los candidatos, por más bajos que sean los costos de las campañas. Este aumento de los fondos destinados a los partidos —como dijimos— no es fácilmente justificable en sociedades como las latinoamericanas con economías débiles —cuando no en franca crisis— y con importantes demandas sociales insatisfechas.

En cuanto al financiamiento de campaña, los partidos políticos o alianzas no podrán recibir un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijado para la elección y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza. Además, los aportes deben realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, en efectivo, mediante Internet, o cualquier otro medio siempre que permita la identificación del donante.

4.3 Los gastos de campaña

La ley define el gasto electoral como toda erogación realizada por una agrupación política efectuada durante el período establecido para la realización de la campaña electoral. Ello independientemente de la fecha de efectivo pago de cualquier gasto electoral y aun cuando se encuentren pendientes de pago, para el financiamiento de:

a) Publicidad electoral dirigida, directa o indirectamente, a promover el voto para una agrupación política determinada, cualquiera sea el lugar, la forma y el medio que utilice.
b) Encuestas o sondeos de opinión sobre materias electorales o sociales que encarguen los candidatos o las agrupaciones políticas durante la campaña electoral.
c) Arrendamientos de bienes muebles o inmuebles destinados al funcionamiento de los equipos de campaña o a la celebración de actos de proselitismo electoral.
d) Equipos, oficinas y servicios de los mismos y sus candidatos.
e) Contratación de terceras personas que presten servicios a las candidaturas.
f) Gastos realizados para el desplazamiento de los candidatos, de los dirigentes de las agrupaciones políticas y de las personas que presten servicios a las candidaturas, como asimismo para el transporte de implementos de propaganda.
g) Cualquier otro gasto que no se relacione con el funcionamiento permanente del partido.

Como ya dijimos, el gasto autorizado por cada campaña se determina en función del valor asignado al Módulo electoral por la Ley de presupuesto

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

del año correspondiente. Para la elección de diputados nacionales, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. Para la elección de senadores nacionales, el límite de gasto por partido por distrito es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado. El límite de gasto por partido por distrito para la elección presidencial es de 1 Módulo electoral por cada elector empadronado; y de ½ módulo en caso de segunda vuelta. Cuando se llevan a cabo elecciones simultáneas, el límite de gastos es acumulativo. Con el objetivo de no perjudicar a los distritos con menor población, a fin de determinar el límite de gastos se considera que ningún distrito tiene menos de medio millón de electores.

Como mencionamos al referirnos al financiamiento ordinario de los partidos, en 2011 fue la Cámara Nacional Electoral la que determinó el valor del Módulo electoral, pues este no había sido fijado por el Congreso en la Ley de Presupuesto. Así, el valor del Módulo electoral quedó fijado en $ 3,044 equivalente a valores de julio de 2011[10] a U$ 0,733.

Una vez establecido el Módulo, la Cámara procedió a fijar los topes de gastos y, a partir de ellos, los límites de aportes.[11] Para el tramo presidencial de la campaña, el límite de gasto total fue fijado en $ 87.787.611,51 (equivalente a U$ 21.153.641,33). En febrero de 2012 se venció el plazo para la presentación de los balances de la campaña 2011 que están siendo sometidos al análisis de los peritos contables de la Justicia Federal Electoral. Como ordena la ley, los balances fueron publicados en Internet y de ellos surge —como era de esperarse— que todos los partidos habrían respetado los límites establecidos e incluso habrían gastado bastante menos de lo autorizado.[12] Las cifras de gasto reportadas resultan poco creíbles a simple vista, tomando en cuenta los costos locales. Habrá que esperar el resultado de las auditorías.

10 La cotización en el Banco Nación para esa fecha era de 1 dólar americano = 4,15 pesos argentinos.

11 Cámara Nacional Electoral: Acordada Extraordinaria 82/11, del 19 de julio de 2011. El texto puede verse en la página del Poder Judicial: <http://www.pjn.gov.ar>, en la sección de la Justicia Nacional Electoral.

12 Informe de Pablo Secchi citado por Laura Capriata en *La Nación* del 9 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1463402-la-presidenta-casi-triplico-a-la-oposicion-en-el-gasto-electoral>.

5. Transparencia y control

La transparencia en materia de financiamiento de la política es una herramienta esencial para la calidad de la democracia. No se trata solo de responder a la curiosidad de los ciudadanos, o de los medios, sino de un mecanismo que facilita el voto informado, una herramienta que opera como antídoto frente a la corrupción y brinda —además— elementos para juzgar y controlar la gestión de gobierno.

Los avances más significativos en materia de transparencia en el financiamiento se produjeron en 2002 con la sanción de la Ley n.° 25.600. Fue esa ley la que eliminó el anonimato de los aportes a los partidos; estableció la obligatoriedad del informe financiero previo a la elección; dispuso la utilización de Internet para difundir la información y estableció el principio de separación de cuentas para el financiamiento ordinario y el de campaña, entre otros avances. Algunos de estos principios siguen vigentes, pero otros han sido abandonados.

Uno de los cambios establecidos en la reforma de 2006 —y que se mantiene vigente— fue la unificación de las cuentas bancarias del partido (financiamiento ordinario y financiamiento de campaña). Cuando existen límites diferenciados a los aportes y a los gastos para ambos tipos de actividad, volcar todos los fondos en una misma cuenta complica el seguimiento del movimiento de fondos y dificulta el control del cumplimiento de los límites. Tal el caso de los aportes de personas jurídicas que se admiten para el financiamiento ordinario, pero no para la campaña; si hubiera una cuenta especial de campaña sería más fácil verificar que no se produjesen aportes de empresas; si por el contrario todos los fondos están mezclados, se pueden recibir aportes de personas jurídicas y en todo caso aducir que son para el funcionamiento del partido y no para la campaña, con lo cual se complica el control y se introduce un factor de opacidad en cuanto al origen de los fondos.

El control del financiamiento ordinario de los partidos se realiza sobre una base anual. Noventa días después de finalizado el ejercicio contable, los partidos deben presentar ante la Justicia Federal con competencia electoral el balance anual correspondiente, con detalle del movimiento de fondos e identificación

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

completa de los aportantes y los montos donados en cada caso. El Juzgado tiene la obligación de publicar los balances presentados en Internet.

Cualquier ciudadano puede consultar y obtener copia de todos los informes y documentación aportada por los partidos y está facultado a presentar impugnaciones, pero solo para información del juez. La presentación de observaciones no los legitima procesalmente para intervenir en el proceso de auditoría.

Con relación al financiamiento de las elecciones primarias, la ley establece que veinte días después de celebrada la primaria cada una de las líneas internas que compitió por el partido debe presentar informe de financiamiento de campaña ante el responsable económico-financiero del partido/alianza. Treinta días después de la primaria, la agrupación política debe presentar informe de conjunto ante la Justicia Electoral. En cuanto a las primarias no hay obligación de reportar el origen de los fondos o el gasto realizado antes de la elección, sino solo a posteriori. Tampoco se establece una norma específica sobre transparencia, publicidad u observaciones de terceros. A nuestro juicio, deberían aplicarse por vía de analogía las reglas que rigen en cuanto a las campañas electorales.

En cuanto al financiamiento de campaña, la ley establece la obligatoriedad de presentar un informe previo diez días antes de la elección. Estos informes contienen información general sobre ingresos públicos y privados y un listado con identificación detallada de los aportantes y los importes donados. Los informes previos que se exigen desde 2002 —como una forma de garantizar el voto informado de los electores— se han hecho ya una tradición y la prensa difunde ampliamente los datos que son cargados por los juzgados electorales sin auditoría previa. El informe final del financiamiento de la campaña debe presentarse noventa días después de culminada la elección.

La ley vigente no innova en cuanto al control del cumplimiento de las reglas de financiamiento, que sigue estando a cargo de la Justicia Federal con competencia electoral. Esta se integra por la Cámara Nacional Electoral —tribunal de segunda instancia y único órgano de competencia electoral específica y exclusiva—, y por 24 Jueces Federales con competencia electoral que corresponden uno a cada distrito electoral (las provincias y la capital federal). Dichos juzgados suman la materia electoral al resto de sus competencias y, en consecuencia, no son órganos especializados ni de competencia exclusiva.

La Cámara Nacional Electoral, en su actual integración, ha sido un actor central en el proceso de implementación de la ley y en la generación de herramientas que faciliten la transparencia en la relación dinero/política. Entre las iniciativas de la Cámara Nacional Electoral merecen destacarse:

- La puesta en marcha de un Plan Uniforme de Cuentas para la rendición de cuentas.
- La creación del Cuerpo de Auditores Contadores, que ha llevado a cabo una tarea de auditoría de alto nivel profesional, a pesar de la escasez de recursos humanos y económicos disponibles.
- La elaboración de un aplicativo para los partidos que les facilita la rendición de cuentas.
- La apertura de un portal *online* para denuncias sobre violaciones de las normas de campaña electoral.
- La producción de un cuerpo de jurisprudencia que ha venido a llenar vacíos y facilitar la interpretación de la ley, inspirado en la búsqueda de garantizar la transparencia en el financiamiento de los partidos.

El sistema de sanciones por violación de las reglas de financiamiento se mantiene casi sin variaciones desde la Ley N.° 25.600. Las sanciones adoptan la forma de suspensión o pérdida de los aportes públicos, multas e inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos. Los sujetos pasibles de sanción son los partidos políticos; el presidente, el tesorero y el responsable de campaña de los partidos; los aportantes que efectuasen su donación violando las disposiciones legales; y los directores, gerentes y responsables de los medios de comunicación, cuando acepten publicidad en contra de lo estipulado por la ley. No hay sanción alguna prevista para los candidatos.

Con la Ley N.° 26.215, en 2006, comenzó un proceso de morigeración de las penas cuando muchas de las sanciones que eran automáticas frente a la verificación del incumplimiento se transformaron en facultativas para el juez interviniente. Ese proceso continuó con la Ley N.° 26.571, que disminuyó notablemente la sanción por incumplimiento de presentación en tiempo y forma del informe previo de campaña, facultando al juez a aplicar una multa diaria equivalente al 0,02% del total de fondos públicos que le correspondieren a la agrupación política en la próxima distribución del fondo partidario perma-

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

nente, hasta un máximo de nueve días antes de los comicios. La multa máxima es de 0,18% del total de aporte ordinario del año siguiente a la elección. Por lo reducido del monto, esta sanción es una invitación al incumplimiento.

La no presentación del balance anual y del balance final de campaña facultará al juez a aplicar una multa por presentación extemporánea equivalente al 0,2%, por cada día de demora, del total de fondos públicos que le correspondieren a la agrupación política en la próxima distribución del fondo partidario permanente. Aunque el valor de la multa sube respecto a la presentación extemporánea del informe previo, también en este caso la Ley n.° 26.751 significó un retroceso ya que el sistema de sanciones en este tipo de normas debe actuar como un incentivo para el cumplimiento de las reglas de transparencia. Recién transcurridos noventa días del vencimiento del plazo de que se trate, el juez interviniente podrá disponer la suspensión cautelar de todos los aportes públicos.

Cualquiera sea el esquema sancionatorio previsto, de nada servirá si los jueces no resuelven, si las sanciones no se aplican, si da lo mismo cumplir que no cumplir. Y esta es precisamente una de las grandes debilidades del sistema argentino. Para muestra basta un botón. Hasta la fecha (mayo de 2012) la Justicia no se ha pronunciado sobre la aprobación o rechazo de las cuentas presentadas por el Frente para la Victoria para la elección presidencial de 2007. La falta de resolución implicó que, en la elección presidencial del año 2011, el Frente para la Victoria recibiera fondos públicos en igualdad de condiciones con los partidos que cuatro años antes habían cumplido la ley y no habían incurrido en violaciones comprobadas como las detectadas respecto a la campaña que llevó por primera vez a la presidencia a Cristina Fernández de Kirchner.

El financiamiento de la campaña 2007 de Kirchner-Cobos fue un muestrario de lo que no debe ser. Primero, fue el escándalo de la valija con los dólares de Antonini Wilson, procedente de Venezuela. De confirmarse que ese dinero venía destinado a la campaña y que otras valijas habrían entrado con el mismo destino, como afirmaron algunos testigos en el juicio en Miami, se habría violado la prohibición de aportes de gobiernos o empresas extranjeras (Alconada Mon 2009).

Poco después las investigaciones periodísticas detectaron que muchos de los donantes que figuraban aportando a la campaña no habían puesto un peso, no

estaban ni enterados de que sus nombres aparecían en los listados presentados por el FPV o directamente se trataba de personas que no tenían recursos como para aportar a las campañas (O'Donnell 2008). Se los denominó «aportantes fantasmas», aunque los verdaderos fantasmas eran los que se ocultaban bajo los nombres utilizados en el listado. Este procedimiento viola la prohibición de aportes anónimos. Cuando la ley prohíbe los aportes anónimos lo que se busca es saber quién está detrás de los candidatos. No se trata de tomar la guía de teléfonos y escribir cualquier nombre en el listado.

Más tarde los registros de donantes de la campaña Kirchner-Cobos empezaron a teñirse con otras sospechas. El «Triple crimen» en General Rodríguez mostró la vinculación de la campaña con una de las víctimas: Sebastian Forza figuraba como donante de campaña. Era llamativo que teniendo un récord de cientos de cheques rechazados, justo el cheque aportado a la campaña se hubiera hecho efectivo. Y las irregularidades siguieron, al Triple crimen se sumó la Mafia de los medicamentos, una organización de insospechados alcances que se vincularía con la falsificación de medicamentos, el tráfico de efedrina y el cobro fraudulento de subsidios del Estado destinados a las obras sociales.

Apareció también el que podría ser el primer «arrepentido» en materia de financiamiento de la campaña que explicó que en realidad muchos de los que figuraban como aportantes, simplemente prestaron cheques que sirvieron para blanquear fondos que no se podían declarar. Otra vez, donaciones anónimas encubiertas por donantes aparentes, esta vez no sacados de la guía de teléfonos sino de las agendas vinculadas con la trama de la Mafia de los medicamentos (Klipphan 2010).

A pesar de que los plazos para expedirse se vencieron hace años y de la intimación de la Cámara Nacional Electoral así como del dictamen del Fiscal Electoral recomendando el rechazo de las cuentas presentadas en 2007, han pasado cinco años, ha tenido lugar otra elección presidencial y seguimos sin tener una resolución. Algo falla en materia de control judicial, al menos con relación al oficialismo de turno.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

6. Reflexión final

El origen de los fondos con que se financia la política en cualquier país del mundo afecta directamente la calidad de las instituciones, la solidez y garantía de los derechos ciudadanos y la orientación de las políticas públicas. Para evitar que las decisiones de las autoridades respondan a intereses espurios y prevenir la corrupción es necesario contar con una buena regulación y un sistema de control eficiente.

Para que el financiamiento de la política no sea una puerta abierta a la compra de influencia, o incluso a la compra de cargos y funciones, es necesario terminar con la impunidad de los que violan la ley y con la indiferencia de la sociedad frente a los abusos. En Argentina hay mucho por hacer todavía.

Referencias bibliográficas

Alconada Mon, Hugo

2009 *Los secretos de la valija. Del caso Antonini Wilson a la petrodiplomacia de Chávez*. Buenos Aires: Colección Espejo de la Argentina / Planeta.

Amado, Adriana

2011 *Argentina 2011: Redes, Votos y Rock&Roll*. Buenos Aires: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina / Fundación Friedrich Ebert.

Capriata, Laura

2012 «La Presidenta casi triplicó a la oposición en el gasto electoral». *La Nación*, 9 de abril. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1463402-la-presidenta-casi-triplico-a-la-oposicion-en-el-gasto-electoral> (última consulta: 5/11/12).

Ferreira Rubio, Delia

1997 *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires: ciedla-kas.

2002 «La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: Mucho ruido y pocas nueces». En: Caetano, Gerardo; Daniel Chasqueti et ál. *Dinero y Política*. Montevideo: Goethe Institut / Ediciones de la Banda Oriental, pp. 77-90.

2004 «El control del financiamiento de los partidos en Argentina. ¿Qué cambió con la nueva ley?». *Elecciones* 4: 37-54. Lima.

2007 «Financiamiento de la política en Argentina». Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Financiamiento Político y Sistemas Electorales*, Asunción del Paraguay, 30 y 31 de julio de 2007.

2011 «El mito de la reducción de costos». *Clarín*, 19 de octubre. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.clarin.com/politica/elecciones/mito-reduccion-costos_0_575342521.html>.

Klipphan, Andrés

2010 *Remedios que matan. La mafia de los medicamentos*. Buenos Aires: Aguilar.

O'Donnell, María

2008 «Los misteriosos aportantes de la campaña de Cristina». *Crítica*, 8 de marzo.

Poder Ciudadano

2012 *Informe sobre Publicidad Oficial en la Argentina*. Disponible en: <http://poderciudadano.org/2011/12/dimension-de-la-publicidad-oficial-en-la-argentina/> (última consulta: 3/5/12).

[Sobre la autora]

Delia Ferreira Rubio

Argentina. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Miembro del Board internacional de Transparency International, Berlín. Consultora internacional. Investigadora del Centro de Estudios para Políticas Públicas (CEPPA), Argentina. Directora de Programa Parlamentario. Ha dictado cursos de grado, posgrado y seminarios especializados sobre sistemas políticos comparados, políticas públicas, derecho constitucional, introducción al derecho, filosofía del derecho y derecho civil. Ha estado en la función pública entre 1984 hasta el año 2007. Autora de libros y contribuciones publicados por Cambridge University Press (EE. UU.), CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung (Argentina, Venezuela y Brasil), Colegio de Notarios de Madrid (España), entre otros.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Evangélicos, política y elecciones en Brasil durante la primera década del siglo XXI

Leonildo Silveira Campos
<leocamps@uol.com.br>
Programa de Posgrado en Ciencias de la Religión
Universidad Metodista de São Paulo
Brasil

[Resumen] Se investiga la acción política de los evangélicos brasileños a inicios del siglo XXI, tomando en cuenta su historia en el ámbito político. Se analiza a los diputados federales elegidos al Congreso en las elecciones de 2002, 2006 y 2010 donde se registró mucha fluctuación (ejemplo: en 2006 su representación cayó en 50%). Quizá ello se deba a las redes de corrupción creadas para dar apoyo político al gobierno de Lula da Silva (2002-2010). En 2010, la representación fue más abultada pero la hegemonía de las Iglesias Asamblea de Dios y Universal del Reino de Dios en la Cámara Federal dejó de existir en favor de los políticos evangélicos tradicionales o pentecostales desvinculados del control de esas dos grandes Iglesias.

[Palabras clave] Religión y política, protestantes y política, Diputados evangélicos, Evangélicos en el Congreso brasileño.

[Title] Evangelicals, Politics and Elections in Brazil in the first decade of the 21st Century.

[Abstract] The aim of this article is to investigate the political action of Brazilian Evangelicals in the beginning of the 21st century, taking into account their history in the political sphere. The participation of Federal deputies elected for the Congress is also analyzed in the elections of 2002, 2006 and 2010. In that period there was a deep fluctuation in number (for example, in 2006 their representation fell by 50%). This probably was due to the networks of corruption created to provide political support to Lula da Silva administration (2002-2010). In 2010, such representation increased, but Assembly of God and Kingdom of God lost hegemony in favor of traditional or Pentecostal evangelical politicians not related to the control of those two major denominations.

[Keyword] Religion and politics, Protestants and politics, Evangelical congressmen, Evangelicals in the Brazilian Congress.

Campos, Leonildo Silveira. «Evangélicos, política y elecciones en Brasil, durante la primera década del siglo XXI». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11. n.º 12, pp. 123-170.

[Recibido] 05/07/12 & [Aceptado] 30/09/12

* Una versión preliminar de una parte de este artículo fue publicada en portugués por la revista *Debates de NER*, año 11, n.º 18, pp. 39-82, julio/diciembre de 2010 (revista de la Universidad Federal de Río Grande do Sul).

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Introducción

El protestantismo, que se desarrolló en Brasil durante la segunda mitad del siglo XIX, fue traído por misioneros norteamericanos e ingleses y presentó en sus inicios poca preocupación por las cuestiones del mundo de la política.[1] Su postura tendía más hacia la «indiferencia» que hacia una actitud «antipolítica». Estos primeros misioneros protestantes decían tener «solo intereses espirituales» y «ningún interés político». En parte, dicha postura inicial puede explicarse por la influencia del pietismo, el evangelismo y las transformaciones teológicas oriundas de los EE. UU., con más fuerza después de la Guerra de Secesión (1861-1865), sobre los evangélicos norteamericanos y los campos misioneros en los que ellos y los ingleses comenzaban a propagar en América Latina, África y Asia.

Las reflexiones aquí expuestas invitan a un análisis de las relaciones del protestantismo con la política en un período mucho más largo que una simple década.[2] Esta perspectiva más amplia permite observar que las prácticas políticas de los protestantes tienen mucha relación con el papel desempeñado por el catolicismo en la formación de una sociedad culturalmente hegemónica. Un análisis histórico de «largo plazo» puede explicar también las ambigüedades de los protestantismos que de un lado aceptan el desafío de transformar la cultura, pero por el otro juzgan la participación en la política como un acto indigno («ensuciarse las manos»).

---

1 En este texto usamos los términos «protestantes» y «evangélicos» como sinónimos de los grupos no-católicos romanos herederos de la Reforma del siglo XVI. En rigor, «pentecostal» es una palabra empleada para grupos surgidos a comienzos del siglo XX, que se expandieron a todo el mundo a partir de los Estados Unidos, centrados en una experiencia subjetiva y emocional muy intensa llamada por ellos «bautismo con el Espíritu Santo». Esto lleva a los fieles a una experiencia mística mientras articulan palabras incomprensibles también conocidas como «hablar en lenguas». Los adeptos de esta forma de cristianismo tuvieron un crecimiento explosivo durante el siglo XX en todo el mundo, llegando a modificarse algunas de sus creencias y doctrinas originarias al punto de que algunos de estos grupos son llamados «neopentecostales» o «nuevos» pentecostales. Los pentecostales que no abandonan las Iglesias protestantes tradicionales son también llamados «carismáticos» o «evangélicos». Después de 1960, este movimiento centrado en las devociones intimistas, en la cura divina y en la práctica de dones dados por el Espíritu Santo también se instaló dentro de la Iglesia Católica Apostólica Romana, surgiendo de ahí la Renovación Carismática Católica. Jean Pierre Bastian define el pentecostalismo como «un movimiento de tradición oral, articulado en torno a la experiencia o a la tradición cristiana con tres tipos de manifestaciones que son: la glosolalia, la taumaturgia y el exorcismo» (2005: 327).

2 Los franceses inventaron el término *longue durée* (larga duración) para resaltar la necesidad de analizar en los estudios históricos no solo los episodios eventuales, sino también un fenómeno cualquiera que perdure en el tiempo. Creemos que esta noción de larga duración nos ayudará en el registro de una historia de la participación política en América Latina de los protestantes en un tiempo mucho más largo que el decenio analizado aquí.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Podemos identificar tres momentos principales en la forma en que los evangélicos brasileños se relacionan con la política. En una primera etapa hubo una visión de aparente indiferencia hacia este ámbito. Decimos solo aparente, porque en verdad el comportamiento de los misioneros norteamericanos daba indicios de que tenían un sesgo político particular. En un segundo momento los evangélicos aparentaban juzgar la política como algo «sucio» o «diabólico» para el cristiano, especialmente, para un pastor evangélico. Por último, en un tercer momento hubo una inserción total en el mundo de la política, tal vez como forma de intervención en este mundo «diabólico», pero carente de una acción exorcista de los males.

En el transcurso de la segunda mitad del siglo xx los protestantes fueron cambiando su mentalidad y actitud hacia la política, convirtiéndose así en actores dinámicos de las contiendas electorales. Los primeros signos de esta participación se dieron en el decenio de 1930, década situada entre la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York y el inicio de la Segunda Guerra Mundial. En Brasil de 1930 una revolución derrumbó la llamada «Vieja República», colocando en el gobierno a Getúlio Vargas (1882-1954) que gobernó el país hasta 1945, y después, de 1951-1954.

Al comienzo de la dictadura de Vargas, los evangélicos temían por el fin del Estado laico, el cual había sido instalado en 1889 cuando un golpe militar derrumbó el Imperio y, entre otras cosas, decretó la separación entre la Iglesia y el Estado. Entre 1946 y 1964 hubo un período de redemocratización con fuerte apoyo civil, interrumpido por una nueva dictadura militar. Durante este nuevo período autoritario (1964-1985), que coincidió con otros regímenes autoritarios de derecha en América Latina, la mayor parte de los evangélicos descubrió su «vocación derechista» ofreciendo apoyo político, ideológico y estratégico a la dictadura a cambio de oportunidades y de participación en el poder.

En la actualidad, 27 años después de la última transición a la democracia, los brasileños pretenden enorgullecerse de tener una «democracia» estable. Se trata, sin embargo, de un ideal político marcado por la ambigüedad, manchado por la corrupción, la desigualdad social y la espiral de violencia que ni siquiera el gobierno populista del Partido de los Trabajadores, en el poder hace diez años, ha conseguido superar realmente más allá de la retórica y la propaganda.

Entonces, tomando en cuenta los contextos políticos descritos, el presente texto comienza con un análisis histórico sobre la formación del comportamiento, actitudes y mentalidad de los protestantes o evangélicos brasileños, así como de la manera cómo ellos se insertaron en la arena política. En esta primera parte nos enfocamos en el período posterior a 1930, pasando por las prácticas populistas situadas entre el final de la Segunda Guerra y la implementación del régimen autoritario de 1964. Al final de este primer acápite analizaremos el comportamiento político durante la etapa dictatorial y la democratización posterior. En la segunda parte, que contiene tres subtemas, estudiamos el comportamiento de los evangélicos en las elecciones de 2002, 2006 y 2010; es decir, el énfasis recaerá en los diez primeros años del siglo XXI.

Recortamos así nuestro objetivo en tiempo y espacio. Sin embargo, hay cierta semejanza entre la pérdida de la hegemonía católica en Brasil y en otros países de América Latina, al igual que el crecimiento de la presencia evangélica en los medios de comunicación y en la política. Acerca de este fenómeno ya existe una significativa producción académica como los textos de Paul Freston (2001, 2008), Joseph Ferraro (2000), Álvaro Cepeda Houten (2007), Carlos Vladimir Zambrano (2003), Ana María Bidegain Greising & Juan D. Demera Vargas (2005), Hilário Wynarczyk (2007) y Joaquin M. Algranti (2010).

I. Comportamiento y mentalidad de los evangélicos en cuanto a la política

Lo primero que hay que destacar es que el comportamiento y la forma de pensar y de hacer política de los evangélicos han ido cambiando en el transcurso de los últimos 150 años. La mayor incidencia de participación política data del fin de la «Vieja República» (1889-1930), cuando los evangélicos empezaron a competir de manera más activa en las contiendas electorales.

Después de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, durante la última dictadura cívico-militar hubo un aumento significativo en la adhesión de los evangélicos a las estrategias e ideologías de los gobernantes —fueran ellos civiles o militares— independientemente de sus tendencias ideológicas. Esta participación se hizo mucho más evidente en la movilización a la Asamblea

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Nacional Constituyente posdictadura, que redactó la actual Constitución, promulgada en 1988.[3]

Con el crecimiento demográfico de los evangélicos se evidenció mejor este proceso de participación en las elecciones parlamentarias de los años 2002, 2006 y 2010, así como en las presidenciales, pues se volvió a la práctica de elegir presidente por voto directo después de la dictadura. Entre 1982 y 1984 fueron famosas las campañas por las «Directas Ya», la cuales lograron reunir a millones de personas en las plazas públicas de todo el país pidiendo el fin de la dictadura y el regreso a las elecciones directas para Presidente de la República. La elección directa llegaría solo en 1989, cuando fue elegido el primer presidente civil desde que fuera electo, en 1960, Janio Quadros (1917-1992). En dicha elección resultó elegido Fernando Collor de Mello, quien fue destituido en el tercer año de su gobierno por cargos de corrupción.

Fernando Henrique Cardoso, un conocido sociólogo, ocupó la Presidencia de la República desde 1994 hasta 2002. Cardoso fue reemplazado por el sindicalista Luis Inácio Lula da Silva, quien gobernó entre los años 2002 y 2010. Actualmente, el país tiene por primera vez a una mujer ocupando el poder ejecutivo federal, Dilma Roussef, hija de inmigrantes búlgaros y exparticipante de la lucha armada contra la dictadura militar. Su elección fue consecuencia del fuerte prestigio popular adquirido por Lula da Silva durante sus ocho años de gobierno.

Pero ¿qué habría provocado esta metamorfosis en las prácticas y mentalidad de los evangélicos brasileños, que pasaron de la «indiferencia» y «oposición» a una «inserción» entusiasta en la arena político-electoral? Presuponemos que este conjunto de transformaciones en el ámbito cultural brasileño, especialmente la designación directa de los políticos por los líderes de las Iglesias y congregaciones religiosas, dio como resultado una larga evolución en la mentalidad, la acción social y el comportamiento de los evangélicos brasileños, vinculados a un conjunto más amplio de factores

[3] El sistema político brasileño actual fue regulado por la Constitución de 1988 y por el Código Electoral, que establece elecciones proporcionales a las legislaturas provinciales y a la Cámara Federal; mayoritarias para el Senado Federal y jefes de Ejecutivo (federal, provincial y municipal). El Congreso Nacional se divide en una Cámara alta, el Senado, con tres senadores para cada unidad de la Federación (27 Estados), con mandatos de ocho años, totalizando 81 senadores. Asimismo, la Cámara Federal tiene 513 diputados, que representan proporcionalmente a los Estados miembros, con un mandato de cuatro años.

culturales y económicos. El transcurso de este proceso se dio en el contexto de globalización económica y cultural.

Por lo tanto, esta creciente notoriedad obedece a una consecuencia lógica del pluralismo religioso, la diversidad cultural, la competencia y la competitividad entre las teodiceas defendidas por las distintas instituciones religiosas; la aceleración del proceso de secularización; la multiplicación o la reducción de los espacios sociales ocupados por instituciones religiosas en la sociedad; y el aumento de los intereses patrimoniales, financieros, burocráticos y corporativos de estas mismas Iglesias. Estos factores llevaron a los pentecostales, tradicionalmente los más distantes a la participación en las «cosas del mundo terrenal», a convertirse en adalides de la notoriedad social, primero en los medios de comunicación y luego en el campo de la política.

La principal consecuencia fue que la relación entre religión y sociedad comenzó a excluir la opción de una religiosidad de evasión. Ello porque, en aras de la supervivencia o la defensa de sus objetivos y estrategias, las organizaciones religiosas se vieron obligadas a crear sus propios mecanismos políticos de representación que pudieran estar más en sintonía con sus intereses temporales e históricos, pero menos trascendentales de lo que a muchos de sus pioneros les hubiera gustado que fueran.

Un análisis más detallado de la «enajenación» de los evangélicos en Brasil y en América Latina de los problemas políticos nos muestra que esta actitud no siempre fue así tan categórica y no funciona de la misma manera en todas partes. Por ejemplo, según analiza Jean Pierre Bastian (1994), el protestantismo misionero en América Latina fue contemporáneo a la aparición de las aspiraciones de cambios culturales, políticos y económicos, generalmente estimulados por el liberalismo y la modernidad de las élites que se inspiraban en modelos estadounidenses, ingleses y franceses.

Este tipo de religión convertía a los devotos a la práctica de un misticismo centrado en el rechazo del mundo. Se les enseñaba a dejar de lado la fuerza revolucionaria que el protestantismo ejerció en varios países del hemisferio norte, ya fuera en la política o en la economía, como analizó Max Weber (1971). Louis Dumont (1991) ofrece algunas pistas para comprender cómo el protestantismo creó en Brasil, por algún tiempo, «individuos fuera del mundo», mientras en

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Europa y en las colonias inglesas de América del Norte surgió, desde el siglo XVII, la «gente intramundana».

El crecimiento de la participación evangélica en la política se dio, por lo tanto, en el transcurso de los últimos 150 años de historia, fluctuando, sin embargo, entre el rechazo y la aceptación de los dictámenes de la competencia política partidaria en diferentes momentos. En otras palabras, solo se estaba creando lentamente un equilibrio entre Cristo y la política, parafraseando aquí a H. Richard Niebuhr (1968).

1.1 La inserción política de los evangélicos después de 1930

En Brasil, puede considerarse el año de 1930 como el inicio de una modernización basada en el proceso de urbanización e industrialización por sustitución. En el lugar del liderazgo agrario estuvo la burguesía industrial, los banqueros y sus aliados internacionales. Los dirigentes evangélicos (presbiterianos, metodistas, luteranos o congregacionalistas) percibieron este nuevo escenario reunidos alrededor de una nueva entidad, la Confederación Evangélica de Brasil. Desde esta entidad, fundada en 1934, comenzó a surgir un discurso con recomendaciones a los creyentes de diversas Iglesias evangélicas acerca de cómo deberían actuar en un período de polarización entre comunistas, admiradores del fascismo italiano y del nazismo. La nueva retórica respecto a la política está registrada en los periódicos evangélicos, entre ellos, el diario metodista, *Expositor Cristiano*:

> Los abajo firmantes, ministros y oficiales de iglesias, después de largo estudio de la situación política y social de Brasil llegamos a la conclusión de que el momento exige que los creyentes evangélicos cierren filas [...] abandonemos de una vez la actitud de simples observadores, actitud de expectativa, de aparente bienestar, de indiferencia y de complacencia. (Expositor Cristiano, 22/2/1933)

Desde entonces, los evangélicos se involucraron en la Constituyente de 1934, con la elección de un primer diputado federal evangélico, el pastor metodista Guaracy Silveira.[4] Cabe señalar que la tendencia a escapar de los problemas

[4] Guaracy Silveira fue elegido para la Constituyente de 1934 y reelegido tras el fin de la dictadura de Vargas, en 1946, a otra Constituyente. En estas dos oportunidades tuvo que luchar contra su propia Iglesia que condenaba la participación del pastor en las contiendas electorales. Silveira se desahogó en un manuscrito nunca publicado: «La lucha por la vida hace que los fieles ingresen al comercio e industria. Honestos, responsables... Todavía, y con cierta

planteados por la organización política de la sociedad nunca desapareció de la mentalidad evangélica. En su imaginación todavía hay resquicios de la ética de evitación y negativa de la sociedad que aún resultan sectarias y escapistas; en realidad, formas de comportamiento propias de movimientos tipo «secta». Dichos movimientos niegan a la sociedad, mientras que los de tipo «Iglesias» buscan su inserción en el mundo, según la visión de varios científicos sociales (Niebuhr 1992, Troeltsch 1960, Weber 1971).

Por otro lado, el modelo teológico luterano de que el cristiano es ciudadano de dos reinos colisionó simultáneamente en Estados Unidos e Inglaterra con la visión calvinista de que cabe al cristiano construir en el mundo un Estado que exprese sus valores religiosos en el orden político y económico. Esta visión de Juan Calvino de la economía y la política fue bien analizada por André Bieler (1990). Inicialmente la inserción política de los evangélicos se dio bajo la influencia del anticatolicismo. Para ellos, en la década de 1930 era necesario detener el poder político de la Iglesia católica en el Parlamento. Pero en el período de la redemocratización posterior a la dictadura de Vargas (1930-1945), comenzaron a surgir voces en defensa de una mayor tolerancia religiosa. Entre ellas encontramos la de Guaracy Silveira, que en su condición de pastor metodista fue elegido diputado federal constituyente dos veces, en 1933 y 1945. Al dirigirse a una pequeña parte de sus electores, metodistas como él, dijo:

> En la Cámara Federal defenderé el programa de mi partido [Partido de los Trabajadores] y, de acuerdo con él, combatiré contra el prejuicio religioso [...], no espere nadie de mí, entonces, una fobia anti católica en las pugnas parlamentarias [...] las fuerzas constituyentes del cristianismo deben unirse, respetándose mutuamente. (Expositor Cristiano, 7/12/45)

Este despertar de los evangélicos a la política, especialmente en la segunda mitad de la década de 1940, resultó en la elección de los primeros concejales evangélicos en la ciudad de São Paulo (1948). Tanto, Camilo Ashcar como Lauro Monteiro da Cruz (1904-1975), presbiterianos, fueron electos a la Cámara Municipal; después se convirtieron en diputados provincial y federal, respectivamente. En los años de 1960, llegó el turno de los pentecostales, que eligieron como diputado federal al pastor Levi Tavares y provincial al pastor

razón aparente, insisten en evitar a los sindicatos, los Partidos y la participación en la prensa electoral, organizados y conscientemente».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Geraldino dos Santos, ambos nombrados por el líder y fundador de la Iglesia Pentecostal «Brasil para Cristo», misionero Manoel de Mello (1929-1990).[5]

Durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y antes del golpe militar de 1964, la mentalidad de los evangélicos fue evolucionando desde el anticatolicismo hasta el anticomunismo, una actitud más en sintonía con la dictadura militar implementada desde entonces. Este último período autoritario, que duró veintiún años, fue caldo de cultivo para la inserción evangélica en los espacios ideológicos dejados por la Iglesia católica, que se convirtió en oposición a la dictadura, defensora de los derechos humanos, difusora de la acción pastoral y política, teniendo como telón de fondo la Teología de la Liberación y la multiplicación de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB).

El comportamiento afín de los evangélicos brasileños hacia la dictadura le dio la oportunidad al crecimiento en número de políticos oportunistas y pragmáticos, también presentes entre los pentecostales. Este tipo de comportamiento y mentalidad conformaría la acción de un nuevo linaje de «políticos evangélicos» surgido durante la redemocratización del país, con motivo de la Constituyente de 1986, cuando emergió una «bancada evangélica», que fue estudiada por Paul Freston (1993) y Antonio Flávio Pierucci (1989), entre otros. Participaron de esta bancada muchos políticos evangélicos, cuya conducta tendía al distanciamiento de la ética sancionada por las Iglesias y por los evangélicos que los eligieron.

Entre otros actos juzgados como antiéticos se destaca el uso del dinero de la corrupción para garantizar un período de cinco años al presidente José Sarney, cuando lo previsto por la nueva Constitución era de cuatro años. En aquella ocasión se les ofreció dinero y la concesión de estaciones de radio[6] a cambio del apoyo de una no despreciable bancada de 32 curules. No eran parte de este

5 Los pentecostales se instalaron en Brasil a partir de 1910. Dos grandes Iglesias surgieron de la llegada de un predicador ítalo-estadounidense a São Paulo y de dos predicadores en el norte del país, en la desembocadura del río Amazonas. Todos ellos provenían de la región de Chicago, donde se establecieron muchos inmigrantes europeos y asiáticos que fueron alcanzados por una prédica pentecostal con énfasis misionero. Muchos de estos inmigrantes volvieron a sus tierras o se dirigieron a otros países llevando el mensaje pentecostal.

6 En Brasil, el espacio de radio o televisión se considera un bien público controlado por el Gobierno Federal, quien licencia a los grupos económicos y empresariales para explotar, comercialmente las frecuencias respectivas. Pero las Iglesias, como instituciones, no pueden tener el control de canales de televisión o emisoras de radio. Sin embargo, esta prohibición es burlada por la concesión de esta autorización a las personas que tienen el poder clerical en dichas Iglesias.

grupo, también conocido como «Central», algunos parlamentarios evangélicos de izquierdas, como Lysânias Dias Maciel (1926-1999) y Benedita da Silva.

Una revista evangélica ecuménica publicada por el Centro Ecuménico de Documentación e Información (CEDI 1990) registró:

> Cada día que pasa viene cayendo en desuso entre las iglesias evangélicas de Brasil la expresión según la cual el creyente no se mete en política. Un número cada vez más grande de miembros de las diversas iglesias se ha dirigido en esta dirección, incluso eligiéndose para cargos públicos. La realidad ha demostrado, sin embargo, que su actuación, con raras y honrosas excepciones, es desastrosa, especialmente cuando se trata de defender los derechos de los trabajadores, la justicia, la democracia y la libertad. La mayoría de los políticos evangélicos utilizan el «poder» concedido por las urnas para legislar a partir de intereses personales y/o de grupos dominantes. (*Sucedió en el mundo evangélico*, Suplemento 3, agosto de 1990, p. 1)

A continuación la mencionada publicación, después de presentar un resumen de la participación de los 32 diputados federales evangélicos, involucrados en la tarea de elaborar de la Constitución Federal de 1988, se preguntaba: «Estos quieren volver: ¿deben?». De este total, 19 (59%) no fueron reelegidos.[7]

En el contexto descrito aparecieron ya ciertos cambios en el comportamiento político de los evangélicos que dieron lugar a una nueva generación de líderes políticos. Siguiendo a Max Weber (1991) los hemos denominado como «políticos de Cristo».[8] Estos políticos son portadores de un *performance*, actuación y discurso de legitimidad, utilizando para ello la retórica de que ellos son los «Elegidos de Dios» mediante un intermediario que involucraba a sus respectivas Iglesias.

---

7 Entre los diputados federales evangélicos más combativos estaba Lysânias Dias Maciel (1926-1999), que ejerció su mandato siempre en oposición al régimen militar. Maciel fue diputado por primera vez entre 1971 y 1976. En medio del siguiente mandato fue revocado por los militares. Elegido a la Asamblea Nacional Constituyente (1987), terminó su actuación en la Cámara Federal en 1992. Norbert Schwantes, diputado luterano, murió durante el mandato como diputado Constituyente.

8 Proponemos, siguiendo la perspectiva weberiana, dos tipos ideales para el estudio de los actores políticos evangélicos. Por un lado, tenemos el «político evangélico» como un tipo opuesto al «político de Cristo». Este último término es un tanto irónico, porque en Brasil tenemos a los «atletas de Cristo», los «surfistas de Cristo», los «artistas de Cristo», los «militares de Cristo», etc. El primer tipo fue utilizado por nosotros para caracterizar a los primeros evangélicos en involucrarse en la política. Fueron aquellos políticos que no tenían el apoyo institucional de sus Iglesias y denominaciones. Esta falta hizo que ellos inmigraran de la «esfera eclesial» a la «política» por iniciativa personal, buscando votos en cada elección, en las puertas de los templos, tratando de crear grupos de apoyo a partir de amistades establecidas allí. En aquella época, el costo para elegirse diputado federal estaba al alcance del candidato. Posteriormente, la presentación de candidaturas de las Iglesias y congregaciones evangélicas planteó la figura del político vinculado a las instancias más altas de su Iglesia. Sobre ello véase Silveira Campos 2005.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

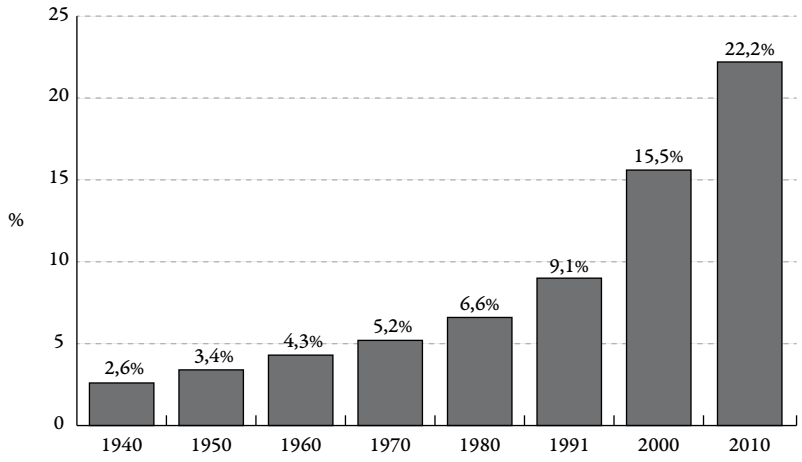
1.2 La explosión evangélica y sus reflejos en la política

El contexto en el que se dio el cambio en los actos y mentalidad de los evangélicos brasileños en cuanto a la política tuvo como telón de fondo su crecimiento numérico explosivo en los últimos treinta años y la transformación del país en una sociedad urbano-industrial. Este aumento sucesivo los hizo dejar el territorio marginado en el que se ubicaban para asumir una actuación calculada y sistemática en el espacio público. Tal crecimiento evangélico, sobre todo pentecostal en Brasil, puede medirse en las cifras de los Censos realizados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), especialmente en el último de ellos, el del año 2010.[9]

El gráfico 1 muestra que la población evangélica creció de 9,1% en 1991, a 15,5% el año 2000, para luego pasar a 22,2% en 2010. En números absolutos, en el año 2000, había 125 millones de católicos, frente a 26 millones de evangélicos.

Gráfico 1

Crecimiento evangélico en Brasil



Fuente: Censo IBGE (1940-2010).

[9] Los datos del Censo 2010 sobre demografía y religión están en la web <www.ibge.gov.br>.

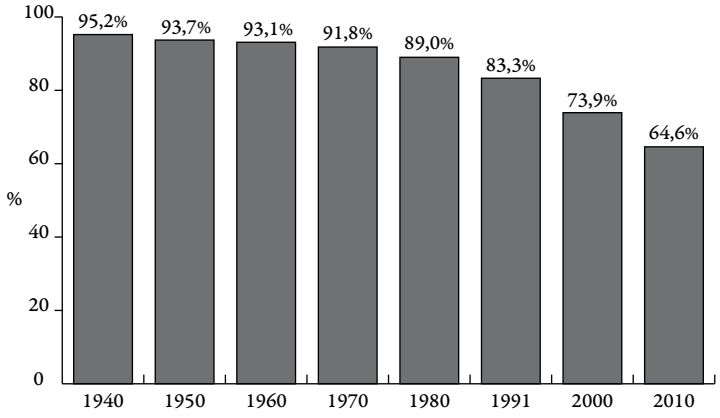
Para el año 2010, el número total de católicos descendió a 124 millones, pese a un incremento del 12,3% de la población del país. Paralelamente, los evangélicos aumentaron de 26 millones a 42 millones, consiguiendo, según cálculos del diario el *Estado de São Paulo* (30/6/12, A24), un promedio de 4.383 nuevos fieles por día durante la primera década del nuevo siglo.

Se puede advertir la reducción en el número de católicos en el gráfico 2. En él observamos que esta pérdida se produjo continuamente y con mayor rapidez desde los años 1970. A partir de esta década, el porcentaje de católicos cayó por primera vez hasta menos del 90%. En 1980 el porcentaje de católicos en el país fue de 89%. En 1991 esta cifra descendió a 83,3%. El año 2000 dicho porcentaje fue de 73,9%; y en el 2010 alcanzó la marca de 64,6%. En el período 1991-2000 hubo una disminución del 9,4%, mientras que en el 2000- 2010 la disminución fue de 9,3%.

Por lo tanto, tenía razón Antonio Flávio Pierucci (2004) cuando afirmaba que la «sociología de la religión practicada en Brasil fue siempre una sociología del catolicismo en declive». En ese sentido, cuando se divulgó el censo de 2010, la disminución de fieles católicos fue reportada por el periódico citado anteriormente de la siguiente manera: «La Iglesia Católica tiene una caída récord y pierde 465 fieles por día en una década» (*Estado de São Paulo*).

Gráfico 2

La disminución de católicos en Brasil



Fuente: Censos del IBGE (1940-2010).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

1.3 El crecimiento evangélico y sus reflejos en la esfera política

Es relativamente fácil ver que el crecimiento de los evangélicos se dio gracias a la explosión pentecostal. El año 2000, 17,6 millones de evangélicos brasileños eran pentecostales. De estos, 8,1 pertenecían a la Asamblea de Dios,[10] y la Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD)[11] contaba con 2,1 millones de fieles.[12] En el año 2010, de los 42,3 millones de evangélicos, 25,3 eran pentecostales (60,1%). No obstante, el 21,8% agrupaba a evangélicos que no pudieron definirse como pertenecientes a una u otra Iglesia, dato que sin duda merecerá una mayor atención por parte de los analistas de este Censo de 2010 recientemente divulgado.[13]

De los evangélicos brasileños, la Asamblea de Dios tenía el 29,12% de ellos, un total de 12,3 millones de fieles; mientras, la IURD, que mostró un incremento de 646% entre 1991 y 2000, tuvo una reducción del 10% de fieles, entre 2000 y 2010, quedando ahora con 1.8 millones, apenas por encima de la Iglesia del Evangelio Cuadrangular. La caída en las cifras de la IURD y el crecimiento de la Iglesia Mundial del Poder de Dios, indican la creciente competencia y el éxito de las llamadas «iglesias clones» en el subcampo religioso pentecostal. Este nuevo fenómeno quizá explique la caída en los números de la IURD a lo largo de la década 2000-2010. Por otro lado, aumentó también el número de evangélicos sin fidelidad a una Iglesia o denominación específica. Ellos son el 4,8% de la población; es decir, alrededor de 9,2 millones de fieles.

---

10 La Iglesia Evangélica Asamblea de Dios pentecostal fue la segunda denominación en establecerse en Brasil, en la ciudad de Belén, en la desembocadura del río Amazonas, en 1911. Adquirió este nombre en 1918 y resultó de la prédica de dos predicadores bautistas suecos, que se convirtieron en pentecostales en Estados Unidos unos años antes. No se trata de una Iglesia propiamente sino del mayor movimiento pentecostal del país, que reúne a más de 12 millones de fieles.

11 La IURD es una Iglesia pentecostal fundada en Río de Janeiro en 1977, con presencia en decenas de países alrededor del mundo, a veces como «Pare de Sufrir», «Comunidad Cristiana del Espíritu Santo», «Oración Fuerte al Espíritu Santo» o «Centro de Ayuda Espiritual».

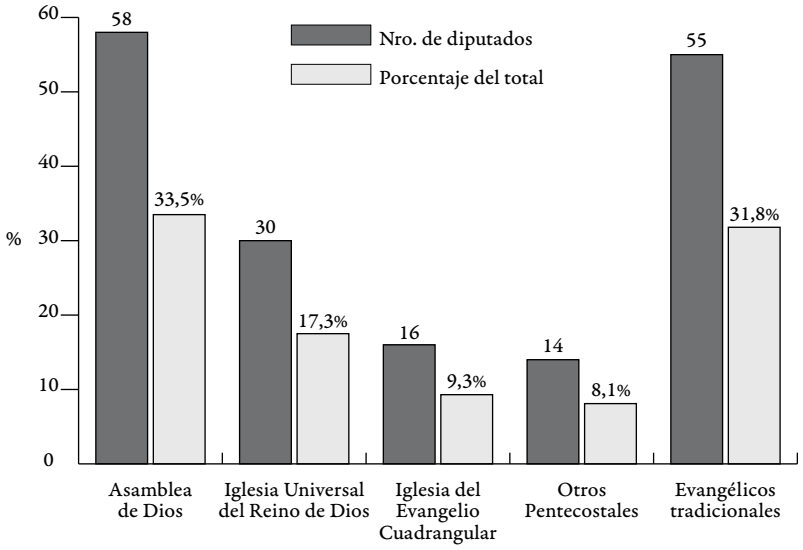
12 El número de fieles de algunas iglesias Pentecostales, especialmente de la Congregación Cristiana en Brasil, Iglesia Universal del Reino de Dios, Iglesia Internacional de la Gracia de Dios, Iglesia Mundial del Poder de Dios, son estimaciones del IBGE. Estas Iglesias pentecostales no tienen lista de miembros ni sistemas de registro de nombres, direcciones, para establecer burocráticamente el número de sus convertidos. Como máximo tienen número de bautismos y promedio de visitantes dividido entre la cantidad de ofertas recibidas.

13 A través de los periódicos brasileños y las revistas semanales de mayor circulación, el día después del anuncio de los datos del IBGE relacionados con la religión, se hicieron muchos análisis (por ejemplo, *Folha de São Paulo*, 30/6/12).

Entonces, el aumento demográfico de los evangélicos en las últimas décadas así como su creciente presencia en los medios de comunicación y la política, pueden ser considerados fenómenos interconectados por lo menos temporalmente. Podemos citar el ejemplo del Estado de Río de Janeiro, donde la IURD consiguió elegir en 2002 a un Senador de la República, el obispo de la IURD, Marcelo Crivela, sobrino del obispo primado Edir Macedo, con cerca de 3,3 millones de votos, reeligiéndolo en 2010 con la misma cantidad de votos. En las tres elecciones analizadas en este texto, los evangélicos brasileños eligieron a 173 diputados federales. Solo la AD y la IURD, en este decenio, eligieron a 50,8% de ellos. En números absolutos, solo la Asamblea de Dios eligió más diputados que todos los evangélicos tradicionales juntos.

GRÁFICO 3

Diputados federales evangélicos entre 2002 y 2010



Fuente: Frente Parlamentario Evangélico.

La recomposición de la fe en el nuevo contexto y el crecimiento de los evangélicos hizo resurgir el antiguo deseo de tener un Presidente de la República evangélico. Se trata de un sueño mesiánico milenario muy fuerte. Junto a él aparece siempre la imagen de un «Salvador de la patria»; en este caso, la esperanza de que un político enviado por Dios venga a poner al país en orden

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

y a comenzar una «nueva clase» de gobernantes. En 2002, los evangélicos cerraron filas alrededor del exgobernador de Río de Janeiro, el presbiteriano Anthony Garotinho. En 2010 ese rol fue asumido por la excatólica, hoy pentecostal, Marina Silva. Ambos quedaron terceros y no llegaron a la segunda vuelta en las elecciones presidenciales.[14]

La cantidad de votos en estas elecciones nos demuestra la creciente fuerza del electorado evangélico. Pero la inserción pentecostal en la política, aunque tardía, no fue una novedad traída por la IURD o por la AD, aunque estas Iglesias hayan abierto nuevas formas de hacer política, como velar por sus intereses corporativos y el control de sus emisoras de radio y televisión.

Esta nueva mentalidad puede ejemplificarse en las declaraciones de políticos que estuvieron estrechamente vinculados a la IURD, de acuerdo con el material de su diario oficial, *Folha Universal*:

> La política es ejercida por los ciudadanos, y estos conforman la Iglesia. No se los puede separar. [Preguntado si algún día él pensó en ser Presidente de Brasil, Macedo respondió] Nunca. Lo que queremos es que los presidentes de Brasil y de otros países sean realmente cristianos y que estén comprometidos con la justicia social. (*Folha Universal*, 11/5/95)

En 1993, la IURD apoyó la candidatura al Senado, en Río de Janeiro, de un conocido periodista y pensador de derecha, Jorge Boaventura de Souza e Silva (1921-2005). Este hizo la siguiente declaración publicada por el diario de la IURD donde dijo: «Yo soy el primero en reconocer que todos tenemos buenas razones para estar heridos con los políticos, que no han cumplido con sus deberes, que se han burlado del sentido profundo del mensaje del Evangelio» (*Folha Universal*, 28/8/94). A su vez, un obispo de la IURD afirmaba, en el mismo diario, que:

> Los candidatos evangélicos son personas elegidas y no indicadas. Son hombres y mujeres de Dios, con Jesucristo en el corazón. Llenas del Espíritu Santo. [...] que nunca participarán en actos negativos [y que deberán] ofrecerle a la gente algo nuevo en términos de representación popular. (Obispo Célio Lee, *Folha Universal*, 7/7/96)

[14] En la elección presidencial de 2002, Garotinho obtuvo el tercer lugar, con más de 15 millones de votos. En 2010, Marina Silva también quedó en tercer lugar con 19,6 millones de votos.

Los nuevos políticos consagrados por los medios de comunicación de la IURD pasaron a asumir compromisos estandarizados, lo que explica la creciente participación de esta Iglesia en las elecciones generales entre 1989 y 2002:

> Fui llamado para cumplir una misión y he tratado, en estos casi cuatro años, de desempeñarla con toda nuestra capacidad y en la clásica, dinámica e ilimitada capacidad del Señor de los imposibles. (Paulo De Velasco, candidato a diputado federal, SP, *Folha Universal*, 21/8/94)

> Ser candidata de la Iglesia Universal del Reino de Dios es una gran responsabilidad para mí, [...] porque de la misma manera que mi hermano el Obispo Macedo, es perseguido, seguramente, también, yo lo seré. (Edna Macedo, candidata a representante provincial, hermana del obispo Macedo, SP, *Folha Universal*, 21/8/94)[15]

> Si investigaran por qué la concejal es candidata a diputada provincial, respondo que fue una determinación de los dirigentes de la Iglesia Universal, lo que demuestra que el Espíritu Santo me quiere usar un poco más. (Magaly Machado, candidata a diputada provincial, RJ, *Folha Universal*, 18/9/94)[16]

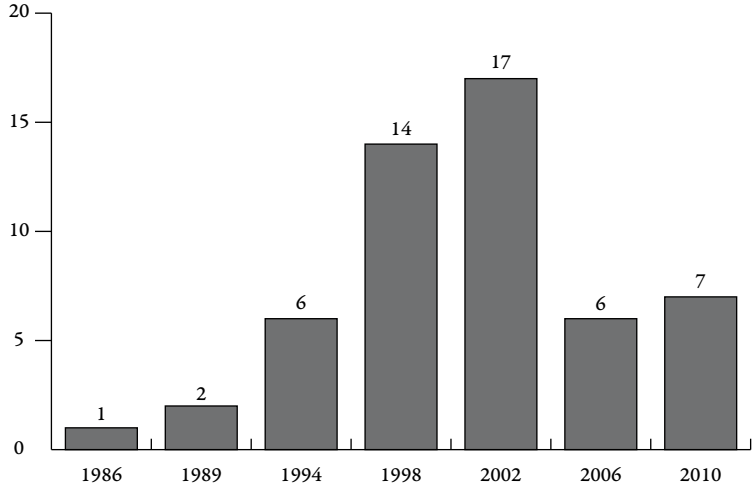
La vocación política de la IURD se remonta a los primeros años de su fundación. En 1986, nueve años después de creada, uno de sus cofundadores, el obispo Roberto Augusto Lopes, fue elegido diputado federal por el Estado de Río de Janeiro con 54.000 votos. En los años siguientes, como muestra el gráfico 4, la IURD fue duplicando, en cada elección, el número de sus elegidos al Congreso Nacional.

15 Edna Macedo, hermana del obispo Macedo, principal fundador de la IURD, fue impedida de participar en las elecciones del año 2006 donde sería reelegida por tercera vez como diputada federal. Fue acusada de participar en una red de corrupción que compraba ambulancias por el doble del precio, destinando la mitad del precio sobrevaluado a los integrantes de la red. A este escándalo político, la prensa y la Policía Federal lo llamó «Sanguijuela» (véase más adelante nota 30).

16 Magaly Machado fue una activa diputada en el estado de Río de Janeiro durante cuatro años, pero cuando se postuló a la reelección tuvo fricciones con la dirección de la IURD y nunca volvió a ser elegida. Lo mismo le ocurrió al expastor Paulo De Velasco, después de varios mandatos como diputado provincial y federal en São Paulo.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Gráfico 4
Número de diputados elegidos por la Iglesia Universal del Reino Dios (IURD)



Fuente: Frente Parlamentario Evangélico.

No se puede esperar, por lo tanto, que haya un patrón continuo de comportamiento político entre evangélicos brasileños en ningún momento de esta actuación, especialmente entre las décadas de 1980 y 2000. Para una mejor comprensión del comportamiento de la IURD en varias elecciones, con más fuerza en la de 2002, es interesante observar las dificultades que enfrentó esta Iglesia para abandonar su abierta oposición a la candidatura de Lula. En las elecciones anteriores de 1989 y 1994, Lula fue demonizado en los medios de comunicación de esta Iglesia. Sin embargo, en 1998 hubo un cambio, porque la situación política y económica de Brasil era diferente en función de la implementación de un plan económico que creó una moneda fuerte (el real) y redujo dramáticamente la inflación. En esta elección, el comportamiento de los evangélicos se inclinó hacia el lado de Fernando Henrique Cardoso, candidato a la reelección, una novedad constitucional aprobada en su gobierno. En esa campaña electoral por la Presidencia, la IURD se acercó a Lula, publicando en las páginas de su semanario entrevistas y frases cordiales para con él. Tal vez los dirigentes de la IURD quisieron, a través de este apoyo, demostrar

su desconfianza en relación con Henrique Cardoso, por sus actitudes y actos contrarios a esta Iglesia por parte de su gobierno.[17]

Ese apoyo fue producto de los compromisos electorales que la IURD tuvo en algunos Estados, y, en el ámbito federal con el entorno Presidencial, a cambio del entorpecimiento o demora de procesos judiciales que contra ella estaban siendo vistos en instancias judiciales. En la primera vuelta, el segundo candidato, Lula, consiguió 21,4 millones de votos (31,71%), y el tercero, Ciro Gomes, alcanzó el de 10,97%.

No está estadísticamente probado que el voto evangélico en esa elección haya cambiado significativamente los resultados obtenidos. Sin embargo, el crecimiento electoral de los evangélicos se notó con la elección de 44 diputados federales, de los cuales 17 fueron elegidos con el apoyo de la IURD. Cuatro de ellos salieron del Estado de Río, donde se eligió al obispo Carlos Rodrigues, coordinador político de la IURD desde finales de 1980. En el Estado de Río de Janeiro, donde hay menos de un millón de seguidores de la IURD, 13 diputados provinciales fueron elegidos, seis de ellos evangélicos de la IURD. En el estado de São Paulo, la IURD reeligió diputada provincial a una hermana del obispo Macedo, Edna Macedo y, en Río de Janeiro, a otro de sus hermanos, Heraldo Macedo.

2. Los evangélicos en las elecciones del año 2002

En los comicios de 2002, los evangélicos brasileños, pese a su esfuerzo en busca de la unidad, no pudieron articularse en torno a algunos candidatos. Por ejemplo, en São Paulo, hubo dos evangélicos pentecostales compitiendo por el gobierno del Estado. Uno de ellos, Francisco Rossi, era miembro de una Iglesia pentecostal autónoma. El otro, candidato a gobernador, Carlos Apolinário, es miembro de la Iglesia Asamblea de Dios. Fue diputado provincial por el Estado en varios mandatos y luego federal en 1995 con 164.000 votos.

[17] El apoyo de la IURD al gobierno de Fernando Henrique Cardoso estuvo marcado por la expectativa de que en su mandato se archivaran los procesos judiciales en curso, algunos de ellos procedentes de cargos de evasión de impuestos a la renta durante la compra por los representantes de la Iglesia de la Red Record de Televisión (1990). A falta de un acuerdo, la IURD pasó a criticar, en sus periódicos y revistas, al gobierno de Henrique Cardoso. Estos procesos judiciales y policiales se retoman con frecuencia para luego ser nuevamente objeto de negociaciones entre las partes.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

En el Congreso, Apolinário se desentendió con el entonces poderoso jefe político bahiano, Antonio Carlos Magalhães, que enfrentó las acusaciones de corrupción de él y de su hijo, afirmando que Apolinário también se corrompió cuando fue Diputado Provincial en São Paulo. Con ello, el Diputado evangélico perdió el apoyo de su Iglesia. Hoy, Apolinário goza de una participación subalterna en la Cámara de Concejales de la capital paulista, elegido por tercera vez merced a sus campañas, siempre bajo el lema: «el concejal de manos limpias – fe y trabajo».[18]

Durante la campaña de 2002 la IURD se presentó más agresiva y articulada que en elecciones anteriores. En ella, antes de la primera vuelta, esta Iglesia apoyó a la candidatura de Garotinho. Pero, en la segunda, por presión del Partido Liberal (después Partido de la República), la coordinación política de esta congregación fue obligada a aceptar una coalición con el PT y con la candidatura de Lula, incluso porque, el vicepresidente José Alencar (1931-2011), simpatizante de la IURD, controlaba la parte mayoritaria del partido.[19]

El apoyo de los evangélicos en esta campaña pasó por dos momentos. En el primero se apoyó a Garotinho. En la segunda etapa, esto es en la segunda vuelta, la IURD apoyó abiertamente a su antiguo adversario Lula. Edir Macedo, en varias ocasiones, admitió haber estado equivocado al acusar a Lula de ser izquierdista o comunista.[20] En la primera vuelta los evangélicos participaban por primera vez con un candidato considerado como el «representante legítimo» de los 26,1 millones de brasileños. Anthony Garotinho, cuando era alcalde de Campos, en el Estado de Río de Janeiro, no era evangélico, se convirtió en 1994 tras un accidente automovilístico. La historia de esta conversión fue reseñada en un libro preparado especialmente para su campaña presidencial. Pero, estrictamente hablando, Garotinho no es un «político de Cristo». Porque no es parte de una determinada Iglesia. Sin embargo, es un político populista que asumió explícitamente una afiliación religiosa, usando

18 A este respecto visitar: <www.carlosapolinario.com.br>.

19 El obispo Rodrigues intentó resistir cuanto pudo las presiones para apoyar a Lula. En la IURD había recuerdos de las posiciones anti-Lula de las elecciones anteriores. Sin embargo, al capitular dijo: «A partir de ahora, mi candidato a la Presidencia de la República es Lula; voy a las calles a defender a este candidato» (<www.valparaibano.com.br/2002/06/20/nac/lula>).

20 En Brasil, las elecciones para Presidente de la República, Gobernador de Estado y Prefecto de ciudades con una significativa población se realizan en dos vueltas separadas por algunas semanas.

abiertamente la fe evangélica para lanzar su candidatura a la Gobernación de Río de Janeiro y luego a la Presidencia de la República.

En su discurso preparado para los evangélicos, Garotinho repetía en cultos por Brasil, durante la campaña electoral, que sería un Presidente que «discutiría los valores y se preocuparía por la familia». El eslogan utilizado para pedir votos a los evangélicos era «es mi hermano, es creyente, pero voto por él porque es competente». En una ceremonia en Brasilia, en la iglesia Sara Nuestra Tierra, arrodillado, Garotinho escuchó al obispo Robson Rodovalho decir que su candidatura era un «proyecto divino» y no «humano» según registró el periódico *Folha de São Paulo* (22/7/02).[21]

La IURD participó activamente de la campaña de Garotinho, junto al obispo Marcelo Crivella, candidato al Senado. Crivella es un joven ingeniero, destacado vendedor de discos neopentecostales, constructor de megatemplos de la IURD. Su más notable emprendimiento fue la instalación en plena región agreste árida y marcada por la sequía, en el interior de Bahía, de una hacienda modelo, no muy lejos de las ruinas de Canudos.[22]

La «Hacienda de Canaán» es un emprendimiento de faceta milenaria que se convirtió en una especie de vitrina de lo que la IURD promete hacer en todo el Brasil, si un día sus «hombres de Dios» o los «políticos de Cristo» son elegidos mayoritariamente en cargos públicos. En su primer discurso en el Senado, el obispo Crivella retomó el Proyecto Noreste, afirmando que la «Hacienda de Canaán es una forma de combatir los problemas sociales del país».[23]

En las elecciones de 2002, Crivella[24] logró derrotar al experimentado senador Arthur da Távola y el hasta entonces cacique electoral, exlíder izquierdista

21 Denise Madueno, «Candidato faz apelo a evangélicos», *Folha de São Paulo*, 22/7/02.

22 La Región agreste de Bahía fue escenario, a finales del siglo XIX, de una manifestación social religiosa bajo el liderazgo de Antonio Conselheiro. En Canudos, en medio de una tierra estéril, miles de personas construyeron sus casas como si hubieran llegado a la nueva Jerusalén. En 1897, el ejército brasileño aplastó el movimiento, matando a aproximadamente veinte mil personas.

23 Véase la cobertura de la Agencia Brasileña de Noticias en la web: <www.abn.com.br/Senado.htm 13/3/03>.

24 Crivella obtuvo el año 2002 unos 3,3 millones de votos (34%) y, el primer lugar, el Sr. Sérgio Cabral Filho 4,2 millones de votos (48%). En 2010, Crivella fue reelegido con el mismo total de votos. Al dirigirse a la prensa cuando fue reelegido declaró: «Estoy contento con el resultado de la elección [Senado]. Ahora pretendo dedicarme enteramente a la campaña de la Ministra Dilma. Brasil no puede renunciar a la continuidad del gobierno Lula y ella es capaz» (6/10/10), entrevista a TV Récord.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

y combativo opositor de la dictadura militar, Leonel Brizola, para un mandato de ocho años de duración. Su elección puede haber sido tal vez la mayor victoria que la IURD obtuvo de la campaña electoral de 2002.[25]

Justo después de la toma de posesión, Crivella asumió la condición de vicelíder del gobierno en el Senado; integró la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional, de la que fue vicepresidente; y formó parte del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), el codiciado «Proyecto Hambre Cero», al lado de diversas personalidades del mundo religioso como el obispo católico Mauro Morelli, Zilda Arns, hermana del cardenal Paulo Evaristo Arns y el Presidente de la Asociación Evangélica Brasileña, el pastor bautista Ariovaldo Ramos (Presidente de AEVB).[26] Con el apoyo de la IURD también fue elegido Senador en el Estado de Espíritu Santo, el laico bautista, Magno Pereira Malta, con 49,06% de los votos válidos de ese Estado.

Para la Cámara Federal, la IURD en el año 2002 eligió a 17 de sus miembros, muchos pastores y obispos. Otros cuatro que aún no formaban parte de la Iglesia fueron apoyados por ella, integrando una bancada disciplinada liderada por el obispo Rodrigues (véase gráfico 4). Los evangélicos lograron aumentar su bancada de 46 a 55 diputados. En total había 15 pastores y cinco obispos. Por partido político notamos que 14 tenían conexiones con el Partido Liberal; cinco con el Partido Socialista Brasileño; cinco con el Partido Democrático Laborista, incluyendo al obispo João Mendes de Jesus, de la IURD. Un evangélico, Agnaldo Muniz, fue elegido por el Partido Comunista Brasileño. Hay quien ironizó en la época la gran influencia de los pastores en la Cámara Federal, considerando este acto una especie de «israelización» del Parlamento brasileño, porque, en el Parlamento de Israel hay un gran número de rabinos.

La dirección de la bancada de la IURD siguió bajo el control del obispo Carlos Rodrigues, reelegido con 192.000 votos (en 1998 obtuvo 75.000). Esta bancada, bajo su liderazgo, fue por esos años la más unida y disciplinada del Congreso brasileño. Rodrigues era considerado como un diputado «muy po-

25 En Brasil el Parlamento de la República está divido en la Cámara Federal y el Senado Federal. En el Senado el mandato es de ocho años, en tanto el de la Cámara es de cuatro años.

26 En 2012, tal vez en función de la necesidad política de atraer el apoyo de los evangélicos a su gobierno, la presidenta Dilma Roussef indicó al senador Crivella para el Ministerio de la Pesca. Es un Ministerio sin importancia, sin embargo, el simple hecho de ser uno de los 35 ministros de gobierno es un enorme capital simbólico para quienes trabajen en él.

deroso» dentro del Parlamento. En el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) hubo un intento de negociar su apoyo y el de su bancada, pero el gobierno después de realizar el cálculo costo-beneficio llegó a la conclusión de que el precio sería demasiado alto y este no sería compensado.[27]

Según el diario *Estado de São Paulo* (3/6/00), un diputado gobiernista —que pidió anonimato— dijo: «Él [obispo Rodrigues] es muy fuerte porque tiene dinero, votos y una televisora». Una muestra de la relación tensa entre la IURD y la administración de Henrique Cardoso puede ejemplificarse a través de un caso: la Red Récord —propiedad de dicha Iglesia— propaló duras críticas a la actuación del entonces Ministro de Bienestar Social, Waldeck Ornelas. La respuesta del Ejecutivo llegó a la semana siguiente a través del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), el cual «descubrió» una deuda de 22 millones de reales de la Red de Televisión Récord con la Seguridad Social.

La actuación de los diputados de la IURD en la Cámara tendría, según el obispo Rodrigues, la finalidad de poner en práctica el ideal de «ser un punto de contacto entre la Iglesia Universal, sus fieles y pastores y los gobiernos federal, provincial y municipal» (*Folha Universal*, 12/6/94). Sin embargo, la motivación para participar activamente en la Cámara Federal se debe a que en esta hay comisiones directamente relacionadas al imperio empresarial mediático montado por Macedo en los últimos veinte años. Así, en la Cámara estos «políticos de Cristo» buscan integrar comités clave para interferir o defender los intereses corporativos de la Iglesia que los eligió.

Con la elección de Lula el año 2002, la IURD y los diputados evangélicos pasaron a convivir con políticos radicales de la antigua izquierda (algunos fueron acusados y detenidos como subversivos por la dictadura militar). De ahí las palabras que expresara el obispo Rodrigues en su momento: «la experiencia será única y rica: seremos parte de un gobierno de izquierdas (sic) en un país con una mayoría de centro-derecha» (*Folha de São Paulo, online*, 28/10/02).

[27] Cfr. «El Obispo diputado exhibe su poder con el apoyo de TV Récord y Universal», *Estado de Sã-o Paulo*, 3/6/2000.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

3. Los evangélicos en las elecciones del año 2006 —las lecciones de un «desastre» electoral

Los evangélicos, alentados por los buenos resultados de 2002, llegaron a las elecciones parlamentarias de 2006 llenos de esperanzas y planes. Creían que superar los 100 diputados federales, en un universo de 513, sería una tarea relativamente fácil. Saulo Baptista (2007) ha mostrado el optimismo latente en el proyecto político puesto en práctica por la AD en Brasil. La meta de los directores de la campaña de las Asambleas de Dios era, como mínimo, doblar la cantidad de diputados federales, provinciales y concejales.

El impacto de las elecciones de 2006 y el papel desempeñado por los evangélicos fueron estudiados en *Debates del NER* (2006).[28] En dicho número encontramos varios artículos sobre el tema. Por ejemplo, tenemos el de Mauro Meirelles (2006) sobre el desencanto provocado en el ámbito religioso por los resultados de los evangélicos que se sintieron derrotados en estas elecciones; el de Marcelo Tadvald (2006) sobre el papel de la satanización de la política en el discurso y práctica de los evangélicos; y el debate propuesto por José Rogério Lopes (2006) sobre la complicada interacción entre las esferas políticas y religiosas en relación con la ética, un tema recurrente en la retórica política evangélica de los últimos 25 años.

El énfasis sobre la «ética», la «honestidad» o la «moral» de los políticos evangélicos recupera los ideales que siempre estuvieron presentes en la retórica de los evangélicos de un modo general. En los dos mandatos de Lula (2002-2010) estos términos ganaron una fuerza especial, precisamente por la participación de dichos políticos que siempre se dijeron «honrados» y «éticos». Sin embargo, en ese momento fueron atrapados por lo menos en dos escándalos relacionados con el desvío de dinero público «Mensalón»[29] y «Sanguijuela».[30]

28 Los ejemplares de la revista *Debates del NER* (publicación del Núcleo de Estudios de Religión (NER) de la Universidad Federal de Río Grande del Sur) pueden ser consultados en su versión electrónica en: <http://seer.ufrgs.br/debatesdoner/issue/view/212/showToc>.

29 El nombre de este escándalo se refiere a las cifras financieras de dinero público y privado, que el gobierno de Lula, quizás a través de su ministro José Dirceu, habría entregado cada mes a los diputados federales con el objetivo de que estos voten a favor de los proyectos de interés del gobierno liderado por el Partido de los Trabajadores.

30 El nombre viene de una operación montada por la Policía Federal con el nombre «Operación sanguijuela» que descubrió una red de corrupción que consistía en compras sobrevaloradas de ambulancias para las ciudades que algunos diputados representaban. Los vehículos eran comprados con dinero del gobierno pero con el precio sobrefacturado en 100%. La diferencia se repartía entre los diputados y los miembros del grupo político que brindó su

Las denuncias de la participación de diputados evangélicos (especialmente de la IURD y de la Asamblea de Dios) tuvieron una amplia cobertura mediática. La Policía Federal intentó ser rápida en los encarcelamientos, sin embargo, no ocurrió lo mismo en la esfera judicial.[31] Las denuncias fueron divulgadas, por ejemplo, por periodistas como Andrei Meireles y Rafael Pereira (2006) en su blog de la siguiente manera:

> En la lista de las sanguijuelas están presentes 28 de los 60 miembros del Frente Parlamentario Evangélico. Otros siete ex diputados evangélicos también están bajo sospecha de participar en esta red. El número más impresionante se refiere a la bancada conectada a la Iglesia Universal del Reino de Dios: 14 de los 16 diputados son investigados. El ex coordinador de la Universal [IURD] en el Congreso Nacional, ex diputado obispo Rodrigues renunció para evitar la destitución en el escándalo del «mensalón». Ahora, fue denunciado ante la Justicia Federal como uno de los principales operadores de la mafia de ambulancias.

Haciendo referencia a la declaración del denunciante de la red de corrupción, Luiz Antonio Vedoin, los periodistas reprodujeron una parte:

> (Vedoin) afirmó que la servidora pública Adarildes Costa, conocida como Ada, fue la operadora de la Universal [IURD] entre las sanguijuelas. Ella es de la Iglesia Bautista, fue asesora del Obispo Rodrigues y tenía las claves de los diputados para acceder al sistema en línea del Ministerio de Salud. Ella fue, según los cargos, quien decidió dónde se aplicarían los recursos de las enmiendas al presupuesto.

La reducción de votos de los candidatos evangélicos el año 2006 y la difusión de los escándalos tuvieron, en nuestra opinión, una relación directa con el mal desempeño de los evangélicos en las elecciones de ese año. Después del conteo de votos, los líderes pentecostales que habían trabajado duro para aumentar la presencia evangélica en la Cámara Federal, quedaron sorprendidos con la disminución de votos y el número de funcionarios elegidos. El desastre electoral golpeó su ánimo, llevándolos a repensar la campaña que se daría cuatro años más tarde.

---

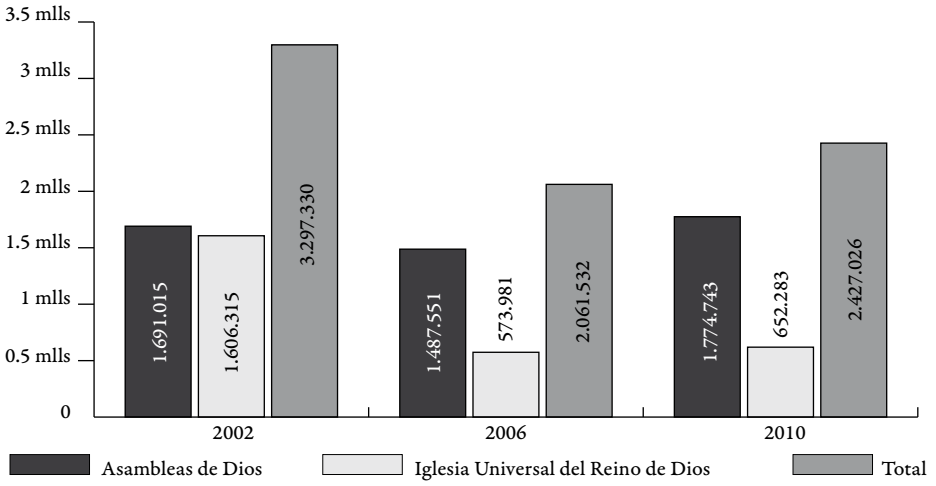
apoyo para la compra. Las denuncias alcanzaron a 64 diputados y a más de 40 de ellos se les amenazó con la pérdida de su mandato. Carlos Rodrigues, exobispo de la IURD, estuvo preso durante 32 días.

31 Cuando escribimos la versión final de este texto (abril de 2012) un proceso voluminoso sobre el escándalo del Mensalón esperaba el juicio en el Tribunal Supremo de Brasil desde hace varios años. Algunos de los delitos denunciados por la justicia y la política Federal ya están al borde de la prescripción.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Gráfico 5

Votos de los candidatos de la IURD y de la AD (2002, 2006, 2010)



Fuente: Frente Parlamentario Evangélico.

Las cifras expuestas en los gráficos 5 a 8 permiten ver mejor los números de las elecciones y su comparación con los comicios anteriores y posteriores. Sin embargo, las cifras del año 2006 parecían indicar el fin de la forma de hacer política de los pentecostales en Brasil, ya fuera por la práctica del «voto del cabestro»[32] o por el mantenimiento de un «corralito electoral»,[33] transformando los templos en espacios de campaña política y los cultos en comicios.[34]

32 «Cabestro» es un dispositivo utilizado para montar a caballo y hacerlo más obediente a los intereses humanos. Como metáfora se utiliza para indicar la disposición de los fieles a votar en las elecciones por el candidato que el pastor indique.

33 «Corral electoral» es otra metáfora usada para dar sentido a la preservación de una parte del rebaño religioso (tal como se hace con las ovejas en un establo) bajo el control absoluto de un liderazgo autoritario.

34 La decisión de voto en Brasil, especialmente en las zonas rurales, donde el elector fue presionado o coaccionado a votar por el candidato de la preferencia de sus patrones los hacendados también llamados «coroneles». En el ámbito urbano surgieron los «coroneles electrónicos» y en los medios evangélicos «la orden del pastor evangélico para votar por tal o cual». Entre los evangélicos pentecostales aún existe este hábito. Durante la «Marcha para Jesús», edición de 2012, el diario *Folha de São Paulo* (16/07/12, A9) encuestó a 4.754 participantes a los que les preguntó si el apoyo de los pastores a cualquier candidato sería un factor determinante en la elección del voto en las próximas elecciones. Las respuestas fueron las siguientes: 31% respondió que «de hecho sí votarían» por el candidato del pastor; 34% dijo que «tal vez lo haría»; y solo el 33% enunció que no votaría por un candidato, solo porque el pastor lo ordenó. Sin embargo, el 65% de la muestra, al responder que «de hecho lo haría» o que «tal vez lo haría» representa un recuerdo de las antiguas formas de presionar a los votantes para elegir a quien quieren que sea elegido.

¿Qué mensaje querían darle los votantes a sus líderes poco preocupados con los mecanismos de control de los electores sobre los políticos elegidos? ¿Será que valores como conciencia, ciudadanía o compromisos éticos y morales formarían parte vital de la conexión entre los votantes y sus representantes electos? ¿Estaría dándose la pérdida de la eficacia de un modelo de participación política de los evangélicos en Brasil? ¿Habría colapsado el discurso de la IURD en las últimas elecciones o estaría re direccionando sus intereses estratégicos como una organización religioso-económica moderna?

Algunas de estas preguntas fueron discutidas por Ari Pedro Oro (2010) en sus escritos. Por ejemplo, en «Ascenso y declive del pentecostalismo político en Brasil», Ari Oro analizó los efectos de esos escándalos en los votos de 2006. Para él, el clima era de cierre de una era que habría marcado el momento de la ascensión y el comienzo del declive de un «pentecostalismo político». Pero ¿será que la derrota habría sido puntual o episódica? ¿Estaría señalando un declive de la forma de hacer política por parte de las cúpulas de la Asamblea de Dios y de la IURD? También puede ser que los analistas del comportamiento político de los evangélicos de tendencia pentecostal no hayan tomado en cuenta la creatividad y la rapidez que los evangélicos han demostrado en el desarrollo de nuevas estrategias para la sobrevivencia de sus proyectos políticos.

Una visión diacrónica de los datos expuestos en el gráfico 4 permite la comparación de los resultados obtenidos por la IURD en siete elecciones (período de 28 años) a la Cámara Federal. ¿Qué habría causado esta reducción de la velocidad con que la IURD operó hasta el año 2006? Entre varias razones es posible que las quejas de la participación de sus representantes en las redes de corrupción señaladas acabaron afectando el resultado de la elección de sus propios candidatos, provocando así un efecto dominó que afectó directamente a la Iglesia Asamblea de Dios. Es posible que este fracaso haya sido causado por contradicciones internas en estas Iglesias, y que todavía persista en ellas un reflejo antipolítico.

Insistimos en la idea de que es necesario escribir lo sucedido el año 2006 en un marco más amplio, en una historia que comienza con la elección de diputados constituyentes en 1986 cuando los evangélicos eligieron, después de una intensa movilización, a 33 diputados que también funcionaron como constituyentes. Ello porque en ese momento una buena parte de la «bancada

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

evangélica», reunida en torno a la denominada «Central»,[35] también se vio involucrada en acusaciones de corrupción, particularmente debido a los sobornos pagados a los diputados para que votaran por el aumento de un año del mandato al presidente Sarney.[36]

En el transcurso de la campaña electoral de 1990, ya dentro de los límites puestos por la Constitución de 1988, el diario ecuménico *Ocurrió en el mundo evangélico*, publicado por el Centro Ecuménico de Documentación e Información (CEDI 1990), después de ofrecer el informe sobre la actuación en la Constituyente de los diputados evangélicos se preguntaba «estos (32) quieren volver: ¿será que deben?». Hubo en esa elección una renovación de la Cámara Federal del 63%. De los 18 pentecostales no volvieron a Brasilia 11, incluyendo al obispo Roberto Augusto Lopes que, junto a Edir Macedo, fueron los dos primeros obispos de la IURD. En las elecciones de 1990, la cantidad de diputados evangélicos disminuyó de 32 a 17, solo comparable con el desastre del año 2006.[37] De los 17 representantes elegidos en 1990, 76% eran pentecostales. Cabe señalar que esta fue la primera frustración de las dirigencias evangélicas en las elecciones a la Cámara Federal y esto ocurrió varios años antes de 2006.

Al final de la legislatura del período 1999-2002, había un total de 62 diputados evangélicos, de los cuales 62% era pentecostal y 27% (17) pertenecía a la IURD. En 2006 fueron elegidos 30 diputados, siendo 18 reelegidos y 12 nuevos, de los cuales seis eran de la IURD (20%). En la legislatura cerrada el año 2006 y en la anterior, el obispo Carlos Rodrigues (que renunció en 2005) fue uno de los más activos parlamentarios de la bancada evangélica. Después de su salida, los diputados de la IURD quedaron sin líder, según los analistas políticos. Rodrigues ejercía un poder de liderazgo en el sentido más autoritario del término. En esa época le gustaba asumir —en la Web de la Iglesia, en entrevistas, en el diario oficial de su Iglesia o en libros de su autoría— un papel moralista, de un político por encima de cualquier sospecha a causa de su fe. En un pequeño libro sobre la Iglesia y la política (Rodrigues 1998: 7), el Obispo decía:

35 «Central» fue un frente conservador que reunió a una gran parte de los miembros del Congreso Nacional para votar sobre temas considerados peligrosos para la élite gobernante del país, entre ellos, la Reforma Agraria.

36 «Evangélicos y elecciones». *Ocurrió en el mundo evangélico*, Suplemento N.° 3 (Tiempo y Presencia), agosto de 1990. San Pablo.

37 En la revista ecuménica *Tiempo y Presencia* (N.º 254, año 12, noviembre y diciembre de 1990) hay un buen expediente del tema.

> El pueblo brasileño es inseguro respecto a la política. Todos están desilusionados con los sucesivos escándalos causados por muchos representantes que, lamentablemente, transformaron la política de nuestro país en una broma [...]. *Pero este panorama desalentador no se relaciona con los candidatos de la* IURD, que se mostraron dignos de la confianza de todas las personas de la Iglesia y también de aquellos que no lo son. [...] En medio de tantos engaños y astucias (vigentes en la política del país) los *hombres y mujeres que toman el nombre de Dios* [entiéndase la bancada parlamentaria de la IURD] no se dejaron contaminar *por la práctica común de la corrupción*. *Nuestros candidatos mostraron lo que es, en realidad, la ética en la política*. (Las *comillas* son nuestras.)

Georgia Sobreira Gomes, en su tesis doctoral (2010) dice que solo el año 2008 los parlamentarios de la IURD comenzaron a reconstruir la imagen previamente afectada por los escándalos. El papel del obispo y senador Marcelo Crivella fue un punto positivo de la IURD en ese momento de declive electoral. Sin embargo, Rodrigues, cuando estaba en la cima, decía que era necesario que hubiera una «gran reforma espiritual en la vida del pueblo brasileño» (Rodrigues 1998).

Para Rodrigues los evangélicos deberían actuar en el Congreso, dijo al *Diario de Brasil* (29/10/2001), «como exorcistas» expulsando a «los [malos] espíritus que participan en política» y que son «los espíritus dominadores, los príncipes de la oscuridad». Rodrigues también afirmó que «el diablo está alojado en el Congreso nacional, creando leyes injustas y erradas» (*Folha Universal*, n.º 302, 18/01/1998). Para él y para sus pastores, la «mayoría de los políticos está al servicio de Satanás», expresión repetida en los templos de la IURD en las semanas anteriores a la elección del 6 de octubre de 2002.

Así, en la retórica pentecostal las elecciones no son solo un acto cívico o una acción que es parte integral de los derechos y deberes de los ciudadanos, sino también una extensión de los actos de exorcismo de los espíritus malignos que los pastores y obispos realizan semana a semana, en sus templos alrededor del mundo. De ahí que el eslogan utilizado en la campaña electoral de 1998 de un diputado provincial en São Paulo, miembro de la IURD, fue «fe para cambiar». En la capa del video utilizado en la campaña se pueden leer expresiones que parafrasean a los Evangelios «conoceréis su voto y su voto os libertará».[38]

[38] Hacemos referencia aquí a la campaña del empresario Waldemar Alves Faria Júnior, que fue elegido diputado provincial en São Paulo, en las elecciones de 2002, por el PMDB, con 170 mil votos. Tiempo después de la elección entró en colisión con la dirección de la IURD, asistió poco a la Asamblea legislativa y terminado el mandato abandonó la política. Parte de su campaña fue una cinta de video (VHS) distribuida en las miles de puertas de los

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Con los escándalos, Rodrigues, uno de los fundadores de la IURD, renunció a sus funciones políticas, fue defenestrado por Macedo de la condición de Obispo y pasó a ser objeto de litigios interpuestos por el Ministerio Público. Después de su renuncia, vulnerable políticamente, fue detenido por la Policía Federal y se convirtió en objeto de amenazas. Las denuncias contra él fueron grabadas por los periodistas A. Meireles y R. Pereira con las siguientes palabras:

> Según Vedoin, los diputados de la Universal recibían el 10% del valor de las enmiendas y Ada el 3%. En octubre de 2005, tras la renuncia de Rodrigues, Ada buscó al ex diputado para amenazarlo con un expediente contra la Universal y exigirle dinero para no divulgar el papeleo. También según Vedoin, Rodrigues habría entrado en pánico y pedido ayuda. Para resolver la situación, el trío se habría reunido en el hotel Meliá, en Brasilia. Allí se habría cerrado el trato: Ada recibiría R$ 200.000 —R$ 185.000 en cheque y R$ 15.000 en efectivo— y el Obispo Rodrigues renunciaría a las comisiones adeudadas por la red de corrupción.

Los periodistas Meireles y Pereira dicen además que el:

> [...] Diputado Fernando Gabeira (PV-RJ), uno de los investigadores de la CPI de las Sanguijuelas [que en la juventud fue guerrillero urbano] se dijo impresionado con la participación de los evangélicos en los presuntos fraudes. «La bancada de la Universal actuaba como una pandilla bajo el mando del Obispo Rodrigues» afirma Gabeira. «La bancada de la Iglesia del Evangelio Cuadrangular, liderada por el diputado Josué Bengston (PTB-PA), daba incluso recibo. Según Vedoin, a cambio de las enmiendas, Bengston se habría embolsado R$ 35.000 y recibido otros R$ 39 mil para construir una iglesia. «Luiz Antônio donó el dinero porque le gustó el trabajo de la Iglesia», dice Bengston. «No fue comisión». Según Vedoin en el 2005, el diputado José Divino (PMDB-RJ), pastor de la Universal, le destinó R$ 240.000 a la compra de ambulancias para el servicio de Asistencia Social al Evangelio, en Río de Janeiro. «José Divino recibió 24.000 y el reverendo Isaías, responsable de la entidad R$ 12.000», dice Vedoin. Búsqueda en ÉPOCA, [revista semanal brasileña perteneciente a la Red Globo de Televisión] la asesoría de Divino, dijo que el diputado estaba de viaje. «El Reverendo dijo que no recibió nada y que las acusaciones eran para manchar la divina imagen del Zé Divino y de la bancada evangélica».

En el transcurso de la investigación sobre el escándalo «Sanguijuelas» quedó claro que de los 60 diputados del Frente Parlamentario Evangélico, 28 estaban entre los investigados por la CPI. De todos ellos, 14 eran de la IURD, 10 de la Asamblea de Dios, 2 de la Iglesia del Evangelio Cuadrangular, 1 Bautista y 1 de la Iglesia Internacional de la Gracia, la primera iglesia disidente de la

templos evangélicos de São Paulo. Más tarde, Faria Jr. entró en litigio con la IURD alegando que un valor de dos millones de reales (cerca de un millón de dólares) no era una donación que él le había hecho a la IURD, sino un préstamo para que la Iglesia lo utilizara en las campañas electorales.

IURD (organizada en 1980). Los días posteriores a que se conocieran los resultados de las elecciones de 2006, varios sitios web divulgaron que el:

> Escándalo de la CPI de las Sanguijuelas alcanzó de lleno a la bancada evangélica de la Cámara. Solo 15 de los 60 diputados que hoy conforman el Frente Parlamentario Evangélico, seguirán en el cargo a partir del próximo año. Entre los que no se reeligieron o no se candidatearon, a 16 se les citó por estar vinculados al esquema de la compra sobrefacturada de ambulancias. Incluso con la entrada de nuevos diputados, el Frente Parlamentario Evangélico no superará los 40 miembros [...]. La decadencia de la Iglesia Universal en el Parlamento comenzó cuando el ex diputado Carlos Rodrigues, líder de la bancada de la Iglesia en el Congreso, se vio implicado en los grandes escándalos que sacudieron el país en los últimos años: bingos, correos y mensalón. (<http://congressoemfoco.uol.com.br>, 23/7/12)

La salida de tantos diputados, especialmente de políticos vinculados a la IURD y a la Asamblea de Dios, Iglesias con tantos intereses en los medios de comunicación, afectó directamente la composición y la presencia activa de diputados en la Comisión de Ciencia, Tecnología, Comunicación e Informática de la Cámara de Diputados (CCTCI). Este órgano tiene un vínculo directo con la legislación controladora de las concesiones de emisoras de radio, televisión abierta y cable, área de especial interés para quienes son dueños de emisoras de radio y canales de televisión pues dicha comisión interviene en la designación de los gestores de los medios de comunicación en el país. De ahí el interés de los evangélicos en estar presentes en forma de *lobbies* o cabildeos en estos centros de poder político. En la legislatura de 1999-2002, de los 16 diputados que formaban la CCTCI, cuatro eran de la IURD. En la legislatura siguiente (2003-2007), la representatividad de la IURD subió a 11 diputados. Reduciéndose a dos en la legislatura 2007-2011.

4. Los evangélicos en las elecciones del año 2010 —el retorno al crecimiento

En el período 2007-2010 algunos líderes evangélicos de dedicaron a revaluar sus estrategias electorales con el objetivo de superar la derrota en las ánforas en 2006. La misma Iglesia católica, según Gilberto Nascimento (2009), decidió invertir en la formación de «sus dirigentes para actuar en la política y competir con los evangélicos y fortalecerse en el Congreso». Para ello, la Iglesia católica dictó cursos en varias partes de Brasil, ofreciéndoles a los laicos, según Nascimento, cursos como «historia de la Iglesia», «política», «economía»,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

«derechos humanos» y «nociones de bioética». Dichos cursos, actualmente en progreso, buscaban en la formación de líderes en la política no dejar de lado la «reflexión bíblica y teológica».

Además de estos cursos de formación de liderazgo, la Iglesia católica propuso también, antes de cada campaña electoral, folletos con reflexiones para la orientación de los fieles al momento de la votación. En el folleto «Elecciones 2010: el suelo y el horizonte», los obispos católicos dicen: «Incentivamos a todos a participar y expresar, a través del voto ético, ilustrado y consciente, su ciudadanía en las próximas elecciones, superando sus posibles desilusiones de la política, buscando elegir a personas comprometidas con el respeto incondicional de la vida, la familia, la libertad religiosa y la dignidad humana».[39]

Muchos documentos políticos de la Iglesia católica se leen en las misas en todo el país. Para las elecciones de 2012 circuló una nueva versión de estas pautas para las elecciones municipales. Sin embargo, curiosamente la Iglesia católica tiene en Brasil algunas banderas que convierten a evangélicos conservadores y fundamentalistas cercanos a los intereses católicos. Algunas de estas banderas comunes son la lucha contra el aborto, el matrimonio entre personas del mismo sexo o, menos rigurosamente, la lucha contra la homofobia.

En el Congreso, la inserción política de los evangélicos se da de modo diferenciado al de los católicos. Los evangélicos se reúnen alrededor de grupos de interés, dada la multiplicidad de confesiones religiosas. El más fuerte y representativo es el Frente Parlamentario Evangélico, cuyas actividades comenzaron en septiembre de 2003. Uno de sus brazos es el Grupo de Asesoría a los Parlamentarios Evangélicos (GAPE). Saulo Baptista (2009) hace un buen análisis de este frente que reúne a casi todos los parlamentarios evangélicos en el Congreso, aunque algunos no sean propiamente miembros de este grupo. Uno de los puntos álgidos es el culto semanal celebrado en las dependencias de la Cámara, cuando uno de ellos canta himnos, los otros hacen sermones, como si estuvieran en sus respectivos templos.[40]

39 El contenido completo de este folleto puede consultarse en: <www.cpp.com.br>. Los evangélicos también redactaron, a principios de 1990, un decálogo para orientar a los votantes a elegir bien a sus candidatos.

40 La tesis doctoral de Saulo Baptista, titulada «Cultura política brasileña, prácticas pentecostales: la presencia de la Asamblea de Dios y de la Iglesia Universal del Reino de Dios en el Congreso Nacional (1999-2006)» puede consultarse en <www.metodista.br>.

La actuación católica en el Congreso no se da dentro de límites tan rígidamente establecidos como la de los evangélicos, aunque su hegemonía en la Cámara Federal sea absoluta. En la legislatura (2007-2010), de los 513 diputados federales, el 79% de ellos se declaró católico. Aun así, las banderas de la jerarquía de la Iglesia relacionadas al aborto, matrimonio entre personas del mismo sexo y política de tierras, sufren riesgo si dependen de esta mayoría. La defensa de los intereses de la Iglesia corre más por cuenta de los grupos como la «Pastoral Parlamentaria» (once diputados); «Los políticos por la unidad» (ocho); la «Renovación carismática» (cinco) y la «Pastoral de la juventud» (uno) y no de una bancada organizada. En una lista elaborada por la revista *Carta capital* (Nascimento 2009) constan solo dos sacerdotes diputados, mientras que en la lista de evangélicos hay muchos miembros de la jerarquía de las Iglesias, especialmente, pastores y obispos.[41]

Antes de las elecciones de 2010 había una aprehensión por parte de los pastores, obispos, misioneros y «apóstoles» pentecostales en cuanto a que se mejorara la *performance* electoral del año 2006. Por ejemplo, en la convocatoria de los neopentecostales a la campaña del «Apóstol» Eurípides de Souza,[42] en São Paulo, los promotores de la campaña, pese a la creencia de la «elección divina», en «acto profético» o en su «unción divina» en ningún momento se dejaron influenciar por el sentimiento de «ya ganó». Incluso en la carta enviada a otros líderes evangélicos llama la atención una frase final: «¿juntos podemos evitar que la Visión Celular espere cuatro años más?» ¿Habría sido una precaución contra posibles derrotas, como fue el caso del Apóstol Eurípides en esas elecciones?

41 Para una lista actualizada (de la legislatura 2011-2014), véase el sitio web: <http://frenteparlamentarevangelica.blogspot.com.br/>. En él aparece la cantidad de 73 diputados evangélicos de los cuales 22 son de Asamblea de Dios; 16 Bautistas; 8 Presbiterianos; 7 de la IURD; 3 de la Internacional de la Gracia; 3 de la Cuadrangular; 6 sin confirmación de confesión religiosa; y un parlamentario de cada Iglesia: Sara Nuestra Tierra, Mundial del Poder de Dios, Cristiana de Brasil, Maranata, Luterana, Renacer, Nueva Vida, Brasil para Cristo, Comunidad Shamá, Cristiana Evangélica. La diferencia en número se debe a una fluctuación que se da después de la toma de posesión de los jefes ejecutivos cuando se forman los equipos de Ministros o secretarios. Muchas veces los nombres para estas funciones se reclutan entre los diputados federales, aumentando así las alianzas del Ejecutivo con el Legislativo.

42 El pastor pentecostal Eurípides Luis de Souza fue discípulo de Rene Terra Nova, un pastor pentecostal en el Amazonas que trabaja con la división de una Iglesia local para fomentar su crecimiento. Ambos siguen la línea de César Castellanos, líder pentecostal colombiano. El pastor Souza fundó una ONG, la «Amazonía viva» y estimuló el surgimiento en el país de cientos de organizaciones no gubernamentales centradas en temas filantrópicos. Intentó la carrera política en el Estado de São Paulo en 2010, pero no pudo ser elegido. El pastor está involucrado también en un nuevo proyecto político que recibió el nombre de «Gobierno del Justo», que pretende «combatir la corrupción y deshonestidad en la política».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Tras el desastre electoral de 2006 ganó fuerza, incluso entre los académicos, la hipótesis de que la inserción política de los evangélicos, debido a la derrota del año 2006, estaría en declive. Ari Pedro Oro (2010) dio estimulantes consideraciones al respecto. Mas el pentecostalismo parece haber sorprendido a los analistas, pues el número de diputados federales elegidos se duplicó en las elecciones de 2010. Con la difusión de los resultados por el IBEG es posible exponer de forma gráfica el voto dado a los diputados federales evangélicos.[43]

Tabla 1

Número de votos/diputados federales pentecostales elegidos en 2010

	Electos	Votos por iglesia
Asambleas de Dios (AD)	19	1.774.743
Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD)	7	652.283
Iglesia del Evangelio Cuadrangular (IIEQ)	4	364.330
Congregación Cristiana en Brasil (CCB)	1	270.661
Iglesia Internacional de la Gracia de Dios (IIGD)	3	255.754
Iglesia Avivamiento de Fe (IAF)	1	211.855
Iglesia Mundial del Poder de Dios (IMPD)	1	160.813
Comunidad Sana Nuestra Tierra (CSNT)	1	150.616
Iglesia Nueva Vida (INV)	1	138.811
Iglesia Apostólica Renacer en Cristo (IARC)	1	98.842
Iglesia Maranatha (IM)	1	82.832
Brasil para Cristo (IBPC)	1	70.611

Fuente: Frente Parlamentario Evangélico (elaboración del autor a partir de los primeros resultados de las elecciones).

43 A veces estos números cambian cuando por algún motivo asumen los suplentes de un determinado partido que pueden o no ser evangélicos. Después de las elecciones de 2010 había 27 candidatos evangélicos ocupando las suplencias, pudiendo ser llamados a actividad. En la primera suplencia había uno de la Asamblea de Dios; dos Bautistas; un Presbiteriano; dos de la IURD y dos de Maranata. En la segunda suplencia, con alguna posibilidad de ser llamados: dos de la Asamblea de Dios y cuatro de la IURD. La Asamblea de Dios y la IURD tienen en las cinco suplencias, nueve candidatos cada una. El obispo Geraldo Tanuta, de la Iglesia Renacer, candidato a la reelección estaba en lugar 23 como suplente, con remotas posibilidades de ser llamado durante la legislatura que comenzó en 2/2/2011.

La tabla 1, con la cantidad de votos dados a los candidatos pentecostales, permite comparar el total de votos obtenidos por los 45 candidatos elegidos pertenecientes a distintos movimientos pentecostales. Según estos cálculos, quince diputados pertenecientes a los grupos pentecostales menores recibieron el 34% de los votos (1.440.695), mientras los treinta elegidos obtuvieron la indicación y el apoyo de sus respectivas Iglesias. Así, los candidatos pertenecientes a los tres grupos mayores recibieron 66% (2.791.356) de los votos.

En esta elección, la IURD quedó en desventaja en relación con la Iglesia Asamblea de Dios en cantidad de votos y de elegidos. Sin embargo, hubo un buen número de candidatos de la IURD que llegó solo a la suplencia. Además, la reducción en el total de votos dados a los candidatos elegidos indica que hubo una caída en la fidelidad del electorado «iurdíano», antes cautivo de las decisiones tomadas por los obispos. El exobispo Rodrigues, en su declaración dada en «la CPI de los Bingos»,[44] dijo respecto al proceso utilizado tradicionalmente por la IURD para elegir a sus candidatos que «[...] el ciudadano es casi ungido por los obispos para ser representante. El ungido no debe decir nada; solo tiene que aceptar la unción».[45]

Los datos del gráfico 6 ofrecen una comparación entre los votos perdidos y recuperados por las dos grandes Iglesias pentecostales que más invirtieron en las últimas dos décadas en la elección de sus propios fieles para ser parte del Congreso nacional.

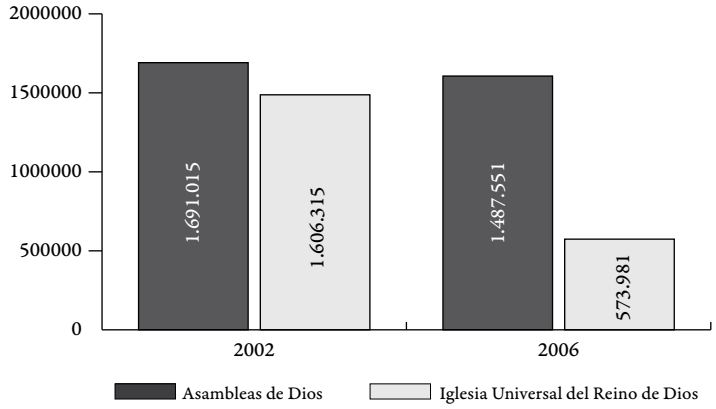
[44] La Comisión Parlamentaria de Investigación que examinó la explotación de juegos clandestinos.

[45] Disponible en <http://webthes.senado.gov.br/Bin/gate.exe>.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Gráfico 6

Comparación entre los votos dados a la IURD y a la IAD



Fuente: Baptista (2009) y Frente Parlamentario Evangélico.

La IURD perdió de 2002 a 2006 exactamente 1.032.334 votos, mientras que entre los años 2006 y 2010 ganó solo 78.302. En la tabla 2 se puede ver que de los 17 diputados elegidos el año 2002 hubo una reducción a seis en 2006 y el aumento de solo uno en 2010. Por ello, la IURD puede considerarse la gran perdedora de la última elección de diputados federales. Su único éxito en el período fue la reelección del obispo Marcelo Crivella al Senado. Después de la elección, Crivella dijo «Estoy contento con el resultado de la elección. Pretendo [ahora] dedicarme plenamente a la campaña de la ministra Dilma. Brasil no puede renunciar a la continuidad del gobierno Lula, y solo ella es capaz de dirigir este proceso» (cfr. <www.marcelocrivela.com.br>).

TABLA 2
Comparación de diputados elegidos según Iglesias
(2002, 2006, 2010)

	2002	2006	2010
Asambleas de Dios (AD)	24	12	19
Iglesia Universal del Reino de Dios (IURD)	17	6	7
Iglesia del Evangelio Cuadrangular (IIEQ)	4	2	4
Iglesia Internacional de la Gracia de Dios (IIGD)	1	2	3
Otras pentecostales	2	4	8
Evangélicas tradicionales	17	16	22
Total	65	42	63

Fuente: Baptista (2009) y Frente Parlamentario Evangélico.

Cabe mencionar que la Iglesia Asamblea de Dios (AD) es realmente un conglomerado de grandes bloques eclesiásticos, independientes entre sí, como por ejemplo, el Ministerio de Belén y el de Madureira, que conviven en una red que contiene cientos de ministerios en todo el país.[46] Estas Iglesias lograron revertir los malos resultados de 2006, volviendo a una posición cercana a los números alcanzados en el 2002.[47]

Los gráficos y tablas presentados indican que los mejores resultados en el 2010 fueron obtenidos por los candidatos del grupo conocido como «evangélicos tradicionales» y luego por «otros pentecostales», en comparación con la suma de la AD y IURD. En 2006, estos dos grandes grupos eligieron a 24 diputados federales, mientras que la IURD y la AD eligieron juntas a 18.

46 Las Asambleas de Dios en Brasil tienen más de 12 millones de miembros. Se dividen en varios ministerios, convenciones y grupos de pastores, Iglesias locales y espacios administrativos independientes. Los dos mayores son el Ministerio de Belén o de Misiones y el de Madureira, ambos adversarios y opuestos en varios puntos, incluyendo la política.

47 Saulo Baptista (2009: 420) analizó un proyecto político elaborado por la Convención General de las Asambleas de Dios de Brasil, publicado antes de las elecciones de 2006, para orientar la elección de los candidatos «oficiales» de la iglesia y obtener una mayor «valorización del voto evangélico». Este documento estuvo en el sitio electrónico de la entidad, pero, poco después de la derrota de 2006 fue retirado. El investigador tuvo acceso a una copia en PDF que le dio un periodista. El nombre de este proyecto es «Ciudadanía AD Brasil – el proyecto político de la CGADB la valorización del voto evangélico».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

El año 2010, ambos grupos colocaron 37 diputados, mientras que las dos Iglesias eligieron a 26. Tal vez, el grupo que más capitalizó los resultados del «desastre de 2006» fue el grupo de los «evangélicos tradicionales», que saltó de 16 a 22 diputados, junto a los «otros pentecostales», que casi duplicaron el número de diputados electos, pues de ocho llegaron a 15.

Nuestra hipótesis es que los pentecostales comenzaron a confiar más en las estrategias y el discurso de las otras Iglesias pentecostales y menos en la retórica y estrategia de las dos grandes Iglesias involucradas con la política.[48] Aunque la Asamblea de Dios aumentó su representación de 12 a 19 miembros, es posible que este crecimiento parlamentario corresponda con el incremento de sus fieles de 8,4 millones (Censo de 2000) a 12,3 millones (Censo de 2010). Así, confiando en este incremento de 3,9 millones de nuevos creyentes en la década, los pastores de la AD se propusieron la meta de elegir a 5.500 representantes a sus cámaras de concejales en las elecciones de 2010 (por lo menos uno en cada municipio del país), según el diario *Folha de São Paulo* (23/7/12, A6).

Tabla 3

Número de diputados elegidos por los distintos grupos evangélicos (2002, 2006, 2010)

Año	AD	IURD	Otros pentecostales	Evangélicos tradicionales	Total
2002	24	17	7	17	65
2006	12	6	8	16	42
2010	19	7	15	22	63
Total	**55**	**30**	**30**	**55**	**170**

Fuente: Frente Parlamentario Evangélico (números correspondientes al año 2010).

Los evangélicos tradicionales (de acuerdo con la tabla 3) tenían 17 diputados en 2002, perdieron uno en 2006 y llegaron a 22 en 2010. Así, el perfil conservador de los nuevos diputados evangélicos se fortaleció. De los 32 diputados elegidos y de los 34 nuevos, 11 pertenecen al Partido Social Cristiano (PSC); 10 al Partido Republicano (PR) y 9 al Partido de la República Brasileña

48 Cabe recordar que la Congregación Cristiana en Brasil, con 2,3 millones, es una denominación pentecostal brasileña (la más antigua) que no se asocia con ninguna otra ni pretende ser enajenada por la política.

(PRB), todos partidos conocidos por su conservadurismo.[49] La cantante gospel, del PSC, Lauriete Rodrigues Pinto, fue elegida diputada federal por el Estado de Espíritu Santo, con 69.000 votos.[50] De los diez diputados federales más votados el año 2010, tres de ellos fueron evangélicos: Garotinho (694.796 votos) ocupó el segundo lugar; Eduardo da Fonte (330.519 votos) el séptimo; y Bruna Furlan (270.661 votos) obtuvo la décima colocación.

Consideraciones finales

Existe una pregunta que intriga a los analistas que estudian la relación entre evangélicos o pentecostales y la política: ¿Qué diferencia hay, en el ámbito ético, entre un político indicado por una Iglesia y uno que no tiene ninguna afiliación religiosa? Tratamos de demostrar en este texto que los políticos de la IURD, así como los de otras grandes Iglesias pentecostales brasileñas, no se comportan de manera diferente con respecto a los políticos sin filiación religiosa, pues su conducta está definida por el cumplimiento de sus objetivos institucionales y, muchas veces, en este camino también expresan lo peor de la cultura política brasileña, como demostró Saulo Baptista (2009).

A su vez, estas Iglesias siguen la senda que abrió la propia Iglesia católica, que en la Edad Media y en el período colonial de América Latina, vinculó su éxito institucional al destino del Estado. No obstante, la práctica de estas Iglesias también se inspira en las diversas formas de inserción y experiencias de los pentecostales, conservadores y políticos de derecha de los Estados Unidos. En este sentido, la inserción de la política de evangélicos en lugar de romper con la tradicional cultura política representó una continuidad con dichos métodos. ¿Detrás del sueño de un país gobernado por evangélicos no estaría el antiguo complejo de minoría que siempre contaminó el comportamiento de los protestantes brasileños?

El fenómeno del crecimiento evangélico en el campo demográfico debe verse como parte de un proceso sociocultural económico más amplio. En los últimos

[49] En Brasil los partidos políticos son, generalmente, frágiles ideológicamente hablando. Pocos tienen ideología y programas partidarios propios. Algunos partidos pequeños funcionan solo como un espacio institucional para cubrir intereses contradictorios y oportunistas. Por eso, hay muchos cambios de un partido al otro.

[50] Lauriete ha grabado 26 álbumes y recibido varios premios de venta por sus discos de música gospel en Brasil. Hasta marzo de 2012 estuvo casada con el Presidente del Partido Social Cristiano, un diputado provincial en Espíritu Santo.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

veinte años el desarrollo industrial y social del país provocó el aumento de millones de brasileños que estaban en la clase «c». En las décadas anteriores el país pasó de ser una sociedad rural a una urbana, que en última instancia fue el catalizador del crecimiento pentecostal. Ahora un nuevo contexto de bonanza estaría empujando a la gente hacia el consumo, los medios de comunicación, el uso de la red mundial de computadoras, espacios donde exitosamente están instalados los nuevos pentecostales.

Asimismo, ello también afecta a los bolsones de excluidos que se ven presionados hacia el interior de una sociedad donde solo vale quien consume. Sin embargo, en la medida en que los partidarios de un movimiento religioso formado por excluidos de una determinada sociedad se vuelvan honorables miembros de los colegiados políticos, surgen las comunidades religiosas dominadas por burocracias y las jerarquías conservadoras. Para estas personas privilegiadas por el desarrollo, si hubiera cambios bruscos en el contexto político y en las reglas del juego, tendrían mucho más que perder que lo que tendrían por ganar. Es el dilema de la pérdida del contenido utópico de la prédica religiosa, mientras crece el de las ideologías que deberán defenderse acérrimamente tanto interna como externamente.

Esta «invasión» de la esfera política por las Iglesias pentecostales, incluso las más distantes de la práctica política, también puede ser discutida a la luz de un debate en curso sobre la dirección de la democratización y del ejercicio de la ciudadanía en América Latina, discusión que fue motivada en gran parte por el crecimiento de las sectas, denominaciones e Iglesias pentecostales o carismáticas. En esta se pregunta con frecuencia si la presencia política de estas Iglesias es compatible o no con la democracia. Este debate pasa por el tema, ¿qué es la democracia?, cuestión que se expresa de mejor manera con las siguientes preguntas: ¿el movimiento pentecostal allana el camino para una nueva ola de democratización en Brasil? ¿O es una expresión de los sectores más resistentes a la modernidad y a la democracia?

Por otro lado, creció en Brasil y en América Latina la influencia de las creencias, ideologías y teologías norteamericanas sobre la decisión de votar. Esta nueva actitud de los evangélicos pentecostales, carismáticos y fundamentalistas tiene algo que ver con la influencia de los teólogos conservadores de los Estados Unidos. Entre los más influyentes tenemos a Gary North (1987, 1989, 1991) un

autor relacionado con el *Christian Reconstruction Movement* (Movimiento de Reconstrucción Cristiano). En uno de sus varios textos, North (1987) señala su objetivo: «este libro no es una guía para los cristianos sobre cómo escapar de las responsabilidades en este mundo. Dios nos llamó a abandonar las responsabilidades terrenales. Nos llama a ejercer el dominio sobre todos los aspectos de la Tierra en su nombre, para su gloria y su ley».

En otro fragmento del mismo libro (North 1987: 25), el autor nos dice que la Iglesia perdió espacio en la sociedad norteamericana y que ahora la única «manera de recuperar el terreno perdido es involucrarse en el orden de los gobiernos de la Tierra, incluyendo el gobierno civil». Para North la misión de Dios y la de los cristianos en la Tierra es «cortar la cabeza del Estado, hacerlo herramienta de la religión y de Dios». El pensamiento de este movimiento está volcado contra la izquierda, el marxismo e incluso contra los estados de bienestar, siempre con la promesa de cuidar y apoyar a los ciudadanos desde que nacen hasta que mueren. Este es un «Estado de Bienestar» que para alcanzar sus metas establece pesados impuestos. Luego, el camino a seguir es dejar que el libre mercado «corrija» las desigualdades, «promoviendo» así el progreso y la «mejora» de las condiciones de vida de las personas.

¿Entonces, contribuye a la democracia, el aumento de políticos evangélicos? Para Paul Freston (2001) este debate debe ser precedido por respuestas a preguntas como estas: ¿a qué tipo de protestantes y evangélicos se refiere esta discusión?, ¿a qué forma de democracia se remite? También hay cuestiones relativas a las prácticas políticas internas de la IURD y de otras Iglesias pentecostales con intereses políticos: ¿cómo distribuyen internamente el poder estas Iglesias?, ¿practican internamente un autoritarismo que contradice el discurso democratizador externo?, ¿cómo conciliar ambas cuestiones? Si persisten las prácticas de corrupción, nepotismo y otras formas de corrupción entre los políticos evangélicos, ¿cómo podría esperarse de ellos la construcción de un país más justo y fraterno?

En el contexto brasileño, esas preguntas son cruciales, pues la IURD y otras Iglesias pentecostales[51] influyentes en la política tienen internamente meca-

[51] El neopentecostalismo es un intento por clasificar a esos grupos del pentecostalismo tradicional que mejor adaptan y asimilan la cultura católica y popular de América Latina, introduciendo las creencias y prácticas que hacen más apetecible el pentecostalismo dentro de una sociedad global y de consumo dirigido.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

nismos de gobierno autoritario, y las relaciones entre la jerarquía de obispos-pastores y fieles están controladas verticalmente. En los medios de comunicación, sus relaciones con el público se procesan en una sola dirección y, en sus cadenas de radio y televisión, pese a la existencia de programas con participación directa, vía telefónica, Internet y fax de fieles e interesados, la comunicación sigue siendo autoritaria, en una sola dirección: clérigos-laicos. Por eso, la cuestión crucial para muchos en este debate es la siguiente: ¿hasta qué punto un posible ascenso político de los evangélicos y pentecostales contribuiría a la construcción de una democracia al estilo europeo o americano en Brasil y en América Latina?

También concluimos que el comportamiento de los «políticos de Cristo» en la primera década del siglo XXI, es decir, de los que han sido presentados y apoyados por el liderazgo de sus Iglesias, estuvo muy lejos de ese comportamiento de comienzos y mediados del siglo pasado. Incluso porque la forma de actuar de ellos no pasa por el reconocimiento del sistema partidario ni de acuerdos políticos, pero sí por la voluntad y los intereses del líder religioso, ya sea «Pastor», «Obispo» o «Apóstol».

Para estos políticos, los partidos o programas no hacen ninguna diferencia, ya que lo esencial es el mantenimiento de la Iglesia y de los líderes que los eligieron. Sin esta Iglesia o la institución que los hizo, un «político de Cristo» se pierde la función de locutor y no representa nada. Ello incluso porque hasta el discurso no les pertenece; en realidad, no pasa de un mero actor secundario que participa de un drama que no dirige y recibe de la institución que lo eligió un *script* listo para su actuación basada en la plena, libre y total obediencia a las autoridades religiosas.

De esta manera, un diputado federal evangélico, así como un número significativo de evangélicos elegidos en los comicios de 2002, 2006 y 2010, pueden convertirse en imágenes vacías, que solo llenarán eventualmente la institución, las masas o las circunstancias. A su vez, esta «nueva» estirpe de políticos reivindica para sí una dignidad que cree no es habitual en el panorama político brasileño: la ética, dignidad y seriedad en el trato a las cosas públicas derivadas de sus «vínculos especiales» con Dios. Fueron exactamente estos valores éticos los que ahora se cuestionan, especialmente después de los escándalos del «Mensalón» y de las «Sanguijuelas». Ellos no solo perjudicaron

el comportamiento de los diputados evangélicos de 2006, sino que sus efectos desastrosos todavía pesan sobre los evangélicos.

En cuanto al número de diputados federales evangélicos, 15% del total de parlamentarios, podemos afirmar que esta bancada aún está lejos del porcentaje actual de evangélicos existentes que el año 2010 fue el 22,2% de la población brasileña. Los evangélicos tienen un potencial para elegir a por lo menos 110 diputados. Si esto sucede, una «bancada evangélica» con la cuarta parte del Parlamento estaría en condiciones de convertirse en el «fiel de la balanza» del juego político brasileño.

Queda, sin embargo, la imposibilidad —hasta ahora demostrada — de que los políticos evangélicos puedan conservar su «estado angelical» (es decir, una conducta basada en la ética), sobre todo en un contexto político. Este parece ser uno de los grandes obstáculos para el aumento del prestigio o el crecimiento numérico de los representantes evangélicos en el Congreso nacional, ya sea como diputados o como senadores.

Referencias bibliográficas

Alencar, Gedeon

2010 *Asambleas de Dios: Origen, implementación y militancia (1911-1946)*. San Pablo: Arte Editorial.

Algranti, Joaquin M.

2010 *Política y religión en los márgenes, nuevas formas de participación social de las mega-iglesias evangélicas en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Baptista, Saulo

2007 «Pentecostales y neo pentecostales en la política brasileña». Disponible en: <http://ibict.metodista.br/tedeSimplificado/tde_arquivos/6/TDE-2007-05-14T184652Z-319/Publico/Saulo%20Baptista.pdf> (última consulta: 15/11/12).

2009 *Pentecostales y neo pentecostales en la política brasileña. Un estudio acerca de la cultura política, Estado y actores colectivos religiosos en Brasil*. São Paulo / Belo Horizonte: Anna Blume / Instituto Metodista Isabela Hendrix.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Bastian, Jean-Pierre

1994 *Protestantismos y modernidad latinoamericana: Historia de unas minorías religiosas activas en América Latina*. México d. f.: fce.

2005 «Pentecostalismos latinoamericanos, lógicas de mercado y transnacionalización religiosa». En Bidegain & De Demera 2005: 323-342.

Bidegain Greising, Ana María & Juan Diego De Demera Vargas (comps.)

2005 *Globalización y diversidad religiosa en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Bieler, André

1990 *El pensamiento económico y social de Calvino.* San Pablo: Editora Cultura Cristiana.

Burity, Joanildo & Maria das Dores Campos Machado (orgs.)

2006 *Los votos de Dios: Evangélicos, política y elecciones en Brasil. Política y religión: la participación de los evangélicos en las elecciones*. Río de Janeiro: fgv.

Campos Machado, Maria das Dores

2006 *Política y religión: la participación de los evangélicos en las elecciones*. Río de Janeiro: Fundación Getúlio Vargas.

cedi (Centro Ecuménico de Documentación e Información)

1990 «Evangélicos y elecciones». *Ocurrió en el mundo evangélico*, Suplemento n.°3 (Tiempo y Presencia), agosto de 1990. San Pablo.

Chesnut, R. Andrew

1997 *Born Again in Brazil. The Pentecostal Boom and the Pathogens of Poverty.* New Brunswick: Rutgers University Press.

Dumont, Louis

1991 *El individualismo: una perspectiva antropológica de la ideología moderna.* Río de Janeiro: Rocco.

Fernandes, Rubem César et ál.

1998 *Nuevo nacimiento: los evangélicos en casa, en la Iglesia y en la política.* Río de Janeiro: Mauad.

FERRARO, Josephe (coord.)

2000 *Religión y política*. México D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapala.

FONSECA, Alexandre Brasil

1996 *Surge una nueva fuerza política: la Iglesia Universal del Reino de Dios en las elecciones de 1994*. Río de Janeiro (manuscrito).

FRESTON, Paul

1993 *Protestantes y política en Brasil: De la Constituyente al Impeachment*. Tesis de doctorado, Universidad de Campinas.

1999 «Protestantismo y democracia en Brasil». *Lusotopie*, 329-340. París. Disponible en: <http://www.lusotopie.sciencespobordeaux.fr/freston.pdf> (última consulta: 15/11/12).

2001 *Evangélicos y políticos en Asia, África y Latino América*. Cambridge: Cambridge University Press.

FRESTON, Paul (ed.)

2008 *El cristianismo evangélico y la Democracia en América Latina*. Nueva York: Oxford University Press.

GARMA, Carlos

2000 «Las relaciones de las iglesias pentecostales con el Estado y con los partidos políticos en México». En: FERRARO, Josephe (coord.). *Religión y política*. México D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapala.

GAROTINHO, Anthony

2001 *Volteó el carro, volteó mi vida, bendito accidente que me dio la verdadera victoria*. Río de Janeiro: Agencia Soma.

GOUVEA MENDONÇA, Antonio

2008 *El celeste porvenir.* São Paulo: Edusp.

HOUTEN, Álvaro Cepeda van

2007 *Clientelismo y fe: Dinámicas políticas del pentecostalismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Bonaventuriana.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Lopes, José R.

2006 «Las elecciones y el discurso de la ética: anotaciones sobre la "porosidad" entre los esfuerzos político y religioso». *Debates del ner*, 7(10): 79-88, julio/diciembre. Porto Alegre.

Mariano, Ricardo

2005 «Los Pentecostales y la política en Brasil». *ComCiência*. Campinas, sp. Disponible en: <http://www.comciencia.br/reportagens/2005/05/13.shtml>.

Mariano, Ricardo & Antonio Flávio Pierucci

1992 «La participación de los pentecostales en la elección de Collor». *Nuevos Estudios cebrap*, 34, noviembre: 92-106. San Pablo.

Meirelles, Andrei & Rafael Pereira

2006 «¿Conexión evangélica? Diputados de la Universal son acusados de haber participado en la creación de la mafia de las sanguijuelas». Disponible en: <www.eleicoespresidenciais.blogspot.com/2006_07_30_archive.html>.

Montero, Paula

2006 «Religión, pluralismo y esfera pública en Brasil». *Nuevos Estudios cebrap*, 74, marzo: 47-65. San Pablo.

Nascimento, Gilberto

2009 «La fe en el poder». *Carta capital*, febrero: 9-13. San Pablo.

Niebuhr, H. R.

1968 *Cristo y cultura*. Río de Janeiro: Paz y Tierra.

North, Gary

1987 *Liberating planet Earth*. Texas: Dominion Press.

Oro, Ari Pedro

2003 «La política de la Iglesia Universal y sus reflejos en el campo religioso y político brasileño». *Revista Brasileña de Ciencias Sociales*, 18(53). San Pablo.

2010 «Ascenso y declive del Pentecostalismo político en Brasil». *Archivos de Ciencias Sociales de las Religiones*, 1(149): 151-168. San Pablo.

Pierucci, Antonio Flávio

1989 «Representantes de Dios en Brasilia: la bancada evangélica en la constituyente». *Ciencias Sociales Hoy*, San Pablo: Vértice / anpocs.

2004 «Chau, Chau Brasil: el declive de las religiones tradicionales en el Censo del 2000». *Estudios Avanzados*, 18(2), septiembre/diciembre. San Pablo.

Pierucci, Antonio Flávio & Prandi Reginaldo

1995 «Religiones y voto: La elección presidencial de 1994». *Opinión Pública*, 3(1): 20-43. Campinas.

1996 *La realidad social de las religiones en Brasil*. São Paulo: Hucitec.

Prandi, Reginaldo

1992 «Cerca de la magia, lejos de la política». *Nuevos Estudios cebrap*, 34, noviembre. San Pablo.

Rodrigues, Carlos

1998 *La Iglesia y la política*. Río de Janeiro: Universal.

2006 «Hombres de Dios en la política». *Iglesia Universal del Reino de Dios*. Disponible en <http://www.tse.gov.br/internet/index.html> (última consulta: 10/10/2006).

Rolim, Francisco Cartaxo

1995 *Pentecostalismo: Brasil y América Latina*. Petrópolis: Vozes.

Silva, Carlos Eduardo Lins

2008 «Desde lo alto de la colina: Religión y política en la historia de Estados Unidos». En: Silva, Carlos Eduardo Lins (org.). *Una nación con alma de iglesia: Religiosidad y políticas públicas en eua*. Río de Janeiro: Paz y Tierra.

Silveira Campos, Leonildo

2000 *Teatro, templo y mercado: la comunicación y el marketing de nuevos pentecostales*. Quito: Abya-Yala. Disponible en: <http://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/12929/Teatro%20templo%20y%20mercado.pdf?sequence=1> (último acceso: 15/12/12).

2005 «De políticos evangélicos a políticos de Cristo: la trayectoria de las acciones y mentalidad política de los evangélicos brasileños en el paso del siglo xx al siglo xxi». *Ciencias Sociales y Religión*, 7(7). Porto Alegre.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2006 «De políticos de Cristo: un análisis del comportamiento político de los protestantes históricos y pentecostales en Brasil». En: Burity, Joanildo A. & M.D. Campos Machado. *Los votos de Dios: Evangélicos, política y elecciones en Brasil*. Recife: Editora Massangana.

2010 «El proyecto político de 'gobierno del Justo': los retrocesos y avances de los evangélicos en las elecciones del 2006 y 2010 a la Cámara Federal». *Debates del ner*, 11(18): 39-82, julio/diciembre. Porto Alegre.

Sobreira Gomes, Geórgia Daphne

2010 *El poder de la Iglesia Universal del Reino de Dios: un estudio acerca de la inserción socio política de los neo pentecostales en Brasil y sus implicaciones para la democracia (1999-2009)*. Tesis de Doctorado, San Pablo, Pontificia Universidad Católica, Doctorado en Ciencias Sociales.

Souza, André Ricardo de

2009 «El desempeño político electoral de los evangélicos de 1986 al 2008». *Revista Brasileña de Historia de las Religiones*, 1(3). Maringa. Disponible en: <http://www.dhi.uem.br/gtreligiao/pub.html> (último acceso: 15/11/12).

Tadvald, Marcelo

2006 «La demonización de la política o la política demonizada? Los evangélicos y las elecciones federales del 2006». *Debates del ner*, 7(10): julio/diciembre. Porto Alegre. Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/debatesdoner/issue/view/212/showToc> (último acceso: 15/11/12)

Troeltsch, Ernst

1960 *The social teaching of the Christian Churches*. Nueva York: Harper & Brother.

Weber, Max

1971 «Rechazos religiosos del mundo y sus direcciones». En: *Ensayos de Sociología*, 2.ª ed. Río de Janeiro: Zahar.

1984 *Economía y sociedad*, 7.ª.reimpresión. México d. f.: fce.

Wynarczyk, Hilário

2007 *Ciudadanos de dos mundos: la entrada de los evangélicos conservadores a la vida pública desde los 80 en la Argentina*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Zambrano, Carlos Vladimir (editor)
2003 *Pluralismo religioso y libertad de conciencia: configuraciones jurídicas y políticas en la contemporaneidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

[Sobre el autor]

Leonildo Silveira Campos

Brasileño. Doctor en Ciencias de la Religión. Docente del Programa de Posgrado en Ciencias de la Religión de la Universidad Metodista de São Paulo. Entre sus principales trabajos destaca *Teatro, templo y mercado: comunicación y marketing de los nuevos pentecostales* (Quito: Abya-Yala, 2001).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Aspectos jurídicos y sociales de los ciudadanos-electores

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

La reforma electoral por vía de la jurisdicción constitucional en El Salvador

Félix Ulloa
<felixulloa0604@gmail.com>
El Salvador

[Resumen] El artículo explica cómo las deficiencias democráticas del sistema político y las fallas del sistema electoral en las décadas anteriores a la guerra civil generaron las condiciones para el conflicto armado que duró más de una década. Además se refiere a las reformas constitucionales derivadas del proceso de negociación que puso fin a la guerra y que generaron nuevas instituciones y el Código Electoral. Finalmente, informa sobre las últimas reformas electorales relacionadas con la forma de votación mediante listas desbloqueadas y las candidaturas no partidarias. Ello limitó el poder absoluto de las cúpulas de los partidos políticos y devolvió a los electores la capacidad de elegir a sus representantes.

[Palabras clave] Reforma electoral, jurisdicción constitucional, control constitucional, código electoral, partidos políticos.

[Title] The Electoral reform through the Judicial Review in El Salvador.

[Abstract] The article explains how the democratic deficiencies of the political system and failures in the electoral system in the previous decades to the Civil War created the conditions for the armed conflict which lasted for more than a decade. It also refers to the constitutional reforms arising from the process of negotiation that put an end to the war and created new institutions and the Electoral Code. Finally, it describes the recent electoral reforms related to the casting of votes through open lists and nonpartisan candidatures. This limited the absolute power of the political parties' leadership and restored the voters the ability to choose their representatives.

[Keyword] Electoral Reform, Constitutional Jurisdiction, Judicial Review, Electoral Code, Political Parties.

Ulloa, Félix. «La reforma electoral por vía de la jurisdicción constitucional en El Salvador». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.° 12, pp. 173-194.

[Recibido] 09/06/12 & [Aceptado] 25/09/12

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Introducción

Una de las causas fundamentales para el desencadenamiento de la cruenta guerra civil que padeció El Salvador durante más de una década (1980-1992) fueron los escandalosos fraudes electorales de 1972 y 1977. La dictadura militar de esa época, instaurada a partir de 1932, organizaba elecciones con cierta periodicidad, resultando siempre electo el candidato del estamento militar, en consulta y con la venia de las élites económicas, que habían delegado en las fuerzas armadas, el manejo del aparato estatal.

Las fuerzas democristianas y socialdemócratas, organizadas en el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y en el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), en alianza con los comunistas —proscritos legalmente pero activos en un partido de clase media llamado Unión Democrática Nacionalista (UDN)—, lograron articular un proyecto de oposición amplio e incluyente denominado Unión Nacional Opositora (UNO). Este postuló para las elecciones presidenciales de 1972 con la fórmula de José Napoleón Duarte y Guillermo Manuel Ungo. La UNO logró una amplia victoria sobre el coronel Arturo Armando Molina, candidato del Partido de Conciliación Nacional (PCN) que fue la agrupación oficial creada por los militares para sustituir al Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD), que a su vez había sido fundado para reemplazar al partido Pro Patria que nació al inicio de la dictadura militar. Dicha victoria en las urnas no fue reconocida por la autoridad electoral de entonces denominada Consejo Central de Elecciones (CCE).

En 1977, la UNO ensayó una fórmula presidencial con un militar retirado a la cabeza, el coronel Ernesto Claramount Lucero, acompañado de José Antonio Morales Erlich, alto dirigente democristiano. El objeto fue dividir o al menos neutralizar al estamento militar que propuso como candidato del PCN al general Carlos Humberto Romero. De nuevo el triunfo en las urnas de la UNO fue desconocido por el CCE, que declaró vencedor al general Romero. La UNO llamó al pueblo a la defensa de su triunfo y durante casi un mes se mantuvo tomado el centro de la capital, demandando el reconocimiento de la fórmula de la UNO como vencedora de la contienda electoral. Frente a la creciente ola de descontento popular, cuyo apoyo a los dirigentes de la UNO se expresaba en actos políticos y culturales en la plaza Libertad, el régimen respondió la noche del 27 de febrero de 1977 masacrando a los ocupantes de la plaza, capturando

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

a los que lograron refugiarse en la iglesia El Rosario del centro de la capital, con un saldo de decenas de muertos, heridos y exiliados políticos.

A inicios de la década de 1970 se formaron organizaciones armadas que no pasaban de ser pequeños grupos guerrilleros integrados por unos cuantos obreros y estudiantes. Sin embargo, estas agrupaciones se vieron fortalecidas no solo por las masivas incorporaciones de parte de las organizaciones de masas como el Frente de Acción Popular Unificada (FAPU) y el Bloque Popular Revolucionario (BPR), sino porque con ese fraude electoral el régimen cerró definitivamente la opción electoral como vía para la alternabilidad en el ejercicio del poder público. Se legitimó, entonces, la opción de la lucha armada que desde la UNO había sido puesta en tela de juicio, especialmente por los comunistas pro soviéticos que seguían la línea del PCUS condenándola como un aventurerismo guevarista.

Para mayo de 1979, el propio Partido Comunista Salvadoreño adoptó la lucha armada como vía legitima de acceso al poder, al reconocer el cierre de todos los espacios para la lucha política, democrática y electoral. En 1980, había cinco organizaciones político-militares que activaban separadamente: Fuerzas Populares de Liberación (FPL), Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Resistencia Nacional (RN), Partido Comunista-Fuerzas Armadas de Liberación (FAL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericano (PRTC). Estas se integraron después de un largo y complejo proceso de unidad en un solo frente denominado el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), el cual lanzó la primera ofensiva general el 10 de enero de 1981. La guerra civil había iniciado.

1. Las reformas electorales de la posguerra

La ofensiva final del FMLN, lanzada el 11 de noviembre de 1989, puso en jaque al régimen salvadoreño y demostró que una victoria militar del ejército apoyado por los Estados Unidos no solo no era posible, sino que el Frente era capaz de mantener posiciones en todo el territorio nacional incluyendo importantes zonas alrededor de la capital. En vista de ello, ambas partes —Gobierno de El Salvador (GOES) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)— decidieron sentarse a negociar una solución política al conflicto militar y firmaron en Caracas, Venezuela, una agenda de siete puntos que regiría la negociación. Uno de esos siete puntos era la reforma al sistema electoral.

Las Naciones Unidas y un grupo de cuatro países amigos del Secretario General de la ONU (España, Colombia, México y Venezuela) acompañaron dicho proceso hasta su culminación. Los Acuerdos de Paz se firmaron en Chapultepec, México D. F., el 16 de enero de 1992. Anteriormente, como parte del proceso de la negociación se habían obtenido los acuerdos de Oaxtepeque, México en abril de 1991, que implicaron sendas reformas constitucionales, entre ellas la sustitución del Consejo Central de Elecciones (CCE), por un Tribunal Supremo Electoral (TSE) —art. 208.° de la Constitución.

Para implementar los Acuerdos de Paz se organizó una comisión especial llamada Comisión por la Paz (COPAZ), la cual a su vez integró diferentes subcomisiones encargadas de temas específicos. Así, se constituyó con la participación de todos los partidos políticos —incluyendo al FMLN que aun no era partido político—, la Subcomisión Especial Electoral de COPAZ encargada de elaborar el Código Electoral. Dicho Código fue promulgado en febrero de 1993 y con varias y sucesivas reformas, desde esa fecha, aún se mantiene vigente.

2. Una legislación electoral democrática y moderna

El Código Electoral fue elaborado en las urgencias de la posguerra, dentro de un clima de desconfianza política por parte de todos los actores. Entonces, más que un cuerpo legal armónico que regularía las elecciones venideras, fue un «pequeño adefesio jurídico» con enormes vacíos, contradicciones y deficiencias, pero a la vez, un eficaz instrumento legal que ha servido para administrar cuatro elecciones presidenciales (1994, 1999, 2004, 2009) y cinco elecciones legislativas y municipales (1997, 2000, 2003, 2006, 2009).

Con el correr del tiempo y superados aquellos niveles de desconfianza política, diversos sectores políticos y sociales, así como entidades especializadas en materia electoral y ciudadanos conscientes de las falencias del sistema electoral y la obsolescencia del Código Electoral, han presentado ante la Asamblea Legislativa más de medio centenar de iniciativas de reformas electorales. La respuesta del órgano legislativo siempre fue el silencio. Hasta hace unos años y frente a las constantes demandas de respuesta a las peticiones presentadas, la Asamblea Legislativa creó la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, sin que durante todos los años desde su integración hasta la fecha produjera una sola reforma sustantiva en el sistema electoral. Más bien ha servido

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

como un archivo para almacenar todas las propuestas e iniciativas que durante varios años se han estado presentando a la Asamblea Legislativa.

Dentro de las más emblemáticas reformas solicitadas han estado las relacionadas con el financiamiento de los partidos políticos, la transparencia en su manejo, la publicidad de las fuentes privadas así como los límites en este tipo de aportaciones. De igual manera, son múltiples las peticiones que ha recibido la Asamblea Legislativa, para la implementación del voto de los salvadoreños residentes en el exterior.[1]

Para que una propuesta o petición de cualquier naturaleza pueda ser considerada por el órgano legislativo, es necesario que tenga iniciativa de ley. Los diputados del FMLN siempre estuvieron anuentes a dar esa iniciativa de ley a todas las propuestas que llegaban desde la sociedad civil, expresando su afinidad y simpatía con las mismas. Y siempre se creyó que era el bloque legislativo de la derecha el que se oponía a las mismas y por tener la mayoría dentro del Parlamento, estas iniciativas nunca se aprobaban.

3. La demanda de inconstitucionalidad

Pasaron muchos años y ninguna de las reformas electorales que urgían para modernizar y democratizar el sistema fue aprobada. Se agotaron pues todas las formas de presión pública, cabildeos políticos y demás acciones ciudadanas; la conclusión generalizada fue que los partidos políticos, especialmente los conservadores de la derecha, nunca iban a cambiar las reglas del juego que les favorecían en los resultados electorales.

En el año 2000 se presentó una demanda de inconstitucionalidad contra el art. 12.° del Código Electoral que establecía la organización de los catorce distritos electorales y la circunscripción nacional para elegir a los diputados a la Asamblea Legislativa sin tomar en cuenta la población, como ordena el artículo 79.° de la Constitución que en su inciso primero establece: «En el territorio de la República se establecerán las circunscripciones electorales que determinará la ley. La base del sistema electoral es la población». La Sala de lo

[1] Finalmente, y por iniciativa de la Presidencia de la República, el proyecto de «Voto en el exterior» fue elaborado por una comisión multisectorial que incluyó la Secretaría de Asuntos Estratégicos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Tribunal Supremo Electoral, el Registro Nacional de las Personas Naturales y, para su presentación en los Estados Unidos, se invitó a la Asamblea Legislativa.

Constitucional falló a favor del demandante, pero antes de que la Asamblea Legislativa fuera legalmente notificada de dicha sentencia, una filtración de la misma permitió que los partidos que se favorecen de dicho sistema realizaran cambios en el articulado del Código que sin cambiar la esencia de ese sistema dieran la apariencia de cumplir la sentencia.[2]

La conclusión generalizada era que los partidos políticos no iban a propiciar las reformas al sistema electoral. De este se favorecían sus cúpulas para mantenerse en el poder, controlando la nominación de los candidatos que por el orden de las listas que inscribían en las contiendas electorales, garantizaban la lealtad de los diputados electos con dichas cúpulas y no con los electores o la población que representaban. Con cierta resignación y desencanto se repetía que las cúpulas partidarias no se harían el haraquiri, permitiendo un sistema donde los representantes electos tengan la autonomía e independencia que la Constitución les garantiza cuando en el art. 125.° estipula que: «Los Diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo».

El círculo vicioso se cerraba como un anillo de hierro después de cada elección. Los mismos diputados que eran rechazados por la opinión pública, por sus conocidos actos de corrupción, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y demás conductas reprochables, volvían a aparecer electos, algunas veces cambiando de un departamento a otro donde el partido tenía más posibilidades de ganar la elección.

La clave de todo ello estaba en dos hechos: *i)* solo los partidos políticos podían inscribir candidatos a diputados, por lo tanto eran los únicos medios de participación político-electoral; y *ii)* mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas, las cúpulas de los partidos elaboraban las listas de sus candidatos

[2] La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) realizó un estudio sobre este caso. Este se puede consultar en el sitio <http://biblioteca.utec.edu.sv/siab/virtual/estudios_legales_fusades/fel_21.htm>, e inicia así:
«El 17 de mayo de 2002, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia pronunció sentencia en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el abogado Félix Ulloa, h., a fin de que se declarara la inconstitucionalidad, por razones de forma, del artículo 12.° del Código Electoral, la cual apareció publicada en el Diario Oficial número 95, Tomo 355, de fecha 27 de mayo de 2002». Y termina con este párrafo: «Existen sólidos elementos de juicio para poder pensar que el Órgano Legislativo de alguna manera tuvo conocimiento sobre el contenido de la sentencia, antes de que fuera conocida públicamente. De ser así las cosas, la actuación de la Asamblea Legislativa pasaría a ser una verdadera "viveza" para burlar la declaratoria de inconstitucionalidad, y en caso de que no fuere así, no puede negarse el manifiesto propósito del primer órgano del Estado, de evitar que la sentencia produjese sus efectos y de no querer subsanar la violación al ordenamiento constitucional en el sistema electoral».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

colocando en las primeras posiciones —seguro ganadoras— a los candidatos afines a la cúpula, al margen de la simpatía que dicho candidato tuviera entre la militancia del partido o dentro del electorado en general. Su elección estaba asegurada, porque en la boleta electoral el elector simplemente votaba sobre la bandera o emblema del partido, sin conocer el orden y prelación de los candidatos.

La demanda de inconstitucionalidad que se presentó el 4 de noviembre de 2009 atacaba de raíz este problema. Así, rechazaba la interpretación exegética del art. 85.° de la Constitución que en el inciso segundo afirma: «El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno». Tal disposición había sido elaborada en 1982 durante los peores momentos de la guerra civil y los constituyentes le dieron esa connotación a los partidos políticos, en un esfuerzo por evitar que otros grupos —sobre todo los alzados en armas— tuvieran la legitimidad de acceder al poder por una vía que no fuese la electoral. Además, dejó claro que cuando dicha norma menciona al Gobierno se refiere al órgano Ejecutivo y no al Gobierno, entendido en sus tres estamentos fundamentales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo define el art. 86.° de la Constitución.[3]

La demanda pedía a la Sala de lo Constitucional que declarara inconstitucionales los artículos del Código Electoral que exigían a los candidatos a diputados la afiliación a un partido político. Para ello se apoyó en el art. 126.° de la Constitución[4] que establece los requisitos para ser Diputado ante la Asamblea Legislativa, y que entre ellos no se requiere el estar afiliado a ningún partido político. En la demanda también se establecía que había contradicción con el art. 85.° de la Carta, porque para ser candidato a la Presidencia de la Republica el art. 151.° de la Constitución sí exige estar afiliado a un partido político,[5]

3 «Art. 86.°.- El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero estos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.»
«Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.»

4 «Art. 126.°.- Para ser elegido Diputado se requiere ser mayor de veinticinco años, salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño, de notoria honradez e instrucción y no haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.»

5 «Art. 151.°.- Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser salvadoreño por nacimiento, hijo de padre o madre salvadoreño; del estado seglar, mayor de treinta años de edad, de moralidad e instrucción notorias; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano, haberlo estado en los seis años anteriores a la elección y estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente.»

no así para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia ni Diputado de la Asamblea Legislativa, que son los órganos fundamentales del Gobierno.

Por ello, el uso del término Gobierno en el art. 85.° de la Constitución, que los partidos políticos habían utilizado para agenciarse el monopolio de la representación popular, debería ser interpretado como sinónimo de Órgano Ejecutivo. Esta tesis fue ratificada por el Dr. Nelson Segovia, constituyente de 1982 quien confirmó que hubo una confusión al momento de redactar dicho artículo, aplicando el término Gobierno como se usa en Derecho Administrativo, es decir como sinónimo de Ejecutivo.[6]

Finalmente, la demanda apeló al derecho humano a elegir y ser electo. Ello está garantizado por distintos instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, apoyándose en el principio *Pro Homine* y en los criterios expansivos de interpretación. De esta manera, los argumentos fueron los siguientes:

> El derecho a elegir y ser electo, es un derecho humano fundamental. El artículo 21.° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo consigna con toda claridad:
>
> 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
> 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.
> 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.
>
> Por diversas razones algunos Estados condicionan o limitan el ejercicio pleno de tal derecho, como el caso de nuestro país. En la protección de derechos fundamentales que las normas del derecho interno, por las razones que fuere no los garantizan plenamente, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos provee de herramientas interpretativas que sin duda, son aplicables a casos como el de la protección de derechos políticos y electorales. Entre ellos podemos citar el principio pro homine, el cual considera que siempre que haya una relación conflictual entre el Estado y el ciudadano, se presumirá que el Estado violenta los derechos del particular.

6 Nelson Segovia entrevista con Yolanda Magaña. Diario *El Mundo*, sábado 14 de agosto de 2010. Disponible en: <http://elmundo.com.sv/nelson-segovia-fue-demasiado-lo-que-se-entrego-a-los-partidos> (último acceso: 20/10/2012).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

El texto agrega que: «[...] el legislador constituyente incluyó el "concepto adicional de limitación"... "para la defensa del sistema democrático y, conforme a las realidades nacionales"; en un momento histórico determinado y en condiciones excepcionales de guerra civil, las cuales han evolucionado en los más de veinticinco años que nos separan de ese momento». Entonces —continua la demanda— «también es conveniente examinar a nivel de derecho comparado cómo otros sistemas jurídicos evolucionan favoreciendo la participación ciudadana en la vida política e institucional de la sociedad democrática». Tal es el caso de la incorporación de nuevos principios interpretativos como la *interpretación no restrictiva* o expansiva que inspiró la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007, en la exposición de motivos a la iniciativa de reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral:

> México podría no ser el mejor ejemplo para El Salvador, a pesar de sus grandes avances en materia electoral; las diferencias entre un Estado unitario como el nuestro y uno federal como el mexicano, hacen difícil, entre otras causas, toda comparación. Sin embargo vale la pena observar cómo el fenómeno de las candidaturas no partidarias o independientes se ha abordado y resuelto en dicha nación. El sistema electoral federal mexicano no permite candidaturas fuera los partidos políticos, y el caso de Jorge Castañeda Gutman que se llevó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sentado jurisprudencia en el derecho procesal constitucional al fallar la CIDH sobre la obligación del Estado Mexicano de modificar su legislación interna de manera de garantizar los derechos político electorales de los ciudadanos, que por no pertenecer a un partido político se sintieren afectados en los mismos.
>
> La misma importancia vemos a nivel de las entidades federativas, con los sonados casos de Yucatán, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la Constitución no prohíbe las candidaturas independientes a cargos de elección popular, mientras que en el caso de Quintana Roo, fallaba en sentido contrario. La aparente contradicción la aclara el Ministro José Ramón Cossío quien explicó que la diferencia entre el caso del estado de Yucatán con relación al de Quintana Roo, en que este último «estuvo limitado a un tema de estructura de partidos y no involucraba el derecho fundamental de ser votado».

Continuó el alegato recordándoles que la Convención Americana de Derechos Humanos fue suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por El Salvador el 20 de junio de 1978. El depósito correspondiente se realizó tres días más tarde, el 23 de junio de ese mismo año. Se reconoció la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 6 de junio de 1995. Y que de conformidad con el artículo 144.° de la Constitución, dicho cuerpo normativo

es parte del derecho interno. La citada disposición constitucional obliga, además, a modificar las normas infraconstitucionales del Código Electoral que contravengan lo dispuesto en la Convención, según reza el inciso segundo: «la ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado».

La demanda anuncia, asimismo, que nuevamente México se pone a tono con el espíritu y el texto del sistema normativo interamericano a través de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-JDC-695/2007 (Caso Hank Rhon). Allí el tribunal consideró que, si bien por mandato constitucional el derecho a ser votado se ejerce «teniendo las calidades que establezca la ley», esas calidades no pueden ser de carácter discriminatorio, pues la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en el caso Yatama *vs*. Nicaragua) sostuvo la «necesaria compatibilidad» entre el derecho interno y la Convención.

El artículo 23.° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su numeral 1, establece:

> Artículo 23.°. Derechos Políticos
> 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
> a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
> b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
> c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Sin embargo, para no dejar espacio a la discrecionalidad o al subjetivismo del legislador nacional, que podría generar exclusiones prohibidas por el Derecho Internacional, dicho artículo agregó el numeral 2 que a la letra dice: «La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal». Es decir que, dentro del marco regulatorio del derecho político de elegir y ser electo, no se considera la afiliación partidaria obligatoria que han impuesto las normas del Código Electoral, cuya inconstitucionalidad se demandaba.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Además, reiteraba dicha demanda, se debe tomar en cuenta el compromiso asumido por los Estados signatarios de la Convención de adecuar sus normas de derecho interno para garantizar el cumplimiento de las garantías que ese instrumento otorga a todos los habitantes de los Estados miembros. Así lo estipula el artículo dos de la Convención:

> Artículo 2.°. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno
> Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1.° no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Finalizó el libelo pidiendo a la Sala de lo Constitucional que, por todo lo expuesto y en la búsqueda del bien mayor, que en toda democracia representativa como la que proclama la Constitución es el respeto a la soberanía popular ejercida por el pueblo mediante las elecciones, que declarara la inconstitucionalidad de los artículos 211.° y 251.° numeral tercero del Código Electoral. De esa manera, los ciudadanos que deseen postularse como candidatos a Diputados ante la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), podrán presentar sus candidaturas mediante un partido político así como a través de cualquier otra entidad u organización de conformidad con la ley, garantizándoseles el derecho constitucional de optar a cargos públicos, que consagra el artículo 72.°, numeral 3.º.

En el segundo caso, con relación a las listas cerradas y bloqueadas, se pedía a la Sala que declarara inconstitucional los artículos del Código Electoral que obligaban al elector a marcar sobre la bandera o símbolo del partido. Se alegaba para ello que la Constitución establece, en el art. 78.°, cuáles son las características del voto y cómo debe ejercerse el derecho ciudadano al sufragio. «El voto será libre, directo, igualitario y secreto», reza dicho artículo. Por tanto, cuando un ciudadano marca sobre una bandera o emblema de un partido no está eligiendo de manera directa a su representante, tampoco de forma libre ni igualitaria, porque es la cúpula del partido la que decidió el orden de la elección y el votante simplemente vota pero no elige.

Así, en la demanda incoada, se planteó:

> Que por este medio, también demando la inconstitucionalidad de los artículos 238.°, 239.°, 250.° inciso primero, 253.°-B numeral 3), 253.°-C inciso tercero, 253.°-literal a) y 262.° inciso sexto contenidos en el Título IX del proceso eleccionario capítulo *iii* del Código Electoral, que regula las papeletas de votación por las razones siguientes:
>
> a) El artículo 78.° Cn., establece que el voto será libre, directo, igualitario y secreto. De estas cuatro características fundamentales del voto, cuya estricta observancia es la base misma de nuestro sistema de democracia representativa, la segunda o sea el ser directo, está siendo violada por los mencionados artículos del Código Electoral cuando se trata de una elección de Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano. El art. 238.° ordena: «Los ciudadanos emitirán su voto por medio de papeletas oficiales, que las respectivas Juntas Receptoras de Votos pondrán a su disposición en el momento de votar, marcando en ellas el espacio correspondiente al Partido Político o Coalición por el cual emiten el voto». Con lo cual se está obligando a los ciudadanos a votar por un partido o coalición, no por los candidatos que son los depositarios de la representación popular, delegada por el pueblo soberano al momento de emitir su voto.
>
> b) El art. 249.° establece: «El Tribunal (Supremo Electoral) elaborará el modelo de las papeletas conforme a las candidaturas inscritas, separando en el frente, claramente, el espacio correspondiente a cada uno de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, en el que se imprimirá el nombre del Partido o Coalición, sus respectivos colores, siglas, distintivos o emblemas, las cuales en sus tonalidades y diseños serán previamente aprobados por los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, [...]
>
> Con esta disposición, el Código Electoral interpone al partido político o coalición contendiente, entre el elector y los candidatos inscritos, violentando la naturaleza de voto de ser directo, o sea de emitirse por el candidato de la preferencia del votante; hecho que se consuma en el caso de los Diputados, con el art. 262.° inciso sexto que estipula: «Cuando un partido político o coalición obtenga uno o más Diputados, se entenderán electos los inscritos por orden de precedencia en la planilla».
>
> Es decir que la elección ya fue realizada por el partido político o coalición, y cuando el ciudadano o ciudadana marcan en la papeleta de votación, sobre las siglas y emblema, en el espacio correspondiente al partido político o coalición, lo que hace es validar o legitimar la (se)elección hecha previamente por ambas entidades, con lo cual se viola el derecho de los ciudadanos de votar de manera libre, directa, igualitaria y secretamente, que garantiza el art. 78.° Cn., puesto que no está votando por su representante sino por un sujeto intermediario llamado partido político o coalición, quien a su vez ya hizo la elección del orden en que los candidatos ocuparán los puestos que gane el partido o coalición.
>
> c) Con este sistema actual de planillas que establecen los artículos 215.°, 216.° y 218.°, del Código Electoral, los partidos políticos se han vuelto intermediarios de la representación popular, base fundamental de nuestra democracia repre-

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> sentativa. Son ellos los que eligen y priorizan el orden de prelación mediante el sistema actual de planillas cerradas y bloqueadas.
>
> Sin desconocer el derecho que tienen los partidos políticos y coaliciones, de proponer candidatos a diputados y concejos municipales, mediante planillas o listas electorales, sin anular o violentar la característica fundamental del voto de ser directo, es necesario que se cambie ese sistema inconstitucional de planillas bloqueadas y cerradas, y se devuelva a los ciudadanos y ciudadanas la facultad soberana garantizada por nuestra constitución y los instrumentos del derecho internacional suscritos y ratificados por nuestro país, de elegir libremente a nuestros gobernantes y a nuestros representantes, ello solo será posible si se permite la elección de los Diputados mediante listas o planillas abiertas para que el elector vote directamente sobre el candidato de su elección o preferencia; por lo que respetuosamente os pido se declaren inconstitucionales las mencionadas disposiciones del Código Electoral que violan el derecho constitucional de votar de forma directa.

4. La sentencia de la Sala de lo Constitucional

Con fecha 29 de julio de 2010, la Sala de lo Constitucional notificó la sentencia 61-2009 mediante la cual se declara la inconstitucionalidad de las normas demandadas y abría la posibilidad de que, mediante la reforma al Código Electoral, se permitieran las candidaturas no partidarias para optar a los cargos de Diputados ante la Asamblea Legislativa y el Parlamento Centroamericano. Asimismo, exigía a la Asamblea Legislativa la modificación de los artículos del Código Electoral que obligaban a los electores a marcar sobre la bandera o emblema del partido, imponiendo la obligación de mostrar el nombre y el rostro de los candidatos, para que el votante pudiera escoger libre y directamente a sus representantes.

En su parte resolutiva la sentencia dice:

> Las anteriores declaratorias de inconstitucionalidad tendrán como consecuencia jurídica la invalidación de las disposiciones impugnadas, es decir, su expulsión del ordenamiento jurídico salvadoreño. Por tal razón, a fin de evitar un vacío legal —y respetando esta Sala la libertad de configuración de la Asamblea Legislativa—, este Órgano del Estado deberá emitir una nueva legislación, en la que la forma de la candidatura para elecciones de diputados asegure el derecho al sufragio activo con plena capacidad de opción. Para tal efecto —entre otros aspectos—, las papeletas de votación deberán diseñarse de tal forma que permitan a los electores identificar claramente a los candidatos de cada partido político y a los candidatos independientes, y les posibiliten manifestar su preferencia o rechazo por uno o varios de los candidatos de los diferentes partidos políticos y candidatos independientes.

Por tanto,
Con base en las razones expuestas, jurisprudencia constitucional citada y arts. 72.° ord. 3.°, 78.°, 85.° y 126.° de la Constitución y arts. 9.°, 10.°, 11.° y 31.° ord. 3.° de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

Falla:

1) Declárase que el art. 215.° inc. 2.° núm. 5 del Código Electoral, emitido mediante el Decreto Legislativo n.° 417, de 14-xii-1992, publicado en el Diario Oficial n.° 16, tomo 318, de 25-1-1993, reformado mediante el Decreto Legislativo n.° 502, de 6-x.11-2007, publicado en el Diario Oficial n.° 1, tomo 378, de 3-1-2008, es inconstitucional por violar los arts. 72.° ord. 3° y 126.° de la Constitución, ya que la exigencia de afiliación a un partido político al candidato a diputado limita el derecho de todos los ciudadanos a optar a dicho cargo.
2) Declárase que el art. 262.° inc. 6° del Código Electoral es inconstitucional por violar el art. 78.° de la Constitución, ya que la afectación que el sistema de lista cerrada y bloqueada ocasiona en el derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio activo libremente, con plena capacidad de opción, es desproporcionada.
3) Declárase que los arts. 239.° inc. 1.° y 250.° inc. 1.° del Código Electoral —únicamente en lo relativo al sistema de lista cerrada y bloqueada— son inconstitucionales por violar el art. 78.° de la Constitución (sufragio libre), en virtud de la conexión material de aquellas disposiciones con el art. 262.° inc. 6.° del Código Electoral.
4) Declárase que los arts. 238.° y 253.°-C inc. 3.° del Código Electoral, reformado mediante el Decreto Legislativo n.° 843, de 13-x-2005, publicado en el Diario Oficial n.° 203, tomo 369, de 1-xi-2005 —únicamente en lo relativo al sistema de lista cerrada y bloqueada— son inconstitucionales por violar el art. 78.° de la Constitución (sufragio libre), en virtud de la conexión material de aquéllas disposiciones con el art. 262.° inc. 6° del Código Electoral.
5) Declárase que en los arts. 211.° inc. 1.° y 215.° inc. 2.° núm. 3 del Código Electoral no existe la inconstitucionalidad alegada, pues aquéllos admiten una interpretación conforme con los arts. 72.° ord. 3° y 126.° de la Constitución, en el sentido de que la acreditación de postulación partidaria solo es exigible a los candidatos que opten por esa vía, pero estos también podrán presentarse como candidatos independientes o, en otros supuestos especificados en esta sentencia, presentarse sin necesidad de la intermediación de un partido político.

5. La reacción de la Asamblea Legislativa y de los partidos políticos

Como era de esperarse, la reacción de los Diputados y líderes de los partidos políticos fue de profundo rechazo a dicha sentencia. Al igual que con la sentencia de mayo de 2002, alguien filtró a los Diputados el contenido de la sentencia antes que esta fuera notificada legalmente. Así, en la noche del 28 de julio de

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2010, estando reunido el pleno legislativo, llegó la noticia de que la Sala había fallado a favor del demandante; el pánico cundió en el Salón Azul y se suspendió la sesión plenaria. La junta directiva de la Asamblea Legislativa convocó a una reunión de emergencia; media hora más tarde regresaron al salón de la plenaria y anunciaron que, con dispensa de trámites, se iba a reformar la Constitución de la República.

La misma táctica utilizada en 2002 se estaba aplicando esa noche. Todos los partidos políticos, incluyendo a los diputados del FMLN,[7] votaron por reformar la Constitución a fin de que la sentencia de la Sala que aún no se les había notificado, no pudiera surtir efecto. No obstante, para que una reforma a la Constitución entre en vigencia se requiere que la siguiente legislatura la ratifique con los dos tercios de los diputados; por tanto, la reforma de esa noche lo único que hizo fue mostrar el verdadero rostro de quienes por años habían estado hablando a favor de las reformas electorales y que cuando la Sala de lo Constitucional abrió esa posibilidad legalmente, se pusieron al lado de quienes siempre se han opuesto a las reformas.

El pueblo vio esa reforma a la Constitución como un acto espurio y desesperado de las cúpulas partidarias (sin excepción) al perder el control en la nominación de los candidatos a diputados y su colocación en posiciones ganadoras. Esta sentencia, en síntesis, rescataba para el pueblo su cuota de soberanía para que libremente eligiera a sus representantes. Este derecho había sido secuestrado por décadas por la partidocracia. Sin embargo, su solución abría, sin proponérselo, un conflicto institucional de gigantescas dimensiones que pondría a prueba el Estado de derecho y su esencia republicana, basada en la independencia de poderes. Una ardua batalla se iba a dar inicio a partir de ese momento.

Los Diputados acusaron a los cuatro Magistrados de la Sala de lo Constitucional de violar la Constitución, específicamente el art. 85.° que les otorga a los partidos políticos el monopolio de la representación popular y amenazaron con destituirlos de sus cargos. Finalmente, ante el creciente apoyo y simpatía que se iba gestando en diversos sectores de todo signo ideológico a favor de los cuatro Magistrados, en contubernio con la Presidencia de la República,

7 Solo el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA) se abstuvo en esa votación.

emitieron el Decreto n.° 743. Esta norma no hacía otra cosa que atarle las manos a la Sala para evitar que continuara fallando en casos que afectaran sensiblemente el sistema político.[8]

Mediante ese Decreto n.° 743 se obligaba a la Sala a fallar por unanimidad para que sus dictámenes fueren válidos, sabiendo que hay un Magistrado que no acompañaba este tipo de sentencias y que —era vox pópuli— había filtrado la sentencia a la Asamblea antes que fuese notificada. La Sala, en uso de sus facultades constitucionales,[9] declaró inaplicable dicho decreto y continuó procesando otros casos que afectaban directamente el sistema político, como la cancelación de dos partidos políticos que por años se habían mantenido vigentes de manera ilegal, la inconstitucionalidad en la elección de dos de los cinco magistrados del Tribunal Supremo Electoral, la inconstitucionalidad de no presentar los partidos políticos listas completas en los distritos electorales, etc.

De todos estos procesos la Sala notificó a la Asamblea Legislativa firmando los autos los mismos cuatro Magistrados. La reacción de la Asamblea fue no recibir dichas notificaciones ni darse por legalmente emplazada, pues consideraba que si no calzaban las cinco firmas no eran legales. El conflicto de poderes estaba planteado y un Estado de facto se perfilaba sin ninguna duda.

La responsabilidad del Presidente de la República salió a luz cuando la dirección del partido Alianza Republicana Nacionalista (arena) confesó públicamente la autoría del Decreto n.° 743; ello por temor a que la Sala declarara inconstitucional la Ley de Amnistía bajo cuya vigencia muchos jefes militares y altos dirigentes de ese partido viven sin ser juzgados por su participación en graves violaciones de los derechos humanos durante el conflicto militar. A su confesión siguió el arrepentimiento y la petición de su derogatoria, a la cual el fmln se opuso tercamente y sin ningún provecho político, más que el repudio popular. Dos meses después de su vigencia y frente a la presión de sectores académicos, gremiales, medios de comunicación, entre

8 El 2 de junio de 2011 la Asamblea Legislativa emitió el dl n.° 743. Lo envió al Presidente de la República para su sanción de ley y este, en lugar de vetarlo, lo sancionó inmediatamente, lo envió para su publicación en el Diario Oficial ese mismo día y entró en vigencia esa misma jornada. Algo insólito en los procesos normales de formación de ley.

9 «Art. 185.°.- Dentro de la potestad de administrar justicia, corresponde a los tribunales, en los casos en que tengan que pronunciar sentencia, declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros Órganos, contraria a los preceptos constitucionales.»

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

otros, dicho decreto fue derogado con altos costos para los partidos, que se reflejaron el día de las elecciones.

La Sala siguió trabajando en los casos sometidos a su consideración. Los dos partidos fueron cancelados pero se les permitió crear unos clones, para que pudieran participar en las elecciones del 11 de marzo de 2012. Dos magistrados salieron del Tribunal Supremo Electoral y con la elección de sus sustitutos se cambió la correlación al interior del organismo colegiado a favor del FMLN. No obstante, otros fallos que afectaron el sistema electoral fueron emitidos y la Asamblea Legislativa se preparó para mediatizar los efectos de la sentencia 61-2009 que habilitó las candidaturas no partidarias y cambió el sistema de voto por bandera a voto por rostros.

Por la naturaleza del control concentrado de la constitucionalidad que la Constitución otorga a la Sala, sus sentencias son *erga omnes*.[10] Así, ante la obligatoriedad de su cumplimiento, de manera general y obligatoria, la Asamblea Legislativa, en su afán de burlar la sentencia, emitió primero el decreto legislativo N.° 555 mediante el cual decía regular la participación de los candidatos no partidarios. Las condiciones para dicha participación eran tan desproporcionadas que se volvían prácticamente imposibles de cumplir, al menos en los plazos que dicho decreto señalaba.

El pretender regular separadamente la participación de los candidatos no partidarios y la forma de elaboración de las boletas electorales con rostros, así como la tabulación de los votos emitidos, tenía como objetivo crear una cortina de humo para distraer a la opinión pública; esta, inmediatamente, se volcó en contra del DL N.° 555. Entonces se generó un debate que duró varios meses, mientras en silencio se preparaba otro decreto mediante el cual se aseguraba que la bandera del partido aparecería junto a los rostros de los candidatos, dando opción al elector de votar por la persona y por la bandera, lo cual violentaba el espíritu y el texto de la sentencia.

Ante el clamor popular se presentó una nueva demanda de inconstitucionalidad en contra del DL N.° 555, alegando la violación al principio de igualdad

10 «Art. 183.°.- La Corte Suprema de Justicia por medio de la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano.»

de las personas ante la ley y la desproporcionalidad de las condiciones de participación exigidas a los candidatos no partidarios en relación con las que se requerían para los candidatos de los partidos políticos. En el exordio de la nueva demanda se indicaba a la Sala lo siguiente: «la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales de la Asamblea Legislativa, sin mayor discusión aprobó la "iniciativa de diputados del FMLN solicitando que se emitan DISPOSICIONES PARA LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS NO PARTIDARIAS EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS 2012" y lo remitió al pleno legislativo por medio de los Señores Secretarios, como Dictamen favorable N.º 31 con fecha 14 de diciembre del año recién pasado».

El dictamen en mención recomienda al pleno legislativo una serie de medidas que, por una parte, y sin duda alguna, tornan nula la posibilidad de que candidatos no partidarios puedan participar en la contienda electoral legislativa, al imponer condiciones de difícil o imposible cumplimiento, violentando el principio de igualdad jurídica que consagra el artículo 3.º de la Constitución, pues esas mismas condiciones no se exigen a otros sujetos electorales como son los partidos políticos ni a los candidatos propuestos por su medio. Por otro lado, tampoco da cumplimiento a la sentencia, que es un cuerpo resolutivo unitario, al no regular la forma en que se deberán elaborar las papeletas de votación.

Conscientes de que este decreto generaría una colisión con el espíritu y el texto de la sentencia de mérito, las Diputadas y Diputados suscriptores del dictamen sostuvieron su autoría en la aplicación del «*principio de libertad de configuración legislativa*», agregando en una interpretación mecánica del mismo que «el legislador tiene amplio margen de discrecionalidad para determinar los presupuestos materiales y procesales a través de los cuales los gobernados han de hacer valer sus derechos». Olvidan los Diputados y Diputadas suscriptores de ese dictamen, que la libertad de configuración legislativa tiene límites que pueden ser de carácter ético, como es la dignidad humana, y legales al no poder legislar contra normas de derecho internacional vigentes en nuestro país, entre ellas las indicadas en la demanda que dio origen a la sentencia que comento. Seguidamente y en la parte correspondiente al *Tertium Comparationis* se indicaban al menos siete situaciones a comparar en las cuales el DL N.º 555 violentaba el principio de igualdad jurídica, al imponer condiciones a los candidatos no partidarios, desproporcionadamente más difíciles de cumplir que las de los candidatos de los partidos políticos.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

El efecto de la cortina de humo funcionó y la Asamblea mantuvo el debate sobre las candidaturas no partidarias, mientras preparaba el DL N.° 635 que era el que realmente les importaba, pues les permitía colocar la bandera del partido en la papeleta de votación. Dicho decreto fue enviado al Presidente de la República para su sanción de ley y posterior publicación en el Diario Oficial. El Presidente consideró inconstitucionales las disposiciones de dicho decreto y, ejerciendo su derecho constitucional, lo vetó en los términos siguientes:

> La regulación establecida en el Decreto de reforma al Código Electoral suscita algunos cuestionamientos de índole constitucional, pues aunque la regulación ha sido modificada en algunos aspectos, los efectos, en gran parte de los casos regulados, parecen ser los mismos que se daban en el sistema de listas cerradas bloqueadas. Para el caso, cuando existan más votos marcados por los candidatos individuales que por la bandera del partido o coalición, el mecanismo de distribución de los votos del partido, de manera equitativa, podría llevar a una disposición de la libertad del electorado, pues podría acarrear, incluso, que se descarten candidatos que han ganado más votos individuales, por el hecho de encontrarse en posiciones inferiores en la lista propuesta por los partidos políticos, pues los votos se distribuyen equitativamente a los candidatos, en el orden propuesto hasta donde alcancen.
>
> En el segundo caso, es más evidente la distorsión de la voluntad de los electores, pues a pesar de existir una preferencia clara sobre algunos candidatos individualmente considerados, el solo hecho que sean más los votos de la bandera del partido o coalición, lleva a asignar los escaños en el orden propuesto en las listas, dejando de lado la voluntad del electorado, al suponer que una marca en la bandera o en más de un candidato implica la aceptación de la planilla en el orden propuesto por el partido político.

Hubo mucho forcejeo después del veto presidencial, así como la aplicación del recurso del *do ut des* entre el Presidente y la Asamblea, hasta que se arribó a una redacción de consenso mediante la cual los partidos conservarían en la boleta o papeleta, la bandera como opción de voto junto al de los rostros de los candidatos, tanto partidarios como no partidarios, agregando el criterio de las preeminencias al momento de contar los votos emitidos. De esa manera surgió del Decreto Legislativo N.° 758 publicado en el Diario Oficial número 120 Tomo 391 de fecha martes 28 de junio de 2011, que no obstante contener los mismos conceptos básicos del DL N.° 635, esta vez el Presidente no lo vetó sino que lo sancionó enviándolo al Diario Oficial para su publicación y vigencia.

Esta era la jugada maestra de la Asamblea Legislativa. Primero, había desgastado y agotado a la opinión pública con el debate sobre el DL N.° 555 de las candidaturas no partidarias; segundo, había logrado hacer pasar este decreto en Casa Presidencial, no obstante el veto anterior al DL N.° 635; y, finalmente,

tenía acorralada a la Sala de lo Constitucional acusándola de entorpecer el proceso electoral *ad portas* y poner en riesgo las elecciones del 11 de marzo de 2012 si seguía fallando en temas electorales.

La Sala puso su barba en remojo, aun a sabiendas de que lo más probable era que no se resolviera una nueva demanda antes del 11 de noviembre, fecha en que según el Código Electoral el TSE debería convocar oficialmente a las elecciones. Cuatro meses antes del día de los comicios, el 30 de julio de 2011, se presentó la nueva demanda contra el DL N.° 758 la cual sostuvo que votar por banderas no afecta el carácter directo del voto. Como era de esperar, la Sala no la resolvió hasta después de las elecciones.[11]

Finalmente, y como epílogo de esta tragicomedia jurídico política, la Asamblea Legislativa emitió dos últimos decretos el 30 de noviembre de 2011, el DL N.° 739 y el DL N.° 740. Con estos selló de manera definitiva la forma de elegir a los candidatos a diputados y el procedimiento para contar los votos emitidos y asignar los escaños, privilegiando sin duda las listas presentadas por los partidos políticos que serían la opción válida, por quienes en lugar de marcar por la persona, marcarán sobre la bandera.

6. Lecciones aprendidas

Como en toda batalla política, esta lucha nos deja el sabor de que ni todo se ha ganado ni todo se ha perdido. El cuerpo electoral que se expresó el 11 de marzo de 2012 dio la mejor lección de civismo y sabiduría. No obstante ser la primera vez que se implementaba este sistema y la deficiente campaña de educación cívica en torno a ella que realizó el TSE, la mayor parte del electorado votó por rostros, no por banderas.

A pesar de la intensa campaña del FMLN de que se votara por banderas, hubo señales claras de que su militancia no siguió ciegamente sus instrucciones. Así, en el departamento de San Salvador, el candidato número 1 que era su Secretario General, fue relegado a un tercer lugar, y una candidata que iba en la lista en una posición que según la cúpula no saldría electa, subió a las primeras

[11] Extraoficialmente he sabido que, a criterio de algunos magistrados de la Sala, el votar por banderas no significa votar por compromisarios como los delegados que se eligen en el Colegio Electoral de los Estados Unidos; por tanto, debe entenderse como voto directo. Tesis que desde luego no comparto.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

posiciones. Lo mismo pasó en ARENA, el partido de oposición que vio saltar a una candidata de una posición perdedora al primer lugar y sacar más votos que el mismo partido en su conjunto. Igual caso el del candidato que iba en el último lugar, sin ninguna posibilidad matemática de ganar en el viejo sistema, salió electo gracias al voto que sobre su persona expresaron los electores.

Lo anterior nos indica que los argumentos usados por la partidocracia de que el pueblo no estaba preparado para un sistema de votación complejo, fue un mito que se derrumbó solo. Por otra parte, nos deja de lección que la lucha cívica por democratizar y modernizar el sistema debe continuar, sea por los canales institucionales a disposición, como en este caso la jurisdicción constitucional o por otros mecanismos legales.

La mala noticia es que las cúpulas de algunos partidos no entendieron la lección y están afirmando que van a dar marcha atrás volviendo al sistema anterior. Lo sostienen afirmando que los decretos que regularon la participación de los candidatos no partidarios (DL N.° 555) y el voto por rostros (DL N.° 758) son decretos transitorios que solo tenían vigencia para la elección de este año.

No comparto esa idea, pues si ambos decretos eran transitorios, lo que procede es una reforma permanente en el Código Electoral para regular ambas situaciones en futuros procesos electorales. Lo que no podrá hacer la Asamblea Legislativa es ignorar o no cumplir la sentencia 61-2009 del 29 de julio de 2010, pues como dijimos en líneas anteriores esa sentencia es *erga omnes*, por lo tanto, de universal y obligatorio cumplimiento.

Algo que sí podrían hacer si se logran reunir los dos tercios de la Asamblea Legislativa, es ratificar la reforma espuria que aprobaron la noche del 28 de julio de 2010 mediante la cual modificaron el art. 126.° de la Constitución e impusieron la obligación de pertenecer a un partido político a quienes deseen postularse como candidatos a Diputados. Pero ello no es su prioridad. Ya lo dije en repetidas ocasiones, los candidatos no partidarios no son ni serán jamás una real amenaza para los partidos políticos, la prueba es que en las elecciones del 11 de marzo ninguno salió electo. Y repito también, el verdadero temor es a las listas abiertas y desbloqueadas, al voto directo del elector, al ejercicio de soberanía del pueblo. Y ese tema no tiene marcha atrás... al menos en el futuro inmediato.

[Sobre el autor]

Félix Ulloa

Salvadoreño. Doctor en Derecho y Licenciado en Ciencias Jurídicas. Ex Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. Presidente Honorario del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador. Nominado «Abogado del Año 2012», por la Asociación de Abogados de El Salvador. Ha publicado en España, Francia Estados Unidos, América Latina y el Caribe. Entre sus obras están: *El dinero y la democracia, Pensamiento democrático, Haiti two hundred years of Elections and Constitutions, Le systeme electoral des Etat Unis, La utopía continua*, así como numerosos ensayos y artículos en revistas especializadas y periódicos de varios países.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Los partidos políticos y sus límites en el régimen democrático peruano: el caso MOVADEF*

César Landa
<clanda@pucp.edu.pe>
Profesor de Derecho Constitucional
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] En el Perú existe una falencia estructural en el sistema de partidos, a pesar de su participación en las elecciones periódicas. Los partidos han quedado convertidos en maquinarias electorales, debido a que como organizaciones políticas han sido desmovilizadas, desideologizadas y contaminadas por grupos de presión. Por eso, el estudio del rol y los límites al sistema de los partidos políticos debe reconducirse en el marco de las normas constitucionales y legales. Por cuanto, sin partidos democráticos sometidos a las normas jurídicas no hay Estado de Derecho. En este caso se analiza la solicitud de reconocimiento del «Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales» (MOVADEF) como una organización política peruana.

[Palabras clave] Partidos políticos, Democracia representativa, Perú, Movimiento por Amnistía y Derechos Fundamentales (MOVADEF).

[Title] Political Parties and its Limits in the Peruvian Democratic Regime: The Case of MOVADEF.

[Abstract] There is in Peru a structural lack in the party system, despite their participation in periodic elections. Parties have been transformed into electoral machines because as political organizations they have been demobilized, deideologized and polluted by pressure groups. This is why the study of the role and the limits of the political party system needs to be reconducted towards the frame of constitutional and legal norms. Without political parties submitted to the legal norms there is no rule of law. In this case this article analyzes the recognition solicitude from the «Movimiento por Amnistía y de Derechos Fundamentales (MOVADEF)» as a Peruvian political organization.

[Keyword] Elections 19th Century, Cadiz Constitution, Political Culture, Lima, Cusco, Constitutionalism.

LANDA, César. «Los partidos políticos y sus límites en el régimen democrático peruano: el caso MOVADEF». En: ELECCIONES, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.° 12, pp. 195-233.

[Recibido] 01/06/12 & [Aceptado] 30/09/12

* Una versión del presente artículo ha sido publicada en la Revista Jurídica Thomson Reuters, año 0, N.º 0, diciembre 2012.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Introducción

Si en la actualidad la democracia solamente puede existir en el marco de un sistema de partidos políticos, paradójicamente estos se han convertido en un riesgo para el régimen democrático peruano. Ello en la medida que existe una falencia estructural en el sistema de partidos, a pesar de su participación en las elecciones periódicas, durante los períodos de alternancia electoral en el poder. Así, en la historia política contemporánea no existe un sistema de partidos políticos estable y consolidado, que lidere y conduzca a la opinión pública, más allá de las batallas electorales.

Los partidos han quedado convertidos en maquinarias electorales, debido a que, como organizaciones políticas, han sido desmovilizadas, desideologizadas y contaminadas por grupos de presión, como los gremios empresariales, los medios de comunicación, las Fuerzas Armadas, la Iglesia, así como, en menor medida por los gremios laborales y la presión de la opinión pública y social. Sin embargo, lo dramático del actual proceso político peruano es que los partidos políticos, durante las campañas electorales, parecen haber sido penetrados por personajes investigados por el delito de tráfico ilícito de drogas.[1]

Por eso, el estudio del rol y los límites al sistema de los partidos políticos debe reconducirse en el marco de las normas constitucionales y legales. Por cuanto, sin partidos democráticos sometidos a las normas jurídicas no hay Estado de Derecho, ni hay Estado de Derecho que puede desarrollarse sin un sistema de partidos políticos respetuoso del orden jurídico.

1. El rol constitucional de los partidos políticos y sus responsabilidades legales

1.1 La constitucionalización de los partidos políticos

Al analizar el rol constitucional de los partidos políticos en el Estado democrático, es ineludible mencionar su proceso de constitucionalización en razón de su vinculación con el pluralismo y la libertad de expresión del pensamiento

[1] Cfr. «García devolvió al abogado Abanto US$ 5 mil que aportó en campaña 2006. Recordó que su gobierno lucha enérgicamente contra el narcotráfico». *El Comercio*, edición del domingo 13 de febrero de 2011; asimismo, la candidata presidencial Keiko Fujimori fue denunciada el año 2011 por haber aceptado 10.000 dólares americanos de personas vinculadas al narcotráfico. Véase «Keiko recibió $10, mil de familia que sigue procesada por lavado», *La Republica*, edición del martes 22 de febrero de 2011.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

en una sociedad democrática. Muchos autores, al describir el origen de los partidos, señalan que por largo tiempo fueron considerados como «facciones» (Duverger 1976: 23),[2] desde una acepción peyorativa del término, para posteriormente ser reconocidos en diversos ordenamientos jurídicos.

En ese sentido, los cambios suscitados en la realidad política, como la adopción del sufragio universal, las prerrogativas parlamentarias y el advenimiento del régimen democrático en muchos países (Oberreuter 1995: 26), trajo consigo que los partidos políticos dejaran de ser considerados como asociaciones que respondían únicamente a intereses de grupo.[3] Entonces pasaron a ser concebidos como instituciones encargadas de promover, además, el sistema político electoral de representación e integración, que devendría en la concurrencia para la formación y expresión de la voluntad popular.

Por ello, es indudable la importancia que presentan los partidos políticos en esos momentos de transformación del Estado de Derecho, entre la primera y la segunda guerra mundial; pues, se afirma que la configuración de la democracia tiene que ver con la posición jurídica y la condición fáctica de los partidos políticos (Kelsen 1977: 37),[4] en la cual se vincula el funcionamiento de la democracia con la necesaria presencia de una pluralidad de partidos políticos.[5]

Así, para efectos de reconocer el proceso democrático durante el periodo posterior de la segunda guerra mundial y las experiencias bélicas vividas, cabe precisar que muchos países comenzaron a recomponer las bases y los fundamentos de sus sistemas político-democráticos; sobre todo luego de la barbarie del Partido Nacional Socialista nazi en Alemania y del Partido Fascista en Italia o del establecimiento del gobierno de un solo partido, como el del Partido Comunista en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La reacción

2 Duverger refiere que se llamaba igualmente «partidos» a las facciones que dividían a las repúblicas antiguas, a los clanes, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censitarias de las monarquías constitucionales, entre otros. Pues hasta 1850 ningún país, a excepción de Estados Unidos, conocía los partidos políticos en el sentido moderno de la palabra y solo a partir de 1950 los partidos empezaron a funcionar en la mayoría de naciones europeas.

3 Al respecto, en el caso alemán, significó la evolución hacia una democracia parlamentaria, con la aprobación de la Ley Fundamental y con ello la aparición de los partidos políticos, que le sucedió a una dictadura antipluralismo, antiparlamentaria y antipartidaria.

4 Al respecto, Kelsen sostiene que solo por dolo o por confusión puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos.

5 Grimm, Dieter citado por De la Vega 2012.

democrática, sobre la base del renovado Derecho Constitucional de mediados del siglo xx, produjo la adopción de postulados neoiusnaturalistas como el «derecho justo»; con una clara orientación hacia valores democráticos y principios jurídicos, y con ello el alejamiento de posturas positivistas que caracterizaron aquellos momentos históricos deshumanizantes.

En ese sentido, el reconocimiento de los partidos políticos por el Derecho Constitucional evidenció, desde el punto de vista político, la repulsa de aquellos regímenes antidemocráticos que los habían eliminado o ilegalizado del escenario político o de aquellos que habían monopolizado la representación a través de un solo partido. Desde el punto de vista jurídico, se dio la concretización de la libertad de pensamiento y del derecho de asociación para un fin establecido, pero dotado de ciertos «privilegios» (objetivación de un derecho público subjetivo) y como elemento fundamental e integrante del sistema jurídico-político democrático (García-Pelayo 1986: 49-50). Evidentemente, dicho proceso evolutivo fue complejo y la relación del Estado con los partidos políticos fue pasando por diversas etapas, como señala Triepel (cfr. Landa 1990: 105-106):

Primera, del combate o de oposición del Estado hacia los partidos políticos (*Bekampfung*), etapa en la cual la ley proscribía a los colectivos políticos-partidarios, pues el ciudadano era el único sujeto de la praxis política, tal como se introdujo en Francia con la famosa Ley Chapelier de 1791, que en su artículo 1 señalaba: «Siendo una de las bases de la Constitución francesa la abolición de toda clase de corporaciones de ciudadanos del mismo estado o profesión, queda prohibido restablecerlas de hecho, bajo cualquier pretexto y en cualquier forma» (De Vega 1977: 22).

Segunda, período donde el Estado ignoraba a los partidos (*Ignorierung*), pues no aparecen en los textos constitucionales ni legales debido a una postura filosófica del Estado liberal, en la que no se admiten cuerpos intermedios entre el ciudadano y el Estado; es decir, se negaría la separación entre el Estado y la sociedad civil, aunque ya no se los reprimía o prohibía (De Vega 1977: 7-26).[6]

[6] Pedro De Vega refiere que cuando la situación empezó a hacerse insostenible para la propia coherencia interna del ordenamiento jurídico burgués, empezaron a aparecer lenta e indirectamente las primeras referencias legales. Así se explica que las primeras normas legales que mencionan a los partidos políticos desde una perspectiva jurídico-política, al margen de su condición de asociaciones privadas, sean las normas de derecho electoral y del derecho parlamentario.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Tercera, de legalización de los partidos políticos (*Legalisierung*), en la cual se empieza a ponderar y reconocer el rol de estas agrupaciones a fin de evitar que rebase la realidad política a la jurídica, en una etapa de crecimiento de la cuestión social y expansión del derecho de sufragio hacia los obreros y campesinos, así como de demandas del sufragio femenino. De este modo, se dictan leyes electorales y de reglamento de los Parlamentos, en las cuales se reconoce a los partidos políticos.

Cuarta, de incorporación de los partidos políticos a la Constitución (*Inkorporierung*), lo que sirvió como un mecanismo de integración de los partidos políticos a las actividades del Estado. Entonces se les asigna funciones constitucionales que en la praxis venían desarrollando; pero que, a su vez, tenían como propósito someterlos a los controles de la democracia parlamentaria (García Pelayo 1986: 49).[7] Cabe anotar, que esta fase de incorporación no alude solamente a un cambio en el rango de la norma reguladora, sino que introduce en el ordenamiento jurídico las consecuencias del ejercicio de la libertad de pensamiento y del derecho de asociación, traducidas en las funciones asignadas al fenómeno partidista, separándolo del derecho de creación (Tajadura 2004: 224).[8]

Los cambios que se produjeron en la relación entre el Estado y los partidos políticos se debieron a causas que se traducen, por un lado, en razones históricas —como afirma R. Pelloux— pues muchos movimientos y partidos políticos habían intervenido decisivamente en la recreación o transformación de los nuevos Estados, que surgieron en aquellas épocas. Por otra parte, en razones doctrinales, porque como resultado de ese proceso de reconstrucción de la vida pública de los países destruidos por la guerra se implantó en la mayoría de ellos la adopción del sistema de representación proporcional; y, con ello, la existencia de un pluripartidismo o bipartidismo disciplinado y organizado bajo la tendencia de convertir en norma o proceso jurídico lo que era proceso político (llamado racionalización del poder) —De Vega 1977: 300-301, 329-330.

---

7 García Pelayo manifiesta que en todas las Constituciones se trata de otorgar reconocimiento jurídico constitucional a algo ya preexistente en la praxis política. Cfr. asimismo, Oberreuter 1995: 32-34; este autor también refiere el largo proceso al interior de la Asamblea Constituyente alemana y de los grupos de gobierno en reconocer a los partidos políticos, que con su incorporación en la Constitución, dejaron atrás el anterior dualismo constitucional de Estado y sociedad y quedó establecido el rol de los partidos políticos a la luz de la nueva teoría constitucional, como mediadores y formadores de la legitimidad democrática.

8 Javier Tajadura (2004) señala que, después de la segunda guerra mundial, el reconocimiento jurídico de los partidos políticos por parte de los ordenamientos estatales alcanzó su máximo nivel, puesto que fueron objeto de una regulación específica tanto en los textos constitucionales como en las leyes que los desarrollan.

En América Latina, durante el siglo XIX, el origen y desarrollo de los partidos políticos estuvo supeditado, en buena medida, al proceso evolutivo de la formación del Estado de Derecho, ralentizado debido a la fuerte presencia del caudillismo militar en confluencia con las oligarquías y otras fuerzas tradicionales. Inicialmente, estas consideraron a los partidos políticos como inexistentes o débiles en tanto organizaciones sociales permanentes y democráticas (Paoli 2002).[9]

No obstante, durante el siglo XX y a lo largo del proceso de democratización del Estado de Derecho se evidencia no solamente el reconocimiento legal de los partidos políticos, sino, en mayor o menor medida, su incorporación en las Cartas fundamentales; ello con límites para su creación y en sus actividades, así como sujetos a controles judiciales (Sánchez 1977: 242).[10] En esa perspectiva, como señala Lucas Verdú, el régimen de partidos políticos se encuentra frente a dos principios jurídicos: el de *constitucionalización* de los partidos, que se fundamenta en la atribución de funciones constitucionalmente relevantes, y el de *constitucionalidad* que se centra en las limitaciones que los partidos advierten en el ejercicio de sus funciones (cfr. Tajadura 2004: 225, 223-249).

En ese orden de ideas podemos sostener que el principio de constitucionalidad continuó en desarrollo, pues si bien es cierto que implicó el reconocimiento formal de los partidos políticos, la afirmación alude al conjunto de formas y procedimientos de expansión, transformación y control de sus actividades, por tanto a la aplicación de las limitaciones y controles sobre el ejercicio de sus deberes y derechos.

1.2 La posición de los partidos políticos en la Constitución y leyes peruanas

Como se ha mencionado en líneas precedentes, el proceso de incorporación de los partidos como sujetos de derecho en los textos constitucionales significó que, en varios países, se desarrollaran leyes que los normaran. Estas, en algunos

9 El autor Francisco Paoli (2002), citando a Ruiz Massieu, apunta que en América Latina dicho proceso se inició con el texto uruguayo, inspirado en el pensamiento de Batle y se intensificó en la segunda posguerra mundial.

10 Luis Sánchez señala que en el proceso democrático español, el Real Decreto Ley de 18 de marzo de 1977 sobre Normas Electorales, reconoce a los partidos como un elemento del régimen constitucional y como un factor que domina los procesos electorales; no obstante, solo en algunos artículos de la ley (artículo 37.° y 46.°) se les menciona como «partidos» y en la mayoría como asociaciones o federaciones políticas.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

casos más laxas que en otros, regularon el régimen jurídico, las funciones, procedimientos de constitución, financiamiento público, privado o mixto, regulación de su actuación (la democracia interna), entre otros aspectos relevantes de la dinámica de los partidos políticos.

En el Perú, la existencia de los partidos políticos data desde antes de su reconocimiento legal. Así, la primera organización que se formó sobre la base de un programa político liberal, y que tuvo como pretensión influir en la opinión pública directamente, a través de una plataforma liberal y de un órgano periodístico propio, fue el llamado Club Progresista. Este ha sido considerado como el primer embrión de partido político en la historia peruana, fundado durante el proceso electoral de 1851 (Távara 1951: 264), donde la coyuntura electoral de ese entonces (1849-1851) se percibió especialmente relevante; por un lado, por tratarse de una primera elección donde participaban organizaciones y clubes electorales, y, del otro, por la notoriedad y términos en que se llevó a cabo el debate político (Loayza 2005).

No obstante, se considera que la vida política partidaria recién se inicia una vez consolidado el Perú a escala nacional, después de superadas las guerras civiles internas; esto es con la fundación del Partido Civil de Manuel Pardo y Lavalle (1871) y su asunción al poder en 1872, la creación del Partido Constitucional del general Andrés Avelino Cáceres (1882) y del Partido Demócrata de Nicolás de Piérola (1884), entre otros. Si bien durante los inicios del siglo xx hubo partidos de exclusiva actuación electoral, es recién en la segunda década de ese siglo que se fundaron los partidos populares, como el Partido Aprista Peruano en 1924, el Partido Socialista en 1928 y el Partido Comunista Peruano en 1929; así como el partido fascista Unión Revolucionaria en 1931.

Es solo mediante la Ley de Elecciones del 20 de noviembre de 1896 que se reconoció en el ámbito legal la existencia y la participación de los partidos políticos en la vida electoral del país, a través de la composición y funcionamiento de la Junta Electoral Nacional que se creó para administrar las elecciones (Panizo 1999).[11] Sin embargo, constitucionalmente los partidos políticos recién

[11] «Artículo 17.º.- Cada uno de los partidos existentes en la República tendrá derecho de designar un adjunto, con voz pero sin voto, que asista a las deliberaciones de la Junta.
Artículo 18.º.- Los partidos políticos, para tener derecho de enviar sus delegados a la Junta Nacional, deben tener existencia en la República, programa definido y jefe conocido, individual o colectivo».

fueron reconocidos por primera vez en la Constitución de 1933, durante el gobierno oligárquico del dictador general Sánchez Cerro, sin un tratamiento jurídico especial salvo para constitucionalizar una prohibición autoritaria a los partidos políticos populares emergentes. Así, el artículo 53.° se señalaba que: «El Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de organización internacional. Los que pertenezcan a ellos no pueden desempeñar ninguna función pública».

En ese contexto, el gobierno dictatorial de Sánchez Cerro produjo la ilegalización de partidos como la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), el Partido Socialista y el Partido Comunista. Los dos primeros, a pesar de tener representantes en el Congreso Constituyente, no solo fueron ilegalizados sino que sus congresistas fueron detenidos y algunos expulsados del país, atribuyéndoles la calidad de organizaciones internacionales para excluirlos de la participación política durante las elecciones de 1931, 1936, 1939 y 1945 (Contreras & Cueto 2004: 263). En dicho período, entre 1930 y 1933, si bien las elecciones que se llevaron a cabo no cumplieron con los requisitos de la pluralidad ideológica para ser democráticas, en cambio sí sirvieron para resolver los conflictos entre las élites dominantes bajo la égida de los militares. Además, también pusieron en evidencia profundas fracturas del pacto social oligárquico que había regido desde finales del siglo XIX (Sobrevilla 2011: 24).

Recién con la aprobación de la democrática Constitución de 1979, producto de la confluencia de los partidos ideológicamente pluralistas —Partido Aprista Peruano, Partido Popular Cristiano y los partidos de la izquierda— en una Asamblea Constituyente (1978-1979), se abordó por vez primera las funciones de los partidos políticos. En este sentido, se puso de relieve el rol de estas agrupaciones dentro del marco constitucional y democrático, enfatizando su hegemonía constitucional respecto a sus fines; así, se estableció que eran instrumentos fundamentales de la participación política de la ciudadanía y constituían medios de canalización de las ofertas programáticas, con la presentación de

«Artículo 55.º.- Los partidos políticos debidamente organizados tienen derecho de nombrar adjuntos con voz, pero sin voto».
«Artículo 103.º.- Los partidos políticos tienen derecho de pedir a cualquiera de las Juntas Electorales, la admisión de un adjunto, que presencie sus actos, los cuales tendrán voz, pero no voto, en las deliberaciones de las Juntas; pero sí firmarán las actas, pudiendo exigir que en ellas se haga constar cualesquiera circunstancias que hubiesen ocurrido y que tengan relación con los intereses que representan».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

candidaturas durante los procesos electorales. Igualmente, se explicitó que si bien los partidos políticos gozaban de libertad de asociación y de actuación pública, estas se realizaban con respeto a la Constitución y a las leyes.[12]

La Constitución consagraba como una cláusula pétrea las garantías para el ejercicio de los derechos políticos a través de los partidos, regulando en el artículo 64.° de la Constitución, lo siguiente: «Se declara nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación». La identidad que formula el poder constituyente entre la democracia constitucional y los partidos políticos configura uno de los supuestos del establecimiento de un modelo de democracia militante, en la cual el voto no solo es un derecho, sino también una obligación. Si bien, dichos artículos se repiten en la Constitución de 1993, lo hacen con una omisión, esto es, sin hacer alusión a los partidos políticos; así, en su artículo 31.º, solo se dispone que: «[...] es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos».

Cabe recordar que la Constitución de 1993 fue el producto jurídico-político del autogolpe de Estado de Alberto Fujimori, en el que asumió un gobierno de facto en contra de la Constitución de 1979 y de los partidos que la fundaron. Por eso, en la actual Constitución se reduce el rol de los partidos políticos al regular a las organizaciones políticas como género, donde movimientos o alianzas forman las instituciones que expresan el derecho fundamental de participación política, establecido en su artículo 2.º, inciso 17 y expresamente en el artículo 35.° de la Constitución. Así, se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar y asociarse a través de tales organizaciones políticas.[13]

---

12 «Artículo 68.º.- Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. *Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley*. Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos. Artículo 69.°.- Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Para postular candidatos las agrupaciones no partidarias deben cumplir con los requisitos de ley. Artículo 70.°.- El Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad, con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores. Artículo 71.°.- Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado». (Resaltado nuestro.)

13 Artículo 2.°, inciso 17.- «[...] Toda persona tiene derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen conforme a ley, los derechos de elección, remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum. [...]
Artículo 35.°.- [...] Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos, alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación

De esta manera, el artículo 35.º de la Constitución de 1993 ha sustituido la institución de los partidos políticos por el de las organizaciones políticas, dentro de las cuales se identifican, por un lado, a los partidos como instituciones portadoras y canalizadoras del rol de intermediación política y con personería jurídica a través de su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones (JNE); y, por otra parte, a los llamados movimientos y alianzas, referidos según la Ley de Partidos Políticos N.º 28094, cuyo alcance está limitado por la posibilidad de inscribir candidaturas para elecciones nacionales, regionales y municipales.[14]

En ese sentido, se puede sostener que se ha generado una suerte de competencia desleal en los comicios del ámbito subnacional (elecciones regionales y municipales). Así, a los movimientos y alianzas no les es exigible legalmente el cumplimiento de ciertos deberes como la rendición de cuentas, las normas de democracia interna, financiamiento partidario y la estipulación de una regulación de sanciones, como a los partidos políticos.[15]

Igualmente, se reguló a las llamadas alianzas electorales, las que consisten en la unión temporal de dos o más organizaciones políticas, entre partidos y movimientos, que tienen el derecho de presentar candidaturas comunes para participar en las elecciones regionales y municipales; o, también a la alianza entre movimientos regionales dentro de la jurisdicción donde desarrollan sus actividades. Estos conglomerados con fines electorales deben estar debidamente inscritos, bajo una denominación común, en el ROP.

Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que los partidos políticos siempre se han negado a ser regulados por la ley; por eso, solo durante la transición democrática, después de la caída de la dictadura de Fujimori, se produjo un proceso de mutación democrática y constitucional en virtud del cual recién

y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica. La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general. [...]».

14 La Resolución N.º 123-2012-JNE, de fecha 5 de marzo de 2012, que aprueba el Reglamento de Registro de Organizaciones Políticas, distingue a las organizaciones políticas en partidos políticos, movimientos regionales y organizaciones políticas locales provinciales y distritales.

15 Mediante Ley N.º 29490, con fecha 25 de diciembre de 2009, se modificó la Ley de Partidos Políticos, reconociendo con mayor desarrollo a los movimientos regionales en el marco regulatorio de la citada ley.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

pudo dictarse la Ley de Partidos Políticos N.° 28094 (LPP) el año 2003,[16] con el otorgamiento de un plazo de adecuación de los mismos hasta el año 2005. La LPP tuvo como finalidad fortalecer y alentar un sistema de partidos, sin que por ello en la actualidad se haya logrado dicho objetivo. Ello debido a la debilidad estructural en la formación de las ideologías políticas o el desplazamiento del quehacer político al quehacer de los poderes económico y mediático. En la citada ley, los partidos políticos fueron configurados como sujetos de derechos y obligaciones, bajo principios de libertad de creación y funcionamiento, así como de sujeción a la Constitución y las leyes. Se regularon principalmente aspectos como su definición y fines, presupuestos de inscripción, el financiamiento de los partidos políticos, democracia interna y el acceso gratuito a los medios de comunicación, entre los más relevantes.

Finalmente, lo relevante del proceso de constitucionalización de los partidos políticos fue su reconocimiento como instituciones esenciales de la democracia. En cuanto tal, la democracia constitucional es el punto de partida y también el límite para el reconocimiento, funcionamiento y disolución de los partidos políticos.

1.3 La regulación en el sistema universal e interamericano de protección de derechos humanos

Los partidos políticos, de conformidad con lo estipulado en la Ley de Partidos Políticos, Ley N.° 28094, se configuran para «contribuir y asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático, preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos», consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado y demás fines que la ley establece.[17]

16 A diferencia de la Ley Orgánica de Elecciones Ley N.° 26859 (1997), dicha norma regula aspectos relacionados a los requisitos para la inscripción de las organizaciones políticas, verificación de las adherencias, alianzas de partidos, pero se advierte, sin contar con un tratamiento integral que asuma a los partidos políticos como instituciones que configuran la representación política, no obstante insuficiente para la regulación más integral.

17 Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.° de la Ley de Partidos Políticos N.° 28094, corresponde a estos formular sus idearios, planes y programas que reflejen sus propuestas para el desarrollo nacional, según su visión de país; representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública; contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática, que permita formar ciudadanos capacitados para asumir funciones públicas; participar en procesos electorales; contribuir a la gobernabilidad del país; realizar actividades de cooperación y proyección social; las demás que sean compatibles con sus fines y que se encuentren dentro del marco normativo establecido por dicha ley.

En ese sentido, el Estado peruano, como parte del sistema universal e interamericano de protección de derechos humanos, se adscribe a lo establecido en materia de derecho a asociación, a lo contemplado en instrumentos internacionales. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala, en los incisos 2 y 3 del artículo 16.º, lo siguiente:

> [...] El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
> [...] Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre el derecho de asociación establece, en el inciso 2 del artículo 22.º, que:

> [...] El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Respecto a la libertad de pensamiento y expresión, la Convención Americana de Derechos Humanos ha establecido en su artículo 13.º que:

> 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Asimismo, la Convención en el mismo artículo 13.º señala lo siguiente:

> 5. Está prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19.º, aun cuando no menciona expresamente la libertad de pensamiento, aclara que: «nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones» y en el mismo articulado, se garantiza la libertad de expresión cuyas restricciones se encuentran limitadas en función del aseguramiento del respeto a los dere-

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

chos o a la reputación de los demás y a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública, así como la prohibición a la apología al odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

En tal sentido, es necesario anotar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentenciado en el caso *Yatama contra Nicaragua*, que:

> Los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana. En ese sentido, el artículo de dicho Tratado establece que el ejercicio del derecho a asociarse libremente sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden jurídico o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.[18]

En consecuencia, la protección internacional de los derechos a la libertad de pensamiento y asociación, constituyen parámetros para el reconocimiento de los partidos políticos insertos no en cualquier sistema político, sino en un sistema político democrático. De esta manera, los partidos deber tener un ideario, programa y acción política conforme a los valores democráticos y constitucionales.

1.4 La naturaleza jurídica de los partidos políticos

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos, como resultado de las teorías constitucionales de la segunda posguerra, ha establecido su rol de mediación entre la sociedad y el Estado. Ello evidencia, también desde el punto de vista teórico, la dificultad en su caracterización jurídica; por cuanto el proceso de legitimación no solo se conforma con la voluntad popular o con la representación popular, sino que se extiende a la dirección del Estado, pues de ganar las elecciones limpiamente deberán ocupar los cargos públicos, con su personal político y/o técnico de confianza, para implementar su programa de gobierno.[19]

En particular, la naturaleza jurídica de los partidos políticos ha sido debatida en función de tres corrientes; bien sea considerado el partido como un

---

18 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Comunidad Yatama vs. Nicaragua. Sentencia del 23 de junio de 2005, párrafo 216.

19 Grimm citado De la Vega 2004.

órgano del Estado, como una asociación de derecho privado[20] o desde una posición intermedia o mixta que configura la naturaleza de los partidos como asociaciones de derecho privado, pero con funciones públicas de relevancia constitucional (Nogueira 2005: 313).[21]

En ese sentido, a partir de la definición desarrollada por la Ley de Partidos Políticos n.° 28094,[22] se pueden identificar algunos elementos que suscriben esta última posición. Así, por un lado, se les reconoce como asociaciones de ciudadanos de derecho privado, al amparo del principio de la autonomía de la voluntad en su creación, derivado del ejercicio de la libertad de asociación. En tal sentido, no podrían ser considerados como órganos constitucionales, ni tampoco como meras asociaciones o clubes de ciudadanos. Por otro lado, su carácter fundamental como expresión del pluralismo democrático, en virtud de la concurrencia en el proceso de formación y expresión de la voluntad popular (Ramírez 1994: 20),[23] a través de sus funciones de relevancia pública, se concretan con la presentación de candidaturas en las contiendas electorales, tal como se estableció en la Resolución n.° 288-2006-jne, publicada el 10 de marzo de 2006, que reza así:

20 Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.° 4241-2004-AA/TC, FJ 5. En efecto, el derecho a participar se basa previamente en el derecho a la libertad de asociación y en el marco de las libertades positivas y negativas expresadas en las dimensiones que presenta dicho derecho. Se expresa, así, como la libertad de cualquier persona de asociarse (faz positiva); la facultad de no obligar o permanecer ni pertenecer a alguna asociación (faz negativa); la facultad de autoorganización, que implica la posibilidad de que la asociación pueda dotarse de su propia organización y con ello la prohibición de afectar la autonomía normativa, administrativa y potestad sancionadora del ente asociativo. Asimismo, las facultades de los asociados, individualmente considerados respecto de la asociación propiamente dicha, que se traduce en la prohibición de ser excluido de la condición de asociado y de gozar de los derechos derivados de la condición de miembro de una asociación.

21 Al respecto, para Nogueira (2005) el partido político es una «asociación voluntaria y permanente de ciudadanos», que, sustentando unos mismos principios o concepción sobre el quehacer social, participan activamente en la formación de la voluntad política estatal. Asimismo, el partido político busca acceder al poder gubernamental a través del apoyo popular obtenido para sus candidatos en elecciones competitivas y en su participación en la toma de decisiones que adopten directamente los ciudadanos en referéndum o plebiscitos, fortaleciendo el sistema democrático de gobierno.

22 «Artículo 1.º.- Definición. Los partidos políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a los procesos electorales. Son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático. Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto es participar por medios lícitos, democráticamente, en los asuntos públicos del país dentro del marco de la Constitución Política del Estado y de la presente ley. La denominación "partido" se reserva a los reconocidos como tales por el Registro de Organizaciones Políticas. Salvo disposición legal distinta, sólo éstos gozan de las prerrogativas y derechos establecidos en la presente ley».

23 A juicio de Ramírez (1994), se trata de que los partidos políticos estén para lo que tienen que estar; ello es canalizar la expresión de opiniones y pareceres políticos, socializar políticamente en democracia y, sobre todo, constituir piezas insustituibles en la organización y funcionamiento del sufragio popular.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> Que, el ejercicio individual de una candidatura al Congreso de la República, contraviene la naturaleza de la elección de este poder del Estado, cuyas candidaturas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 90.° de la Carta Política, son por lista y siendo una elección pluripersonal corresponde aplicar el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo 187.° de la Constitución, el mismo que sería inviable en candidaturas individuales que son afines a sistemas electorales mayoritarios con circunscripciones uninominales. (JNE 2007: 151)

Igualmente, otro aspecto fundamental es que no solo conforman la voluntad popular, sino que colaboran desde su posición en los órganos del Estado (forman voluntad estatal) y en definitiva a su legitimación democrática, expresada en el principio democrático en el Estado Social y de Derecho. Así prescribe el Tribunal Constitucional en sus fundamentos 12 y 13 de la Sentencia 0030-2005-PI/TC:

> [...] los partidos políticos tienen la obligación de ser un primer estadio de institucionalización en el que la fragmentación resulte sustancialmente aminorada y encausada, a afectos de generar centros de decisión que puedan proyectar una voluntad institucionalizada de la sociedad al interior del Parlamento, que, aunada a otras, permita concurrir en el consenso, asegurando la gobernabilidad y racionalidad en la composición, organización y decisiones parlamentarias.
> Los partidos políticos tienen por función, entre otras, evitar que la legítima pero atomizada existencia de intereses, al interior de la sociedad, se proyecte en igual grado de fragmentación al interior del Congreso de la República, pues si ello ocurre, resultará minada la capacidad deliberativa y, con ella, la posibilidad de adoptar oportuna y consensuadamente decisiones para afrontar los distintos problemas políticos, sociales y económicos del país [...].

En esa línea, es acertado lo referido por Jiménez de Campo (1994: 37-38) cuando señala que los partidos políticos son asociaciones cualificadas que cuentan con un objetivo determinado y con un concreto ámbito de actuación para la consecución de dicho objetivo (la competencia a través de procedimientos públicos). Solo de este modo expresarán el pluralismo político, concurriendo a la formación y manifestación de la voluntad popular, pues son instrumento fundamental para la participación política.

En esa medida es que se revela una compleja relación entre *pluralismo-partido político y democracia*, toda vez que el pluralismo partidista y los controles que se les imponga constituyen una expresión del modelo de democracia vigente o a la que aspira. En tanto, se hace vital en la praxis política las necesidades de establecer consensos y de tener en cuenta los grados de conflictos, desde el discrepante, ideológico y el anómico, precisando que este último, al ubicarse

en el exterior del quehacer político del sistema, rechaza todo vínculo que no sea la política irracional (Landa 1994: 56-116).

De allí que, al invertir los supuestos de la acción política, entendida como ejercicio racional del poder, durante las décadas de 1980 y 1990 organizaciones como el Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru afirmaron como método de acción política la violencia y no la praxis política dentro de la comunidad democrático-constitucional. Dichas organizaciones rompieron con esa praxis la *reciprocidad* del reconocimiento de los sujetos políticos en una comunidad, como el supuesto del pluralismo y la tolerancia que son imprescindibles en todo el sistema político democrático; asimismo, negaron también la posibilidad de otros pensamientos y partidos políticos que expresaran identidades colectivas distintas a la suya; situación clara de ello fue su actuación como grupos terroristas. Luego de más de una década de acciones terroristas, en septiembre de 1992 fue capturado el líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán (alias Presidente Gonzalo), quien fue procesado y condenado a cadena perpetua, motivo por el cual decide abandonar las armas y solicita «negociar» un acuerdo paz con el Estado peruano.

Al margen de estas agrupaciones delictivas, cabe mencionar que se puede distinguir que el pluralismo se manifiesta, a través de los partidos, como consecuencia de la concurrencia de la formación y manifestación de la voluntad popular; lo cual se traduce en las prácticas de democracia interna y funcionamiento de los partidos. Por ello, el *pluralismo de los partidos* expresa la diversidad ideológica de la sociedad y cumple funciones esenciales para el sistema democrático, con su participación en las contiendas políticas y electorales, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Ahora bien, el pluralismo político debe garantizar las diferentes concepciones normativas, modos de vida y metas. De esta manera abre un espacio no estatal, pero sí público, que puede ser ejercido por entidades privadas que rebasan sus fines particulares. Allí intervienen entonces los partidos políticos para garantizar o realizar su ideología y/o principios de gobierno por la vía democrática constitucional.

Estas consideraciones sobre el papel de los partidos políticos se fundamentan en la democracia pluralista, a partir del momento en que su evolución la transforma en una democracia moderna. Esta es entendida como la cooperación o concurso en la formación de la voluntad política de la comunidad por

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

parte de los partidos organizados para este fin y bajo el influjo de las asociaciones organizadas para la consecución de intereses materiales e ideales en el proceso social (Pérez-Moneo 2007: 37).

En ese orden de ideas, la Constitución de 1993, en su artículo 43.°, señala que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. Ello se concretiza a través de la participación individual o asociada, mediante la organización y actuación de los partidos políticos, como canalizadores del pluralismo ideológico, expresado según el Tribunal Constitucional en que el

> [...] principio democrático esbozado en dicho artículo no solo fundamenta el Estado Social y democrático de derecho, sino que a manera más concreta articula las relaciones entre los ciudadanos, las organizaciones partidarias, las entidades privadas en las que subyace el interés público y las entidades públicas.
> Así pues el principio democrático se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, revocación entre otros), así como en su participación asociada a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político. Tales organizaciones son los partidos y movimientos políticos, reconocidos en el artículo 35.° de la Constitución.
> En esa perspectiva el pluralismo representa el espacio de libertad para la toma de decisiones que legitima el orden valorativo plasmado en la Constitución, por tanto se trata de un valor inherente y consustancial al Estado social y democrático de derecho.[24]

Finalmente, a juicio de Böckenförde (1993: 60), el principio democrático contiene postulados donde la democracia debe garantizar la aplicación de cada uno de los derechos fundamentales porque dentro de ella la persona tiene derechos frente a los demás y frente al poder. En lugar preferente se encuentran los derechos fundamentales con referencias democráticas —como la libertad de opinión, la libertad de prensa, la libertad de reunión y asociación—, toda vez que la democracia concibe al ciudadano y a sus derechos políticos como el fundamento de todos y cada uno de los demás derechos humanos sin distinciones. Asimismo, garantiza especialmente las libertades políticas amparadas en los artículos 2.º, inciso 17 y 30 al 35 del Capítulo III, De los derechos políticos y los deberes de la Constitución.

[24] Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú. Exp. N.° 003-2006-PI/TC de fecha 19 de septiembre de 2006. Fundamentos jurídicos 28, 29 y 30.

2. Constitución y control democrático de la dimensión externa de los partidos políticos

La constitución de las organizaciones políticas en el Perú (partidos políticos, movimientos regionales, alianzas electorales y organizaciones políticas de alcance provincial y distrital), se formaliza a través de su inscripción en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Dicha institución está a cargo de su custodia y mantenimiento, en el marco de sus atribuciones constitucionales. Para ello está comisionado a llevar el Registro de Organizaciones Políticas (ROP), el cual funciona permanentemente, excepto en el plazo que corre entre el cierre de las inscripciones de candidatos y un mes después de cualquier proceso electoral.[25]

La inscripción en dicho registro electoral es de naturaleza constitutiva (en un solo acto), lo que otorga personería jurídica y derecho a presentar candidaturas a cargos de elección popular. En ese sentido, la inscripción se trata no solo de la publicidad de la constitución de un partido, sino que constituye una exigencia legal para que pueda ser reconocido como tal y gozar de ciertos derechos y obligaciones establecidas en la ley. El Registro de Organizaciones Políticas no excede ni vulnera lo dispuesto en la Constitución, pues de lo que se trata es que el reconocimiento de la personería jurídica es un *plus* y no un *prius* del derecho de asociación; así, habilita el ejercicio del derecho pero no su contenido esencial, por lo que aquellos actos que hubiesen sido celebrados con anterioridad tendrán que ser ratificados dentro de los tres meses siguientes a la fecha de inscripción.[26]

En el mismo sentido, cabe precisar que la inscripción registral de un ente de base asociativa produce efectos en cuanto a su formalización para la participación en las elecciones con la denominación de partido político. Así, las funciones de relevancia constitucional que singularice al partido político en el orden social pueden reconducirse a la participación electoral; aunque no se agotan en esta, la consideración como tal de una asociación con fines políticos depende de la inscripción en el registro de partidos (Montilla 1996). En esa medida, podemos afirmar también que dicho proceso de registro se desarrolla

25 Artículo 4.° de la Ley de Partidos Políticos, Ley N.° 28094.

26 Cfr. el modelo español en Cascajo 1992.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

en el marco de un principio de intervención mínima (Sánchez 2005),[27] de actuación de los poderes públicos, compatible con la libertad de creación de los partidos políticos. Ello en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de Partidos Políticos (LPP) que prescribe que los partidos se constituyen por iniciativa y decisión de sus fundadores y luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley.

Dichos requisitos pueden clasificarse como: *cuantitativos*, referidos a la necesidad de contar con números mínimos de adherentes; *orgánicos-estructurales*, en relación con la acreditación de una organización y su presencia efectiva en el territorio nacional; *normativos*, en la media de la exigencia de que cuenten con un estatuto, la denominación, el símbolo, la estructura organizativa, etc.; e *ideológicos*, referidos a que los partidos políticos deben acreditar en el acta de fundación la expresión de su ideario, que, según la LPP, deberán ser acordes con los principios, objetivos y una visión del país (Blancas 2005: 107-111, 106-123). De esta manera, la conformación y creación de los partidos políticos se asienta principalmente sobre la base de los derechos de participación política y de asociación. Estos derechos son, en definitiva —por tratarse de derechos fundamentales—, la garantía que tienen los ciudadanos en su esfera individual y en su dignidad para la participación en los asuntos públicos, en el marco de una libertad activamente ejercida (Landa 2010: 153).[28]

Como se indicó en líneas precedentes, dada la vinculación de los partidos políticos con la Constitución, ello apareja la necesidad de establecer límites y controles para garantizar los dictados constitucionales sobre sus libertades externas, internas y programáticas.[29] Así, en el derecho comparado el control

---

27 Este principio de intervención mínima se aplica en la fase de creación del partido político y cobra especial relevancia en materia de inscripción en el Registro de Partidos Políticos como afirmación de la libertad de formación de los partidos políticos.

28 En ese sentido, en la STC N.º 09149-2006-AA el Tribunal Constitucional establece que «10. [...] El mismo texto constitucional reconoce en el inciso 17) del artículo 2 el derecho de toda persona de participar no solo en forma individual, sino también asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación, lo que en pocas palabras significa que, desde una perspectiva amplia (la que ofrece el derecho de participación), no sólo cabe ejercerse el derecho de asociación para propósitos no lucrativos, sino también para objetivos que, al revés de lo dicho, sean lucrativos (no otra cosa representan los consabidos fines económicos)».

29 Cascajo (1992) opina que en un contexto lleno de exigencias de publicidad externa tanto de actividades públicas como privadas, se instrumente un registro de partidos políticos, no precisamente como límite o control del ejercicio del derecho fundamental de asociación, sino como presupuesto para el ejercicio de las importantes funciones que a los partidos se les encomienda, como las electorales.

de los partidos políticos puede darse desde las siguientes categorías: *a)* Fines, donde se examina la adecuación ideológica-programática a lo establecido en la Constitución y el ordenamiento jurídico; *b)* Objeto, en la medida que se examina el programa, estatuto, actividad externa e interna; *c)* Destinatarios, según se trate de sus miembros o del grupo organizado; *d)* Procedimiento y órganos competentes, en el que se pondera el tipo de fiscalización (política, judicial y/o administrativa); *e)* Efectos del control, según se trate de medidas de suspensión o anulación de actos o del partido o, de sanciones penales; *f)* Momento, referido a si los controles son preventivos o represivos (Cascajo 1992: 7-8).

La legislación sobre los partidos políticos en el Perú trajo consigo, en paralelo, la regulación también de procedimientos para controlarlos. Así, en un primer momento el Estado se ha limitado a fiscalizar la actividad externa de los partidos; en una segunda fase, ha ido al contenido de su programa político, para evitar contradicciones con la forma de Estado establecida; y, en una tercera fase se ha iniciado nominalmente el control de su estructura y de su funcionamiento interno. Por ello, el modelo peruano adopta el modelo de la «institucionalidad programática o interna», mediante la obligación a los partidos de inscribirse en el Jurado Nacional de Elecciones para poder actuar en la vida pública. En ese sentido, la Constitución de 1993 se orienta hacia estos dos primeros sistemas mencionados, puesto que con ellos se evita que el Estado quede a merced de los partidos antiliberales y revolucionarios que, aprovechándose de las libertades democráticas declaradas en la Constitución, tienden a subvertir el orden existente y a instaurar un régimen contrario al democrático y constitucional (Ferrando 1977: 308-310).

Respecto a ello, existe una diversidad de clasificaciones en cuanto a los controles partidarios, ya sean los establecidos como límites específicos a su libertad interna o externa. Sin embargo, tomaremos en cuenta solo aquellos controles que, de acuerdo con el momento de su ejercicio o intervención, han sido tipificados como «a priori o preventivo» y «a posteriori o sucesivo». En el primero, serán objeto de control previo, para su inscripción y reconocimiento público, los estatutos y programas del mismo; ello consistirá en la verificación reglada de la adecuación de la estructura interna y la ideología partidaria que responda a los principios constitucionales y legales, así como a los elementos sustanciales del Estado de Derecho. En el segundo momento, será posible controlarlo

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

cuando el partido efectivamente creado e inscrito como tal ya esté actuando en la esfera pública (Pérez-Moneo 2007: 86).

2.1 El caso de solicitud de inscripción en el Perú «Por Amnistía y Derechos Fundamentales» (movadef)

Como en todo Estado democrático, la Constitución y las leyes canalizan y/o limitan el derecho a formar un partido político en cuanto a sus objetivos, su estructura interna, su financiación o sus actividades. Así, se puede señalar, siguiendo a Duchachek, que fundar un partido político no es un derecho absoluto (cfr. Oehling 1977: 409). En este entendido, se analiza el rechazo del Jurado Nacional de Elecciones a la inscripción de la agrupación política denominada movadef.

a) Descripción de los hechos

Abimael Guzmán (alias Presidente Gonzalo) fue condenado a cadena perpetua por el delito de terrorismo. Entonces, años después, los seguidores del Partido Comunista «Sendero Luminoso» cambian de estrategia y crean el Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales de su líder. Para ello deciden incorporarse al sistema constitucional y legal de partidos políticos. Así, el ciudadano Carlos Alfonso Gamero Quispe, representante legal del movadef, solicitó el 29 de marzo de 2011 su inscripción ante el Registro de Organizaciones Políticas (rop) del Jurado Nacional de Elecciones.

Con fecha 28 de noviembre de 2011, el Registro de Organizaciones Políticas, mediante Resolución N.° 224-2011-rop/jne, deniega la inscripción de dicha agrupación política. Para ello se argumentó que la solicitud adolecía de un defecto insubsanable de fondo, pues dicha organización política adopta la propuesta ideológica «marxismo-leninismo-maoísmo, pensamiento Gonzalo», aludiendo al seudónimo de su líder Abimael Guzmán. Estos planteamientos implican actos violentos contrarios a la Constitución política del Perú y que no se enmarcan dentro de los fines y objetivos de la Ley de Partidos Políticos.[30]

[30] Para mayor información, véanse las resoluciones expedidas por el Jurado Nacional de Elecciones en su portal electrónico: <www.jne.gob.pe>.

En contra de dicha denegatoria, el personero del MOVADEF interpone el 5 de diciembre de 2011 recurso de apelación contra la citada resolución. El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Resolución N.° 002-2012-JNE, del 5 de enero de 2012, declaró nula la resolución impugnada y dispuso que el ROP emita un nuevo pronunciamiento respecto del trámite de inscripción; ello debido a que dicho registro debe analizar el cumplimiento de todos los requisitos señalados en el artículo 5.° de la Ley de Partidos Políticos.

El Registro de Organizaciones Políticas, en virtud de la Resolución N.° 008-2012-ROP/JNE, efectuó nuevamente una calificación integral de la solicitud de inscripción, resolviendo el 20 de enero de 2012 denegar nuevamente dicha inscripción. Para tal efecto el ROP justificó y ratificó los argumentos expuestos en que dicha ideología avala actos violentos contrarios a la Constitución política del Estado y a la Ley de Partidos Políticos N.° 28094, y que debe garantizarse el derecho a la paz y a la vida de las personas frente al derecho de participación política.

El 1 de febrero de 2012, el personero legal del MOVADEF interpuso una solicitud de desistimiento por considerar que existe «una campaña de persecución política montada por el Estado en contra de marxistas-leninistas-maoístas, pensamiento Gonzalo, y los verdaderos demócratas». Finalmente, en esa misma fecha, el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en atención a la solicitud presentada por el partido político en vías de inscripción MOVADEF, resolvió tener por desistido el recurso de apelación interpuesto y declarar firme la resolución expedida por el Registro de Organizaciones Políticas.

b) Límites constitucionales del pluralismo político

Unos de los argumentos esgrimidos por el MOVADEF, en el recurso de apelación interpuesto contra la resolución recurrida, es que se estaría limitando su derecho a la libertad de expresión, opinión y difusión del pensamiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.°, inciso 3 de la Constitución Política, y el artículo 1.° de la Ley de Partidos Políticos. Ello en razón de que dichas normas establecen que los partidos políticos expresan el pluralismo democrático, como garantía de la libertad de pensamiento ideológico.

En esa perspectiva, lo anotado por dicha organización permite relevar la noción de pluralismo en todas sus dimensiones. Así, al tratarse de una relación y

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

existencia simbiótica entre los partidos políticos y el pluralismo democrático, nos encontramos que la regulación partidaria se desenvolverá, por un lado, con la finalidad de garantizar la libre e igual concurrencia de partidos para realizar dicho valor de pluralismo político y, del otro, evitar que socaven el valor jurídico que los sustenta, piedra angular de nuestra democracia (Blanco 1990: 157 ss.).

Sobre esta última afirmación es pertinente entender al pluralismo como el reconocimiento de una variedad de formaciones sociales existentes entre el individuo y el Estado. En ella subyacen, por tanto, las garantías, controles y limitaciones que se corresponderán con el «tipo de democracia y fundamentos», que la inspiran. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha expresado en la citada Sentencia 0030-2005-pi/tc:

> La democracia se fundamenta pues, en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (artículo 1.º de la Constitución), por lo que su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales.

Por su parte, en la jurisprudencia comparada se encuentra que el Tribunal Constitucional Federal alemán (tcf) ilegalizó al Partido Socialista del Reich (srp) y al Partido Comunista (kpd) en los años 1951 y 1956, respectivamente. En la sentencia del srp (cuyo partido se funda después de la Segunda Guerra Mundial), el tcf prescribe que dada la importancia de los partidos en el establecimiento de un Estado democrático, pueden ser expulsados de la escena política, en el caso del srp, debido a sus programas; entre otras consideraciones, se señaló que su objetivo era revivir las nociones míticas de un imperio alemán indestructible y la idea de la superioridad racial germánica así como la aceptación de un Estado autoritario bajo el liderazgo de un caudillo (Führer) —Aláez & Álvarez 2008: 307 y ss.

Peter Niesen (2002) destaca que dicha sentencia expresa una doble vertiente del principio de libre orden democrático. Por un lado, negativa, que se asume como la ausencia de un gobierno violento o arbitrario. Por otra parte, positiva, que comporta el respeto a los derechos fundamentales, la soberanía popular, separación de poderes, la pluralidad de los partidos políticos, el Estado de Derecho y la justicia independiente.

En el caso del KPD, se realizó un minucioso análisis sobre el marxismo-leninismo y la historia del comunismo alemán. Luego se concluyó que el KPD dirigía todas sus acciones contra el orden constitucional, siendo importante que un partido tenga constante y resolutoriamente un propósito democrático en su acción política, acorde con un plan fijado, que pueda deducirse del programa del partido, de sus declaraciones oficiales, de los discursos de los líderes y de sus materiales formativos. En virtud de la propia experiencia histórica alemana, el TCF concibe que el Estado alemán no se mantenga en una actitud de «neutralidad hacia los partidos políticos». Por ello, dicha sentencia constituyó un esfuerzo jurisprudencial por lograr una síntesis entre el principio de tolerancia para todas las ideas políticas y ciertos valores inalienables del sistema político (Von Beyme 1983).[31] En similar sentido, Iglesias Bárez (2009) sostiene que la decisión del constituyente de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 de optar por la democracia militante, estuvo inspirada en la necesidad de romper con la actitud tibia de la democracia neutral y del relativismo kelseniano que llevó al suicidio de la democracia alemana.

Contemporáneamente, también se han dado casos de prohibición de partidos políticos, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), sobre la base de la interpretación del Convenio Europeo de Derechos del Hombre, como el caso de *Refah Partisi* (Partido de la Prosperidad) y otros contra Turquía, de 31 de julio de 2001. En esos fallos las conclusiones estriban sobre dos aspectos fundamentales: uno de ellos «es sobre el riesgo que representa el partido político para la sociedad democrática», fundamentado en la fuerza e implantación del partido en la sociedad turca, que le permitiría llevar a cabo sus aspiraciones políticas; y, en segundo lugar, que en el «pasado movimientos políticos basados en fundamentalismos religiosos han tenido la oportunidad de aprovecharse del poder político y han alcanzado la posibilidad de establecer el modelo de sociedad que auspiciaban».

31 Klaus Von Beyme (1983) desarrolló la génesis del principio de democracia militante. Sobre este manifestó que, a pesar de la ideologizada protección del Estado, reinaba en la entonces República Federal una atmósfera completamente liberal; así, la participación en las manifestaciones ciudadanas se desarrollaban, según el autor, por encima del promedio y que los peligros de un conformismo enemigo de la libertad eran más grandes en razón de la inclinación a la limitación del pluralismo y de la competencia entre partidos en la República Federal y por el desarrollo de la proximidad ideológica entre el cartel de partidos sobre la base de un racionalismo crítico. Asimismo, revisar Virgala 2008: 120-136.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Asimismo, el TEDH refiere que la disolución solo puede adoptarse ante una situación muy grave, la cual se configura con la existencia de un riesgo real, cierto e inminente aunque todavía no se haya traducido en acciones concretas y en razón de que los partidos políticos tienen la obligación de no defender un programa político en abierta contradicción con la democracia (Tajadura 2004: 308 y ss.).

En ese sentido, el tribunal europeo sintetiza su posición en el párrafo 46 de la sentencia, sobre el caso del Partido de la Prosperidad contra Turquía. Al respecto anota sobre el rol de los partidos políticos en defensa de la democracia y de los derechos humanos, doctrina que vincula a la libertad de asociación y de expresión:

> El Tribunal entiende que un partido político puede pretender el cambio de la legislación o de las estructuras legales y constitucionales de un Estado bajo dos condiciones: *i)* los medios utilizados para tal fin deben ser legales y democráticos sin lugar a dudas; *ii)* el cambio que se pretende debe ser asimismo compatible con los principios democráticos. De donde se deriva forzosamente que un partido político cuyos responsables inciten a recurrir a la violencia o auspicien un proyecto político que no respete alguna o algunas de las reglas de la democracia, que aspire a la destrucción de la misma o menoscabe los derechos y libertades que esta última consagra, no puede pretender que el Convenio le proteja contra las sanciones que se le hayan impuesto por cualquiera de esos.

En tal sentido, el TEDH ha delineado a través de sus decisiones el derrotero de los partidos políticos en cuanto a la utilización de medios pacíficos, legales y democráticos. Además ha relevado la necesidad de abstención en establecer programas políticos contrarios al orden material de los valores de una democracia constitucional; lo que evidencia que sus Estados miembros pueden establecer limitaciones y restricciones a los partidos políticos en función de postulados de la democracia militante. En suma, el TEDH no ampara aquellos proyectos políticos o ideologías religiosas integristas o fundamentalistas contrarias al sistema democrático, expresando también que existen límites a la tolerancia.[32]

En el caso peruano, la legislación ha previsto la posibilidad de ilegalizar a los partidos políticos por conducta antidemocrática, conforme a lo previsto en el artículo 14.º de la Ley de Partidos Políticos. En efecto, la resolución de la petición está a cargo de la Corte Suprema, pero a solicitud del Fiscal de la Nación

[32] En esa línea, Norberto Bobbio establece dos dimensiones al concepto de tolerancia: uno, en sentido positivo, que se opone a la intolerancia política, religiosa, a la indebida exclusión de lo diferente; y, otro, en sentido negativo, que se opone a la firmeza en los principios, es decir a la justa o debida exclusión de todo aquello que puede acarrear daño al individuo o a la sociedad (en Tajadura 2007).

o del Defensor del Pueblo, con las garantías procesales de ley. Naturalmente este proceso se podrá incoar en contra de organizaciones que tengan la personería jurídica de «partido político» y hayan realizado actividades partidarias, cuando considere que sus actividades son contrarias a los principios democráticos y se encuentren dentro los supuestos establecidos en la citada norma.[33]

Asimismo, el Tribunal Constitucional del Perú ha señalado que la ilegalidad de un partido político puede ser declarada conforme a ley:

> Al respecto, es por Ley N.º 28094, de 31 de octubre de 2003, que se regula la actividad de los partidos políticos y se declara entre los fines y objetivos de los partidos políticos: *(a)* asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático, y *(b)* contribuir a la preservación de la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados por la legislación peruana y los tratados internacionales a los que se adhiere el Estado (artículo 2.º). Asimismo, de acuerdo con el artículo 14.º de dicha ley, *solo puede declararse la ilegalidad de una organización política por la Corte Suprema de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, en los siguientes casos taxativamente señalados en ese precepto: cuando se vulneran sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales*, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o *legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos; complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que, para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo, o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera, y apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico*. [FJ 6] (Resaltado nuestro.)

Finalmente, los efectos de la aplicación de la ley serán la cancelación del registro, el cierre de sus locales partidarios y la imposibilidad de su reinscripción, siendo que hasta el momento no se ha «ilegalizado a ningún partido político». Sin embargo, como ya anotamos líneas arriba, no se debe olvidar que hubo antecedentes históricos de prohibición y represión contra partidos políticos populares —Partido Aprista Peruano y Partido Comunista durante los gobiernos dictatoriales pro oligárquicos, como el de los generales Sánchez Cerro (1930-1933), Óscar Benavides (1933-1939) y Manuel Odría (1945-1956).

33 Cfr. el artículo 14.º de la Ley de Partidos Políticos N.º 28094. El mismo estipula las causales de ilegalización de una organización política en: «14.1. Vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o la exclusión o persecución de personas por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos. 14.2 Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera. 14.3 Apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Entonces cabe preguntarse si este es también el caso de la no-autorización a la inscripción del MOVADEF en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE.

2.2 Adhesión a una democracia militante

La Ley de Partidos Políticos prevé la cancelación del reconocimiento de partidos políticos que sean contrarios a la democracia constitucional, en la medida que este modelo político está fundado en el respeto de los derechos humanos y en la paz. Ello trae a colación el concepto de «democracia militante», que fue acuñado por Karl Loewenstein en un trabajo publicado desde el exilio norteamericano, durante los acontecimientos registrados con Hitler en el poder, en su natal Alemania. El concepto alude al dramático llamamiento que formula para salvar la democracia de sus enemigos, aunque sea al precio de redefinirla como disciplinada o autoritaria (Loewenstein 2008 [1937]: 112).

Sobre ello, autores como Torres del Moral, señalan que dicha expresión surgió para argumentar que la democracia alemana de la Constitución de Weimar de 1919 sucumbió ante los enemigos de la libertad precisamente por no ser militante. Pero esta postura ha sido valorada como contradictoria, pues se estaría cercenando antidemocráticamente el pluralismo político. En esa línea se sostiene que la democracia no es solo un método de gobierno, sino que es más que eso; se trata de un régimen político no neutral ni agnóstico, sino que profesa unos valores, una ética que se vierte en todo el ordenamiento jurídico (Torres del Moral 2010: 144-145).

Por ello, en cuanto a la limitación de la dimensión externa de los partidos, la Constitución peruana no establece un precepto constitucional que sancione la prohibición expresa de los partidos políticos en la escena pública del país. Ello a diferencia de lo prescrito en la Constitución de 1979, que en su artículo 64.°, estipulaba que: «Se declara nulo y punible todo acto por el cual se prohíbe o limita al ciudadano o partido intervenir en la vida política de la Nación». El Pleno del Tribunal Constitucional, interpretando la actual Constitución (1993) a través de su sentencia 003-2005-PI/TC, ha establecido que

> [...] la *Constitución* ha consagrado dos principios fundamentales: uno político y otro jurídico; el primero, *fundado en la soberanía popular*, en virtud del cual su opción es por *una democracia militante*, que no acepta el abuso del ejercicio de derechos en desmedro del orden jurídico; y el segundo, fundado en la supremacía constitucional,

> en virtud del cual los derechos fundamentales de quienes atenten contra el Estado Constitucional de Derecho y el orden social pueden ser restringidos razonable y proporcionalmente. [FJ 371] (Resaltado nuestro.)

En ese sentido, el principio político de soberanía popular condicionará, por su parte, la obligada aparición de unos límites implícitos materiales. La fundamentación y desarrollo de estos han de ser deducidos, desde la lógica de la legitimidad, como necesario correlato de los valores materiales y los supuestos políticos en que se inspira y se vertebra el moderno Estado constitucional (De Vega 1988).

En consecuencia, el derecho electoral del MOVADEF a inscribirse como partido político, entendido como derecho fundamental, no es un derecho absoluto; sino que el derecho a la libertad de expresión de transmitir ideas y programas políticos, así como, el derecho a la participación política, puede y debe ser limitado y/o prohibido cuando aportan una carga político y social antidemocrática, prevista en la ley. Ello es así en la medida que la democracia militante es pluralista y tolerante con los valores del consenso y los valores periféricos al consenso, pero no con los valores contrasistémicos o que pretendan utilizar las formas legales del sistema de partidos para atentar luego contra ellos, a través de la apología de la violencia presente o pasada.

Por tanto, es constitucionalmente legítimo el establecimiento del control electoral sobre el principio-valor del pluralismo y la existencia de sus límites; no solo de la dimensión interna sino externa de los partidos políticos, a fin de proteger el orden constitucional estatuido y, en particular, los derechos fundamentales que subyacen en él, que es el fundamento que legítima la actividad de los partidos en una sociedad democrática.

En esa medida, existen reglas de juego en el plano electoral que pretenden asegurar el cumplimiento de derechos-deberes democráticos. Entre ellas están el voto obligatorio; la exigencia de una mayor transparencia de las candidaturas, con la presentación obligatoria de una declaración jurada en la hoja de vida de los postulantes; la fiscalización de la existencia de comités partidarios, al momento de su inscripción; la rendición de cuentas, entre otras medidas de control que ponen en evidencia que nos encontramos en un sistema político propio de una democracia militante.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2.3 Defensa de la democracia militante

El profesor Pedro de Vega ha sostenido, a lo largo del tiempo, que las concepciones de la democracia al día de hoy se conciben como una democracia procedimental. Así, esta consagra al aparato institucional como el sistema de referencia democrático, en lugar de partir de la fundamentación basada en valores y principios que dieron grandeza política y moral a la democracia (*liberté, egalité et fraternité*).

De esta manera, el control sobre los fines e ideología de los partidos reposa sobre una premisa errónea, sostenida por algunos autores, porque se basa en la inexistencia de límites materiales al poder de reforma constitucional y sus diferentes formas de entender la misma. En consecuencia, dichos autores realizan una distinción entre fines o actividades que a su juicio no resulta muy clara puesto que, a través de los límites establecidos a las actividades partidarias, la ley estaría controlando, por vía indirecta, su ideología (Tajadura 2004).

Así, la Constitución Política del Perú, en su artículo 35.°, prescribe que la «ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos». En este sentido, la limitación a la libertad externa de los partidos tendrá que interpretarse con ponderación razonada y proporcionada de los derechos fundamentales en los que incide y de aquellos de los que se quiere garantizar. Ello en razón de que el artículo 2.°, inciso 3 de la Carta fundamental estipula que no hay persecución por razón de ideas o creencias; claro está, siempre que no vayan en contra el orden democrático y/o que las organizaciones o personas que las practican no alteren ilegalmente el orden público constitucional.

En comparación, como bien señala García Roca, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera necesario ciertos límites, siendo el absoluto el de «la violencia y el respeto a los derechos fundamentales de los demás». En esta medida, quienes recurran a la violencia o presenten un proyecto político que no respete las reglas de la democracia o amenace la destrucción de los derechos fundamentales, no pueden pretender la protección de sus derechos fundamentales (Pérez-Moneo 2007: 217).

La necesidad de defender la democracia de fines odiosos y preservar las cláusulas constitutivas y los elementos sustanciales del Estado de Derecho, como la

división de poderes y los derechos fundamentales, requiere de los poderes públicos hacer respetar los principios y derechos básicos; ello recae sobre los ciudadanos y sobre los partidos políticos que, como sujetos públicos, están obligados a realizar determinadas funciones constitucionales, para lo cual reciben un estatuto privilegiado. Por ello, no es inconstitucional exigir a los partidos políticos un deber estricto de acatamiento, así como tampoco establecer una sujeción aún mayor al orden constitucional y reclamar un deber positivo de realización, de defensa activa y de pedagogía democrática por su parte.

2.4 Interpretación conforme a la Constitución y a la ley

Como se advierte en el caso del MOVADEF, el Registro de Organizaciones Políticas ha realizado un examen y verificación reglada al cumplimiento de los requisitos legales de fondo y de forma. Así se evidencia el rol de control de los poderes públicos para garantizar los derechos fundamentales y la vigencia del sistema democrático.

El proceso de constitución de las organizaciones políticas exige el cumplimiento de una serie de requisitos positivos, establecidos en el artículo 5.° de la Ley de Partidos Políticos, Ley N.° 28094, que son los siguientes:[34]

> a) El Acta de Fundación que contenga lo establecido en el artículo 6.[35]
> b) La relación de adherentes en número no menor del tres por ciento (3%) de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, con la firma y el número del Documento Nacional de Identidad (DNI) de cada uno de éstos.
> c) Las actas de constitución de comités partidarios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 8°.
> d) El Estatuto del partido, que deberá contener, por lo menos, lo establecido en el artículo 9° de la presente ley.
> e) La designación de los personeros legales, titulares y alternos, que se acreditan ante los organismos electorales.
> f) La designación de uno o más representantes legales del partido político, cuyas atribuciones se establecerán en el Estatuto, al ser nombrados o por acto posterior.

[34] Cfr. los artículos 24.º y 25.º del Reglamento de Organizaciones Políticas aprobado mediante Resolución N.° 123-2012-JNE, de fecha 5 de marzo de 2012, que dejó sin efecto el reglamento anterior aprobado por Resolución N.° 120-2008-JNE. Asimismo, revisar la regulación sobre la materia en la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N.° 26859, artículos del 87.º al 103.º.

[35] El acta de fundación contempla el ideario de las organizaciones políticas; contiene, además, los principios, objetivos y visión del país.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Estos requisitos deben ser concordados con las finalidades previstas en el artículo 2.° de la Ley de Partidos Políticos, donde se asegura la vigencia del sistema democrático y la libertad y vigencia de los derechos humanos, así como, la gobernabilidad del país. Puesto que la Ley de Partidos Políticos desarrolla el artículo 35.° de la Constitución Política, resulta válida la argumentación realizada por el Jurado Nacional de Elecciones en el proceso de solicitud de inscripción del MOVADEF ante el Registro de Organizaciones Políticas. El JNE observa la reconocida adscripción de este movimiento —en su ideario, estatuto y acta de fundación— al «Pensamiento Gonzalo». Este se funda en la ideología violentista que fuera llevada a la práctica en las décadas de 1980 y 1990, menoscabando y vulnerando los derechos fundamentales ciudadanos que, juntamente con el accionar de las Fuerzas Armadas, produjeron alrededor de setenta mil muertes (CVR 2008: 492).

Sin embargo, la proscripción de partidos antidemocráticos no es mandato contemporáneo, sino incluso puede rastrearse en el Estatuto Electoral aprobado mediante Decreto Ley N.° 14250 de 20 de julio de 1962. Este constituyó la base legal del actual sistema electoral expedido por la Junta Militar de Gobierno, presidida por el general Ricardo Pérez Godoy luego del golpe militar producido en 1962 que derrocara al presidente Manuel Prado. Así, este decreto establecía en su artículo 59.º que: «El Estado garantiza la organización y funcionamiento de los partidos políticos que obtengan su inscripción con arreglo a esta ley. El Jurado Nacional de Elecciones no inscribirá a los partidos cuyos programas y actividades contraríen el régimen democrático, la Constitución y las leyes de la República» (RAMÍREZ 1989: 13).

Ello se entiende en la medida que la defensa de la democracia solo es posible llevarla a cabo mediante partidos democráticos cuyos programas políticos y su accionar concreto se identifiquen con el orden material de valores del constitucionalismo, esto es a la luz de los principios y valores propios de una sociedad democrática. En tal sentido, es admisible constitucionalmente la limitación del derecho a la participación política frente a las organizaciones que ponen en peligro el derecho a la paz y a la vida. No obstante, la identificación y determinación del rechazo al registro a una organización política debe realizarse bajo un examen de ponderación de los bienes constitucionales

en conflicto; el mismo que se efectúa en el marco del test de razonabilidad y proporcionalidad, de conformidad con los juicios de adecuación, necesidad y proporcionalidad respectivos.[36]

Esto no fue desarrollado en las resoluciones denegatorias de inscripción del MOVADEF debido a que la Resolución N.° 0224-2011-ROP/JNE del 28 de noviembre de 2011 se centró en poner de manifiesto la doctrina violentista de dicho movimiento. Así, en el acápite «Alcances de suscribir el pensamiento Gonzalo», basándose en el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), se sostiene que el «Pensamiento Gonzalo» no es más que la línea y estrategia del Partido Comunista Peruano Sendero Luminoso. En su parágrafo sexto, la resolución refiere, de acuerdo con los estudios de Manuel Granados, que:

> En el Perú, la aplicación del marxismo-leninismo-maoísmo a las condiciones concretas de la revolución peruana, ha generado el pensamiento Gonzalo. En esta óptica, tiene sentido afirmar que todas las acciones efectuadas por el PCP-SL (desde atentados a los bancos, locales públicos y privados, torres eléctricas, puentes maquinarias industriales, fábricas; hasta los aniquilamientos de los policías, soldados, autoridades gubernamentales y campesinos), responden a una estrategia diseñada por dicho pensamiento. Nada parece estar suelto.[37]

Asimismo, como sostiene Kimberly Theidon, haciendo alusión también al *Informe* de la CVR, queda claro que la doctrina senderista «[...] tuvo un carácter criminal y totalitario, de actitud despectiva frente a todo principio humanitario» (Theidon 2004: 29). Más aún, se podría señalar que la llamada doctrina «Pensamiento Gonzalo», constituye un discurso autoritario y dogmático, basado en una ideología de la violencia disfrazada de materialismo histórico (Portocarrero 2012: 31-39, 147-165).

En esa medida, no obstante que las sociedades democráticas como expresión de los regímenes democráticos se caracterizan especialmente por ser pluralistas, donde prevalecen el derecho, la libertad de expresión y la libertad de debate político, no se tratan de valores o derechos absolutos. Por el contrario,

36 Por ello, la interpretación de los derechos fundamentales exige que estos no se agoten en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, sistemático, teleológico e histórico), sino que abarquen, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional, tales como el principio de unidad de la Constitución, principio de concordancia práctica, principio de corrección funcional, principio de función integradora y principio de fuerza normativa de la Constitución.

37 Cfr. Resolución N.° 0224-2011-ROP/JNE del 28 de noviembre de 2011.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

los sistemas democráticos pluralistas han aprendido de las enseñanzas de la tolerancia con partidos de ideologías fascistas, nazistas y actualmente fundamentalistas. En tal sentido, no es inusual que el Estado democrático constitucional haga un uso razonable de su potestad de la defensa militante de la democracia.

Pero el rechazo a la inscripción y/o disolución de un partido antidemocrático, que defiende por ejemplo, el odio y la violencia, exige al Estado realizar un esfuerzo de pedagogía democrática. Por ello, en muchos casos, la no inscripción y/o disolución de un partido no es suficiente sino que, dicha medida debe situarse en un contexto de políticas activas de difusión y desarrollo de la ideología constitucional y de los derechos humanos, que se afirme en el fortalecimiento de una cultura política del pluralismo y la tolerancia, desde el respeto a los derechos ciudadanos.

En ese contexto, la proscripción de un partido se trataría de una medida «necesaria», cuando su ideario y/o acción política se basen en determinadas ideologías que promueven la violencia y el odio cualquiera sea su origen por ser incompatibles con los principios constitucionales de la sociedad democrática.

Conclusiones

La crisis de legitimidad de los partidos políticos democráticos constituye un peligroso escenario, no solo por el debilitamiento del Estado constitucional, sino también porque alienta el fortalecimiento de las apuestas autoritarias dentro y fuera de la institucionalidad democrática. Las mismas, al no constituir un tejido político sólido, no podrán revertir las manifestaciones antidemocráticas de distintos signos, como ocurrió en 1992. O pudiendo cumplir un rol electoral en la alternancia en el gobierno, se encontrarán acosadas y, finalmente, subordinadas a los poderes fácticos y a las fuerzas autoritarias que someten a los partidos democráticos debilitados en el gobierno, cuando no a la oposición.

Los partidos políticos, en tanto se reduzcan a ser maquinarias puramente electorales puestas en funcionamiento para cada convocatoria electoral, podrán ganar elecciones de forma libre y transparente, pero no podrán gobernar si debido al caudillismo de sus organizaciones políticas, quien asuma la jefatura del Estado, en un régimen presidencialista como el que rige en América Latina, no cuenta con instituciones políticas que ejerzan controles inter e intraórganos.

Ello solo será posible de revertir o atemperar si se exige que los partidos políticos operen en los marcos y límites constitucionales y legales, a efectos de que no queden sometidos a los poderes fácticos, como los económicos, militares, mediáticos, eclesiásticos, entre otros; que han ido configurando la democracia a su imagen y semejanza: individualista, autoritaria, insolidaria y dogmática, propia de una democracia corporativa.

Frente a ello cabe recuperar los valores intrínsecos de la sociedad peruana, a partir de la reconstrucción de las ideologías democráticas que den respuestas integrales a los problemas de la sociedad contemporánea, mediante la organización, la renovación de liderazgos y la movilización ciudadana, en aras de la defensa de los derechos fundamentales que la Constitución ampara y promueve. Para ello se requiere de un sistema de partidos basado en la unidad pluralista y tolerante que postula la democracia militante; solo así se podrá evitar que renazcan los atisbos autoritarios que yacen tanto en la sociedad como en el Estado, cuando en el flujo y reflujo del acontecer político se acerquen épocas de crisis del Estado democrático y social de derecho.

Referencias bibliográficas

Aláez, Benito & Leonardo Álvarez

2008 *Las decisiones básicas del tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*. Madrid: cepc.

Blancas, Carlos

2005 «La Ley de Partidos Políticos. Análisis Jurídico». *Elecciones*, 4(5): 106-123. Lima.

Blanco Valdés, Roberto

1990 *Los partidos políticos*. Madrid: Tecnos.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang

1993 *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Germany: Nomos Verlaggesellschaft.

Cascajo, José Luis

1992 *Partidos Políticos y Constitución: Sistema de controles sobre los partidos políticos*. Universidad de Salamanca. Documentos de Trabajo n.° 60.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/worpap/1992/hdl_2072_1422/ICPS60.pdf>.

Contreras, Carlos & Marcos Cueto

2004 *Historia del Perú Contemporáneo. Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*, tercera edición. Lima: pucp / up / iep.

cvr-Comisión de la Verdad y Reconcilliación

2008 *Hatun Willakuy. Versión Abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: idehpucp / Defensoría del Pueblo / Miserior.

De la Vega, Agustín

2004 «Los Partidos Políticos y la Constitución de 1978. Libertad de Creación y Organización de los partidos en la Ley Orgánica 6/2002». *Revista Jurídica de Castilla y León*, número extraordinario: 201-208. Salamanca. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=3784&clave_busqueda=87867> (última consulta: 4/42012).

De Vega, Pedro

1977 *Teoría y práctica de los partidos políticos*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.

1988 «En torno a la legitimidad constitucional». En: vv. aa. *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio*. México d. f.: unam, pp. 803-818.

Duverger, Maurice

1976 *Les partis politiques*. París: Librairie Armand Colin.

Ferrando, Juan

1977 «Regulación Jurídico-Constitucional de los Partidos en los Regímenes de Democracia Clásica. Especial consideración del caso italiano». En: De Vega 1977: 229-330.

García Pelayo, Manuel

1986 *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

Jiménez de Campo, Javier

1994 «Diez Tesis sobre la Posición de los Partidos Políticos en el Ordenamiento Español». En: *Cuadernos y Debate Régimen Jurídico de los Partidos Políticos y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Iglesias Bárez, Mercedes

2009 «La prohibición de partidos políticos en Francia, Alemania y España». *Derecho en Libertad. Revista del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad Libre de Derecho de Monterrey*, n.º 2. México d.f.

jne-Jurado Nacional de Elecciones

2007 *Jurisprudencia Electoral*. Lima: Grijley.

Kelsen, Hans

1977 *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Guadarrama.

Landa, César

1990 *Derecho político del gobierno y la oposición democrática*. Lima: pucp, pp. 105-106.

1994 *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina*. Lima: Fondo Editorial pucp.

2010 *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra.

Loayza, Alex

2005 «El Club progresista y la coyuntura electoral de 1849-1851. Historia de las elecciones en el Perú». En: Aljovín de Lozada, Cristóbal & Sinesio López (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudio sobre el Gobierno Representativo*. Lima: iep, pp. 395-424.

Loewenstein, Karl

2008[1937] «Militant democracy and fundamental rights». En: Revenga, Miguel. *La libertad de expresión y sus límites*. Lima: Grijley.

Montilla, José Antonio

1996 «La inscripción registral de Asociaciones en la Constitución». *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n.º 92, abril-junio. Madrid. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27387> (última consulta: 20/5/12).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Niesen, Peter

2002 «Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties». *German Law Review*. Lexington, va. Disponible en: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID= 169> (última consulta: 20/7/12).

Nogueira, Humberto

2005 «El Rol de los Partidos Políticos en las Constituciones de América Latina en la Alborada del Siglo xxi». *Estudios Constitucionales*, 3(2): 313 y 309-360. Santiago de Chile.

Oberreuter, Heinrich

1995 *Partidos Políticos-Estado-Sociedad. Partidos Políticos en la Democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer.

Oehling, Hermann

1977 «Constitucionalización y Legalización de los Partidos Políticos». En: De Vega 1977: 405-413.

Panizo, Rosa

1999 *Legislación electoral peruana 1821-1899*. Lima: Centro de Documentación e Información Electoral del Jurado Nacional de Elecciones.

Paoli, Francisco

2002 «Constitucionalización de los Partidos Políticos en América Latina». En: Hernández, María del Pilar (coord.). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de campañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México d. f.: unam, pp. 235-256. Disponible en: <http//.biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/347/1.pdf>.

Perez-Moneo, Miguel

2007 *La disolución de Partidos Políticos por actividades antidemocráticas*. Valladolid: Editorial Lex Nova.

Ramírez, Manuel

1994 «Partidos Políticos en España: Hegemonía constitucional, Práctica Política y Crisis Actual». En: *Cuadernos y Debates. Régimen Jurídico de los Partidos políticos y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 13-31.

Ramírez, Ramón

1989 *Legislación electoral y partidos políticos*. Lima: Empresa Editora Latina.

Sánchez, Susana

2005 «El Complejo Régimen Jurídico aplicable a los partidos políticos tras la aparición de la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 27 de junio de 2002». *Revista Jurídica* 12: 231-282. Madrid. Disponible en: <http://digitool-uam.greendata.es/view/action/singleViewer.do?dvs=1354468287308~916&locale=es_PE&VIEWER_URL=/view/action/singleViewer.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&adjacency=N&application=DIGITOOL-3&frameId=1&usePid1=true&usePid2=true&COPYRIGHTS_DISPLAY_FILE=DerechosUSO>.

Sánchez Agesta, Luis

1977 «El Reconocimiento Constitucional de los Partidos Políticos en España». En: De Vega 1977: 239-245.

Sobrevilla, Natalia

2011 «Elecciones y Conflicto en la historia del Perú Elecciones». *Elecciones*, 10(11): 9-32. Lima.

Tajadura, Javier

2004 «La Dimensión Externa del Principio de constitucionalidad de los Partidos Políticos en el ordenamiento jurídico español». *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 12-13,1.er semestre: 223-249. Madrid.

2007 «La doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la prohibición de partidos políticos». *Revista Jurídica de Navarra,* 44: 88-103. Navarra.

Távara, Santiago

1951 *Historia de los Partidos Políticos*, vol. I, primera edición. Lima: Editorial Huascarán. Biblioteca de la República.

Theidon, Kimberly

2004 *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP (Estudios de la Sociedad Rural, 24).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Torres del Moral, Antonio

2010 «Terrorismo y principio democrático». *Revista de Derecho Político*, 78: 144-145. Madrid.

Virgala, Eduardo

2008 *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Dykinson.

Von Beyme, Klaus

1983 «La Protección del Ordenamiento Constitucional y del Sistema Democrático en la República Federal de Alemania». *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 35, septiembre-octubre: 73-87. Madrid. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo =26756> (última consulta: 23/4/12).

[Sobre el autor]

César Landa

Peruano. Doctor en Derecho por la Universidad Alcalá de Henares de España, con posgrado en el Instituto de Estudios Europeos Comparados de la Universidad de Bayreuth y en el Max Planck Institut de Heidelberg, Alemania. Bachiller en Derecho y Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Magistrado Presidente del Tribunal Constitucional y Viceministro de Justicia. Ejerció la cátedra en diversas universidades: Universidad Alcalá de Henares, Universidad de León, Universidad de Castilla-La Mancha, entre otras. Es profesor de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entre sus principales publicaciones están: *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Constitucional y Estado Democrático* (1999-2003); *Teoría del Derecho Procesal Constitucional* (2003); *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina* (1994); *Derecho político del gobierno y la oposición democrática* (1990).

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

La paradoja irresuelta. Apuntes para el estudio de los derechos y la ciudadanía de los pueblos indígenas en México*

Manuel Ignacio Martínez Espinoza
<manuel.martinez.espinoza@gmail.com>
Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste
Instituto de Investigaciones Antropológicas
Universidad Nacional Autónoma de México
México

[Resumen] El reconocimiento de derechos colectivos, acaecido en América Latina durante las últimas décadas, se ha interpretado en distintos ámbitos sociales, políticos e incluso académicos como un fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas. Recogiendo tal premisa, en el presente artículo se analizan teórica y empíricamente los derechos y la situación de los pueblos indígenas en México con el objetivo de abordar la siguiente pregunta: ¿los derechos colectivos son condición suficiente para afianzar la ciudadanía de los pueblos indígenas? Se observa que la ciudadanía de los pueblos indígenas en México —estatus compuesto de derechos, participación e identidad—, requiere superar escollos institucionales y, sobre todo, conceptuales para ser efectiva.

[Palabras clave] Ciudadanía, pueblos indígenas, derechos humanos, México.

[Title] The unresolved paradox. Notes for the study of rights and citizenship of indigenous people in Mexico

[Abstract] The acknowledgement of collective rights, which has taken place during last decades Latin America, has been interpreted as strengthening of citizenship of the indigenous people by various social, political and academic spheres. Retaking this premise, the present article theoretically and empirically analyzes the rights and the situation of the indigenous people in Mexico with the objective of exploring the following question: do the collective rights represent a sufficient condition to ensure the citizenship of the indigenous people? The article suggests that the citizenship of the indigenous people in Mexico – the status formed of rights, participation and identity – requires the overcoming of institutional, as well as conceptual, obstacles in order to be effective.

[Keyword] Citizenship, Indigenous Peoples, Human Rights, Mexico.

Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. «La paradoja irresuelta. Apuntes para el estudio de los derechos y la ciudadanía de los pueblos indígenas en México». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.° 12, pp. 235-263.

[Recibido] 29/04/2012 & [Aceptado] 27/09/2012

* El autor agradece al Programa de Becas Posdoctorales de la Universidad Autónoma de México (unam), en concreto, a la Coordinación de Humanidades y al Instituto de Investigaciones Antropológicas de la unam por el invaluable apoyo recibido para llevar a cabo su investigación posdoctoral en el Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Introducción

Entre la «ciudadanía» y los «derechos» existe una analogía tan profunda que puede rayar en el pleonasmo. Se afirma rotundamente que aquella no es posible de entenderse sin estos. Dicha argumentación, de uso extendido tanto en espacios formales como informales, irrumpe tan arropada de vehemencias argumentales que prácticamente se posiciona como una verdad incuestionable. Y no es que no lo sea, sino que merece ser analizada.

En el caso de los pueblos indígenas[1] se ha argumentado insistentemente en México que, dado que son colectivos con una ciudadanía de baja intensidad,[2] prácticamente todo el repertorio de herramientas y acciones que emplean para reivindicar o ejercer sus derechos son instrumentos coadyuvantes de su ciudadanía. En un tono llano, la fórmula de la premisa es la siguiente: derechos y/o participación (formal o informal) es igual a una mejor ciudadanía.

Apelando al carácter falsable de tal silogismo, aunque no necesariamente a su legitimidad, emergen inevitablemente numerosas preguntas. Es posible aceptar la existencia de sujetos que en la práctica son menos ciudadanos que otros pero ¿de qué hablamos exactamente cuando hablamos de ciudadanía?, ¿cómo se refuerza y afianza la ciudadanía para individuos y colectivos caracterizados por una ciudadanía de baja intensidad?, ¿los derechos son condición suficiente para una ciudadanía plena?

El presente texto aborda los cuestionamientos planteados con el objetivo de reconocer los términos medulares que confluyen en torno a ellos. Es decir, en este documento no se pretende ofrecer respuestas sino tan solo reflexionar sobre los argumentos principales que vertebran el debate sobre la ciudadanía de los pueblos indígenas basada en la efectividad de sus derechos. Más que las conclusiones eruditas e incontestables, el rigor en la apreciación de los com-

1 Se reconoce que existen diversas categorías para identificar a los mismos colectivos, tales como «pueblos originarios», «comunidades indígenas», «pueblos indios» o «naciones indígenas». No obstante, en este texto se utiliza el concepto de «pueblos indígenas» para estar en sintonía con la categoría que el derecho internacional ha ido confeccionado para identificar a un sujeto de derechos. Para conocer debates sobre el concepto de pueblos indígenas, véase: Anaya (2005: 100-102), Daes (1995), Oliva (2005: 29-66). Para revisar los fundamentos del concepto pueblos indígenas como categoría jurídica en el derecho internacional, véase Álvarez Molinero (2009), Anaya (2005) y Oliva (2005: 223-268).

2 El término «ciudadanía de baja intensidad», propuesto por Guillermo O'Donnell (1993), caracteriza un tipo de ciudadanía en condiciones de pobreza y alto grado de desigualdad que provoca una inclusión no integrada del sujeto.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ponentes y las interpelaciones que emergen al analizarlos. En ese sentido, se advierte, este texto es un ejercicio de interdisciplinariedad entre nociones de la Ciencia Política, la Sociología y el Derecho.

Son tres los núcleos conceptuales que se identifican en el tema a estudiar: ciudadanía, pueblos indígenas y derechos. Precisamente, son estos tres conceptos los que articulan el contenido de este texto y que campean por toda su exposición. En un afán de sistematización de los argumentos, este artículo se divide en cuatro apartados. En el primero, más de corte teórico, se exponen las aproximaciones al concepto de ciudadanía con el objetivo de conocer sus componentes principales y proponer una definición operativa del mismo. En el segundo apartado, más de observación empírica, se examina la situación de los pueblos indígenas en México para justipreciar su condición ciudadana. En el tercer apartado, más de escudriñamiento, se analiza el componente de los derechos como eje nodal de la ciudadanía de los pueblos indígenas en México. Finalmente, se ofrece un sumario final que, más que ofrecer respuestas, pretende reformular cuestionamientos sobre lo analizado.

1. Ciudadanía: aproximaciones al concepto

Actualmente, ciudadanía no significa lo mismo que representó en los espacios históricos donde se originó, pues es un concepto que ha ido acumulando abundante teoría y praxis. De manera que, como afirma Ochman (2006), es difícil de definir puesto que es un concepto abierto a múltiples narrativas que han ido ensanchando la brecha entre el ser y el deber-ser de su significado. Aun así, entre su diversidad de acepciones es factible resaltar las raíces comunes a dicha multiplicidad de significados. Como toda categoría que denota algún estatus, la de ciudadanía también puede definirse básicamente a partir de tres elementos constitutivos: la titularidad (quién es o no es ciudadano), el contenido (qué comprende esa ciudadanía) y la práctica (cómo debe ejercerse esa categoría).

Tal como afirma Pérez Luño (2002), existen dos usos lingüísticos del término ciudadanía: el descriptivo y el prescriptivo. El primero de ellos, el descriptivo, se le atribuye a la visión jurídica y pretende definir a la ciudadanía como un conjunto de derechos y obligaciones de orden público, con lo que la ciudadanía se describe en razón de un conjunto normativo vigente en cierto momento y lugar. El segundo uso lingüístico de ciudadanía, el prescriptivo,

proviene de la filosofía política y no describe a los individuos y sus relaciones sino que prescribe la forma de establecer tales relaciones o la manera de contrastar una realidad con un concepto de ciudadanía, de manera que las definiciones propuestas son contrafácticas, teóricas y normativas.

Para Ochman el núcleo conceptual de la ciudadanía está compuesto por un estatus y una práctica; esto es, por un cúmulo de derechos y el ejercicio de estos. Así:

> El estatus (ciudadanía pasiva) se refiere a la posición que la persona ostenta frente al Estado, con su respaldo y consentimiento, como poseedora de derechos y miembro de una comunidad determinada (distinta de otras comunidades). La ciudadanía como práctica implica el poder y la capacidad de formular las leyes bajo las cuales se está viviendo, que a su vez postula la posibilidad y la capacidad de participar, por lo menos, en los debates sobre las decisiones públicas. (Ochman 2006: 297)

La observación previa sintetiza las dos fuentes clásicas que en la filosofía política han confluido —y se han enfrentado— para definir a la ciudadanía: la condición legal (la pertenencia a una comunidad política asegurada con fundamentos jurídicos) y la forma deseable de ejercer esa pertenencia (mediante la participación plena en la comunidad política). Es en este punto donde conviene revisar las caracterizaciones que se han confeccionado sobre la ciudadanía, es decir, los modelos que de ella se han configurado.

La amplia adjetivación que se ha producido en la teoría política sobre el concepto de ciudadanía ha dificultado su homologación y, por lo tanto, su uso como categoría analítica, convirtiéndolo en un mero recurso semántico.[3] Sin obviar la diversidad de clasificaciones al respecto,[4] en este texto se reconocen tres modelos básicos de ciudadanía: el liberal, el republicano y el comunitario.

[3] Sin considerar los modelos básicos (liberal, republicano y comunitario), en la teoría política se puede encontrar, entre otros, los siguientes adjetivos sobre la ciudadanía: civil, social, económica, libertaria, multicultural, intercultural, cosmopolita, global, localizada, activa, maternal, ambiental, flexible y sexual.

[4] Como toda clasificación, la que se presenta en este texto es excluyente de otros tipos de ciudadanía. Para conocer otras caracterizaciones se recomiendan tres textos. Primero, el de Bottomore (1992), donde se propone distinguir entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva. La primera, se refiere solo a la membresía a un Estado, mientras que la segunda implica tener derechos y la capacidad de ejercerlos con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Thomas Marshall (civil, política y social). Segundo, el de Benéitez Romero (2004) que considera seis modelos de ciudadanía: el de las ciudades-estado de la antigüedad, el de las ciudades-repúblicas italianas, el de la ciudadanía liberal, el de la ciudadanía libertaria, el de la ciudadanía republicana y el de la ciudadanía comunitaria. Y, por último, el de Ochman (2006), que analiza los modelos clásicos (liberal, republicano, comunitario), así como otros modelos de ciudadanía vinculados a los problemas derivados de la globalización y la posmodernidad (la migración, el reconocimiento de las diferencias, etcétera).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

En el enfoque liberal, la ciudadanía se define fundamentalmente como un estatus político compuesto por un conjunto de derechos, obligaciones y deberes. El modelo liberal de ciudadanía contiene tres elementos: *i)* un estatus de igual ciudadanía —iguales libertades básicas—, *ii)* una concepción de persona como ciudadano libre e igual, y *iii)* un ideal de ciudadanía democrática (civilidad, tolerancia, razonabilidad y sentido de equidad). De esta forma, las iguales libertades básicas son el principio básico del modelo de ciudadanía liberal (Benéitez Romero 2004: 293).

Por su parte, en el enfoque republicano la ciudadanía no solo implica la tutela de ciertos derechos y obligaciones de la persona, sino fundamentalmente su participación en el espacio público. Aun en su diversidad, en el republicanismo existen ideas compartidas sobre la forma de entender la política. Entre ellas, la República como forma de gobierno mixta; la trascendencia de los ciudadanos en el modelo, los cuales serán activos, se preocuparán y participarán en el gobierno de sus ciudades, lo que para ellos será un honor; la consideración de que aún es posible que la política y la ética sigan unidas; y la importancia de la educación cívica del hombre como elemento potenciador de su faceta política. Así, la participación política, por encima del tutelaje legal de los derechos y obligaciones del individuo, es el principio básico de la ciudadanía republicana.

En el enfoque comunitario, la ciudadanía no solo responde a identificaciones políticas universales, como sucede con otros modelos, sino también a identificaciones culturales particulares. Es decir, para los comunitaristas, «la ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad —la expresión de la pertenencia a una comunidad política» (Kymlicka & Norman 1997: 27). En el comunitarismo se destaca la pertenencia de las personas a sus comunidades particulares, generalmente diferentes del grupo mayor dentro de un Estado-nación. Es decir, se reconoce a las diferentes identidades políticas individuales y colectivas existentes en la comunidad política como un factor válido para la ciudadanía de la persona. Así, el reconocimiento y valor de las diferentes identidades de los miembros de la comunidad política es el principio básico de la ciudadanía comunitaria (Benéitez Romero 2004: 293).

Según los bagajes analíticos que se han destacado previamente, es posible desentrañar los elementos vertebradores con el objetivo de proponer una definición de la ciudadanía, si no básica, al menos una que considere las teorías y la praxis política. La ciudadanía, entonces, se puede definir como *el estatus que institucionaliza la relación de las personas con el Estado con el objetivo de avalar su condición de membresía a una «politeia» (comunidad política). Dicho estatus se expresa fundamentalmente en tres ámbitos: los derechos, las prácticas y la identidad*.

La definición atrás propuesta contiene una característica inherente que permite utilizar el concepto de ciudadanía como categoría analítica para el sujeto considerado en este texto: los pueblos indígenas. La característica es la no-inmutabilidad de la ciudadanía o, dicho en términos contrarios, su constante variabilidad. Ello es, que la ciudadanía no constituye un estatus totalmente concluido.

En su variante institucional, la ciudadanía es el resultado de un historial de conflictos y negociaciones que se han emprendido para agregar demandas y trocarlas en derechos a ese estatus de pertenencia a la *politeia*. Es decir, la ciudadanía son los derechos conquistados y reconocidos por el Estado. Como afirma Velasco: «Buena parte de la historia jurídico-política de la humanidad es la historia por la lucha de la ciudadanía. La historia de la ciudadanía también se revela como una historia de la dialéctica inclusión-exclusión, por la cual se determina la comunidad política» (Velasco 2005: 195). Ergo, las disputas por considerar algunos derechos como ciudadanos son recursos congénitos en el devenir de las comunidades políticas.

La ciudadanía, entonces, es también un conjunto de aspiraciones que impulsa a los individuos a redefinir sus relaciones con el poder político. En este sentido, la ciudadanía es en gran medida una promesa y una exigencia de que el poder político integre las demandas de los individuos (Ochman 2006: 491). Tal característica política de la ciudadanía (léase, procesual, conflictiva y dialógica) es la que se recupera en este texto para analizar a las movilizaciones y los derechos de los pueblos indígenas en México.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

2. La ciudadanía de los pueblos indígenas en México

Recuperemos dos aspectos que subrayan la cualidad política de la ciudadanía. Primero, que la ciudadanía en cuanto membresía a una *politeia* implica una dialéctica de inclusión-exclusión. Segundo, que como todo concepto de teoría política, la ciudadanía no es una categoría fija sino en constante redefinición. Concebida de esta forma, la ciudadanía se ha avistado históricamente como un recurso de emancipación de los individuos y los grupos marginados, así como de ampliación de los derechos, sobre todo en la época contemporánea.

La ciudadanía se enraizó en la modernidad como narrativa que respondía a las demandas de inclusión mediante el principio de universalidad. Obviaba pues las diferencias al recluirlas al espacio privado, legitimando así la exclusión de colectivos que no pudieron ajustarse al modelo dominante. Pero ese producto de la modernidad resultó insuficiente para responder a las demandas contemporáneas de representación y participación de los excluidos en un mundo de poder fragmentado, de resurgimiento de lo local y de politización de identidades, donde sigue importando la inclusión pero también el reconocimiento de las diferencias en el espacio público.

Si aceptamos la perspectiva de Hannah Arendt (1974) de que la ciudadanía es «el derecho a tener derechos, los cuales solo es posible exigir a través del pleno acceso al orden jurídico que únicamente la ciudadanía concede», hemos hallado la cuneta para entroncar las movilizaciones, discursos y demandas de los pueblos indígenas con la ciudadanía. Efectivamente, la irrupción estridente de los actores indígenas durante las últimas tres décadas en América Latina es factible de interpretarse desde la óptica de la ciudadanía[5] .

Como varios analistas han destacado,[6] las reivindicaciones de los pueblos indígenas han rebasado las consideradas como básicas y ligadas a la satisfacción de condiciones mínimas de subsistencia. Los pueblos indígenas ahora buscan

5 Para Zúñiga (2004), en el siglo XX se plantean tres etapas del movimiento indígena latinoamericano: *i)* Décadas de 1930-1940, en donde se puede hablar de movimiento organizado; *ii)* Décadas de 1960 y 1970, donde el movimiento adquiere fuerza; *iii)* Década de 1990, donde se marca el momento más importante de la emergencia del movimiento indígena. Aunque es un tema que ha copado gran parte de los análisis politológicos sobre los pueblos indígenas, en este artículo no se aborda la cuestión de los movimientos indígenas en América Latina o México. Para profundizar sobre el tema revísese algunos de los textos más destacados: Bengoa (2000), Martí (2007), Van Cott (2005), Velasco Cruz (2003) y Zúñiga (2004).

6 Por ejemplo, Bello (2004), De la Peña (1999) y Hopenhayn (2002).

transformaciones de los sistemas políticos, sociales, económicos y culturales mediante procesos que plantean una mayor inclusividad en el corpus político basados en el reconocimiento y participación de los distintos actores y sus diferencias; o sea, son redefiniciones de la ciudadanía.

Si con alguien existe un déficit de ciudadanía en México es ciertamente con los indígenas. Indudablemente, el colectivo que menos tiene asegurada su membresía a la comunidad política nacional en México, sobre todo en la práctica, es el de los pueblos indígenas. Un repaso general de datos e indicadores permitirá demostrar el déficit de ciudadanía aludido. Según el Censo General de Población y Vivienda de 2010, la población indígena en México corresponde al 14% de la población total del país.[7] En este sector poblacional se concentran los indicadores de marginación en la república.

De acuerdo con los datos del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en México,[8] los pueblos indígenas tuvieron una medida de 0,6761 mientras que el índice para la población no-indígena se estimó en 0,7628;[9] ello es, que existe un déficit de desigualdad de 0,0867 entre ambas poblaciones. Los contrastes de desarrollo se advierten con mayor claridad al revisarse las tres dimensiones del IDH: supervivencia infantil (IS), educación (IE) e ingreso (II), donde los déficit corresponden al 0,013, 0,128 y al 0,1191 respectivamente, siempre en perjuicio de la población indígena. El cuadro y gráfico 1 ilustran estos datos.

7 En el 2010 se contabilizó en México una población total de 112.336.538 personas. De estas, un total de 15.702.246 se autoadscribieron como indígenas pero solo 6.913.362 hablan alguna lengua indígena (se identifican 11 familias, 68 agrupaciones y 364 variantes lingüísticas en el país). Los tres Estados donde más se autoadscriben como indígenas son Yucatán (62,69%), Oaxaca (57,95%) y Quintana Roo (33,79%). Los Estados con mayor cantidad de población hablante de lengua indígena son Oaxaca (33%), Yucatán (29%) y Chiapas (27%). Fuente: <http://www.censo2010.org.mx/>.

8 El IDH es una medida elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Como tal, resume los resultados de tres dimensiones de desarrollo humano: salud (la esperanza de vida al nacer), la educación (indicadores sobre alfabetización y matrícula escolar) y acceso a recursos básicos para el desarrollo de capacidades y la participación en la vida comunitaria (ingreso promedio de las personas). La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo han integrado un Índice de Desarrollo Humano para Pueblos Indígenas que incluye también las variables de sobrevivencia infantil, educación e ingresos. Las cifras han sido tomadas de PNUD (2010).

9 La escala va del 0 al 1, donde el 0 significa nulo desarrollo humano y el 1 mayor desarrollo humano.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Cuadro 1

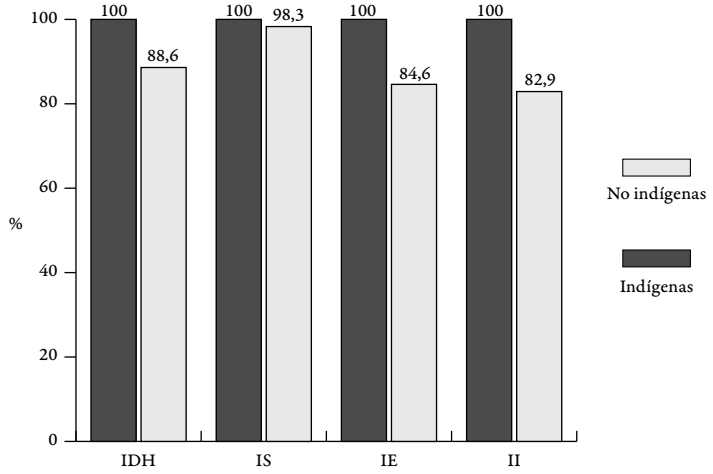
IDH nacional y sus componentes en la población indígena y la no-indígena, 2008

Grupo de población	IDH	IS	IE	II
No-indígenas	0,7628	0,7572	0,8330	0,6982
Indígenas	0,6761	0,7442	0,7050	0,5791

Fuente: PNUD 2010: 39.
Donde: IDH = Índice de Desarrollo Humano; IS = supervivencia infantil; IE = educación; II = ingreso.

Gráfico 1

Brechas de desarrollo por grupo de población



Fuente: PNUD 2010: 39.
Donde: IDH = Índice de Desarrollo Humano; IS = supervivencia infantil; IE = educación; II = ingreso.

Otros datos sobre el desarrollo humano de los pueblos indígenas son destacables. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en México durante el año 2010 fue de 154 decesos por cada 10.000 nacidos vivos. Pero surgen brechas de desigualdad al desagregar los datos entre los sectores poblacionales: la tasa de mortalidad infantil aumenta entre los indígenas a 228 decesos mientras que disminuye a 140 entre los no-indígenas (PNUD 2010: 55). Igual sucede con la desnutrición infantil crónica, pues la padecen el 38,7% de los niños indígenas mientras que solo aparece en el 12,5% de los niños no-indígenas; ello es, existe una cifra diferencial tres veces mayor (PNUD 2010: 65).

Las cifras en el sector salud, educación y trabajo no son mejores. Por ejemplo, el porcentaje nacional de derechohabientes a algún tipo de servicio de salud es de 46,9% pero solo el 27,3% de la población indígena accede a esos servicios. A su vez, 9,2% de los hombres y 10,1% de las mujeres no-indígenas cuentan con educación superior mientras que apenas el 3,2% de los hombres y el 2,9% de las mujeres indígenas han accedido a ella (PNUD 2010: 71). Además, la tasa de ocupación laboral de los indígenas correspondió al 46% mientras que la de los no-indígenas llegó al 48% (PNUD 2010: 57).

Un dato resulta revelador: la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares en México del año 2008, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI 2008), registra que el 93,9% de la población indígena está privada de al menos uno de los seis derechos sociales básicos: alimentación, educación, salud, seguridad social, servicios básicos y vivienda.

Las inopias en la población indígena y la brecha de desigualdad en comparación con la población no-indígena también se manifiestan en el ámbito del sistema político. Enfoquemos los pormenores en dos esferas: la representación y las políticas públicas. En primer lugar, los pueblos indígenas han sido históricamente subrepresentados en los espacios públicos de toma de decisiones.[10] Por ejemplo, en la legislatura LXI, correspondiente al período 2009-2012, solo fueron elegidos ocho diputados indígenas cuando, si nos atenemos al porcentaje de su población, les corresponderían 75 diputados. Es más, si tan solo considerásemos la geografía electoral el número de diputados indígenas sigue siendo deficitario pues, según la demarcación realizada por el Instituto Federal Electoral en 2005, existen en el país 28 distritos electorales indígenas (es decir, donde un 40% o más de la población es indígena).[11] Por el lado de las políticas

[10] En este punto conviene afirmar que, solo por mencionar tres de las diferencias que más reconocimiento público ha exigido en los últimos años, ni la condición étnica, ni el género, ni la preferencia sexual son condiciones suficientes para la eficacia política o la representatividad. Tanto la representatividad como la eficacia política, sobre todo esta última, dependen más de capacidades administrativas que de factores identitarios. Sin embargo, en el ejercicio de la representación existe una matriz teórica que apela a bagajes culturales e identitarios para proclamarse efectiva o, cuando menos, emblemática. Es por esta visión, y sobre todo para recalcar las dificultades que afrontan los pueblos indígenas para participar en la toma de decisiones públicas, que se examina la representación de los pueblos indígenas a partir del número de sus representantes.

[11] Las entidades con distritos electorales indígenas son Campeche (1), Chiapas (4), Guerrero (1), Hidalgo (2), Estado de México (1), Oaxaca (8), Puebla (3), Quintana Roo (1), San Luis Potosí (1), Veracruz (3) y Yucatán (3).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

públicas,[12] México cuenta con un historial destacado en el enfoque dirigido a los pueblos indígenas. De hecho, como ha destacado Meentzen (2007), de los países latinoamericanos con mayor población indígena, México es el país donde ha existido una política de Estado dirigida a los pueblos indígenas de mayor plazo, con instituciones especializadas y con el presupuesto más amplio de la región. Sin embargo, las políticas públicas son insuficientes y también reflejan la desigualdad entre los sectores poblacionales. Así, por ejemplo, los recursos asignados a la población indígena en México representaron en promedio alrededor del 1,5% del gasto programable total en el período 2000-2008, cuando la población indígena corresponde a cerca del 15% de la población total en el país (PNUD 2010: 79).

Hemos visto que el IDH de los indígenas es considerablemente más bajo que el de los no-indígenas pero el presupuesto programado el año 2009 para el desarrollo social de la población indígena representó solo el 27,5% de todo el presupuesto asignado. Igual sucede con los presupuestos programados para educación y salud hacia los pueblos indígenas: solo implican respectivamente el 13,6% y el 6,4% de los presupuestos totales asignados (PNUD 2010: 79). Resulta por demás muy ilustrativo que solo hasta el año 2009 se presentó el programa para el desarrollo de los pueblos indígenas, el instrumento rector para las políticas públicas federales dirigidas a los pueblos indígenas válido para el período gubernamental 2007-2012.

Además, como documentó el primer Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en México —como en otros países latinoamericanos con población indígena— las instituciones que prestan servicios públicos están diseñadas de tal manera que proporcionan servicios principalmente a ciertos sectores de la población y excluyen total o parcialmente o proporcionan servicios de menor calidad a los pueblos indígenas. Esta característica la distinguió al percatarse de que una concentración mayor de servicios se encuentra disponible para las personas de ingresos más altos en las áreas urbanas. Él nombró a esta actividad como «discriminación institucional» y la definió como la discriminación a los pueblos indígenas en la distribución de bienes socialmente

[12] En el presente texto se define «políticas públicas» como el conjunto de acciones tomadas por una entidad política institucionalizada con el objetivo de intervenir en el espacio público (*policy*) donde lo característico son las interacciones e intercambios entre actores que tienen lugar en los ámbitos del poder político (*public*).

valiosos, es decir, los servicios generales necesarios para mantener o mejorar adecuados niveles de vida en materia de salud, educación, vivienda, tiempo libre, medio ambiente, etcétera (Stavenhagen 2008).

Evidentemente, la discriminación tiene matrices culturales y se refleja cotidianamente en relaciones interpersonales. En México existe una profunda ignorancia, mitos y estereotipos que predominan en gran parte de la población y sirven como base para la discriminación hacia los pueblos indígenas. Como se registra en una investigación nacional al respecto (cdi 2006), la percepción de la imagen del indígena entre el grueso de la población en México se basa en información vaga y parcial pues se les identifica con los campesinos, con la pobreza en general o con un pasado glorioso. Al mismo tiempo, existe una fuerte estigmatización hacia los indígenas pues se les califica en general como «atrasados» o «marginados».

Pero no solo la discriminación interpersonal e institucional atenta contra los pueblos indígenas. Como se ha patentizado en numerosos informes,[13] en los últimos años se han acrecentado los episodios de violencia hacia las comunidades indígenas. Estas agresiones tienen que ver en su mayoría con disputas relacionadas con el dominio y extracción de los recursos naturales (de amplios yacimientos en tierras y territorios habitados por indígenas). Ello afecta los derechos de los pueblos indígenas en dos sentidos generales. En primer lugar, excluyendo a los pueblos indígenas de los procesos de decisión sobre el permiso de acceso a sus territorios y a la extracción de sus recursos naturales. En segundo lugar, poniendo en riesgo la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas ya que, como resultado de la explotación de los recursos naturales, generalmente se producen efectos perniciosos en sus territorios, lo que trastoca las formas de producción y provoca la expulsión de los pueblos indígenas de sus hábitats. Por si fuera poco, cuando los afectados deciden oponerse a dichas actividades extractivas, las respuestas gubernamentales suelen caracterizarse por la intimidación, la represión, el encarcelamiento y hasta el asesinato de los indígenas (lo que se conoce como «criminalización de la protesta social»).[14]

13 Por ejemplo, los informes anuales del International Work Group for Indigenous Affairs (iwgia) titulados «El Mundo Indígena», donde se expone el panorama de los indígenas en el mundo desglosado por país. Los informes desde el año 2000 se encuentran disponibles en: <http://www.iwgia.org/publicaciones/anuarioel-mundo-indigena>.

14 Como ha afirmado el primer Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: «Una de las deficiencias más graves en la protección de los derechos humanos en los últimos años es la tendencia a la utilización de las leyes

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Resumiendo, la situación general de los pueblos indígenas se caracteriza como de pobreza económica, discriminación cultural, desigualdad social y exclusión política. Es decir, nos encontramos ante una *indigenización de la marginación*; como se afirma en un informe del Banco Mundial (Hall & Patrinos 2005), ser indígena aumenta las probabilidades de una persona de ser pobre, discriminada y excluida.

Tal situación ha afectado indefectiblemente a la ciudadanía de los pueblos indígenas en los tres ámbitos del concepto identificados previamente en el apartado teórico: los derechos, la participación y la identidad. Por el lado de los derechos, porque la constante violación de estos, o su incumplimiento en la práctica, vulnera —o cuando menos, cuestiona— la membresía de los pueblos indígenas a su *politeia* nacional. Por el lado de la participación, porque el sistema y las instituciones políticas inhiben la participación institucional de los pueblos indígenas y, de esa forma, incentivan una participación más contestataria. Finalmente, por el lado de la identidad, porque debido al Estado monoétnico[15] que aún prevalece en el país sigue vigente el argumento enunciado por Florescano (2001) de que los pueblos indígenas han renunciado a su condición étnica porque la ciudadanía se ha definido fundamentalmente por un criterio homogéneo de nacionalidad.

La tríada de elementos deficitarios de la ciudadanía de los pueblos indígenas es también factor explicativo del surgimiento de movimientos y demandas indígenas. Estos, a partir de la politización de identidades, han reivindicado el reconocimiento de derechos específicos basados en las diferencias étnico-culturales como una forma de eliminar el carácter monoétnico del Estado, la sociedad y el sistema político, y ampliar así el *corpus* político de la ciudadanía. Es decir, la negación de sus derechos en la práctica, la ausencia de su participación efectiva por canales institucionales y la reclusión de su identidad estimuló a los pueblos indígenas a realizar acción colectiva con carácter movilizador a través de acciones no convencionales (participación) para llevar al espacio público sus diferencias étnico-culturales (identidad) como argumento para demandar el

y de la administración de justicia para castigar y criminalizar las actividades de protesta social y las reivindicaciones legítimas de las organizaciones y movimientos indígenas en defensa de sus derechos» (Stavenhagen 2008: 85).

15 La formación del Estado en México y en América Latina se fundamentó en el ideal de una nación homogénea donde se mantuvo la estructura colonial de los indígenas, sobre todo el modelo tutelar; es decir, considerarlos como «no aptos para gobernarse». Para profundizar en ello, véase Aparicio (2005).

reconocimiento y la efectividad de prerrogativas que fortalezcan su membresía a la comunidad política nacional (derechos).

La ciudadanía como categoría en constante definición por su binomio de inclusión/exclusión ha recibido un fuerte impulso de ensanchamiento en México por parte de los pueblos indígenas. Son estos los últimos actores que han invocado su «derecho a tener derechos», a participar con sus particularidades culturales y a tener la certeza jurídica de sus diferencias. Aunque esas reivindicaciones han generado frutos (como los amplios debates y el reconocimiento de derechos indígenas), en la ampliación de la ciudadanía todavía quedan aristas conceptuales y brechas institucionales por resolver para la confección de una ciudadanía con capacidad de inclusión de las diferencias de los pueblos indígenas en el sistema político y las instituciones públicas.

3. Dilemas del «derecho a tener derechos» de los pueblos indígenas

Gracias a las furibundas movilizaciones que campearon por la década de 1990 y, sobre todo, a la consolidación de un régimen internacional que aboga por la defensa y protección de los pueblos indígenas,[16] se ha edificado un marco jurídico-normativo[17] de derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional. Ello ha implicado modificaciones conceptuales a este al pasar de un sistema estadocéntrico y focalizado en el punto de vista occidental a uno basado en los derechos humanos y abierto a la pluralidad de culturas.[18] Así, actualmente se admite explícitamente que salvaguardar a los pueblos indígenas mediante el reconocimiento de derechos de ejercicio colectivo es un

16 Siguiendo a Martí (2004: 373-374), los regímenes internacionales se pueden definir como reglas del juego acordadas por los actores (frecuentemente Estados, corporaciones y redes de ONG) en la arena internacional, las cuales delimitan el rango de comportamientos legítimos en un contexto específico. En el caso del régimen internacional de apoyo a los derechos de los pueblos indígenas, este se ha conformado en tres fases. La primera, ubicada durante los años 70 y 80, significó el afianzamiento de una masa crítica de organizaciones que introdujeron el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda internacional. La segunda fase, llevada a cabo entre las décadas de 1980 y 1990, se caracterizó por la inserción de redes organizadas en las instituciones del sistema internacional y, con ello, la capacidad de generar legislación internacional. Finalmente, la tercera etapa, llevada a cabo actualmente, es la del cumplimiento de los tratados y del diseño e implementación de políticas específicas (Martí 2004).

17 En el presente texto se le agrega el adjetivo de *normativo* al marco jurídico internacional para adoptar el enfoque de Higgins (1994), para quien el Derecho Internacional no son solo reglas sino sobre todo un sistema normativo orientado a la consecución de valores comunes.

18 Un esclarecedor análisis sobre las transformaciones del derecho internacional con respecto a los pueblos indígenas se encuentra en Anaya (2005).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

imperativo de los derechos humanos. De manera que no resulta temerario afirmar que, a pesar de las querellas teóricas, políticas y jurídicas en las que se hallan inmersos, los derechos de los pueblos indígenas ya forman parte de los campos temáticos que establecen los comportamientos y discursos legítimos en la arena internacional.[19] El «derecho a tener derechos» para los pueblos indígenas, entonces, está amparado en el derecho internacional, concretamente en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (C169) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), las fuentes formales de los derechos de los pueblos indígenas.

Los derechos de los pueblos indígenas se fundamentan en el derecho a la libre determinación (también conocido como de autodeterminación), el cual se define básicamente como el derecho de un pueblo a estructurarse política, social, económica y culturalmente sin injerencias externas.[20] La autodeterminación se compone de seis dimensiones: política, económica, cultural, jurídica, territorial y participativa. Estas dimensiones remiten, en el caso de los pueblos indígenas, a un conjunto de derechos colectivos interrelacionados:

> [...] la dimensión política de la libre determinación nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho al Derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa. (Oliva 2005: 237)

Las seis dimensiones del derecho de autodeterminación, las mismas que buscan responder a las demandas que han esgrimido los pueblos indígenas, forman el núcleo de contenido de derechos de los pueblos indígenas y se pueden encontrar tanto en el C169 como en la DNUDPI.

---

19 Tómese como ejemplo el caso de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, la cual fue votada en contra por las delegaciones gubernamentales de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda. En general, estos países dijeron oponerse a asuntos particulares de la Declaración pero señalaron apoyar su «espíritu». No obstante, en el año 2010 los cuatro países que votaron en contra de la Declaración manifestaron públicamente su adhesión a la misma, de manera que actualmente la Declaración es ya reconocida unánimemente por la comunidad internacional.

20 La interpretación, vinculación y aplicación del derecho a la libre determinación en relación con los pueblos indígenas ha estado sujeta a espinosos debates. Para conocer más discusiones sobre el derecho a la libre determinación en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas, véase Anaya (2005: 135-174), Anaya (2010), Berkey (1992: 75-83), Oliva (2005: 234-257). Sobre las discusiones filosófico-jurídicas al respecto, véase Ansuátegui Roig (2001), Chacón Rojas (2005).

El marco jurídico-normativo de derechos de los pueblos indígenas ha tenido una amplia resonancia en México, al menos en el ámbito declarativo, pues el país se ha mostrado favorable tanto al C169 (fue el segundo país en ratificarlo) como a la DNUDPI (además de votar a favor, su delegación fue una de las promotoras de dicha declaración en la Asamblea de Naciones Unidas). En el caso de su estructura jurídica, el artículo 2.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aborda específicamente los asuntos de los pueblos indígenas y señala la composición pluricultural de la Nación sustentada en sus pueblos indígenas, a la par que los define como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los derechos de los pueblos indígenas que enuncia específicamente el artículo 2.º de la Constitución mexicana son diez: derecho al reconocimiento como pueblo o comunidad indígena, derecho a la autoadscripción, derecho a la autonomía, derecho a la libre determinación, derecho a aplicar sus sistemas normativos internos, derecho a la preservación de la identidad cultural, derecho a la tierra y al territorio, derecho de consulta y participación, derecho al acceso pleno a la jurisdicción del Estado y derecho al desarrollo.[21]

Al extender el análisis de los derechos de los pueblos indígenas a las entidades integrantes del país surgen profundas desproporciones pues, amén del trato específico (en algunos casos son únicamente disposiciones legales declarativas), solo 22 de las 32 entidades reconocen todos o algunos de los diez derechos considerados en la Constitución del país (véase el cuadro 2).

[21] Aunque en este texto solo se analiza el caso de la Constitución Política, la legislación mexicana incluye más especificaciones sobre los derechos de los individuos y comunidades indígenas. Para conocer en detalle la legislación federal mexicana en materia indígena revísese CDI (2007: 112-143).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Cuadro 2
Diagnóstico del reconocimiento de los derechos indígenas en las entidades de México

Derechos reconocidos en la CPEUM	CI169 OIT	Aguas Calientes	Baja California	Baja California Sur	Campeche	Coahuila	Colima	Chiapas	Chihuahua	Distrito Federal	Durango	Guanajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	Edo. de México	Michoacán	Morelos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Querétaro	Quintana Roo	San Luis Potosí	Sinaloa	Sonora	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala	Veracruz	Yucatán	Zacatecas
Reconocimiento como pueblo indígena	x		x		x			x			x				x	x		x	x		x	x	x	x	x			x			x		
Autoadscripción	x		x		x						x				x	x		x			x	x			x								
Libre determinación y autonomía			x		x			x			x				x	x		x	x		x	x	x	x	x			x			x		
Aplicar sus sistemas normativos internos	x		x		x			x	x		x				x	x		x	x		x	x											
Preservación de la identidad cultural	x		x		x			x			x			x	x	x		x	x		x	x											
Tierra	x		x		x				x		x				x	x		x	x		x	x	x					x					
Consulta y participación	x		x		x			x	x		x				x	x		x	x		x				x			x			x		
Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado	x				x			x	x		x			x	x	x		x			x	x	x		x						x		
Desarrollo	x		x		x			x			x				x	x		x	x		x	x	x		x			x			x	x	

Fuente: CDI 2007: 105.

Aun cuando el Estado mexicano ha sido permeable al marco jurídico-normativo internacional de derechos de los pueblos indígenas, la construcción de instituciones congruentes con dichos derechos es todavía un horizonte que se vislumbra lejano debido a dos limitaciones en el país: las lagunas jurídicas y la brecha de implementación.

En primer lugar, si bien es cierto que el resguardo de diversos derechos indígenas en la legislación mexicana representa una ventaja jurídica para los pueblos indígenas, esta resulta limitada cuando se examina su alcance a la luz del espíritu del marco jurídico-normativo internacional y de los desarrollos jurídicos en otras arenas. Concretamente, el mayor obstáculo es que a los pueblos y comunidades indígenas en México no se les reconoce como sujeto de derecho con personalidad jurídica sino como entidades de interés público; esto es, según el ordenamiento jurídico mexicano, que al considerar a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público se les limita su capacidad de ejercicio en virtud de la ausencia de personalidad jurídica para ser titular de obligaciones y para hacer valer derechos:[22]

> En el caso de pueblos y comunidades indígenas, su mención y definición en la Constitución Federal no basta para probar su existencia legal, se requiere la manifestación expresa del legislador para conformar entidades de derecho público que gocen de personalidad y capacidad jurídica plenas, con todas las consecuencias legales inherentes: no solo capacidad de goce (como en el caso de las entidades de interés público) sino, más acabadamente, capacidad de ejercicio (elemento inmanente al sujeto de derecho público). Mientras esto no suceda su existencia no puede ser probada legalmente y por lo tanto no pueden contraer obligaciones ni ejercer sus derechos como entidad colectiva. (CDI 2007: 32)

Vinculado también al factor de las lagunas jurídicas se puede mencionar el derecho a la libre determinación y la autonomía, pues aunque la Constitución del país reconoce tales derechos no establece mayores especificaciones que permitan determinar las modalidades de su ejercicio. Así, dada la ausencia de desarrollos normativos y reglamentarios, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía se queda en un ámbito declarativo.

[22] Las «entidades de interés público» se definen como los sujetos que encarnan el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y están protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. A su vez, los «sujetos de derecho público» se definen como un órgano o persona jurídica que ha sido creada por ley o por decreto con plena capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones (CDI 2007: 33).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Emerge entonces la paradoja de que leyes que deberían promover los derechos de los pueblos indígenas, en realidad los restringen.

La segunda limitación de los derechos de los pueblos indígenas en México es el vacío entre la legislación y las prácticas políticas, administrativas y jurídicas del país; situación que fue catalogada como «brecha de implementación» por el Primer Relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (Stavenhagen 2008). Ello quiere decir que la legislación sobre los derechos de los pueblos indígenas (que es limitada, como ya se revisó en los párrafos previos) no logra reflejarse en la cotidianidad de los derechohabientes, con lo que se genera un hueco entre el nivel formal y el ámbito real.[23]

Llegados a este punto conviene resumir que, aun siendo condición necesaria, la mera adopción del marco jurídico-normativo internacional de los derechos de los pueblos indígenas en México no ha sido condición suficiente para asegurar la membresía de los indígenas a su *politeia* mediante la ampliación de una ciudadanía universal a una con capacidad de inclusión de las diferencias. Como hasta acá se ha descrito, un primer ámbito de conflictos en el proceso del «derecho a tener derechos» de los pueblos indígenas tiene que ver con un nivel que se podría catalogar como «estructural-institucional». Detallemos la idea. Por definición, todo nuevo derecho genera si no nuevas concepciones normativas, diseños institucionales y prácticas político-administrativas, al menos sí una reformulación de las existentes. En el caso de los derechos de los pueblos indígenas en México, el proceso ha sido incompleto pues la adopción del marco respectivo, si bien ha sido precedido de un debate intenso (reformulación de concepciones normativas), no ha estado amparado ni de una profundización de los derechos adoptados mediante la instrumentación de figuras legales que los hagan efectivos, la reglamentación de los mismos o su transversalización en otros ámbitos (diseños institucionales), ni tampoco de la creación o fortalecimiento de mecanismos que coadyuven a su implementación (prácticas político-administrativas).

[23] En su análisis sobre los derechos de los pueblos indígenas en las legislaciones latinoamericanas, Bartolomé Clavero advierte una brecha entre lo que legalmente se reconoce y su aplicación, pues las reformas legales han enunciado derechos pero la mayoría no ofrecen mecanismos vinculantes. Clavero identifica que México es el país donde la distancia entre la letra y la práctica es abismal: «México es el caso de brecha mayor entre la proclamación de principios y el diseño de posibilidades. Resulta una distancia insalvable para la propia Constitución» (Clavero 2006: 38).

La esfera estructural-institucional no es el único ámbito de conflictividad en la ciudadanización de los pueblos indígenas mediante la estrategia del «derecho a tener derechos». Un segundo nivel conflictivo, acaso más complejo, emerge ineludiblemente: el de las interacciones sociales, los bagajes culturales y la estructura sociopolítica; ámbitos que, para el caso que se analiza, son factibles de agruparse en un nivel que puede catalogarse como de «operatividad». Efectivamente, no es suficiente con establecer o reformular concepciones normativas, diseños institucionales y prácticas político-administrativas desde los poderes públicos para cumplimentar los derechos de los pueblos indígenas, pues tal proceso debe asegurarse en última instancia en el espacio donde los derechos humanos se vivifican: la base social, entre los titulares de los derechos reconocidos y quienes no lo son.

Sinteticemos el contexto aludido para fortalecer el argumento expuesto. En resumen, los derechos de los pueblos indígenas son fruto de demandas esgrimidas precisamente por los titulares de estos derechos; así, una vez aceptado que su situación desventajosa se ha debido a exclusiones sustentadas en la discriminación por diferencias étnicas, tienen el objetivo de reparar tales injusticias y salvaguardar la distintividad de los pueblos indígenas otorgándoles derechos de ejercicio colectivo respaldados en el derecho a la libre determinación. Es esta la formulación que aboga por el «derecho a tener derechos» para fortalecer la ciudadanía de los pueblos indígenas.

Los derechos de los pueblos indígenas, extensión o periferia de los derechos humanos, no son universales sino destinados a un derechohabiente específico que no es homogéneo, no es objetivamente identificable,[24] ni habita en espacios plenamente delimitados. El titular de los derechos de los pueblos indígenas es

[24] La identificación de los pueblos indígenas se enfrenta a diversos problemas de denominación debido a que es una categoría que pretende definir, con ciertas características generales, a un sector de la población mundial que posee una amplia gama de particularidades; ya no digamos entre los individuos que conforman un pueblo, sino entre las propias comunidades que en teoría integrarían un pueblo o que comparten alguna lengua. No obstante, según se desprende del C169, la tendencia en el Derecho Internacional es identificar a los pueblos indígenas por dos elementos objetivos y uno subjetivo. Los primeros se refieren a un hecho histórico y a un hecho actual. El elemento subjetivo es la autoconciencia de la identidad, la que vincula ambos hechos (el histórico y el actual). Así, «se identifica como pueblos indígenas a aquellos pueblos que descienden de pueblos que pre-existen a los estados actuales (hecho histórico) y que en la actualidad conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, políticas, culturales, o modos de vida (vigencia actual). El criterio subjetivo se refiere a la autoconciencia que tienen los pueblos de su propia identidad indígena, esto es, que descienden de pueblos originarios y que tienen instituciones propias» (Yrigoyen 2008: 3). Así, la autoidentificación (el elemento subjetivo) es el criterio determinante para identificar a los pueblos indígenas.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

heterogéneo, de tipificación subjetiva y con interacción constante entre quienes no gozan de tales derechos. Además, en él se concentran los niveles más agudos de pauperización económica, exclusión política, desigualdad social y discriminación cultural, perjuicios que ha recibido precisamente por sus características étnicas. De manera que el titular de los derechos de los pueblos indígenas es un beneficiario complejo que, valga la redundancia, complejiza el ejercicio de sus derechos.

En un escenario como el planteado, ¿cómo reconocer al titular de los derechos, por ejemplo, en las áreas urbanas, espacio donde se concentran la migración, la mixtura de etnicidades y la discriminación hacia los indígenas? Nuevamente en el espacio urbano, ¿no les será más fácil a los indígenas, como de hecho sucede ampliamente, renunciar a sus marcadores culturales (como la lengua) para adoptar los dominantes como estrategia de supervivencia y, de esa forma, renunciar en parte a uno de sus derechos? O, en caso de reivindicar ese derecho, ¿cómo se podrá hacer efectivo el derecho a la lengua, por ejemplo, de un hablante de Cucapá, una de las lenguas con menos hablantes en México? ¿Además, qué sucede con las personas que no se autoidentifican como indígenas y que además se oponen a los derechos de los pueblos indígenas al considerarlos «derechos especiales» que atentan contra el principio de igualdad («todos iguales ante la misma ley»)?

El escenario tampoco es más fácil en el espacio rural o en municipios con mayor porcentaje de población indígena, pues la cada vez más vasta heterogeneidad del colectivo en cuestión impide la unanimidad y dificulta el consenso. Son numerosos los casos donde se confrontan actores para reivindicar un mismo derecho o que se denuncia que la implementación de uno de ellos vulnera los derechos de una de las partes.[25]

[25] Tomemos un caso tan solo para ejemplificar las problemáticas enunciadas. En el municipio de Chicomuselo, en el Estado de Chiapas, hubo un movimiento en contra de una mina que comenzó a operar en la región el año 2005. Una parte fundamental de los argumentos esgrimidos por los opositores se sustentaba en el derecho de los pueblos indígenas tanto a la tierra, territorio y sus recursos naturales, como en el derecho a la consulta previa. Hubo habitantes de Chicomuselo que no se opusieron a la mina porque recibieron beneficios de la misma, tales como remuneraciones o empleo. Evidentemente, tales condiciones generaron discrepancias entre los habitantes. Lo peculiar del caso es que, según los datos del Censo de 2010, en Chicomuselo solo el 0,6% de su población habla alguna lengua indígena y únicamente el 0,27% se considera como indígena.

Como se ha analizado, el fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas en México, mediante su «derecho a tener derechos» es —con perdón de la simpleza— un proceso complicado y confuso que demanda un accionar intrincado y laborioso. Filosófica, histórica y hasta políticamente puede reconocerse la legitimidad de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, el problema emerge (inclusive de manera colérica) cuando tales derechos deben incorporarse al marco jurídico-político del país y vivificarse al interior de sus sociedades. ¿Cómo es el proceso de ciudadanización de los pueblos indígenas mediante la efectividad de sus derechos colectivos en un país plurinacional pero con instituciones y sistemas políticos, económicos, sociales y culturales aún reacios a la inclusión de la pluralidad étnica? Así como ha sido en México: escaso, titubeante y más simulado que efectivo.

4. La ciudadanía de los pueblos indígenas en México: la paradoja irresuelta

Parece evidente pero no lo es. Así que conviene puntualizarlo. A partir de argumentos provenientes de politólogos se puede definir a la ciudadanía como el estatus expresado en derechos, prácticas y marcadores identitarios que institucionaliza la relación de la persona o los grupos de la sociedad con el Estado para avalar su condición de membresía a una *politeia*. No importan ni los espacios temporales ni las fronteras conceptuales entre el liberalismo, el republicanismo o el comunitarismo, ciudadanía es una categoría que alude inevitablemente a la relación de las personas entre estas o con el poder político. Puede ser mediante derechos, con participación activa o reivindicando las identidades, pero se es ciudadano en interacción con otros y solo en el espacio público. Aun desde las prácticas y los enfoques que demandan una mayor inclusión, ciudadanía es un estatus que establece diferencias. No es que la ciudadanía no haya podido resolver el binomio inclusión/exclusión, es que ese binomio es básico para su conceptualización.

Así que por un lado hay un estatus en constante redefinición que institucionaliza la relación de las personas con el poder político y que, en cuanto tal, define a quienes pueden o no pueden acceder a dicho estatus. Pero por otro lado existe un sector poblacional que se ha caracterizado por no tener o tener un bajo nivel de ese estatus en los tres ejes que lo definen: derechos, participación

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

e identidad. Para subsanar tal exigüidad, ese sector poblacional, los pueblos indígenas, ha recurrido a la politización de sus identidades y a la participación —tanto convencional como no convencional— para reivindicar su «derecho a tener derechos». ¿Cuál ha sido el resultado de esa tentativa de expansión de la ciudadanía universal a una diferenciada en México? Básicamente, limitado pues aunque el sistema jurídico ha sido permeable al marco jurídico-normativo de derechos de los pueblos indígenas y en el sistema político se han producido debates al respecto, no ha habido creación o reformulación de diseños institucionales y prácticas político-administrativas que coadyuven a la implementación de tales derechos. Y, ante todo, la operatividad de los derechos de los pueblos indígenas se ve menoscabada tanto por la complejidad que se sobreviene al intentar tipificar al titular de los derechos como por los conflictos que surgen entre los derechohabientes y los que no lo son.

Así, la ciudadanía de los pueblos indígenas en México se enfrenta a ámbitos de conflicto estructural-institucional y de cotidianidad; es decir, dilemas de concepción y operatividad de los derechos de los pueblos indígenas tanto en las instituciones estatales como en la sociedad misma. Pero ante todo hay un aspecto que debe considerarse, pues influye esencialmente en el proceso de mayor inclusión de los pueblos indígenas a su *politeia*. Es algo que parece evidente pero que conviene ser subrayado: la apelación a una categoría homogeneizadora para incluir las diferencias étnicas.

Como acertadamente recuerda Ochman, «la ciudadanía se presenta como una categoría unificadora y homogeneizante, que históricamente ha servido para establecer exclusiones hoy inaceptables» (Ochman 2006: 299). La ciudadanía en cuanto estatus de membresía aspira a ser universal e igualitaria y es por eso que el proceso de universalización e igualdad implicó, si no la negación de las diferencias, por lo menos sí su reclusión al espacio privado. Así lo ciudadano, que en sus inicios fue recluido al ámbito de lo público y en pleno amasiato con lo estatal, es regulado por órganos instituidos del poder político. «Se es ciudadano cuando se procura traducir las demandas de reconocimiento —frecuentemente fundamentadas con el discurso de derechos inherentes— en regulaciones legales vigentes», analiza oportunamente Ochman (2006: 300).

Ciudadanía aparece, pues, como la estructura a modificar y la herramienta para hacerlo; lo que hay que arreglar y con lo que debe arreglarse. Entonces,

una paradoja. Y cuando se examina más profundamente emergen otras contradicciones: las instituciones que han relegado las diferencias étnicas al ámbito privado son las que ahora deben salvaguardarlas en el ámbito público. Los poderes públicos que han tutelado, los sistemas políticos que han excluido y los sistemas socioculturales que han estigmatizado a los pueblos indígenas ahora deben reconocerlos como sujetos de derecho.

Es solo una hipótesis sin comprobación empírica pero tal vez ese sea el punto nodal de la cuestión: los atascos, limitaciones y oposiciones a los que se ha enfrentado la ciudadanización de los pueblos indígenas mediante el «derecho a tener derechos» tal vez provengan de su paradoja irresuelta. De demandar mayor reconocimiento de las diferencias étnicas precisamente con la categoría con la que estas han sido excluidas.

La ciudadanía debe buscar la inclusión y acomodo de las diferencias en el espacio público. Esa es una demanda legítima y hasta imprescindible para la gobernabilidad de los sistemas políticos contemporáneos. Sin embargo, si nos atenemos a las evidencias, el proceso de reforzamiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas mediante la adjudicación de derechos de ejercicio colectivo, iniciado formalmente en 1989 con la promulgación del C169, ha sido problemático e insuficiente. Tal vez es solo cuestión de tiempo para que la implementación de derechos coadyuve al necesario fortalecimiento de la ciudadanía de los pueblos indígenas. Pero en ese transcurso es indispensable identificar con mayor atingencia los términos principales del proceso y las interpelaciones que surgen al respecto. El presente texto tuvo el objetivo de coadyuvar a esto último.

Abreviaturas utilizadas

C169	Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo
DNUDPI	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IE	Educación
II	Ingreso
IS	Supervivencia infantil

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Referencias bibliográficas

Álvarez Molinero, Natalia

2009 «El sujeto indígena y el derecho de autodeterminación en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas: ¿tienen los pueblos indígenas personalidad jurídica internacional?». En: Álvarez Molinero, Natalia; Daniel Oliva Martínez & Nieves Zúñiga García-Falces (eds.). *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*. Madrid: Catarata, pp. 213-232.

Anaya, James

2005 *Los pueblos indígenas en el Derecho internacional*. Madrid: Trotta.

2010 «El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración». Disponible en: <http://www.mapuexpress.net/?act=publications&id=3539> [consultado el 29/04/10].

Ansuátegui Roig, Francisco Javier (ed.)

2001 *Una discusión sobre derechos colectivos*. Madrid: Dykinson, Universidad Carlos III de Madrid.

Aparicio Wilhelmi, Marco

2005 «Los pueblos indígenas y la formación del Estado-Nación en América Latina». En: Aparicio, Marco (coord.). *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*. Girona: Universitat de Girona, pp. 323-340.

Arendt, Hannah

1974 *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.

Bello, Álvaro

2004 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago: cepal, gtz.

Benéitez Romero, María Benita

2004 *La ciudadanía en la teoría política contemporánea: modelos propuestos y su debate*. Tesis Doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

Bengoa, José

2000 *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago de Chile: fce.

Berkey, Curtis

1992 «International Law and Domestic Courts: Enhancing Self-Determination for Indigenous Peoples». *Harvard Human Rights Journal*. Harvard Law School, vol. 5: 65-94. Massachussets.

Bottomore, Tom

1992 «Citizenship and social class, forty years» En: Marshall, Thomas y Tom Bottomore. *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press.

cdi-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

2006 *Percepción de la imagen del indígena en México. Diagnóstico cualitativo y cuantitativo*. México d.f.: cdi.

2007 *La vigencia de los derechos indígenas en México.* México d.f.: cdi.

Chacón Rojas, Oswaldo

2005 *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*. México d.f.: unam / unach.

Clavero, Bartolomé

2006 «Derecho y cultura: el derecho humano a la cultura propia». En *Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea*. Memoria del Seminario Internacional Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. México d.f.: sre, pp. 29-40.

Daes, Erica-Irene

1995 *Note by the unwgip Chairperson-Rapporteur on criteria which might be applied when considering the concept of indigenous peoples*. United Nations. Disponible en: <http://cwis.org/fwdp/International/indigdef.txt> [consultado el 17/04/07].

De La Peña, Guillermo

1999 «Notas preliminares sobre la 'ciudadanía étnica'». En: Olvera, Alberto (coord.). *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*. México d.f.: colmex, pp. 283-303.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Florescano, Enrique

2001 *Etnia, Estado y Nación*. México d.f.: Aguilar.

Hall, Gillete & Harry Patrinos

2005 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina 1994-2004*. Bogotá: Mayol Ediciones.

Higgins, Rosalyn

1994 *Problems and Process: International Law and How We Used It*. Oxford: Clarendon Press.

Hopenhayn, Martín

2002 «Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización». En: Calderón, Marco Antonio; Willem Assies & Ton Salman (comps.). *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: ife / colmich.

inegi-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

2008 *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*. México: inegi.

Kymlicka, Will & Wayne Norman

1997 «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía». *Revista Ágora*. Cuaderno de Estudios Políticos, año 3, n.° 7, pp. 5-42. Buenos Aires.

Martí I Puig, Salvador

2004 «Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global». En: Martí I Puig, Salvador & J. Sanahuja (coords.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 367-398.

2007 «Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza?». En: Martí I Puig. Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo xxi*. Barcelona: Fundación cidob, pp. 127-148.

Meentzen, Ángela

2007 *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Lima: Fundación Konrad Adenauer.

Ochman, Marta

2006 *La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la posmodernidad*. México d.f.: Porrúa / Tecnológico de Monterrey.

O'Donnell, Guillermo

1993 «Estado, democratización y ciudadanía». *Revista Nueva Sociedad*, 128: 62-88. Caracas.

Oliva Martínez, Daniel

2005 *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y derechos humanos*. Madrid: cideal.

Pérez Luño, Antonio-Enrique

2002 «Ciudadanía y definiciones». *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 25: 177-211. Alicante.

pnud-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2010 *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México. El reto de la desigualdad de oportunidades*. México d.f.: pnud.

Stavenhagen, Rodolfo

2008 *Los pueblos indígenas y sus derechos*. México d.f.: unesco.

Van Cott, Donna Lee

2005 *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

Velasco, Juan Carlos

2005 «La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural». *Isegoría. Revista de filosofía moral y política*, 33: 191-206. Madrid.

Velasco Cruz, Saúl

2003 *El movimiento indígena y la autonomía en México*. México d.f.: unam.

Yrigoyen Fajardo, Raquel

2008 «De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Fundamentos, balance y retos para su implementación». *Foro sobre consulta previa. Agencia Nacional de Hidrocarburos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Zúñiga García-Falces, Nieves

2004 «El movimiento indígena en América Latina: de "objeto" a "sujeto"». En: Martí I Puig, Salvador & José María Sanahuja (coords.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 35-52.

[Sobre el autor]

Manuel Ignacio Martínez Espinoza

Mexicano. Es Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, España. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Trabaja en la actualidad en el Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste, en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son los temas de derechos de los pueblos indígenas, participación y políticas públicas.

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

La República en armas: política, «ciudadanía armada» y elecciones en el Perú, 1871-1872

Carmen Mc Evoy
<cmcevoy@sewanee.edu>
University of the South, Sewanee
EE. UU.

[Resumen] El análisis del proceso electoral 1871-1872 resulta incompleto si no se considera el levantamiento militar encabezado por los hermanos Gutiérrez y la resistencia de los «ciudadanos armados» que le sirvió de epílogo. El triunfo político de la Sociedad Independencia Electoral, que, a diferencia de otros grupos civiles en el pasado, sí logró hegemoneizar la revuelta armada, trasladó el eje del poder desde las provincias —lugar donde tradicionalmente se gestaban y se definían las «revoluciones constitucionales»— a la ciudad de Lima. Los cambios en la naturaleza del país, en el interior del ejército, en la economía y en las estrategias políticas de los civiles provocaron una importante variación del modelo político-electoral previo, el que resistió durante varias décadas el paso del tiempo.

[Palabras clave] Sociedad Independencia Electoral, elecciones, violencia política, ciudadanos armados, revolución constitucional.

[Abstract] The analysis of the electoral process 1871-72 is incomplete if we do not consider the military uprising led by the Gutierrez brothers and the resistance of the «armed citizens» that served as epilogue to the presidential election of 1872. Unlike other civic organizations in the past Sociedad Independencia Electoral did manage to control the armed revolt, moving, therefore, the axis of political power from the provinces – where the «constitutional» revolutions were traditionally defined – to Lima, the capital city of the republic. Changes in the nature of the country, within the army, in the economy and in the political strategies of civilians produced important transformations in the former electoral model, which has resisted for many decades the passage of time.

[Keyword] Sociedad Independencia Electoral, Elections, Political Violence, Armed Citizens, Constitucional Revolution.

Mc Evoy, Carmen. «La República en armas: olítica, "ciudadanía armada" y elecciones en el Perú, 1871-1872». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.° 12, pp. 265-298.

[Recibido] 01/06/12 & [Aceptado] 30/09/12

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

El último acto de las elecciones de 1872 fue el golpe militar de los hermanos Gutiérrez contra el gobierno saliente de José Balta. El triste final de los militares golpistas fue descrito como «una escena macabra». En su crónica sobre los sucesos, Faustino Silva se refirió a esa «pira enorme» construida frente a palacio de gobierno con gruesos troncos de algarrobo en donde fue arrojado Tomás Gutiérrez, Secretario de Guerra del presidente Balta, el que al arder empezó a arrojar «un nauseabundo olor a carne asada» (cfr. Seoane 1873, Silva 1927). Un asqueado Federico Panizo describió que el acto, en el que también fueron quemados otros miembros de la familia Gutiérrez, corrió a cargo de «una muchedumbre desenfrenada, fuera de sí, ávida de venganza, sedienta de sangre, cuya algazara y gritería unidas al ruido de las armas y al disparo de los rifles ensordecían a cualquiera» (cfr. Silva 1927, Un Creyente 1872). Algunos hablaron, incluso, de actos de canibalismo, de los cuerpos despedazados de los hermanos cuyos restos «se repartió la plebe». El diplomático italiano Pietro Perolari-Malmignati colaboró en la construcción de esa leyenda de brutalidad popular cuando afirmó que «se vieron negros, sin duda ebrios, que se llevaron a la boca [las] carnes asadas» de las víctimas «en alusión de comérselas» (Perolari-Malmignati 1882).

La segunda fase de la campaña electoral de 1871-1872 transcurrió entre «la batalla por el Congreso» y el ajusticiamiento popular de los hermanos Gutiérrez. Lo anterior no deja de sorprender porque a pesar de su naturaleza violenta, la cultura política imaginada por los «caudillos» logró guardar las formas y los rituales republicanos, entre ellos las elecciones (Aljovín 2000). Lo original de la coyuntura política que analizaremos en este artículo es que el golpe militar, que normalmente antecedía o sucedía a dicho proceso, además de quebrar el orden constitucional derivó en el asesinato de un jefe de Estado. Por ello, es posible afirmar que el análisis del proceso electoral de 1871-1872 resulta incompleto si no se considera el levantamiento militar encabezado por los hermanos Gutiérrez y la resistencia de los «ciudadanos armados» que le sirvió de epílogo.[1]

[1] Estas ideas fueron desarrolladas hace algunos años en mi artículo «Civilizando calles, formando ciudadanos: la campaña presidencial de 1871-1872 y la disputa por el control de los espacios públicos» en Mc Evoy 1999: 169-187. Para una discusión puntual de la campaña electoral 1871-1872 véase Mc Evoy 2007: 83-275.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

La rebelión desarrollada en la ciudad de Lima entre el 25 y 27 de julio de 1872 reeditó de manera exitosa otras experiencias políticas de «ciudadanía armada» ocurridas en la capital peruana (entre ellas las de 1822, 1833 y 1843). Sin embargo, lo que resulta relevante de esta coyuntura es el triunfo político de la Sociedad Independencia Electoral (SIE) que, a diferencia de otros grupos civiles en el pasado, sí logró hegemonizar la revuelta armada. De esa manera, trasladó el eje del poder desde las provincias —lugar donde tradicionalmente se gestaban y se definían las «revoluciones constitucionales»— a la capital de la República.

En una reveladora carta escrita por Manuel Pardo a José Simeón Tejeda, a cuatro meses del asesinato del presidente Balta, el candidato señalaba que la indignación de sus partidarios se debía a la injerencia del gobierno en el proceso electoral. Una inmensa irritación sacudía al país de sur a norte y la amenaza de revolución estaba en «todas las bocas». Pardo le encomendó al ex convencionalista Tejeda —quien en ese momento se encontraba en Chile— que hablase con el coronel Mariano Ignacio Prado para que este decidiese «el giro» que debía darle a un movimiento constitucional que Pardo opinaba debía de contar con la cooperación de la SIE. Pardo era consciente de que un movimiento revolucionario que prescindiera del liderazgo militar, simplemente, fracasaría. Dentro de las difíciles circunstancias que vivía el Perú, su propuesta ideológica consistía en «no levantar más programa que la libre elección», por lo que invitaba a los departamentos a formar sus propias juntas revolucionarias.[2]

Durante el siglo XIX, tanto en el Perú como en el resto de América Latina, se estableció una concepción de la política que incluyó una dimensión violenta, la que, en su variante espontánea y reactiva, tuvo por objeto derrocar al «tirano». Dentro de este contexto, guerra y ciudadanía no fueron vistas como categorías antagónicas e irreconciliables; muy por el contrario, entre ellas existieron «hilos de continuidad, tramas de complicación, ecos reconocibles e insoslayables y repercusiones mutuas que hablan de un amalgamiento bastante intricado entre los dos conceptos» (Sabato 2008).[3] En el ensayo de José Faustino Sánchez Carrión, «Reflexiones acerca de la defensa de la patria», publicado el 1 de diciembre de 1822, el teórico de la República señaló que la

2 Archivo Manuel Pardo (en adelante AMP): Carta de Manuel Pardo a José Simeón Tejeda, 14 de marzo de 1872.

3 Esta discusión, para el caso colombiano, en Uribe & López 2006. Para Argentina, véase Sabato 2008.

obligación de todo ciudadano era defender y socorrer a su patria no obstante lo desesperada que pareciera su salvación. La tarea de todo buen republicano consistía, entonces, en «repeler con sus talentos y fuerzas físicas [los] proyectos ambiciosos de los enemigos domésticos» de la patria. En efecto, la guerra que los peruanos debían pelear era por la defensa de su libertad. Sánchez Carrión sustentó su defensa cerrada de la «ciudadanía armada» con algunos ejemplos: los lacedemonios y los romanos, que prefirieron morir «mil veces» antes de dejarse sojuzgar por tiranos (Sánchez Carrión 2001: 44-47).

La existencia de un fundamento teórico y práctico para la legitimación del uso de la violencia, en situaciones políticas extremas, ayuda a entender mejor el tono de la carta en la que Pardo comenta con Tejeda la posibilidad de un movimiento armado cuyo fundamento debía radicar en las «juntas revolucionarias» instaladas en el interior del país. Por otro lado, la bandera de la «libre elección» que Pardo sugiere utilizar a Prado alude a la construcción de una legitimidad capaz de oponerse a la política intervencionista del gobierno de turno. La participación activa del jefe de Estado, en este caso Balta, en el proceso electoral de 1872 podía ser vista como parte de esa corriente autoritaria contra la cual todo ciudadano republicano debía de luchar. Si bien es cierto que la opción política que Pardo exploró junto con Tejeda fue complementada con una novedosa alianza con la Marina, es importante reconocer el amplio registro del republicanismo, quien frente al agotamiento de la opción institucional dispuso, también, de la rebelión y del enfrentamiento armado para acceder al poder. De ello da cuenta la carta de Pardo a José Antonio de Lavalle, en la que le aseguraba estar «en guardia» frente a los movimientos del gobierno. Para precaverse contra cualquier eventualidad, el candidato había organizado una reacción constitucionalista, con el apoyo de la Escuadra, además de la formación de un comité para una acción directa sobre las tropas de Lima.[4]

La actitud combativa de Pardo no debe de sorprendernos, especialmente viniendo de alguien que entendía perfectamente la compleja mecánica electoral diseñada por los caudillos militares. En efecto, desde los inicios de la campaña electoral, el candidato vaticinó que las elecciones en las que decidió participar, pese a todas sus trampas legales, concluirían, inevitablemente, en un golpe militar seguido de la rebelión civil (Mc Evoy 2007: 141-191). Por ello, así como

[4] Ibíd.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

en la primera fase de los trabajos eleccionarios la obligación de los miembros de la SIE fue defender la libertad electoral, emitiendo su voto; en la segunda fase, que se inicia en noviembre de 1871 con la proclamación de la candidatura oficialista de Antonio Arenas, la consigna fue resguardar con las armas el triunfo que creían haber obtenido en las urnas. Es dentro de este complejo escenario político que es posible entender la naturaleza del compromiso que un corresponsal provinciano evidencia frente al líder de la SIE: «Para todo evento estoy preparado y lo que tenga que hacer no tiene usted sino que indicarme. Aparte de la gendarmería, que es nuestra, tengo gente y armas fuera de la ciudad». Así, en medio de esa «aparente calma», entre noviembre de 1871 y julio de 1872 existió «mucho fuego a vapor» el cual, de acuerdo con el futuro vicepresidente Manuel Costas, tarde o temprano tenía que «estallar».[5]

1. El modelo constitucionalista de los «caudillos» y la variante civil en las elecciones de 1872

Con el pretexto de la infracción constitucional, los caudillos convocaron adhesiones y apoyo político provinciano en su camino a la conquista del poder supremo (Aljovín 2000). Ese fue el caso de Ramón Castilla, José Balta e incluso de Mariano Ignacio Prado, quienes luego de obtener el apoyo de «los pueblos», atenazaron a la capital de la República en un movimiento que, como ocurrió en la revolución de 1868, la envolvió desde el norte y desde el sur. Sin embargo, los cambios en la naturaleza del país, en el interior del Ejército, en la economía y en las estrategias políticas de los civiles provocaron la variación del modelo político-electoral previo, el que resistió durante varias décadas el paso del tiempo. Su desgaste permitió que se diera uno de los acontecimientos más fascinantes y originales de la historia política peruana: aquel en el que un civil logró liderar una revolución constitucional desde un barco y no a caballo, en la cual se mediatizó la participación de los «pueblos» y se neutralizó a un Ejército de 7.000 hombres, acantonado en Lima.[6]

El rompimiento del orden constitucional fue parte de la cultura política peruana desde la fundación de la República. Debido a que ninguna administración ostentaba una total legitimidad constitucional, el germen de la revolución

5 AMP, Carta de Manuel Costas a Manuel Pardo, s/f [julio de 1872].

6 Este análisis apareció previamente en Mc Evoy 2007.

fue un problema que, de acuerdo con Cristóbal Aljovín de Losada, persiguió, desde sus inicios, a todos los gobiernos republicanos. Dicha carencia fue utilizada para organizar una oposición pacífica electoral (como fue lo que ocurrió con la SIE hasta diciembre de 1871) y otra violenta conspirativa (que es lo que sucede a partir de los contactos que Pardo intenta establecer con el coronel Prado en marzo de 1872). La bandera revolucionaria consistía en defender las libertades socavadas por una administración corrupta e ilegal, que es el caso de las revoluciones contra el gobierno de Echenique, de Pezet, de Prado, de Balta y obviamente del mismo Tomás Gutiérrez. Todos estos movimientos armados, unidos a los que les precedieron, se sustentaron en el argumento de la regeneración y la refundación de la República.[7] Lo más importante fue que todos los actores políticos, sean estos civiles o militares, aceptaban el golpe de Estado como parte de las reglas de juego electoral, lo que significa que la legitimidad republicana fue el producto de la complicada mezcla de elecciones e insurrección (Aljovín 2000). Por otro lado, la teoría de la lógica jacobina —e incluso de la suareciana— creó la noción de la democracia directa y el pueblo en armas, en momentos en que el gobierno dejaba de representarlo. Ni la base discursiva ni la mecánica de los golpes de Estado encabezados por los caudillos militares varió hasta la trascendental mutación ocurrida en julio de 1872, de la que daremos cuenta en este artículo.

Una interesante aproximación a la dinámica caudillo-pueblos, que Pardo y sus seguidores lograron desbaratar, es la provista por Gabriella Chiaramonti (2005). En un trabajo sumamente innovador, la autora no solo devela la lógica interna de la relación caudillo-pueblos, sino que analiza exhaustivamente las concepciones básicas sobre las que descansó el pacto político, que sirvió de base a la organización estatal peruana posindependencia. Chiaramonti provee una variedad de ejemplos para explicar su fascinante descubrimiento. Para el caso de la revolución constitucional de 1854-1855, por ejemplo, ella nota cómo en los meses que le anteceden, *El Republicano* de Arequipa publica algunas actas; estas constituyeron una serie de proclamas escritas por ciudadanos de núcleos urbanos cuyo objetivo fue manifestar su apoyo a la revuelta contra el presidente Echenique, la que había empezado en Arequipa e Ica bajo el liderazgo de

7 Para la discusión sobre los aspectos fundacionales del republicanismo véase Mc Evoy 1997: Introducción.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Castilla. Una cantidad importante de proclamas provenía de ciudades, villas o simples pueblos capitales de distrito (Chiaramonti 2005).

Cincuenta y siete de las sesenta y cinco provincias que componían el territorio peruano se pronunciaron en un hecho que forzó a cuestionar de manera abierta la legitimidad del gobierno de turno. A nivel formal, el contenido de las actas era muy similar y consistía en la descripción de una suerte de cabildo abierto celebrado en su local (la iglesia principal, la sede de las subprefecturas o la casa del juez de paz). En todas partes estas reuniones estaban presididas por los procuradores y jueces de paz, quienes se presentaban acompañados por el gobernador, el párroco y el juez de primera instancia en los núcleos principales, o bien por oficiales del Ejército, pero sobre todo por la Guardia Nacional. Estos últimos, que eran elegidos por sus comunidades, constituían el brazo armado de los pueblos (Chiaramonti 2005).

Los «ciudadanos», reunidos en cabildo, reconocían la autoridad del nuevo caudillo quien, desde ese momento, asumía el mando «por la voluntad general de los pueblos». El pacto era, sin embargo, provisional; así, la existencia del mando otorgado expiraba en el momento en que el Perú lograra su pacificación y la nación quedara en capacidad de ejercer su derecho de proclamar «el principio de la reforma de sus instituciones por medio de la reunión de un Congreso general», en virtud de la soberanía popular. Al acuerdo político entre el caudillo —cuya misión principal era salvar a la República— y los pueblos debía de seguir una nueva Constitución capaz de reorganizar el marco institucional en función de los objetivos indicados en el pacto. Debido a que el poder de los prefectos, subprefectos y gobernadores había emanado de la «tiranía» del gobernante defenestrado, aquellos eran obligados inmediatamente a renunciar. Las actas estudiadas por Chiaramonti no fueron casos excepcionales, sino más bien una modalidad política mediante la cual «los pueblos» hacían escuchar su voz y el caudillo obtenía el respaldo de las provincias en su camino hacia la conquista del poder supremo que radicaba en Lima. En 1865, en la revolución de Prado contra Pezet, la oposición se legitimó mediante la denuncia sobre el comportamiento del mandatario en el conflicto contra España. La «decepción social» de los pueblos, como fue el caso de la comunidad de Vilca-Apasa en el sur andino, tuvo consecuencias políticas muy concretas, entre ellas «la retroversión» de la soberanía (Chiaramonti 2005).

La modalidad basada en la alianza caudillo-pueblos es una muestra de la ruralización de la política peruana y del enorme poder que ejercieron las provincias en el diseño de la misma. Cabe recordar que, desde la etapa colonial, las provincias delimitaron los espacios de poder de las ciudades principales y de sus oligarquías rectoras, y se conformó, de acuerdo con François-Xavier Guerra, la idea de las «ciudades-provincias», pequeñas repúblicas que se convirtieron en actores autónomos de la vida social y política americana. Después de 1823, buena parte de la vida política peruana continuó pensándose en función de ciudades-provincias, lo que fue visto como una amenaza al funcionamiento del sistema político de corte nacional (Chiaramonti 2012). En las postrimerías de la década de 1860, el Perú se vio sometido a un acelerado proceso de desintegración de sus espacios políticos y económicos, pero por sobre todo de sus vínculos sociales. La guerra civil que recrudeció a mediados de 1854, y se manifestó de nuevo en 1858, 1864 y 1868, dejó una secuela de desorganización económica que forzó a la reformulación de los espacios geopolíticos tradicionales (Mc Evoy 1997: 41-43).

Distritos que reclamaban trato de provincias, provincias intentando separarse del departamento al que pertenecían o solicitando un trato preferencial y autoridades provincianas que se negaban a seguir las directivas emanadas del gobierno central —todo en el marco de un proceso de reavivamiento de la política facciosa y del colapso de la economía guanera— fueron el tema central de una serie de escritos en los que se analizaba, de diversas maneras, lo que estaba ocurriendo en el Perú. La descripción más gráfica e interesante, por sus connotaciones clínicas, fue aquella que describió al país como un enfermo preso de una terrible gangrena que le estaba carcomiendo las entrañas. Una serie de desastres naturales —lluvias en el norte, sequías en la sierra, pero principalmente el terremoto del sur (descrito en la *Memoria de la Beneficencia Pública* de 1868 como «la calamidad sin ejemplo en la historia del mundo moderno»)— permitió a los limeños constatar lo precario de los puentes físicos y simbólicos que unían a la capital de la República con sus provincias (Mc Evoy 1997: 183-104).

El asunto de la relación entre Lima y las provincias fue discutido entre 1866 y 1868 en el marco de la rebelión de Huancané, en Puno. A raíz de la misma, un periodista limeño no solo denunció «el estado de inmoralidad» en el que se hallaba «la antigua raza peruana», la que constituía «casi una nacionalidad

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

aparte, con idiomas y costumbres propias», sino que alertó sobre el peligro que la «república peruana» quedara circunscrita a la costa.[8] Uno de los ejemplos más notables de los límites a los que podía llegar la autonomía de las provincias, cuya intranquilidad contra el gobierno central se comenzaba a hacer más evidente en la medida en que los fondos provistos por el guano se agotaban, fue lo ocurrido en Puno. En un folleto publicado en 1867 con ocasión de los sucesos en la sierra peruana, Manuel Pardo observó que lo acontecido en Huancané era la expresión de una situación que venía ocurriendo en todos los departamentos y provincias del interior, «por la ignorancia, por el aislamiento y por la falta de trabajo y de industria en las localidades». Pueblos sin instrucción, gobernados por autoridades igualmente incapaces, sin trabajo y sin industria y «sin más punto de mira que la política» local, no podían dar más resultado que una situación tan explosiva como la que se vivía en el sur andino, donde la actividad principal de las autoridades de turno era «la explotación violenta de los miembros de la misma comunidad» (Pardo 1867).

En un contexto que demandaba una solución estructural, Pardo reclamó una mayor presencia del Estado en las provincias para que sus habitantes fuesen instruidos, moralizados y se les dotase de un servicio administrativo regular que permita el fomento de la riqueza. El futuro candidato de la SIE no estaba solo en su visión economicista de la integración de las provincias con el Estado. En las discusiones que tuvieron lugar en marzo de 1867 en la Cámara de Diputados, con el fin de refrendar o eliminar el decreto de la dictadura que imponía la contribución personal, José Casimiro Ulloa subrayó que la universalización de la base tributaria ampliaría la noción de ciudadanía al incorporar al sector mayoritario de la nación, los indígenas. Así, al establecer la igualdad de derechos y obligaciones de todos los peruanos, los indios serían incorporados política y económicamente a la República. Una opinión muy similar fue la del diputado Elguero, quien sostuvo que el derecho de reclamar justicia al Estado se encontraba estrechamente unido al deber de contribuir a sus gastos corrientes (Novoa 2004: 267-284).

El amplio poder que el sistema caudillo-pueblos otorgó a las sociedades locales en la definición del ciudadano, en el control del territorio y de la po-

[8] Sobre la cuestión indígena, la rebelión de Huancané y sus dimensiones políticas y culturales véase «Indio y Nación: Una lectura política de la rebelión de Huancané, 1866-1868» en Mc Evoy 1999: 61-118.

blación, y en la misma construcción de la representación, hizo sumamente difícil la gobernabilidad republicana (Chiaramonti 2005). Mauricio Novoa observa que en escritos posteriores a 1850 empieza a alzarse la voz contra los «intereses mezquinos» de las provincias, reiterándose la idea de que los representantes del Parlamento lo eran de la nación por entero y no de una provincia, puesto que ello era incompatible con la representación de la nación soberana. Para Lavalle, primo, cuñado y corresponsal de Manuel Pardo, el ejercicio de la soberanía debía de otorgarse no a los pueblos, sino a aquellos individuos con una razón lo suficientemente desarrollada para dirigir esa «voluntad por la senda del orden y de la justicia». Ello permitiría que el «plan constitucional» del Perú se mantuviese dentro de los límites establecidos por la justicia y la conveniencia general. Las reflexiones que, a partir de 1860, empiezan a formularse sobre la doctrina de la soberanía de la nación tienen una característica común: se trata de visiones «realistas» para conformar una «República práctica». El resultado más concreto fue la implantación de categorías de «ciudadano activo» y «ciudadano pasivo» en la Constitución de 1860. Como producto de este proceso, el ideal de ciudadano fue retornando al ámbito exclusivo de las ciudades y a la esfera pública de la *civitas*. Existían razones suficientes para ello. A partir de 1860, las condiciones de alfabetismo, educación, trabajo remunerado en dinero y contribuciones al erario público, exigidas para el ejercicio de los derechos políticos, podían encontrarse principalmente en las ciudades (Novoa 2004: 267-284).

El trabajo de la sie en las provincias dio prioridad, entre 1871 y 1872, a la relación con sus agentes económicos. La alianza con el lanero puneño Manuel Costas (futuro primer vicepresidente de Pardo), o con el empresario textil cusqueño, Calixto Garmendia (segundo en la fórmula presidencial civilista), es prueba de una estrategia que a todas luces no descartó sino que complementó el quehacer político. En una evidente toma de distancia respecto a los pactos corporativos del pasado —basados todos ellos en abstracciones jurídico-filosóficas—, la propuesta de Pardo se instaló sobre la base de los grupos de interés o —si es posible llamarlas así— burguesías provincianas (Mc Evoy 1997, 2007). La tendencia anterior pretendía reflejar la inclinación hacia el pragmatismo que el candidato ya empezaba a observar en los debates constitucionales de 1860. Pardo recordaba que un día, en medio de «las pesadas disertaciones sobre teorías constitucionales», un grupo de diputados

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

propuso una autorización al gobierno para la construcción de un ferrocarril para su departamento. Ese día memorable se unieron los partidos; «se echó a un lado la discusión de la Constitución»; y hasta se infringió el reglamento con la finalidad de votar «por aclamación» la autorización del camino de hierro. A partir de ese momento, una verdadera avalancha de proposiciones del mismo género «cayeron sobre la mesa», y se envió nuevos proyectos a las diversas comisiones de senadores y diputados, quienes prosiguieron discutiendo sobre «la necesidad urgente» que tenía el país de «mejoras materiales». Ello fue lo que hizo que el Congreso de 1860 fuese visto por Pardo como el «fiel intérprete de la opinión del Perú», sedienta esta por «mejoras materiales» y no de abstracciones filosóficas. En una crítica directa a las prácticas políticas del pasado, Pardo reprochó a aquellos capaces de alucinar al país «con sus principios de secta» (Pardo 1860: 98-109, 145-149 y 184-191).

La «reacción constitucional» encabezada por Manuel Pardo desde un barco de la Armada en julio de 1872, además de ser un reflejo de los importantes cambios ideológicos ocurridos en la década de 1860, fue el producto de una nueva distribución del poder en el Perú. El declive del Ejército y el agotamiento de la fórmula constitucionalista basada en la alianza caudillo-pueblos tuvo su contraparte en el encumbramiento de la Armada y de la ciudad de Lima como actores políticos. Si bien su papel nunca fue protagónico, la Armada no fue ajena a las luchas políticas que ensangrentaron a la República. En la revolución de 1856, encabezada por Manuel Ignacio de Vivanco, un joven teniente de la Armada, Lizardo Montero, y un alférez de fragata, Miguel Grau, dieron al caudillo el dominio del mar al sublevarse en la fragata Apurímac a la cual se le unieron en Islay, el Tumbes y el Loa. Con estos dos barcos bajo su control, Vivanco tomó la iniciativa y se trasladó al Callao, donde no pudo desembarcar debido a la rápida respuesta del Ejército comandado por Castilla.

En la revolución de 1865 contra Pezet, nuevamente Montero, a cargo del vapor Lerzundi, cumplió un rol muy importante en la sublevación de Arica, capturando el Amazonas, el barco más poderoso con el que contaba el gobierno de Pezet, y al que se le unió el Tumbes, la América y la Unión, comandada por Grau. En el enfrentamiento del 3 de septiembre, frente a las costas del Callao, las corbetas en poder de los revolucionarios derrotaron a la fragata oficial Apurímac (Basadre 1983). A pesar de su presencia activa en la política, la Marina

tenía quejas muy precisas contra la administración Balta, relacionadas con anhelos institucionales incumplidos. Por ello, el mismo año de la revuelta contra el golpe militar, en el que la Armada participó de manera decisiva, el comandante Camilo Carrillo denunció un complot de Tomás Gutiérrez contra la Marina. El objetivo del Secretario de Guerra era, según Carrillo, «sublevar a la opinión pública contra la escuadra, por los altos costos que imponía al fisco su conservación» (Giesecke 1978).

Cuando los activistas de la sie cortaron los cables telegráficos que unían la capital de la República con las provincias no solo desbarataron, como veremos a continuación, la modalidad de las proclamas —que tradicionalmente legitimaban los golpes de Estado— sino que empujaron a Lima a un protagonismo político que usualmente le fue esquivo. No hay sino que recordar el intento fallido de Domingo Elías, en 1843, por conquistar el poder (Peralta 1999). A la luz de los estudios de Chiaramonti, ahora sabemos que el fracaso civil tuvo que ver, entre otras cosas, con su incapacidad de administrar el pactismo político (caudillo-pueblos) que fue la clave del éxito de los militares. Sin embargo, el deterioro del modelo (consecuencia del agotamiento de sus fuentes de financiamiento, el hastío de la población, el cambio en las coordenadas ideológicas y la desaparición de sus principales gestores, entre ellos Castilla) determinó el surgimiento de una nueva modalidad política en la que la dirigencia civil se valió de la Armada para hacer respetar la Constitución. Cabe recordar que en el manifiesto de la Armada nacional contra la dictadura de los Gutiérrez, sus comandantes y oficiales, se ponía en evidencia su apuesta por la institucionalidad. Los oficiales, encabezados por el comandante Diego de Aza, se pronunciaron frente al «criminal proceder» de los militares golpistas.[9]

2. Entre el lenguaje de los agravios y «la batalla por el Congreso»

Tal como ocurrió en todos los procesos electorales que le precedieron, la violencia física y verbal fue un elemento fundamental de la campaña electoral de 1871-1872. Desde Huánuco, el activista Pedro Acuña reportaba a Pardo, por ejemplo, una serie de abusos contra los electores proclives a la sie. Las

[9] La proclama de la armada aparece en Giesecke 1978.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

autoridades locales, señalaba, habían bloqueado los puentes y «desnudaban» a los posibles pardistas, cuyas casas amanecieron, en vísperas de las elecciones, rodeadas de gendarmes. Desde Otuzco (en la sierra norte), Bernabé Altuna señalaba que los electores, cuyo «heroísmo» era digno de remuneración, estaban obligados a ir armados por las represalias que contra ellos ejercían las autoridades locales. En una comunicación, fechada en junio de 1871, el corresponsal arequipeño denunciaba el hecho que «todos los cabecillas de pueblo» que trabajaban por el triunfo de la SIE se encontraban presos luego de haber sido flagelados por órdenes del prefecto. Que el gobierno no tuvo ningún reparo en ejercer su poder brutal sobre los miembros de la SIE da cuenta también el relato del jefe parroquial del Rímac, un barrio popular ubicado en la capital, Eulogio Salas, quien en una carta personal a Pardo se quejó amargamente sobre el estado de su fábrica de tejidos de algodón, «destruida bárbaramente por orden de Balta». El incremento exponencial de esa violencia, de la cual se quejaron constantemente los partidarios limeños y provincianos, queda graficada en una frase en la que Pardo comenta con Lavalle la cercanía del «fin del drama» electoral. El candidato opinaba que «las cuerdas» se habían estirado tanto durante la campaña presidencial que el día que ellas se rompieran, todos caerían «de espaldas».[10]

Pardo y sus partidarios no fueron ajenos al clima de violencia que envolvió la campaña electoral más disputada del siglo XIX. Así se lo hizo saber a su gobierno el ministro norteamericano Seetle, quien en comunicación privada explicaba cómo el día de la elección de los colegios electorales los miembros de la SIE «rodearon las mesas a hora temprana» y cuando los seguidores de Echenique se aproximaron les abrieron fuego, con un saldo de varios muertos y muchos heridos. Las cosas no terminaron ahí. El martes, continúa el relato, cuando los «amigos» de Ureta instalaron mesas por su propia cuenta y se encontraban recibiendo votos, los «amigos» de Pardo los asaltaron y destrozaron las mesas. No cabe duda de que la existencia de cuadrillas capituleras, dispuestas a todo, como la capitaneada por el arequipeño Manuel Gonzáles Polar, contribuyó a tensar el ambiente y a exacerbar una violencia que tenía múltiples

[10] El tema de la violencia en la campaña electoral de 1871-1872 fue analizado por primera vez en Mc Evoy 1994: 298-300. Algunos de los ejemplos de violencia en las elecciones provienen de ahí, así como también de Mc Evoy 1997 y Mc Evoy 2007 caps. III y IV, de donde proviene buena parte de este análisis.

causas. En carta a Pardo, Gonzáles Polar le comunicaba la existencia de 400 hombres esperando por su orden en Huayopampa, en caso se les necesitara en Arequipa. En Tacna y Tarapacá la violencia provenía, según el corresponsal José F. Inclán, de los jornaleros chilenos «fáciles por su inmoralidad y malos hábitos a ser conducidos a cualquier desorden». En Chiclayo, el combate electoral entre los arenistas (jueces de paz y de agua nombrados por la autoridad gubernativa) y los pardistas tenía como trasfondo «la lucha eterna» que ocurría entre «los dos distritos del norte» y «los hacendados de Batangrande y la Viña» (Mc Evoy 2007: 141-191).

En un escenario atravesado por todos los conflictos imaginables, la carta que el general Echenique escribió a sus seguidores y que *El Comercio* publicó el 7 de noviembre de 1871 con el título «Política descubierta» fue uno de los detonantes para la explosión social que sobrevino en julio de 1872. Así, el personaje que imaginó la «Traviata electoral» puso de manifiesto lo burdo de su creación política cuando, sin ningún tipo de pudor, comunicó a sus seguidores el hecho que «todas las autoridades» del gobierno habían «recibido órdenes de asegurar la victoria» de Antonio Arenas. Dentro de esa lógica, la circular enviada por el subprefecto de Jaén a los gobernadores bajo su mando, y que fue también publicada el 4 de abril de 1872 en las páginas de *El Comercio*, muestra claramente la manera cómo las órdenes de Balta fueron ejecutadas a lo largo y ancho del país. En la circular, anteriormente citada, la autoridad de Jaén increpó a un subalterno por no afiliarse al candidato del gobierno «cuando todos los pueblos del Perú mandan al presidente Balta actas proclamando a Antonio Arenas» y más aún sabiendo que era el candidato del jefe de la nación (Mc Evoy 1994: 89-91).

La candidatura oficialista no fue el único asunto que alteró los ánimos de la oposición durante los decisivos meses que corrieron entre noviembre de 1871 y julio de 1872. El ataque frontal contra Pardo por parte de Daniel Ruzo, delegado fiscal del gobierno en Londres, fue otra de las estrategias utilizadas para minar la reputación del candidato civil y así bloquearle su llegada al poder. Pardo sabía exactamente que la segunda etapa de la campaña sería muy complicada, especialmente para él, y así se lo hizo saber a Lavalle en una carta fechada en diciembre de 1871: «De aquí a mayo no preveo grandes acontecimientos: todos los esfuerzos del gobierno se limitarán a ponerme fuera de combate.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Esperan lograrlo por medio de algún pastel que arreglen los comisionados fiscales; y si no, nada hay más fácil que echarle a uno a la espalda una conspiración».[11]

La pedagogía republicana de los primeros discursos de Manuel Pardo, en los que el candidato se propuso sentar cátedra sobre teoría electoral, desmontó pieza por pieza el mecanismo sobre el que descansaba el Leviatán guanero. Sin embargo, paulatinamente mutó hacia otro lenguaje menos sutil, el de los agravios, que fue también parte del arsenal ideológico del primer republicanismo. Cabe recordar que la imagen trágica y victimista, la de los derechos conculcados por la vía del despojo que los conquistadores habían hecho de un territorio que no les pertenecía, sirvió para justificar la independencia en cada república hispanoamericana. Porque, de acuerdo con María Teresa Uribe, el mito fundacional del republicanismo fue el de «la gran usurpación» (Uribe & López 2006). A ese argumento recurrirá Pardo durante aquellos momentos de «neblina» política que sirvieron de prólogo al golpe militar de los Gutiérrez. La pieza más elaborada del lenguaje del agravio al que Pardo recurrió para destruir la legitimidad de la administración Balta fue, sin lugar a dudas, su «Proclama a los Colegios Electorales de la República». Ahí el candidato de la SIE denunció, de manera pública, la injerencia del gobierno en la arena electoral, un proceder que provocaba el sometimiento de la libertad política de la nación.[12]

La nueva actitud que asumió el Ejecutivo permitió que las autoridades del gobierno se convirtieran en jefes de partido y que, por ello, empezaran la hostilización sistemática hacia los miembros de la oposición. La «política del error» iniciada por Balta en noviembre de 1871 derivó en frecuentes violaciones de las garantías nacionales e individuales. Partiendo de un razonamiento que tenía por objetivo demostrar el agravio cometido contra sus partidarios, Pardo denunció los ataques, las persecuciones y las arbitrariedades. De igual manera puso en evidencia el silencio impuesto a los periódicos, los atentados contra la libertad de prensa y contra la majestad del Congreso. Estos «recuerdos» que consideraba «innecesarios» traer a la memoria eran una prueba contundente de «la desproporción» que existía «entre los esfuerzos

11 AMP, Carta de Manuel Pardo a José Antonio Lavalle, 4 de diciembre de 1871.

12 Proclama a los Colegios Electorales de la República en *El Comercio*, 13 de abril de 1872. Todos los discursos de la campaña electoral 1871-1871 aparecen en el apéndice Mc Evoy 1999.

hechos y los resultados obtenidos, entre los sacrificios impuestos y los bienes cosechados». Lo que venía a demostrar que solo existía «una política fácil, conveniente y gloriosa» que era «la política de la justicia». Solo «un gran partido» con un claro «sentimiento de su fuerza y la convicción de su derecho», como Pardo creía estar representando, sería capaz de contestar «a la violencia con el sufrimiento y a las provocaciones con el silencio» (Mc Evoy 1999).

Desde el momento en que Pardo anunció su candidatura, los ataques de la prensa arreciaron contra él. En una carta a Goyeneche, el candidato daba cuenta de todas las acusaciones que, hasta esa fecha, se habían vertido para perjudicarlo: «Se han publicado en Lima artículos en que me acusan de monarquismo, hostilidad a la religión, antagonismo con el Ejército, amenaza a los derechos adquiridos». Como respuesta, el candidato le aseguraba que él era católico y de ningún modo enemigo del Ejército, pero que era necesario separar el Ejército del militarismo, pues dicha institución no era el cáncer que la gangrenaba. Sin embargo, y a pesar del deslinde, los ataques se fueron tornando cada vez más violentos, ello en la medida que sus posibilidades electorales se acrecentaron. Pardo fue acusado de «hereje, francmasón [y] enemigo de los sacerdotes», y en vísperas de las elecciones a los colegios electorales se lanzaron cientos de volantes en los que se decía: «Si votáis por él ya no habrá misas, ni procesiones, ni iglesias y os moriréis sin confesión y os condenaréis al infierno». Echenique, a través del diario *El Heraldo*, fue más directo acusando a la sie de ser incluso «el Partido Rojo» (cfr. Mc Evoy 1994, 2007). Todo lo anterior no fue suficiente, sin embargo, para demoler la candidatura civil; ello explica que entre enero y marzo de 1872, en plena «batalla por el Congreso», Daniel Ruzo desempolvara la vieja acusación que Guillermo Bogardus tramitara contra Pardo, algunos días después de que este presentó su renuncia a la Secretaría de Hacienda de la Dictadura (Bogardus 1866).

La «cruzada de difamación» —que no tenía otro objetivo que entorpecer la candidatura civilista— consistió en el nombramiento por parte del gobierno de sus enemigos como sus difamadores. Asimismo, el Ejecutivo les brindó una serie de ventajas, como permitirles los archivos fiscales del Perú con la finalidad de incriminarlo y darle acceso a la contabilidad y correspondencia privada de la casa comercial con la que tuvo negocios. Pese a todo ello, Pardo mencionaba que

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

no se había logrado encontrar un solo testimonio contra su persona. Más aún, el candidato de la oposición creía que la derrota de esas pesquisas difamatorias constituía un triunfo personal y de su partido ya que la inexistencia de pruebas concretas contra su persona era una clara muestra de la impotencia de sus enemigos políticos, los que no hacían más que desenmascarar su intención y desautorizar su palabra.

Más intensa que la lucha que sostuvo Pardo por preservar su honor y su buen nombre fue «la batalla por el Congreso»; es decir, la decisiva pugna en la que se embarcó la SIE por el control de la Comisión Permanente (CP) entre diciembre de 1871 y julio de 1872. Este organismo —introducido por la Constitución de 1860 y formado por senadores y diputados— tenía como función principal vigilar al Poder Ejecutivo durante el receso del Congreso, e impedir sus infracciones constitucionales. Otra de sus atribuciones era examinar las actas electorales de los senadores antes de la reunión de las Juntas Preparatorias, lo que le otorgaba un papel estelar dentro de los procesos electorales (Mc Evoy 1994: 94). La preocupación de Manuel Pardo, en la etapa que entró en acción la Comisión, se vio reflejada en las docenas de cartas que intercambió con Lavalle y con Tejeda, su más íntimo amigo político y personal, así como depositario de toda su confianza. En una carta fechada en enero de 1872, Pardo le comunicaba a este último que la lucha por el control de la Comisión había arreciado de «una manera formidable», añadiendo que las propuestas para atraer a diputados y senadores a las filas gobiernistas no bajaban de 100.000 soles por cabeza. Un mes después, Pardo le contaba a Lavalle que la disputa por el control de la CP era «terrible» debido a que el gobierno planeaba «la reducción en grande escala» de los miembros de ese organismo dirimente.

El efecto que en el ánimo de Pardo provocó la deserción de uno de sus aliados en el Congreso se puso en evidencia en una carta a Tejeda: «Hemos perdido la mayoría en la CP. Becerril se niega a votar en contra de las balotas. Cuando el país se aperciba de ello, la revolución estallará». Para sorpresa de todos, incluido el mismo Pardo, el sistema adoptado de votaciones secretas por balotas produjo un resultado inesperado para sus autores y afianzó el dominio de la SIE. «A pesar de la venta de tres o cuatro pícaros en la comisión», le comunicaba Pardo a Tejeda, «la mayoría de los colegios se conserva, sin que el gobierno haya podido obtener nada de sus trabajos de todo género». El triunfo

con el sistema de balotas en las elecciones de Ica y de Cusco solo podía explicarse, según el candidato, «por la fuerza de las cosas y de la opinión».[13]

De la «batalla por el Congreso», la atención se dirigió al accionar de los colegios electorales instalados el 17 de diciembre de 1871. Hay que recordar que, sin descuidar el escenario de la Comisión, Pardo hará público un manifiesto dirigido a los colegios electorales de la República. Así se lo hizo saber a Lavalle el 12 de abril de 1872: «Yo he lanzado dos publicaciones más al país, una de la junta central del partido y una pastoral mía a los electores que ha hecho a los contrarios muy poca gracia».[14] Los colegios favorables a la SIE se reunieron el 3 y el 15 de mayo de 1872 en todas las provincias del litoral, además de Huamachuco, Otuzco, Huaraz, Yungay y Cajatambo. En Jauja, Huancayo, Canta y Huarochirí hubo intervención de las autoridades del gobierno, pero los electores reaccionaron oportunamente y lograron reunirse en locales distintos a los acordados, para luego proclamar públicamente la elección de Pardo. En Arequipa, el prefecto decidió impedir la reunión, pero los electores, con Goyeneche a la cabeza, se congregaron en una casa particular y ejercieron sus funciones. Luego que estas concluyeron, el colegio en pleno dio un paseo triunfal por la ciudad y, reunidos en la Catedral, proclamaron el escrutinio para proseguir a continuación con la celebración del triunfo. El 13 de abril, Pardo le comunicó a Tejeda que ya disponía de los resultados de un tercio de la votación en todo el ámbito nacional. De acuerdo con los resultados, reinaba «la lealtad incontestable y la decisión completa» a la causa de la SIE. Pardo confiaba que el resto de la República siguiera ese mismo camino, ya que «la guerra de oro», vaticinaba, comenzaría «en breve y en gran escala».[15]

El triunfo de los colegios llevó al proceso electoral nuevamente al recinto de las Cámaras. Pardo demostró en todo momento su inquietud y preocupación por los resultados de los trabajos con la CP: «La fe me hace creer», le comentaba a Tejeda, que «los esfuerzos» del gobierno por «reducir a los diputados» serían poco probables. Resultaba imposible, continuaba, que «por un poco de oro» se le hiciera al país «la sangrienta burla de declarar a Arenas

13 Una rica discusión sobre este tema y otros asuntos electorales en «Correspondencia Pardo-Tejeda y Pardo-Lavalle» (AMP).

14 AMP, Carta de Manuel Pardo a José Antonio de Lavalle, 12 de abril de 1871.

15 AMP, Carta de Manuel Pardo a José Simeón Tejeda, 13 de abril de 1871.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

representante de la voluntad nacional». Sin embargo, «la razón» basada en varios «antecedentes» le decía todo lo contrario. En la misma carta el candidato señalaba que las elecciones de Cusco y Puno le habían sido favorables y que ya contaba con 2.800 votos. El 27 de mayo el proceso electoral se dio por concluido. En todas partes se habían reunido los colegios civilistas, a pesar de «los seis meses de persecuciones y violencias reales y de fanfarronadas permanentes». Pardo presumía de contar con «2.880 votos en 4.000 votantes» pero era el Congreso el que finalmente decidiría. En la lucha que se avecinaba era difícil presagiar nada debido al oro que, en sus palabras, se gastaría a manos llenas. Un mes después, el candidato señalaba que era imposible predecir el curso que tomarían los acontecimientos, pues la decisión definitiva dependía exclusivamente de las calificaciones de diputados y senadores, por lo que el triunfo solo se haría efectivo el 2 de agosto, día que expiraban los poderes de Balta. La carta terminaba con una muy elocuente frase: «Yo he hecho hasta aquí cuanto dependía de los hombres: lo demás lo hará Dios».[16]

Para el encargado de negocios norteamericano, Mr. Brentt, los escrutinios electorales enviados a la comisión permanente del Congreso eran sumamente contradictorios, debido a que cada candidato tenía sus propios electores en cada ciudad y pueblo del país. De ahí que fuese necesario nombrar comisiones especiales, las que iniciaron sus trabajos alrededor del 15 de julio, con la finalidad de determinar la relativa legalidad de los escrutinios y declarar al vencedor. En vista de la compleja situación, Brentt comunicaba a su gobierno lo que se rumoreaba en los altos círculos políticos. Ello es, las murmuraciones respecto de que el Congreso podía declarar las elecciones nulas y convocar a otras. En ese caso, el Congreso nombraría un presidente provisional, el que sin duda sería «un amigo» de la administración Balta. Los partidarios de Pardo amenazaban con la revolución pero, para Brentt «el gobierno era demasiado poderoso para ser derribado». El diplomático argumentaba que las filas del Ejército estaban llenas, los regimientos estaban bajo el comando de los protegidos de Balta y, más aún, el sentimiento público era opuesto a «cualquier alteración de la prosperidad y el progreso». Brentt se aventuraba a sugerirle a su gobierno que si la SIE intentaba alguna revolución ella sería «rápidamente sofocada» debido a que los ferrocarriles y el resto de las obras

16 AMP, Carta de Manuel Pardo a José Antonio de Lavalle, junio de 1872.

públicas, inaugurados por Balta, continuaban construyéndose. Las «ventajosas condiciones» de un reciente préstamo negociado por el gobierno en el mercado de Londres reforzaban su argumento respecto de la fortaleza de Balta. El Perú se encontraba, según el norteamericano, en «una perfecta paz», y era el deseo de la mayoría que esa tranquilidad continuase.[17] Un mes y medio después de la optimista carta de Brentt, Pardo señaló que el «triunfo legal» de la SIE era «un hecho reconocido por todos», e incluso Balta se había resignado a «entregar tranquilamente el mando» a su sucesor. Sin embargo, en los últimos días, «las sugestiones de Gutiérrez» predominaban. Este hecho, creía, podría arrastrar al país a una nueva ola de violencia e incluso a la guerra civil.[18]

3. El golpe militar de julio

La tarde del 22 de julio de 1872, parte de los batallones Zepita y Pichincha se presentaron con ánimos de combate en la plaza de armas de Lima. Dos compañías, al mando de los coroneles Silvestre y Marceliano Gutiérrez, ingresaron al palacio de gobierno mientras el resto de la tropa aguardó formada en el atrio de la Catedral. En su libro *La revolución de julio*, Guillermo Seoane (1873) anota que alrededor de las dos de la tarde de ese día aciago una noticia conmocionó Lima: el presidente Balta estaba preso y su ministro de Guerra, Tomás Gutiérrez, acababa de proclamarse dictador. Faustino Silva, quien a la fecha era aún un adolescente, recordaría años después la intensa experiencia que vivió en compañía de tres mil personas que como él se agolparon alrededor del palacio de gobierno. En efecto, ante la noticia del golpe militar contra Balta una multitud compacta se congregó en las afueras de la residencia oficial del jefe de Estado y, en una suerte de teatro al aire libre, fue siguiendo minuto a minuto los acontecimientos posteriores a la captura y traslado de Balta al cuartel de San Francisco. Atrapado en medio de lo que Silva describió como una inmensa ola humana y de un griterío ensordecedor, en el que destacaban los «vivas» a Balta y a Pardo y los «mueras» a los Gutiérrez, el adolescente fue testigo de la salida del Presidente de palacio de gobierno. Fue en medio de un gran alboroto que Balta, de acuerdo con Silva, se quitó el sombrero y se dirigió al «pueblo» comunicándole que había sido traicionado por su ministro. No tuvo tiempo de

17 Una copia del informe de Brentt a su gobierno fue encontrado en el AMP.

18 AMP, Carta de Manuel Pardo a José Antonio de Lavalle, julio de 1872.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

decir nada más; un par de empujones fueron suficientes para que fuera ingresado rápidamente a un coche de alquiler, que lo llevó raudo hasta una dependencia militar. Mientras ello ocurría, Marceliano Gutiérrez ordenó al batallón Zepita que tuviese listas sus armas antes de disparar al aire, una acción que produjo la estampida general de una población aterrorizada (Silva 1927).

De acuerdo con varios testimonios, Gutiérrez —quien al parecer tenía planeado dar el golpe con la venia de Balta— se sintió traicionado por el Presidente quien, aconsejado por Henry Meiggs, cambió de parecer a última hora. En una airada entrevista que tuvo lugar el mismo día del golpe en el cuartel San Francisco, el presidente defenestrado le increpó a su ministro golpista su precipitación e insensatez. Argumentaba que él tenía preparada una salida decorosa para su camarada de armas en caso Pardo ganase las elecciones, y que incluso disponía de cuatro mil soles para ayudar a su ministro a abandonar el país. Ante los descargos de Balta, Tomás Gutiérrez le contestó que se sentía traicionado por el que era también su cuñado, quien, hasta ese momento, solo había pensando en su enriquecimiento personal. Gutiérrez le reclamó a Balta su postergación en los ascensos, pues todavía no era general, y le aseguró que si Pardo era elegido presidente él y sus hermanos serían licenciados del Ejército. Mientras esta conversación tenía lugar, Pardo logró escapar de su casa. La fuga del candidato fue la señal para que sus partidarios dieran inicio a una muy bien orquestada reacción que tuvo por escenarios el Congreso, los buques de la Armada y las calles de la ciudad.

Antes que llegara el destacamento militar encargado de apresarlo, Pardo se asiló, como lo tenía planeado, en la Legación de Brasil. De ahí se trasladó, por los techos, a la casa de un amigo que estaba en la misma manzana de la calle de San Marcelo. Disfrazado de carretero de transportes de muebles, el candidato de la SIE salió, uno o dos días después del golpe, y se dirigió a la huerta del Dr. Ponce en el barrio del Chirimoyo, pasando enfrente del mismo cuartel Santa Catalina. En los extramuros de la ciudad lo aguardaban algunos de sus partidarios, y fue con ellos que partió a caballo en dirección a la caleta de Chilca, donde según instrucciones dadas a la Armada, la fragata Independencia debía aguardar su venida. El buque no llegó a la cita, y ante el temor de ser capturado por alguna de las patrullas de caballería que vigilaban la zona, Pardo decidió embarcarse en una chalana de pescadores para así alcanzar a la fragata

comandada por Melitón Carvajal. Desagraciadamente, el mar se encontraba muy agitado y los pescadores se negaron a llevarlo. Por fin, el candidato logró conseguir que un pescador lo trasladase a su destino. Embarcado con Zamudio, Pardo esperó interminables horas hasta que logró avistar a la Independencia, que lo aguardaba con la insignia presidencial izada en el mástil. Su comandante destacó una falúa para dar el encuentro a quien la Armada consideraba, desde ya, como el nuevo Presidente de la República. Luego de abordar la nave, Pardo se dirigió al sur con el propósito de organizar a las fuerzas leales a la reacción constitucional por si las acciones planeadas por sus partidarios en Lima fracasaban. En Pisco se enteraría del asesinato de Balta y del ajusticiamiento de los Gutiérrez.

La respuesta del Congreso, disuelto violentamente por orden del usurpador Gutiérrez, no se hizo esperar. De inmediato se nombró una comisión, encabezada por Tejeda, para que redactase y presentase una protesta oficial contra lo que se consideraba una grave perturbación del «régimen constitucional». Ese ultraje a la ley era, para los firmantes del escrito, un «delito de lesa patria». El Congreso, reunido en Juntas Preparatorias, no podía permanecer en silencio frente a un hecho de esta naturaleza. El documento redactado tenía como propósito condenar a los autores de «tan abominable delito». La condena a «una parte de la Fuerza Armada» fue de la mano con una denuncia directa a los autores, instigadores y cómplices del golpe militar a quienes se les colocó fuera de la ley. El comunicado culminaba con un llamamiento al pueblo y a los militares leales al Ejército y al orden público.

Margarita Giesecke opina que la proclama del Congreso, de repercusión general en la población, fue, en primer lugar, una llamada de atención para los grupos legalistas y constitucionalistas. En segundo lugar, significó un apoyo directo a Pardo y a sus seguidores; y, en tercer lugar, le otorgó al pueblo descontento por la crisis política, social y económica, una justificación para luchar contra el tiranicidio al declarar fuera de la ley a los Gutiérrez y a sus seguidores. A primera hora del 23 de julio, veinte mil ejemplares de la protesta del Congreso, impresos en el *Times* del Callao, dieron a conocer tanto en Lima como en las zonas aledañas la difícil situación política que vivía el Perú. La aparición, ese mismo día, del comunicado de las fuerzas golpistas en el que se le acusaba a Pardo de ser un criminal y de haber corrompido «las fuentes del sufragio popular» e incluso de haberlas manchado con la sangre de seres inocentes,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

muestra el nivel del conflicto tanto político como ideológico que las elecciones habían desatado y la necesidad que tenían los contendores por lograr una legitimidad ante el tribunal de la opinión pública (Giesecke 1978).

El ambiente era extremadamente tenso. Los periódicos afines a la SIE (como los clausurados *El Comercio* y *El Nacional*), simplemente no circularon. Lima se vio invadida por una serie de comunicados de los prefectos de provincias y de los gobernadores apoyando al golpe y acusando a Pardo de sumergir al país en la ruina más absoluta. El corte de la línea telegráfica, acto en el que obviamente participó la SIE, aisló a la capital peruana y a los militares golpistas de su tradicional fuente de apoyo provinciano. Lo anterior significó un cambio trascendental en la manera como se habían venido dirimiendo los conflictos electorales. Dentro de ese contexto, los militares golpistas quedaron atrapados en Lima y frente a sus costas apareció un nuevo actor político capaz de enfrentarse a su incontrastable poder: la Marina. En el manifiesto que la «Armada nacional» publicó al día siguiente del golpe, y que fue firmado por 75 de sus jefes y oficiales, se subrayó «el inaudito abuso de fuerza» que había «escandalizado a la República». De acuerdo con los firmantes, la actuación de los golpistas provocó «la ruina del régimen constitucional» y, como consecuencia de ello, el desquiciamiento social del Perú. La Marina puso a disposición de la nación «su patriótico contingente» con el cual, ellos creían, sería posible reestablecer el orden que los militares habían quebrado. Los oficiales navales estaban convencidos de contar con el apoyo de todos los «buenos ciudadanos» en la tarea de devolver a «los legítimos representantes de la voluntad nacional» la independencia necesaria para el ejercicio de sus «augustas funciones».[19]

Entre el 24 y 25 de julio, los seguidores de Pardo —autodenominados ciudadanos y hombres de bien— se abocaron a llevar a cabo la acción directa sobre la tropa de Lima. Esta fue una de las tareas que el candidato les encomendó en caso de que ocurriera un golpe militar. Cabe recordar que el plan de contingencia de la SIE contemplaba una reacción constitucional a cargo de la Armada, la cual, efectivamente, se llevó a cabo, y el accionar directo de los partidarios de la SIE en los cuarteles, con la finalidad de promover la deserción en masa del Ejército. El comité de amigos de Pardo, encabezados por José Antonio García y García, José de la Riva-Agüero y Ernesto Malinowski, reunió una

19 El análisis proviene de Mc Evoy 2007 y el documento de la Marina es citado por Giesecke 1978.

fuerte suma de dinero que permitió proveer de fondos a la Escuadra nacional y desarrollar una acción enérgica para conseguir la disolución de las tropas de la dictadura. Una campaña de rumores, amplificada por la ausencia de periódicos y por el cierrapuertas, creó el ambiente propicio para un trabajo político clandestino en el que no faltó la guerrilla urbana, que instaló el pánico entre una población absolutamente desorientada. El 24 en la mañana se esparció el rumor de que Tomás Gutiérrez había ordenado el fusilamiento de un grupo de soldados. Ese mismo día, en la tarde, un grupo de «ciudadanos» intentó atacar el cuartel de Santo Tomás. En la noche comenzó la deserción de la tropa: primero fueron los vigilantes de los cuarteles, luego hubo agitación en las barracas. En el cuartel Barbones se produjo un tiroteo nocturno que culminó con la deserción de un batallón de caballería. Poco después, otros dos batallones también se sublevaron, fomentando las deserciones, lo que dio lugar a un reñido combate en el cuartel de Guadalupe.

El cheque sin fondos que recibió Tomás Gutiérrez el 24 de julio por un monto de 50.000 soles, firmado, aparentemente, por Manuel Pardo, puede ser visto como una pieza más de una campaña psicológica cuyo principal objetivo era la desmoralización del Ejército acantonado en Lima. En un decreto firmado por el dictador a raíz del asunto del cheque, él mismo denunció «el oro corruptor» que Pardo y sus partidarios estaban derramando a raudales sobre la tropa, lo que había provocado sangrientas luchas al interior de los cuarteles y la muerte de los «ciudadanos armados» que los resguardaban. Gutiérrez también se encargó de llamar la atención sobre el recurso criminal de los incendios, por medio de sacos de materias inflamables, arrojados a diversas partes de la población con «el fin de sembrar el terror y el espanto de los moradores de la ciudad».

La disolución acelerada del Ejército y la campaña psicológica y de acción directa en la ciudad, nos permiten entender el éxito del contragolpe y el posterior triunfo de Pardo y sus huestes de «ciudadanos armados». Dentro de ese contexto, cabe destacar el testimonio del periodista argentino Héctor Varela, quien señaló que la noche del 25 varios ciudadanos «de los más populares e influyentes» se reunieron «con cauteloso sigilo» y empezaron a hacer las coordinaciones del caso para afrontar la situación, es decir, salir a la calle a «combatir la dictadura» (Varela 1872).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Revisando los testimonios y las pesquisas que se llevaron a cabo con motivo del crimen de Balta, quien fue acribillado por sus custodios el 26 de julio aparentemente en represalia por el asesinato de Silvestre Gutiérrez en manos de la turba limeña, es posible entender la gran conmoción que el magnicidio despertó entre los habitantes de una ciudad alterada por varios días de violencia e inestabilidad. Las rabonas (mujeres que acompañaban a la tropa y ayudaban en las labores domésticas) del cuartel San Francisco descubrieron el cadáver del Presidente y esparcieron la noticia por la ciudad. Al igual que muchos otros testigos que serán citados después a declarar, Roberto Becerra, secretario de la Comisaría de Santa Ana, coincidirá en señalar que fueron esas mujeres quienes comunicaron a la población limeña los detalles del crimen. Luego de conocerse la noticia, varios curiosos entraron al cuartel donde tenían a Balta detenido y encontraron su cuerpo tendido en la cama y su cuarto completamente saqueado. Tomás Capella, un comerciante italiano, declaró haberse cruzado con un hombre que llorando y con las manos ensangrentadas gritaba: «esta es la sangre de nuestro presidente Balta que lo han muerto».[20]

La muerte de Balta precipitó el desmoronamiento del aparato estatal y el desborde social que le sucedió. Así, a menos de 24 horas del asesinato, Tomás Gutiérrez se vio forzado a buscar refugio en el cuartel de Santa Catalina para ser después asesinado por una turba enardecida. Los cuerpos de los militares golpistas fueron colgados en las torres de la Catedral y luego quemados en una dantesca hoguera frente a su atrio. El «viernes sangriento» en el que se produjeron los asesinatos del presidente José Balta y del hermano del dictador, Silvestre Gutiérrez, marcaron el clímax de una de las jornadas electorales más violentas del siglo XIX. Las barricadas que se formaron en el corazón de Lima, ubicadas en las calles Mercaderes, La Merced, Coca y otras adyacente a la plaza de armas y el cuartel Santa Catalina, dieron cobijo a los cientos de activistas que, como Juan Chincha, Santiago Távara y Ángel Castro, intentaron hacerse del control de la ciudad.

Chincha, jefe de una de las tantas secciones que la SIE organizó con propósitos electorales, le refería a Pardo que el día 26, luego de apertrecharse, congregó a algunos miembros de su sección y se dirigió a la plazuela Santa Catalina, donde fue herido en una balacera sostenida contra una fuerza de celadores.

20 Un excelente análisis de los sucesos de julio de 1872 en Jochamowitz.

Santiago Távara, quien capitaneaba un contingente de entre 30 a 40 tiradores de Malambo, se desplazó a través de la ciudad junto a ellos. Después de la toma de Palacio, que se produjo en la tarde del 26, Távara quedó a cargo de su resguardo. Castro, cabecilla de masas en la parroquia de San Marcelo y luego oficial de celadores durante la administración civilista, también participó durante «la semana de la Dictadura». Tras convocar a su «gente» y a sus «amigos», el activista inició su «acción directa» en los suburbios del cuartel de Guadalupe, donde «desempeñó una comisión» que consistió en apoderarse de la mayor cantidad de armas posible (Jochamowitz s/f & Mc Evoy 2007).

A estas alturas del relato cabe hacer algunas precisiones respecto a las jornadas del 25 y 26 julio para intentar establecer las diferencias con los sucesos que ocurrieron el 27. La primera de ellas tiene que ver con la organización de la SIE, la cual, como hemos mencionado anteriormente, contó con un plan de acción y con una maquinaria política que cumplió con todos los objetivos señalados por la dirigencia. Los seguidores de Pardo lograron resguardar a su candidato de cualquier posible represalia, promovieron la deserción del Ejército y a la vez se hicieron del control efectivo de todos los centros neurálgicos de la ciudad. En el Callao, la lucha, en la que falleció Marceliano Gutiérrez, giró en torno al control de sus castillos. Luego que ellos cayeron en manos de los civilistas, algunos miembros de su dirigencia, entre los que destacaron Juan D. Rivera y Elías Mujica, procedieron a organizar una guardia especial encargada de resguardar la propiedad privada que se hallaba depositada en los almacenes de la Aduana. El trabajo político del comité central de la SIE, que operó durante los días que sucedieron al golpe, procuró, también, pero sin ningún éxito, liberar a Balta de su confinamiento en San Francisco y probablemente ayudó a diseñar una salida pacífica al conflicto; es decir, el alejamiento voluntario de Tomás Gutiérrez del poder.

El 26 de julio en la mañana, el dictador se enteró de que la tropa había desertado y que el «pueblo armado» estaba dispuesto a combatir hasta el final contra su gobierno. A media mañana Gutiérrez tuvo una entrevista con Rosa Gil, jefe de las fuerzas policiales, quien llevaba el pedido expreso del segundo vicepresidente Francisco Diez Canseco de deponer las armas y someterse a la ley. Existen dos versiones sobre este trascendental encuentro: en una se afirma que el exministro de Balta seguía confiando en la tarea militar de su hermano

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

en el Callao; en la otra, que parece ser más realista, se sostiene que Gutiérrez solicitó garantías para dejar el país con sus hermanos y los comprometidos en el golpe que se les quisieran unir. Rosa Gil habría llevado ese pedido a Diez Canseco, quien a partir de esa noticia decidió asumir el control de las tropas que aún quedaban en los cuarteles. Es durante una segunda reunión entre Rosa Gil, quien ya se había plegado a las fuerzas de Pardo, y Gutiérrez, en palacio de gobierno, que se produce el asesinato, en manos de la multitud, de su hermano Silvestre, al que, en represalia, le sucede el ajusticiamiento de Balta.

Ni bien se enteró que su hermano había sido asesinado, Tomás Gutiérrez se trasladó junto a sus fuerzas al último reducto de la reacción, el cuartel de Santa Catalina. De ahí salió huyendo, en compañía de Marceliano, en la noche del 26, después de disolver sus tropas. En la esquina de la calle Hoyos fue interceptado por una partida de militares y civiles al mando del coronel Domingo Ayarza, quien lo tomó prisionero, formalizando de esa manera la disolución de su breve y violento mandato. Mientras caminaban por la calle Boza, Gutiérrez y sus captores fueron cercados por una muchedumbre que profería insultos y amenazas contra el militar golpista. En la plazuela de La Merced, Gutiérrez, esta vez bajo el resguardo del civilista Lizardo Montero, ingresó a una botica de la zona con la finalidad de protegerse de la ira popular. Su esfuerzo fue inútil: Gutiérrez fue perseguido hasta su último refugio en donde fue asesinado y luego arrastrado a la calle por la multitud. Basadre anota que el ensañamiento contra el exministro de Balta, cuyo cuerpo fue llevado a la plaza de armas para luego ser colgado junto con los de sus dos hermanos, fue tan grande que uno de los atacantes le «cortó el pecho desnudo con un sable mientras decía: «¿Quieres banda? Toma banda» (Basadre 1983).

El 27 de julio la plebe quedó en posesión de las calles de Lima en medio del vacío de poder más absoluto. Era la transición caótica y violenta de la administración Balta a aquella que debía de sucederle. El 28, día de la Independencia nacional, Manuel Benavides presidió la apertura del Congreso calificando la coyuntura como «un verdadero paréntesis en el camino de las instituciones» peruanas. ¿Estaba Benavides en lo correcto? La primera diferencia que se nota entre lo que ocurrió el 27 con los días previos fue la escasa si no nula participación de la dirigencia de la sie. Testigos, como el cónsul argentino en el Perú, sostienen que fueron alrededor de 70.000 las personas que empezaron a salir

a las calles de Lima «aplaudiendo» la desaparición del régimen dictatorial (Mc Evoy 1999). Una parte del núcleo que tomó las calles y las tuvo bajo su control por 24 horas estuvo formada por la plebe asalariada con propósitos electorales, por la delincuencia menuda de la ciudad y por los soldados recientemente reclutados por Gutiérrez. Si bien el 26 fueron los oficiales «indefinidos» los que lucharon en las barricadas por desplazar a los jefes titulares del Ejército, el 27, el ajuste de cuentas estuvo a cargo de la tropa. Para el editor de *El Comercio*, «horca y hoguera» habían estado rodeadas «casi exclusivamente» por «pobres soldados e infelices mujeres» quienes culpaban al dictador y a sus hermanos de la brutalidad ejercida contra ellos y sus familias. La falta de celadores, por otro lado, dio pie a un sinnúmero de atracos y de saqueos, entre ellos la sustracción de los faroles de gas del alumbrado público. Unos meses después de los sucesos de julio, la Prefectura de Lima logró requisar 96 revólveres y 30.000 mil balas (Jochamowitz [s/f]). El pánico que se apoderó de los habitantes de Lima no era una exageración, especialmente porque muchos limeños tenían frescos en la memoria los recuerdos de saqueos a cargo de la tropa desbandada, como había ocurrido durante la caída estrepitosa del gobierno de Pezet en 1865.

En su crónica sobre los sucesos del 27 de julio, Guillermo Seoane observó que la plaza de armas y sus alrededores fueron invadidas por «el pueblo pobre», mientras que en los balcones del Club de la Unión se congregó una multitud de ciudadanos pertenecientes al partido pardista. Dominando esta escena de grupos sociales contrapuestos yacían los ensangrentados cadáveres de los hermanos Gutiérrez. En un intento por establecer ciertos antecedente históricos para un accionar cruel e inhumano, el que, a no dudarlo, formaba parte de esa cultura de la violencia instaurada en el Perú desde la etapa de la Independencia, *El Comercio* comparó a la masa limeña con la parisina, que como ella fue capaz de derrocar a un dictador como Robespierre. Las imágenes de «civilidad» y de «barbarie», o de «verdadero pueblo» o «bajo pueblo», como muchos testigos lo percibieron, confluyeron de manera conflictiva durante los sucesos de julio de 1872 (Mc Evoy 1999).

Para algunos comentaristas, la revuelta popular contra el golpe militar, que definió el triunfo de la sie, hizo emerger los elementos más positivos de una ciudad cuyas élites pugnaban por ordenar sus espacios públicos (recordemos

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

si no la marcha silenciosa de las vanguardias civilistas en agosto de 1871); para los menos optimistas, la caída del baltismo y el desborde social que le sucedió permitió que saliera a flote el lado más oscuro de una urbe violenta y poblada de contradicciones. Fue por la anterior ambivalencia que, en la disputa entre representaciones y símbolos antagónicos de las jornadas de julio, surgieron junto con las imágenes del accionar político del profesor de cálculo de Guadalupe, del ciudadano que infiltró los cuarteles o del médico generoso que atendió a los heridos de las barricadas, las del «populacho de Lima», los «tostadores de carne humana» y las «hordas salvajes» entregadas a actos de antropofagia y de barbarie. En efecto, durante la estrepitosa caída de Balta primero y de Gutiérrez después, una confusa y ambivalente identidad política urbana fue puesta de manifiesto en el discurso de comentaristas y de testigos (Mc Evoy 1999).

Luego que la rebelión fue debelada y el gobierno reinstaurado, Pardo regresó a la capital peruana donde pronunció un discurso que generó muchos comentarios. En el mismo, el futuro presidente señaló que en el acto de hacer justicia por sus propias manos contra los militares golpistas, el pueblo de Lima había realizado «una obra terrible» pero, al fin y al cabo, una «obra de justicia». Era debido a aquella «tremenda lección» de justicia popular impartida por los «verdaderos ciudadanos» que a él no le quedaba otra cosa más que inclinar «la frente ante la Providencia», a la que responsabilizó por una explicación que estaba más allá de cualquier lógica ciudadana (Mc Evoy 1999). Hay que recordar que meses antes de que Pardo justificara tácitamente la cultura de la violencia que, aparentemente, su grupo político buscaba erradicar, el periodista Héctor Varela se había referido a la SIE como un movimiento que, de una manera «tranquila y pacífica», se levantaba contra un pasado lleno de vergüenza y crímenes. En la revolución encabezada por Pardo, sus combatientes defendían, de acuerdo con el hombre de letras argentino, el derecho y la razón sin más armas que la prensa, la palabra y el mitin (Varela 1872).

La explicación providencialista que circuló luego del golpe de julio de 1872 y de la imprevisible reacción popular que le sucedió, además de evitar la confrontación directa con la violencia estructural que carcomía la entraña del país y con el accionar de los que intentaban extirparla, colaboró en desviar la atención en torno a la incapacidad de la dirigencia civilista por imponer su modelo ciudadano y sus prácticas ordenadas de ocupación de los espacios públicos. Si

bien resulta evidente que en el movimiento de reacción contra el golpe militar de julio la maquinaria partidaria de la SIE mostró una organización y un accionar político eficiente, el que fue legitimado con el argumento de que el ciudadano armado tenía todo el derecho de derribar a la tiranía, fueron las prácticas radicales de ocupación de los espacios públicos las que se impusieron en las calles de Lima. Es decir, fue el lenguaje «incomprensible» de la plebe, teñido de alusiones a la justicia popular comunitaria, más que la jerga constitucionalista de los «decentes», lo que resonó con mayor estruendo durante las simbólicas jornadas de julio (Mc Evoy 1999).

Federico Panizo, uno de los tantos periodistas que escribió sobre los sucesos de julio, opinaba que el quiebre constitucional, utilizado por el Congreso, la Armada y los partidarios de Pardo para justificar la rebelión contra los Gutiérrez, no era una razón suficiente para comprender, en toda su magnitud, lo que ocurrió entre el 25 y el 27 de julio de 1872. La violenta reacción de los miles de habitantes que se volcaron a las calles de Lima, algunos de los cuales participaron en el ajusticiamiento de los golpistas, tuvo que ver, de acuerdo con Panizo, con la concatenación de una serie de factores, entre los que destacaban: la corrupción administrativa que el Perú venía sufriendo a lo largo de varias décadas, la declaración de neutralidad del Ejecutivo frente a las elecciones, lo que generó la anarquía electoral y la violencia entre los candidatos, la guerra al militarismo que iniciaron los partidarios de Pardo, la imposición de un candidato oficial y la decisión del Congreso de poner a los Gutiérrez fuera de la ley, con lo cual su asesinato quedó tácitamente autorizado. Margarita Giesecke agrega el hecho de que el comando de la SIE utilizó, con fines políticos, una violencia popular que era fruto de la profunda crisis socioeconómica por la que atravesaba el país. Dentro de ese contexto, Manuel González Prada era de la opinión de que el grito de rebelión de los Gutiérrez transformó la ciudad en una segunda Pompeya (Giesecke 1978).

La rebelión popular que sucedió al asesinato de Balta fue la consecuencia de un conjunto de situaciones altamente conflictivas tanto en el ámbito político, como socioeconómico e incluso cultural. Ello incluye la reacción constitucional que Panizo minimiza y el malestar socioeconómico que Giesecke releva. Lo que aún no ha sido explicado con claridad es la manera cómo la SIE se sirvió de la modalidad política de la «reacción constitucional» para hacerse final-

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

mente del poder. Ese mecanismo, diseñado por los caudillos, era el producto de un pacto político con «los pueblos» cuyo epílogo era la toma violenta de Lima por las fuerzas revolucionarias. Respecto a la mutación del modelo anterior, hay dos imágenes con las cuales quisiera finalizar este ensayo. La primera es la provista por González Prada en la que el escritor se refiere a unos militares que, pese a apelar a la retórica constitucionalista y al discurso antianarquía, se encuentran atrapados en «una campana neumática», en clara alusión a lo que representaba Lima para el Ejército acantonado en la capital de la República. La segunda imagen es la de un candidato civil que, además de ser empresario y tener origen limeño, se embarca en una fragata llamada Independencia con la finalidad de encabezar la reacción constitucional de la mano de los oficiales de la Armada peruana. Una situación que dista en la forma, aunque no en el fondo, de las revoluciones que marcaron las décadas que sucedieron a la ruptura con España y cuyo objetivo fue que los «ciudadanos armados», en esta ocasión libres de la tutela militar, restauraran el orden constitucional quebrado por una administración corrupta e ilegal.

Referencias bibliográficas

Archivo Manuel Pardo (amp)

Aljovín de Losada, Cristóbal

2000 *Caudillos y constituciones: Perú: 1821-1845*. Lima: pucp / fce.

Basadre, Jorge

1983 *Historia de la República del Perú*. Lima: Editorial Universitaria.

Bogardus, Guillermo

1866 *Denuncia hecha sobre los abusos y estafas cometidas por los consignatarios de guano y algunos agentes diplomáticos de la república*. Lima.

Chiaramonti, Gabriella

2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860): Los itinerarios de la soberanía*. Lima: onpe / unmsm.

2012 «Ensayando nuevos derechos: Elecciones gaditanas en los pueblos del Perú». En: Mc Evoy, Carmen & Mauricio Novoa (eds.). *En el nudo del Imperio: Independencia y Democracia en el Perú*. Lima: iep / ifea, pp. 315-342.

Giesecke, Margarita

1978 *Masas urbanas y rebelión en la historia: golpe de Estado, Lima 1872*. Lima: cedhip.

Guerra, François-Xavier

1992 *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: mapfre.

1995 *Las revoluciones hispánicas: independencias americanas y liberalismo español*. Madrid: Editorial Complutense.

Jochamowitz, Luis

[s/f] *Crónicas capituleras,* texto inédito.

Mc Evoy, Carmen

1994 *Un proyecto nacional en el siglo xix: Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: pucp.

1997 *La utopía republicana: ideales y realidades en la formación de la política peruana, 1871-1919*. Lima: pucp.

1999 «Civilizando calles, formando ciudadanos: la campaña presidencial de 1871-1872 y la disputa por el control de los espacios públicos». En: *Forjando la nación: ensayos de historia republicana*. Lima: Instituto Riva-Agüero / The University of the South, pp. 169-188.

2007 *Homo Politicus: Manuel Pardo, la política peruana y sus dilemas, 1871-1878*. Lima: onpe / ira / iep.

Novoa, Mauricio

2004 «La civitatis inconclusa: ideas sobre la soberanía de la nación». En: Mc Evoy, Carmen. *La experiencia burguesa en el Perú, 1840-1940*. Fráncfort / Madrid: Vervuert / Iberoamericana, pp. 267-284.

Pardo, Manuel

1860 «Medidas económicas del Congreso de 1860. Ley general sobre ferrocarriles». *Revista de Lima*, t. iii.

1867 *Algunas cuestiones sociales sobre la rebelión de Huancané*. Lima: Imprenta Monterola.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Peralta, Víctor

1999 «El mito del ciudadano armado. La Semana Magna y las elecciones de 1844 en Lima». En: Sabato, Hilda (coord.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México d. f.: El Colegio México / fce, pp. 231-252.

Perolari-Malmignati, Pietro

1882 *Il Perù e i suoi tremendi giorni (1878-1881); pagine d'uno spettatore*. Milán: Fratelli Treves.

Sabato, Hilda

2008 *Buenos Aires en armas: La revolución de 1880*. Buenos Aires: Siglo xxi.

Sánchez Carrión, Faustino

2001 *En defensa de la Patria: José Faustino Sánchez Carrión*, selección y prólogo de Luis Alva Castro y Fernando Ayllón Dulanto. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

Seoane, Guillermo

1873 *La Revolución de Julio*. Lima: Cortheaux & Chatenauff.

Silva, Faustino

1927 *La Revolución de los Gutiérrez en Julio de 1872*. Lima: Imprenta Ruiz y Co.

Un Creyente

1872 *Las jornadas del 26 y 27 de julio*. Lima: Imprenta de La Patria.

Uribe, María Teresa & Liliana López Lopera

2006 *Las palabras de la guerra: Metáforas, narraciones y lenguajes. Un estudio sobre las memorias de las guerras civiles en Colombia*. Medellín: La Carreta Editores.

Varela, Héctor

1872 *Revolución de julio: reseña de los acontecimientos de julio.* París: Imprenta Hispano Americana de Reuge, Danon y Frené.

[Sobre la autora]

Carmen Mc Evoy

Peruana. Doctora en Historia. Especialista en historia política e intelectual. Docente en The University of the South, Sewanee, EE. UU. Ganadora de la prestigiosa beca John Simon Guggenheim y de la medalla de oro de la ciudad de Lima. Es autora de obras fundamentales para el entendimiento de la historia peruana y chilena; entre ellas destacan: *La utopía republicana: ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana* (Lima, 1997); *Forjando la nación: ensayos sobre historia republicana* (Lima, 1999); *Armas de persuasión masiva: retórica y ritual durante la Guerra del Pacífico* (Santiago, 2010); *Guerreros Civilizadores: Política, sociedad y cultura en Chile durante la Guerra del Pacífico, 1879-1884* (Lima y Santiago, 2011); *En el nudo del imperio. Independencia y Democracia en el Perú* (coeditado con M. Novoa y E. Palti; Lima, 2012). En la actualidad prepara una biografía del mariscal Domingo Nieto junto con la edición de sus archivos y memorias.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

A propósito del bicentenario de las elecciones modernas en el Perú (1812-2012)

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

Recordar un bicentenario electoral
Los sufragios populares de 1812 y 1813 en Lima y Cusco*

Víctor Peralta Ruiz
<victor.peralta@cchs.csic.es>
Investigador
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (csic) de Madrid
España

[Resumen] Este artículo rememora los doscientos años de la celebración de las primeras elecciones populares de los ayuntamientos constitucionales de Lima y Cusco. Ambos actos transformaron el posicionamiento frente a la política de los vecinos y ciudadanos de esa época y asentaron el liberalismo hispánico en el Perú. Se estudia el nacimiento, evolución y crisis que tuvieron estos primeros experimentos de gobierno local representativo. Se propone que desde temprano hubo en el Perú una íntima relación entre la transformación de la cultura política y la celebración de procesos electorales.

[Palabras clave] Elecciones siglo xix, Constitución de 1812, cultura política, Lima, Cusco, constitucionalismo.

[Title] Remember an Electoral Bicentennial. The popular elections of 1812 and 1813 in Lima and Cusco.

[Abstract] This article recounts the two hundred years celebration of the first popular election of constitutional cabildos in Lima and Cusco. Both events transformed the political positioning of vecinos and citizens of that time and settled Hispanic liberalism in Peru. I study the birth, evolution and crisis of these early representative local government experiments. I propose that early in Peru there was a close relationship between the transformation of political culture and the holding of elections.

[Keyword] Elections 19th Century, Cadiz Constitution, Political Culture, Lima, Cusco, Constitutionalism.

Peralta Ruiz, Víctor. «Recordar un bicentenario electoral. Los sufragios populares de 1812 y 1813 en Lima y Cusco». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.º 12, pp. 301-322.

[Recibido] 01/06/12 & [Aceptado] 30/09/12

* Investigación realizada para el proyecto de investigación I+D financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad de España, con referencia har 2011-23225.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

La cultura política peruana, entendida como el conjunto de valores, expectativas y prácticas simbólicas que moldean las intenciones personales y colectivas, experimentó una gran transformación durante el período de vigencia del liberalismo hispánico (1810-1814). Durante esa coyuntura entró en franco cuestionamiento la cultura política virreinal o de Antiguo Régimen que comprendió la sacralización absoluta del monarca y sus magistrados, la obediencia debida bajo el signo del vasallaje, la cesión del ámbito de la política a unos pocos personajes y la ausencia de opinión pública política. En su lugar se instauró, con la promulgación de la Constitución de 1812, una cultura política de contenido liberal (el rey y las Cortes hacen las leyes conjuntamente, las autoridades se someten a lo dispuesto por las instituciones representativas de la nación, la ciudadanía define la forma de representación, el proceso electoral y el acceso a los puestos públicos, la libertad de imprenta fomenta una opinión pública amplia).

Las instituciones que según la Constitución debían garantizar el funcionamiento del sistema representativo y, en su caso, el control de las futuras decisiones políticas del monarca fueron las Cortes, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos constitucionales, en ese orden de importancia jerárquica. Al virreinato le correspondió tener dos diputaciones provinciales que se correspondían con la extensión territorial de las audiencias de Lima y Cusco. Los electores debían elegir, mediante una votación indirecta en cuatro grados, quince diputados en el caso limeño y seis diputados en el cusqueño. Más impreciso fue el número de ayuntamientos constitucionales que la Carta ordenó que se eligieran. Esta ordenaba la existencia obligatoria de dichas instituciones en circunscripciones con más de mil almas. Componían un ayuntamiento un número previamente determinado de alcaldes, regidores y síndicos procuradores según la extensión territorial, todos ellos elegidos en votación indirecta de segundo grado. Estos cargos debían renovarse por elección popular cada año. Entre las responsabilidades que otorgó la Constitución a esta corporación estuvo la policía de salubridad; la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios; el reparto y recaudación de nuevas contribuciones locales; el cuidado de las escuelas de primeras letras; el cuidado de los hospitales, hospicios y casas de expósitos; la construcción y saneamiento de caminos, calzadas y puentes; la formación de las ordenanzas municipales; y, por último, la promoción de la agricultura, la industria y el comercio. La actuación de todos los ayuntamientos estaba sujeta a la inspección y aprobación de la diputación provincial.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Entre 1812 y 1814 fue clara la relación que hubo entre el fomento de una nueva práctica política y la celebración de los procesos electorales para seleccionar a los representantes a las Cortes, los diputados provinciales y los capitulares. Sobre todo, la gran transformación se dio en la encarnizada contienda por la elección de los alcaldes, regidores y síndicos procuradores; fue pues en los gobiernos locales donde afloró, o bien la vieja disputa entre peninsulares y criollos por el acceso a los empleos, o bien la secular pugna jurisdiccional entre las repúblicas de españoles y de indios a pesar de haber quedado ambas tácitamente suprimidas. Legalmente, el individuo que accedió a la condición de ciudadano con voto y vecino elegible fue un varón, mayor de 25 años, avecindado y de condición no-sirviente. Pero, en la práctica, la celebración de elecciones incluyó a un conjunto más amplio de la población ya que, a pesar de no estar habilitados para votar, muchos se implicaron en las campañas electorales (como los estudiantes de colegios mayores y otros vecinos menores de edad) y/o demandaron ser incluidos en el proceso (como sucedió con los llamados pardos o población afrodescendiente).

La introducción del sufragio universal indirecto (en dos grados para elegir los ayuntamientos constitucionales y en cuatro grados para votar por los diputados provinciales y los representantes a las Cortes) transformó una vieja práctica electoral que se mantuvo por más de tres siglos. Esta elección a la «usanza antigua» de varias corporaciones coloniales (como gremios, cofradías y cabildos eclesiásticos), consistió en seleccionar una terna de nombres al gusto de los asistentes. Estas tres candidaturas se escribían en igual número de papeletas que se envolvían y colocaban en un cántaro. A continuación, los que presidían el acto debían salir a la calle y seleccionar a un niño menor de ocho años. Este debía encargarse de extraer una papeleta del cántaro y así resultaba elegido el ganador. El representante por el Perú ante la Junta Suprema Central en 1809, el guayaquileño José Silva y Olave, fue electo bajo esta modalidad aleatoria e imprevista de elegir a un representante. De haberse recurrido a una elección que contabilizara el total de votos obtenido en el conjunto de los ayuntamientos, el ganador habría sido el abogado limeño José Baquíjano y Carrillo. En 1810 la Regencia, por delegación de la desaparecida Junta Central, convocó por primera vez en España y América la elección de diputados a Cortes extraordinarias para redactar una Constitución. Las instrucciones del 14 de febrero de 1810 sobre el modo de elegir a los diputados no rompieron todavía con la vieja

práctica de sufragar. Correspondió a los ayuntamientos perpetuos de las nueve capitales provinciales del virreinato la elección de un representante por circunscripción recurriendo, simultáneamente, a la conformación de la terna, el depósito de los nombres en el cántaro y la selección del ganador por un infante.

La elección popular de representantes que introdujo la Constitución de 1812 cambió definitivamente el hábito de votar en el Perú. Su ejercicio implicó que se requiriera ser ciudadano para elegir y ser elegido, que se conformara una opinión pública, que la confrontación o la negociación definieran el escenario electoral, que se fomentaran campañas electorales, que apareciera el espíritu de partido o facción, etc. En suma, la cultura política se amplió y a la vez se modernizó. En este artículo se abordará la transformación de la política peruana antes, durante y después de celebrarse las elecciones de los ayuntamientos constitucionales de Lima y Cusco celebrados, respectivamente, en diciembre de 1812 y febrero de 1813. El tema ya ha sido abordado en varias investigaciones previas (Chiaramonti 2005; Glave 2001; Paniagua 2003; Peralta Ruiz 1996, 2001 y 2002). En esta ocasión se insiste en reconstruir secuencialmente los hechos ocurridos en ambos sufragios para recordar una efeméride que tuvo un significado clave en la introducción del sistema representativo en el Perú.

1. El experimento electoral limeño

A partir de diciembre de 1812, el acto electoral para la elección de ayuntamientos, según la Constitución de Cádiz, debía organizarlo la junta preparatoria de elecciones. Esta fue presidida por el virrey y la integraron el arzobispo, el intendente, el primer alcalde perpetuo y el decano de los regidores. La junta preparatoria de elecciones se reunió el 22 de noviembre de 1812 para abordar el asunto de la elección del cabildo constitucional de Lima. Ella dispuso que la población hábil para votar se extrajera del censo practicado en 1793 y de los padrones conservados por las parroquias. Entre las tareas de la junta estuvo precisar a los varones que tenían la calidad de ejercer como ciudadanos, así como los que podían ser elegidos como capitulares. De esta manera, se utilizó un baremo que precisó el mercado electoral al establecerse que eran ciudadanos con voto «todos los vecinos en quienes concurren las calidades que exige la constitución nacional y los eclesiásticos seculares, excluyéndose a los religiosos y a los militares, a la tropa viva que se hallen en actual servicio por no tener

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

domicilio ni vecindario fijo, y del propio modo a los pupilos y menores a no ser que estos se dirijan por sí administrando sus bienes, por requerirse maduro juicio para el acierto en asunto que tanto interesa al público».[1] Para ser elegido, los requisitos constitucionales fueron especificados en un varón de edad mínima de veinticinco años y, en el caso de los ayuntamientos, no ser funcionario nombrado por el rey.

De un total de cincuenta y seis mil habitantes, los miembros de la junta calcularon que tenían derecho a votar en las seis parroquias limeñas (San Lázaro, San Sebastián, San Marcelo, Catedral, Santa Ana y Cercado) alrededor de cinco mil doscientos ciudadanos. Una vez determinada la proporción de electores parroquiales, la Junta decidió que un total de veinticinco electores parroquiales debía elegir a los dos alcaldes, dieciséis regidores y dos síndicos procuradores. Por último, ella señaló el 9 de diciembre de 1812 como fecha de las elecciones populares y el 13 de diciembre como la de la elección por parte de los electores parroquiales de todos los integrantes de la corporación.

El día señalado por la junta preparatoria, 9 de diciembre, se celebró la elección popular. Atendiendo a que «en las dichas parroquias no hay proporción para la concurrencia de sus feligreses», esta dispuso que los vecinos de la parroquia del Sagrario votaran en el convento de La Merced, los de Huérfanos lo hicieran en el convento de San Juan de Dios, los de Santa Ana en el colegio de San Fernando, los de San Sebastián en la iglesia de Santo Domingo, los de San Marcelo en la iglesia de San Agustín, los de San Lázaro en la iglesia de San Francisco y, finalmente, los del Cercado en la iglesia del Refugio. El virrey confió en que este acto transcurriría en un clima de absoluta tranquilidad y que los resultados favorecerían a aquellos afines con su política de concordia social. Pero este deseo fue contrariado por la realidad. El triunfo favoreció al grupo político liderado por el fiscal de la Audiencia de origen chileno, Miguel de Eyzaguirre, y conformado por parte de la nobleza criolla limeña crítica con la arbitrariedad de Abascal y el resto de las autoridades peninsulares. A esta facción política se sumaron los estudiantes del colegio de San Carlos, conocidos abogados junto con libreros y religiosos seculares. Es indudable que la campaña previa a la cita electoral emprendida por este grupo obtuvo

1 Archivo General de Indias (AGI), Indiferente General, 1524, «Testimonio del expediente de la Junta Preparatoria de Elecciones».

finalmente las simpatías del vecindario. La suma de compromisarios obtenidos era suficiente para poder elegir a los integrantes del ayuntamiento, hecho que quedó refrendado en la elección del 13 de diciembre.

Abascal no tardó en reaccionar ante el resultado adverso. Los numerosos incidentes y desórdenes que se registraron en varias de las sedes de votación limeñas fueron atribuidos por las autoridades al bando de Eyzaguirre con el propósito de deslegitimar su sorprendente victoria. La correspondencia intercambiada entre Abascal y el oidor José Baquíjano y Carrillo el 29 de diciembre de 1812 permite reconstruir los hechos. Baquíjano relató al virrey que supo que en la parroquia del Sagrario, el padre Tomás Méndez, de la congregación de San Felipe Neri, alentó a los colegiales del Real Convictorio Carolino para que demandaran su derecho a votar a pesar de no contar con la edad requerida para hacerlo. También comentó que el sacerdote Segundo Carrión, prepósito de la misma congregación, formó ilegalmente una lista de 14 compromisarios, todos de origen quiteño, que no respondían a la calidad de vecinos. Comunicó que Joaquín Mansilla hizo propaganda electoral el mismo día de la celebración del acto y repartió listas de compromisarios entre los vecinos que esperaban en los alrededores de los centros de votación. Por último, denunció al sacerdote Bernabé Tagle por predicar en las calles, el día de los comicios, la igualdad entre españoles europeos y americanos y, en general, de todas las clases, alentando con ello la participación política de la «plebe».

El hecho más censurable, según Baquíjano, ocurrió en la parroquia de la Catedral cuando un estudiante del colegio de San Carlos, identificado como D. N. Carrión, se presentó a votar y al negarle el juez que presidía la mesa dicha exigencia por ser menor de edad, este públicamente arengó a la concurrencia a que le apoyara. Baquíjano acusó al conde de la Vega del Ren y a Domingo Sánchez Revata de estar comprometidos en los desórdenes electorales promovidos por el bando de Eyzaguirre, aunque sin esclarecer la actuación que ambos tuvieron aquel día. Por último, el oidor limeño acusó al librero Tadeo López de expresar, ante una multitud reunida en los claustros del convento de La Merced, que «desde mañana vienen los chapetones y magnates a la votación; así es preciso que vengamos todos prevenidos para recibirlos».[2]

[2] AGI, Lima 749, «Informes muy reservados pedidos a varias personas de concepto en esta ciudad de Lima...».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Ante tales pruebas, Baquíjano recomendó a Abascal que aplicara castigos para Eyzaguirre y su grupo que iban desde arrestos a confinamientos y expulsiones. Sin embargo, el virrey no dio este paso sino que acató los resultados y reconoció a la nueva corporación limeña. De hecho, el traspaso oficial del poder de los capitulares perpetuos a los capitulares constitucionales se había realizado el 15 de diciembre, es decir, dos semanas antes de discutir el virrey y el oidor el asunto de las irregularidades electorales. Los nuevos alcaldes, regidores y síndicos procuradores asumieron sus funciones en medio de una expectación general. La innovación más importante concedida por la Constitución a los cabildos fue la gestión de las escuelas de primeras letras. La flamante corporación hizo recaer esa responsabilidad en el presbítero José Buendía, a quien asimismo se le encomendó la inspección de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia. Por su parte, los alcaldes José Cabero y Salazar y José Ignacio Palacios, junto con los regidores el marqués de Casa Boza, Juan de Berindoaga, Antonio Sáenz de Tejada y el marqués de Corpa, asumieron la presidencia de las corridas de toros, las peleas de gallos y el corral de comedias. Mientras, la contaduría general de propios y arbitrios, la visita de trigos del Callao y la comisión de solares recayó en los regidores Juan Bautista Gárate, el conde de la Vega del Ren y el conde de San Isidro. Correspondió a los regidores Manuel Alvarado, Francisco Álvarez Calderón, José Manuel Blanco de Azcona y Francisco Carrillo y Mudarra asumir la comisión de policía de los cuatro barrios en que estaba dividida la capital. Los otros regidores, el conde de Torre Velarde, Santiago Manco, Manuel Santiago Rotalde y José Manuel Galdiano, no desempeñaron cargos de importancia, y lo propio ocurrió con los dos síndicos procuradores Francisco Arrese y José Jerónimo Vivar.[3]

Cuando Buendía iba a ocupar el puesto de responsable de las escuelas de primeras letras, Abascal autorizó el inicio de una campaña periodística para lograr su destitución. A través de varias notas publicadas a fines de diciembre de 1812 en el *Verdadero Peruano*, se desaprobó esta elección al señalarse que era incompatible con la costumbre del reino la designación de un religioso como regidor; a lo que se agregaba que ello significaba implicar a los miembros de la corporación eclesiástica en los negocios seculares que estaban prohibidos

3 *El Peruano Liberal*, Lima, 3 de octubre de 1813; véase también Anna 1978: 86.

por las leyes canónicas y de las Cortes Generales.[4] Para hacer prevalecer las leyes antiguas, Abascal aprovechó que la Constitución de 1812 no esclarecía si los religiosos seculares podían ser regidores. La fundamentación legal para lograr que Buendía fuera excluido del cabildo corrió a cargo del aliado principal del virrey dentro de la corporación limeña, el síndico procurador Francisco de Arrese, con estas palabras:

> [...] teniendo en consideración las Cortes Generales y extraordinarias que las leyes, los fueros particulares, las ordenanzas municipales de los pueblos, y la práctica y costumbre generalmente observada, y los sagrados cánones, prohíben a los eclesiásticos ejercer oficios de justicia y consejo, para que con mayor utilidad de los pueblos puedan dedicarse enteramente a las sagradas funciones de su Ministerio, sin implicarse por aquellos cargos civiles en responsabilidades ajenas de su vocación. (Arrese 1813: 66)

Valiéndose del parecer de Arrese, Abascal solicitó a Buendía dejar voluntariamente su cargo de regidor. A pesar de que el religioso presentó su renuncia, el cabildo no la admitió basando tal decisión en el informe del otro síndico, José Gerónimo Vivar, quien adujo que la aplicación de las leyes antiguas era improcedente o debía ser consultada a la Regencia, siendo de opinión de que hasta tener una resolución Buendía se mantuviera en su puesto. Sin embargo, el religioso presionado por las autoridades y la prensa oficial renunció definitivamente en marzo de 1813 y dejó al cabildo sin el regidor encargado de las escuelas de primeras letras. El virrey Abascal remitió a la Regencia un oficio de carácter reservado en el que calificaba su actuación en el caso Buendía como un modo de «contener al Cabildo dentro de los límites prevenidos por la Constitución». En el mismo documento también calificó al síndico procurador Vivar como «un sujeto natural de Chile y uno de los facciosos de esta ciudad» (cdip 1976: 301). Esta abierta animadversión del virrey con los miembros del primer cabildo constitucional se profundizó conforme se acercó el nuevo proceso electoral para renovar las instituciones representativas.

El problema más importante en que se concentró la junta preparatoria, al acercarse la fecha de la segunda elección de los ayuntamientos constitucionales, fue la confección del censo de población en que apareciera claramente especificado quiénes reunían las condiciones de ciudadanos con voto y sin voto.

[4] *Verdadero Peruano*, Lima, 17 de diciembre de 1812, 24 de diciembre de 1812 y 31 de diciembre de 1812.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Confiaban las autoridades que de ese modo se evitarían los desórdenes producidos en la pasada elección parroquial. También, que ello garantizaría la mejor selección de los compromisarios parroquiales y provinciales en las elecciones de diputados provinciales y diputados a Cortes que por primera vez coincidirían con la elección de los alcaldes. El padrón electoral de Lima quedó concluido a principios de 1813. El mismo dio un total de 5.243 ciudadanos con derecho a votar. En términos proporcionales, la parroquia Catedral concentró el mayor porcentaje de electores (39%), seguida por la de San Lázaro (22%), Santa Ana (14%), San Sebastián (10%), San Marcelo (9%) y Cercado (6%).

Destacaron en el censo como ciudadanos sin voto los hombres de condición parda o de ascendencia africana. La Constitución los excluyó de los derechos de ciudadanía activa (art. 18.°) y de la población representable (art. 22.°). Esta decisión provocó un profundo malestar entre la población afrodescendiente de Lima por sentirse peor tratada que los extranjeros, algunos vinculados en opinión de aquel grupo social como los «más implacables enemigos de la patria». En un folleto publicado en 1812 y titulado *Colección de los discursos que pronunciaron los señores diputados de América contra el artículo 22° del proyecto de constitución*, los pardos limeños imploraron al virrey y al cabildo interceder por ellos ante las Cortes para que en las futuras elecciones fueran definitivamente incluidos en el censo.[5]

La junta preparatoria asumió la responsabilidad de conducir la triple elección indirecta en la capital. En el caso de la elección indirecta en cuatro grados de la diputación provincial y los diputados a Cortes, los ciudadanos tenían que seleccionar primero un total de 166 compromisarios repartidos proporcionalmente entre las cinco parroquias. A continuación estos últimos debían reunirse y votar por un total de 28 varones que serían los electores parroquiales. La responsabilidad de estos electores era elegir al elector del partido. Posteriormente, el elector del partido del Cercado debía concurrir a la junta electoral del partido o provincia de Lima que integraban además las subdelegaciones de Canta, Cañete, Chancay, Huarochirí, Ica, Santa y Yauyos. En esta junta sería elegido el elector provincial de Lima. Estos representantes debían constituir la junta electoral de provincia que simultáneamente con la representación de

5 Puede consultarse este texto en: <http://www25.us.archive.org/stream/colecciondelosdi00espa#page/n5/mode/2up> (último acceso: 19/10/12).

Trujillo, Guayaquil y Tarma elegía a la diputación provincial de Lima (siete vocales) y sus diputados propietarios a Cortes.

Las elecciones de compromisarios y electores parroquiales se celebraron el 28 de enero de 1813. En Lima, la campaña electoral auspiciada por el bando constitucional, esta vez con el apoyo del cabildo constitucional, aseguró el triunfo de la candidatura del fiscal Miguel de Eyzaguirre para acudir como elector del Cercado a la junta electoral de partido que debía celebrarse a fines de marzo en la propia capital peruana. Contrariado, el virrey presenció las alteraciones en el orden público motivadas por la facción constitucional criolla y denunció el hecho como un ataque a su autoridad. Para hacer efectiva la apertura de un proceso, el jefe político solicitó a catorce personalidades que corroboraran su sensación de que la nueva elección parroquial de Lima, al igual que la primera elección del cabildo constitucional, estuvieran controladas por un partido desafecto al régimen que presidía. Según el parte emitido por el virrey, todos estos personajes estaban influenciados por la insurgencia del Alto Perú. En la Junta de Guerra celebrada el 1 de abril de 1813 Abascal pensó encerrar y expulsar a todos los alborotadores de la capital y confeccionó el siguiente listado: Miguel de Eyzaguirre, los abogados Francisco de Paula Quirós, Santiago Manco, Fernando López Aldana, Manuel Pérez de Tudela, Manuel García, Ignacio Pro, el escribano Manuel Malarón, el conde de la Vega del Ren, Domingo Sánchez Revata, los religiosos Segundo Carrión, Tomás Méndez y Bernabé Tagle, el panadero Francisco José Colmenares, el colegial del Convictorio de San Carlos D. N. Carrión, el procurador Justo Zumaeta y el librero Tadeo López. Los testimonios proporcionados por el arzobispo Las Heras, el marqués de Valle Umbroso, Xavier de Izcue y Francisco Abarca coincidieron con el parecer del virrey de que las elecciones parroquiales recayeron «en sujetos mal acreditados», «el bajo pueblo» o la «ínfima plebe».[6] Pero otro grupo de personalidades, como el conde del Valle de Oselle, se mostró contrario a apoyar al virrey en su iniciativa represiva y consideró que ello violaría el principio constitucional. De hecho, la mayor parte de los consultados se abstuvo en la identificación de los personajes a los que el virrey acusaba de subversión. Por eso el virrey finalmente no pudo abrir un proceso criminal contra el bando de Eyzaguirre y archivó su lista.

6 AGI, Lima 749, «Informes muy reservados pedidos a varias personas de concepto en esta ciudad de Lima, 1 de abril de 1813».

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Abascal reconoció en su relación de gobierno que le fue imposible contener la «fiebre electoral» en su etapa inicial, es decir, la elección parroquial (Abascal 1944: I, 119). En cambio, más sencillo le resultó el control del sufragio en el ámbito de juntas de partido y de provincia porque en ambos casos fue indispensable su presencia como presidente de la junta preparatoria. El 28 de marzo de 1813, los electores de partido de la Audiencia de Lima se reunieron con Abascal y demás representantes de la junta preparatoria en la casa consistorial limeña. Allí Abascal vetó la candidatura de Eyzaguirre valiéndose del decreto sancionado por las Cortes el 24 de octubre de 1812 que prohibía a los magistrados nombrados por el rey el acceso a los cargos de elector y diputado. Esta resolución había llegado a Lima con posterioridad a la elección parroquial de enero de 1813, por lo que Eyzaguirre la consideró improcedente de aplicar con retroactividad. Abascal hizo caso omiso al pedido del fiscal e inflexible le impidió la elección, dejando al partido del Cercado sin representación. Eyzaguirre denunció su exclusión ante las autoridades metropolitanas pero la reclamación no prosperó. Abascal logró su objetivo de controlar las elecciones provinciales a su gusto y conveniencia.

Abascal emprendió, a lo largo de 1813, una campaña de aislamiento de los constitucionales limeños. Atacó a través de la *Gaceta de Gobierno* y de la prensa que le era fiel, como era el caso de *El Investigador*, el periódico del ayuntamiento, *El Peruano Liberal*, y lo hizo desaparecer en diciembre de ese mismo año (Peralta Ruiz 2002: 133-136). Paralelamente, la autonomía institucional del cabildo fue recortada por la diputación provincial de Lima establecida al gusto del virrey en abril de 1813. La Diputación impugnó que el ayuntamiento nombrase como secretario a Juan de Berindoaga, quien figuraba en la lista de personajes desafectos al régimen virreinal confeccionada por Abascal. El cabildo se negó a acatar la medida pero el virrey suspendió el cargo para evitar males mayores (cdip 1972: 315). El gobernante peruano obtuvo su primer y definitivo triunfo sobre el ayuntamiento limeño con ocasión de la tercera elección popular de esta corporación en enero de 1814 y en la elección del nuevo diputado a las Cortes ordinarias de 1815-1817. Con una satisfacción inocultable, el virrey «lamentaba» que en las elecciones parroquiales del día 16 apenas hubieran concurrido «unos pocos ciudadanos» a las mesas electorales, por cuya causa no había podido legitimarse el acto electoral. Abascal pidió la colaboración de los miembros de las juntas parroquiales, los alcaldes

de barrio y los curas para que una nueva convocatoria se fijara en los sitios públicos, de tal modo que el vecindario pudiera enterarse que si en la segunda cita no había quórum, Lima quedaría sin representante para la elección provincial.[7] Celebrada la elección, esta vez los comicios fueron controlados por Abascal desde su fase inicial o parroquial, por lo que el resultado final condujo a la elección del síndico procurador Francisco de Arrese, el defensor del virrey en el cabildo, como diputado por Lima.

El aislado e impotente cabildo constitucional de Lima languidecía institucionalmente cuando estalló la revolución del Cusco en agosto de 1814. Los rumores y delaciones que circularon semanas después por la capital peruana aseveraron que un grupo de conspiradores limeños simpatizantes de los rebeldes cusqueños tramaba una revuelta para el 28 de octubre. Como gesto de autoridad y respuesta a este corrillo popular, el virrey cursó la orden de captura sobre el principal sospechoso de esa conspiración: el conde de la Vega del Ren. La acusación de haberle dirigido el cabildo de Arequipa un mensaje para que se sumase a la insurgencia del Cusco, fue rebatida por los testimonios posteriores que confirmaban que su nombre fue tomado al azar después de consultar los capitulares arequipeños una *Guía de Forasteros* en la que aquel noble figuraba como regidor del ayuntamiento limeño (Pacheco 1954: 416). El conde fue liberado sin cargos a principios de 1815. El cabildo constitucional limeño dejó de existir el 30 de diciembre de 1814 al llegar a Lima la real orden del régimen absolutista de Fernando vii que proscribió todo lo que había dispuesto la abolida Constitución de 1812. De inmediato, los regidores perpetuos destituidos en 1812 recuperaron sus cargos con el beneplácito del virrey.

2. Cusco: el cabildo contra la audiencia

La audiencia, desde su creación en 1787, se constituyó en la institución más estable y poderosa del Cusco. Dominada por magistrados de origen peninsular nombrados por el rey, su ámbito de ingerencia en la política local más allá de la justicia y por encima del presidente-gobernador y los alcaldes perpetuos se hizo notar en su intervención en 1809 en la elección del candidato a representante a la junta central que finalmente debía realizarse en Lima. La elección se celebró

[7] *El Investigador*, Lima, 19 de enero de 1814.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

en la casa del regente de la audiencia, Manuel Pardo, y la terna de candidatos favoreció a tres miembros de esa instancia: José de Portilla y Gálvez, Manuel Plácido de Berriozabal y el propio Pardo. Las papeleteas con los tres nombres fueron introducidas en un cántaro y un niño menor de ocho años extrajo el nombre de Berriozabal. Con ocasión de la elección del diputado a las Cortes celebrada en agosto de 1811 volvió a repetirse la ingerencia de los oidores en el acto, pese a que las disposiciones llegadas de España otorgaban al cabildo la prerrogativa de organizar la elección. Nuevamente el regente Pardo, con la anuencia de los capitulares, controló la confección de la terna de candidatos. Siete personas se encargaron de elegir como diputado a Manuel Galeano. A pesar del respaldo, este no logró viajar a Cádiz.

El 10 de diciembre de 1812 la Constitución de Cádiz llegó al Cusco. El brigadier indio Mateo García Pumacahua era el presidente interino de la audiencia desde hacía tres meses y a él le correspondió organizar las fiestas previas a su juramentación. Pero esta decisión se vio empañada por la protesta de un grupo de abogados contra tal celebración, quienes consideraban dilataba innecesariamente la elección del primer cabildo constitucional. Los treinta y dos firmantes del memorial, liderados por el abogado Rafael Ramírez de Arellano, argumentaron que eran amantes de la Constitución y que el pueblo soberano «posee ya una privativa autoridad de transmitir él solo la jurisdicción ordinaria y económica en los alcaldes y regidores» (CDIP 1974b: 194). Los constitucionalistas consideraban que el cabildo iba a ser la única institución representativa del pueblo y, por tanto, su autoridad mayor que la del presidente Pumacahua. El boicot al ceremonial de la jura de la Constitución tuvo éxito. Pumacahua informó al virrey que ninguna corporación ni gremio asistió al acto. Inmediatamente, la audiencia decidió tomar carta en el asunto y solicitó al virrey se abriera un proceso judicial contra los abogados Ramírez de Arellano y Manuel de Borja.

Ramírez de Arellano acató la orden de explicar en Lima su conducta. Cuando retornó al Cusco, la ciudad estaba en plenos preparativos para que el 7 de febrero de 1813 los ciudadanos designaran a los electores que a la semana siguiente debían elegir a los primeros alcaldes y regidores constitucionales. Una semana antes de celebrarse dicho acto circularon por la ciudad hojas volantes conteniendo la lista de los constitucionalistas que debían ser

electos por los ciudadanos. La audiencia tomó cartas en el asunto; así, ordenó el arresto y confinamiento de Ramírez de Arellano y Borja por considerarlos inductores de dicha campaña.

El día de la elección, la ciudad fue dividida en diez distritos electorales (Matriz de Españoles, Matriz de Indios, Hospital, Belén, San Blas, San Cristóbal, Santa Ana, Santiago, San Sebastián y San Jerónimo). El presidente Pumacahua hizo acto de presencia en la iglesia de La Merced donde votaba la Matriz de españoles. Cuando este se disponía a iniciar el acto emitiendo su voto, se vio interrumpido por gritos de los asistentes que pedían la libertad de Ramírez de Arellano y de Borja. Los ánimos se caldearon más cuando varios vecinos se negaron a sufragar en tanto no se produjera la liberación de los dos abogados. Pumacahua no tuvo más remedio que acceder a la solicitud popular y ordenó la liberación previo pago de una fianza (CDIP 1971: 162). Ambos pudieron así participar en la elección. Una vez concluido el acto ocurrió la sorpresa. En la Matriz de españoles triunfaron los constitucionalistas al obtener cuatro de los cinco electores parroquiales. El resultado del resto de las parroquias mostraba una división del voto entre los partidarios de los constitucionalistas y los favoritos de los oidores. El siguiente domingo se reunieron los veinticinco electores parroquiales en la sala del ayuntamiento y luego de escuchar un sermón religioso procedieron a votar. Manuel Galeano, el favorito de la audiencia, obtuvo doce votos, mientras Martín Valer, el candidato de los constitucionalistas, consiguió once votos. Otros dos votos favorecieron a terceros candidatos. Al no disponer Galeano de la mayoría requerida para ser alcalde, la mesa dispuso una nueva elección entre los dos más votados. El resultado final favoreció a Valer, quien logró trece votos, mientras Galeano mantuvo sus doce votos originales. El triunfo de los constitucionalistas se reafirmó al recaer en ellos la alcaldía de segundo voto, la mayoría de los cargos de regidores y la de procuradores síndicos. Ramírez de Arellano obtuvo el puesto clave de primer procurador síndico. Otro líder clave del constitucionalismo cusqueño, el abogado Francisco Sotomayor y Galdós, fue elegido segundo procurador síndico. Al asumir funciones a fines de febrero de 1813, la corporación municipal devino en el soporte institucional del flamante partido constitucional.

Fueron conflictivas las disputas por la jurisdicción administrativa local entre el cabildo constitucional recién formado, el presidente interino y la audiencia. El capitular Sotomayor Galdós, en un proyecto político elevado al cabildo el

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

25 de febrero de 1813, señaló las aspiraciones de los constitucionalistas. Según Sotomayor, tanto la audiencia como la Iglesia debían quedar sujetas a la jurisdicción de las futuras tres corporaciones constitucionalmente electas (la diputación provincial, el ayuntamiento y el colegio de abogados). En el mismo documento propuso que los curas estuvieran obligados a concurrir periódicamente a dar un examen sinodal de sus obligaciones. En el apartado acerca de los tribunales reales, Sotomayor pensó que todo magistrado de la audiencia debía ser examinado a los tres años de la posesión de su empleo «por los individuos que elijan a pluralidad de votos la diputación provincial, el ayuntamiento de la ciudad y el colegio de abogados» (CDIP 1974a: 15). Todo el plan apuntaba a arrebatar a la audiencia el control de las rentas e industrias, además del orden público de la ciudad. Enterados del plan, los oidores decidieron distintas estrategias para frenar el proyecto de los capitulares.

En su intento de debilitar al cabildo, tanto el gobernador interino Pumacahua como la audiencia pusieron en práctica distintas estrategias. Pumacahua apeló a la fuerza pública para intentar amedrentar «a la parte de la plebe movida a la devoción de tales sujetos» (CDIP 1971: 204). El cabildo se enteró por un rumor que Pumacahua «había decidido convocar diversas partidas de indios de las parroquias de esta capital, que componían el número de cerca de dos mil».[8] De esta manera, citó al presidente a la corporación para confirmar este hecho. Pumacahua asistió y desmintió el rumor diciendo que el único objetivo de su convocatoria había sido capturar a unos ladrones fugados de la cárcel. Con el transcurrir de las semanas, las relaciones entre el cabildo y el presidente se deterioraron aún más. El 24 de abril el procurador Ramírez de Arellano vetó el nombramiento hecho por Pumacahua del abogado Norberto Torres como juez de letras «por no ser adicto a la constitución».[9] Unas semanas después el síndico procurador calificó a Pumacahua de personaje «bondadoso pero inepto» (CDIP 1974a: 41). La tensión derivó en la renuncia de Pumacahua al cargo el 26 de abril de 1813 al no sentirse respaldado por el virrey y la audiencia. El cabildo censuró su decisión y calificó su renuncia como un «escandaloso abandono».[10]

8 Archivo Departamental del Cusco (ADC), «Cabildo, Libro de Actas del Cabildo del Cuzco, años de 1813 a 1815», Acuerdo del 1 de marzo de 1813.

9 «Reparos hechos por el Dr. Rafael Ramírez de Arellano a Mateo Pumacahua», en CDIP 1974a: 57.

10 ADC, «Cabildo, Libro de Actas del Cabildo del Cuzco, años de 1813 a 1815». Sesión del 5 de mayo de 1813.

Mientras Pumacahua sucumbía a las presiones del cabildo, la audiencia prefirió enfrentar a la corporación usando sus prerrogativas legales. El regente Pardo recordó a los capitulares que «la dignidad de ciudadano no excluía el respeto debido a las autoridades legítimas» (CDIP 1974a: 100). A continuación, la audiencia prohibió a los alcaldes y regidores que usasen vestimentas similares a las de los oidores en las celebraciones públicas. Seguidamente, reabrió el proceso judicial contra el abogado Ramírez de Arellano por intentar remover al relator de sala y doméstico del oidor Vidaurre. Ante la advertencia al cabildo de abstenerse de invadir los espacios del poder reservado a la Audiencia, aquel respondió a esta que los oidores eran arrogantes y resentidos.

Como era de esperar, la audiencia encontró un aliado incondicional en la diputación provincial instalada en septiembre de 1813. Al requerimiento lanzado por el síndico Sotomayor Galdós de que los diputados actuasen con autonomía, estos expresaron su absoluta lealtad al regente Pardo y los oidores así como a la guarnición realista comandada por el brigadier Joaquín de la Pezuela. El momento crucial del conflicto llegó en octubre de 1813 cuando la audiencia, atendiendo a un nuevo rumor de una próxima sedición, ordenó el arresto de Vicente Angulo, Gabriel Béjar y Juan Carvajal, todos miembros del ejército realista, con el cargo de tramar una conspiración para derribar a las autoridades locales. Ello no hizo más que acrecentar el malestar de la población cusqueña con los oidores. El 5 de noviembre, la capital fue de nuevo invadida por una serie de rumores que anunciaban el estallido de un motín para tomar el cuartel y rescatar a los tres detenidos. La audiencia reaccionó ordenando al presidente Martín de la Concha que desplazara a la guardia nocturna en la plaza principal de la ciudad y prohibiera la circulación de la población. La medida provocó la indignación ciudadana que se abalanzó contra la guardia; entonces esta, en represalia, disparó y provocó la muerte de tres vecinos.

El cabildo, ante los luctuosos sucesos, solicitó explicaciones al intendente Concha y calificó el uso de la fuerza contra la población como una violación de la ley constitucional y un ataque al «honor del pueblo». El presidente respondió al cabildo que la violencia de la guardia era un intento de controlar a «algunos díscolos que tramaban apoderarse del cuartel» y, en clara advertencia a los capitulares, añadió que cualquier censura a su autoridad «deberá numerarse o en la clase de sedicioso o en la de amante del desorden» (CDIP 1971: 40). Asimismo, el informe elevado por los oidores al virrey sobre los luctuosos

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

hechos de noviembre fue contundente en calificarlo como una provocación del pueblo contra la autoridad. La medida impidió que los conspiradores lograsen poner las armas en manos del «populacho» (CDIP 1974a: 165). En este conflicto de interpretaciones, los capitulares obtuvieron un triunfo vital al declarar mártires de la patria a los tres muertos, logrando así la simpatía de la mayor parte de la población local.

El acto político que puso a prueba la amplia popularidad alcanzada por los constitucionalistas a fines de 1813 fue la segunda elección popular del ayuntamiento constitucional capitalino. Las juntas electorales de parroquia para la elección de electores parroquiales se celebraron el 5 de diciembre de 1813. Los constitucionalistas arrasaron en las diez parroquias. Ramírez de Arellano, nombrado elector por la parroquia de Hospital, se encargó de preparar la lista de los candidatos constitucionales que debían elegirse como capitulares el 19 de diciembre. A diferencia de la primera elección del cabildo, en esta segunda elección no hubo candidatos por parte de la audiencia. El alcalde electo fue el coronel Pablo Astete con casi la totalidad de los votos de los electores parroquiales. La misma unanimidad se registró con los regidores y síndicos procuradores seleccionados previamente por Ramírez de Arellano. El segundo cabildo constitucional entró en funciones el 1 de enero de 1814.

En su segundo año como máxima corporación del poder local, el cabildo se puso como objetivo desmontar algunos símbolos del absolutismo en la ciudad, poniendo así en práctica una orden de las Cortes que requirió a las corporaciones a quitar y demoler todos los signos de vasallaje. La tensión con la audiencia se mantuvo con mucha intensidad. Pero en medio de esta continuidad hubo un hecho que resaltó por ser inesperado: el conflicto dentro del cabildo entre los mismos capitulares. Inesperadamente, el alcalde electo Astete no solo no juró el cargo sino que se negó a asumir su responsabilidad. Este presentó su renuncia en junio, creando una situación inédita de interinidad en el cargo. Las sesiones de la corporación fueron presididas hasta junio por el alcalde de segundo voto, Juan Corbacho. A partir de ese momento la alcaldía de primer voto fue asumida interinamente por el regidor más antiguo, Mariano Lechuga. Fue en esas circunstancias que el 3 de agosto de 1814 se produjo el estallido de la revolución cusqueña, la cual cambió completamente el escenario en que hasta entonces se desenvolvía el segundo ayuntamiento constitucional.

La revolución liderada por José Angulo, al triunfar y asumir el control político de la ciudad, tomó decisiones distintas con respecto a las instituciones existentes. Con relación a la audiencia, dispuso el confinamiento carcelario del regente Pardo y los oidores Bedoya, Cernadas y Subiaga; solo Vidaurre se libró de ser apresado por su condición de criollo, también se encarceló al presidente interino Martín de la Concha. En lo que se refiere al ayuntamiento, se invitó a sus integrantes a participar en la nominación de la junta protectora de gobierno. Concretamente, Angulo vio con buenos ojos que incluso alguno de los ex capitulares como Valer y Astete la integrasen. En un principio, el cabildo aceptó la propuesta de seleccionar a uno de los integrantes de la junta. Se sugirió así el nombre del mariscal Francisco Picoaga, pero Angulo lo vetó por no ser adicto al movimiento. A su vez, el ayuntamiento desestimó la participación del regidor Urbina. Finalmente, ambas partes acordaron colocar en la junta al abogado Toribio Salas, pero este declinó tal oferta sin dudarlo. Cuando Angulo optó por el nombramiento del abogado Jacinto Ferrándiz en sustitución de Salas, el cabildo no solo se negó rotundamente a apoyarlo sino que se desvinculó de todo lo que a partir de ese momento dispusiera Angulo.

El papel que la corporación presidida por Mariano Lechuga en adelante fue el de procurar mediar entre el virrey Abascal y el comandante general Angulo; es decir, ser una bisagra entre Lima y Cusco, entre el constitucionalismo y el autonomismo. Fueron varias las comunicaciones cursadas por la corporación al virrey encaminadas a destacar el clima de tranquilidad en que se hallaba la ciudad. A pesar de mantener su discrepancia con el juntismo de Angulo, los capitulares avizoraron que podrían reencauzar la situación hacia la legalidad constitucional. Pero las tácticas de presión política usadas por los capitulares para confrontar a Angulo y sus correligionarios, moderada en comparación a la que opuso a la audiencia en años anteriores, esta vez no surtió ningún efecto. Cuando el 5 de octubre de 1814 José Angulo juró el cargo de gobernador presidente en nombre de la Constitución política de la monarquía española, el cabildo creyó que la junta insurgente había escuchado su pedido de encauzarse dentro de la normativa vigente hasta antes del estallido de la revolución. Como resultado de ello los constitucionalistas elevaron un oficio al virrey comunicándole tal enhorabuena y resaltando su conducta «que sin compromisos inevitables los dirigió siempre a buscar algún partido benéfico,

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

y tubo la satisfacción de que sus desvelos fuesen los inmediatos garantes de la quietud y sensación del desorden».[11]

La táctica conciliadora del ayuntamiento se eclipsó cuando estalló la guerra abierta entre el juntismo cusqueño y las tropas del virrey. Las tres expediciones militares ordenadas por Angulo a Huamanga, Arequipa y La Paz destruyeron la inútil estrategia de pacificación y reconciliación esgrimida por el ayuntamiento y anunció su agonía. En ese clima de aislamiento y decepción se celebró la tercera elección del cabildo constitucional, el 18 de diciembre de 1814. A diferencia de las dos anteriores, en esta las anomalías electorales se presentaron desde su convocatoria. A tres semanas de celebrarse el acto, el procurador síndico Ramírez de Arellano expuso en sesión pública la inconveniencia de celebrar las juntas parroquiales atendiendo a las circunstancias bélicas que se vivían. Yendo contra lo normado por la Constitución, del que había sido un adicto, el abogado cusqueño opinó que lo más conveniente era convocar a los electores parroquiales del año anterior y que estos eligieran a los nuevos capitulares. La idea fue aprobada por Angulo, quien poco después lo nombraría auditor de guerra a fines de diciembre.

Al sufragio parroquial del 18 de diciembre asistieron pocos ciudadanos. Muchos se negaron a votar y quienes salieron electos se negaron a juramentar y asumir sus cargos. Luego de tres convocatorias fracasadas, Angulo junto con catorce electores obligaron, a principios de marzo de 1815, a José Mariano Ugarte a que aceptase ser el último alcalde constitucional cusqueño. En la práctica, el cabildo dejó de ser el bastión del constitucionalismo. El 18 de marzo, el Cusco se consternó con el anuncio de la derrota de las tropas del ejército revolucionario en Umachiri y la muerte del carismático líder indio Pumacahua. Los capitulares solo atinaron a redactar un oficio en el que solicitaron a Angulo su renuncia y rendición en atención de que «este vecindario no ha tenido más parte en la actual sedición o revolución que haber obedecido siguiendo su costumbre» (CDIP 1971: 138-139). El líder de la revolución de agosto aceptó de inmediato el pedido y transfirió el poder al alcalde Ugarte. Las principales corporaciones, como el cabildo eclesiástico y la diputación provincial, apoyaron su nominación como gobernador interino. Pero el mariscal Juan Ramírez, comandante del ejército realista, desconoció este nombramiento y exigió a los

[11] ADC, «Cabildo. Libro de actas del cabildo del Cuzco, años de 1813 a 1815». Sesión del 11 de octubre de 1814.

cusqueños que acataran como gobernador interino a su emisario, el coronel Ramón González de Bernedo. Horas después de reconocerse a esta autoridad, el tercer cabildo constitucional fue disuelto, sus miembros apresados y se nombró como alcalde interino a Juan Tomás Moscoso. Una vez que los oidores fueron liberados y restablecidos en sus cargos, estos iniciaron el procesamiento de los líderes y colaboradores tanto de Angulo como de los constitucionalistas bajo el cargo de traidores a la patria.

Conclusión

Rememorar las primeras elecciones populares celebradas en el Perú después de doscientos años permite reflexionar cómo un acto político que fue fomentado por las Cortes, como bien ha recordado Gabriella Chiaramonti (2005), se convirtió en una imprevisible y peligrosa arena política. Así, los ciudadanos podían seleccionar mediante el voto al candidato más virtuoso pero en condiciones poco competitivas; así, ello fomentó valores y prácticas políticas contestatarias de franco rechazo al viejo orden virreinal en Lima y Cusco. Entre diciembre de 1812 y febrero de 1813, la respectiva elección de los ayuntamientos constitucionales de las dos capitales más importantes del viejo reino del Perú cambió la cultura política de una población que de forma espontánea se decantó por la adopción de gobiernos locales representativos.

El constitucionalismo liberal hispánico fue la piedra angular de un nuevo credo doctrinario que rechazó seguir permitiendo que las autoridades adjudicaran y distribuyeran los empleos a su antojo. Las espontáneas campañas electorales emprendidas por los «partidos» constitucionalistas limeño y cusqueño se planificaron para evitar la intromisión de los máximos magistrados peninsulares en la orientación oficial del voto. El inesperado triunfo de ambas facciones y su control de los ayuntamientos permitió que los preceptos liberales de la Constitución de 1812 siguieran avanzando en la opinión pública. Que ambos experimentos de gobierno local hayan tenido escasos logros debido al boicot que experimentaron por parte del virrey, en Lima, y la Audiencia, en el Cusco, no resta valor significativo a una coyuntura que sirvió de base para enfrentar por primera vez la arbitrariedad de las autoridades.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Referencias bibliográficas

Abascal, José Fernando

1944 *Memoria de gobierno*, 2 vols. Edición de Vicente Rodríguez Casado y José Antonio Calderón Quijano. Sevilla: Escuela de Estudios Hispano-Americanos.

Anna, Timothy E.

1978 *The fall of the royal government in Mexico City*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Arrese, Francisco

1813 *Al respetable público de esta ciudad, Francisco Arrese*. Lima: Imprenta de los Huérfanos.

cdip-Colección Documental de la Independencia del Perú

1971 *Conspiración y Rebeliones en el siglo xix*, t. iii, vol. 6. Edición a cargo de Horacio Villanueva Urteaga. Lima: Comisión del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

1972 *Documentación oficial española*, t. xxii, vol. 1. Edición a cargo de Guillermo Lohmann Villena. Lima: Comisión del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

1974a *Conspiración y Rebeliones en el siglo xix*. La Revolución del Cuzco, t. iii, vol. 7. Edición a cargo de Manuel Jesús Aparicio Vega. Lima: Comisión del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

1974b *Conspiración y Rebeliones en el siglo xix*. La Revolución del Cuzco (cont.), t. iii, vol. 8. Edición a cargo de Manuel Jesús Aparicio Vega. Lima: Comisión del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

1976 *Misiones documentación de cancillerías extranjeras*, t. xii, vol. 1. Edición a cargo de Félix Denegri Luna. Lima: Comisión del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

Chiaramonti, Gabriella

2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: unmsm / onpe.

Glave, Luis Miguel

2001 «Antecedentes y naturaleza de la revolución del Cuzco de 1814 y el primer proceso electoral». En: O'Phelan Godoy, Scarlett (comp.).

La independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto Riva-Agüero, pp. 77-97.

Pacheco Vélez, César

1954 «La conspiración del Conde de la Vega del Ren». *Revista Histórica*, xxi: 355-425. Lima.

Paniagua Corazao, Valentín

2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Fondo de Cultura Económica / Pontificia Universidad Católica del Perú.

Peralta Ruiz, Víctor

1996 «Elecciones, constitucionalismo y revolución en el Cusco, 1809-1815». *Revista de Indias*, lvi/206: 99-131. Madrid.

2001 «El Cabildo de Lima y la política en el Perú». En: O'Phelan Godoy, Scarlett (comp.). *La independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / Instituto Riva-Agüero, pp. 29-56.

2002 *En defensa de la autoridad. Política y cultura bajo el gobierno del virrey Abascal*. Perú 1806-1816. Madrid: csic.

2010 *La independencia y la cultura política peruana (1808-1821)*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos / Fundación M. J. Bustamante de la Fuente.

[Sobre el autor]

Víctor Peralta Ruiz

Peruano. Historiador. Doctor en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y Magíster en Historia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, flacso. Es investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (csic) en Madrid. Entre sus numerosas publicaciones destacan sus más recientes monografías: *La independencia y la cultura política peruana 1808-1821* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Fundación M. J. Bustamante de la Fuente, 2010); *Patrones, clientes y amigos. El poder burocrático indiano en la España del siglo xviii* (Madrid: csic, 2006); *En defensa de la autoridad. Política y cultura bajo el gobierno del virrey Abascal. Perú 1806-1816* (Madrid: csic, 2002).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ARTÍCULO

ISSN 1994-5272

La experiencia electoral gaditana y su influencia en los albores de la República peruana

JOSÉ FRANCISCO GÁLVEZ
<jgalvez@pucp.edu.pe>
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] La conmemoración del bicentenario de la promulgación de la Constitución de la monarquía española, el 19 de marzo de 1812, ha sido la ocasión propicia para someter al análisis el proceso de génesis de la convocatoria de las Cortes generales y extraordinarias de Cádiz, así como los aportes más significativos de dicha Carta desde diferentes ámbitos. En este contexto decimonónico se puso de manifiesto el discurso de la soberanía del pueblo junto con el carácter representativo del Poder Legislativo, único capaz de redactarla y aprobarla. Este artículo aborda pasajes del funcionamiento de este colegiado a partir de los temas de soberanía, legitimidad y religión para orientarlos con posterioridad al establecimiento de las bases institucionales del Estado peruano durante sus primeros años.

[Palabras clave] Elecciones, voto, soberanía, legitimidad, nacionalidad.

[Title] The electoral experience of Cadiz and its influence on the dawn of the Republic of Peru.

[Abstract] The commemoration of the bicentennial of the Spanish monarchy Constitution enactment, on March 19, 1812, has been the appropriate occasion to submit the genesis of the organization of the general and extraordinary Cortes of Cadiz to analysis, as well as the most significant contributions of such Charter seen from different angles. The discourse of people's sovereignty was revealed in this nineteenth century context along with the representative character of the Legislative Power, the only entity able to write it and to approve it. This article discusses the passage of this organism from sovereignty, legitimacy and religion issues to subsequently lead them to the establishment of the institutional foundations of the Peruvian State in its early years.

[Keyword] Elections, Voting, Sovereignty, Legitimacy, Citizenship.

Gálvez, José Francisco. «La experiencia electoral gaditana y su influencia en los albores de la República peruana». En: Elecciones, 2012, enero-diciembre, v. 11, n.° 12, pp. 323-349.

[Recibido] 24/09/12 & [Aceptado] 02/10/12

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1. Antecedentes

Desde finales del siglo XVIII, el sufragio ha constituido el reflejo de la relación entre la sociedad y el Estado. Allí el individuo, en el ejercicio de sus derechos, ha emitido su preferencia política a través del voto dentro de la tesis representativa que le permitía tener acceso al espacio público no sólo como sufragante sino como empleado al servicio de la burocracia. Desde el discurso liberal francés se postulaba el control y fiscalización de las labores de las autoridades al tomarles cuenta de sus actos. Esta visión fue complementada con los sucesos que acompañaron al vacío de poder en el sistema político español por la presencia francesa y que se sumó a las demandas de las diferentes corporaciones ante la autoridad hechas desde décadas atrás debido a la incursión estatista de la monarquía en diferentes ámbitos de la sociedad a través de las reformas borbónicas. Se produjo con todo ello una experiencia gaditana que se vio retratada en los dominios hispanos.

El proceso electoral acontecido con la convocatoria a las Cortes extraordinarias y generales se sustentó en una serie de prácticas previas del Antiguo Régimen, las que aludían a aquellas provenientes de las corporaciones medievales consistentes en un conjunto de requisitos para los electores: tenían que ser miembros de una corporación o gremio; descendientes de los pobladores originarios, en el caso de fundación española de la ciudad; provenientes de determinado lugar de origen, además contar con la mayoría de edad de 25 años, según las *Siete Partidas*. A ello se sumaba la permanencia en la ciudad o en el pueblo por lo menos durante veinte años, lo cual garantizaba que el futuro representante conociese los problemas del territorio o circunscripción del que era originario. Estas circunstancias nos permiten explicar el desarrollo del sufragio en sus inicios, pues este no era aún considerado un derecho sino, por el contrario, constituía la extensión de un privilegio relacionado con la situación económica holgada o socialmente representativa de la que gozaba el varón.

El período de tránsito entre la fase última del Virreinato peruano y los albores de la República nos motiva la reflexión sobre el hábito de elegir. Este ejercicio, en los inicios, se hallaba limitado a los gremios y órdenes religiosas (como la de San Francisco, donde los miembros elegían a su provincial). Más tarde sería trasladado a un universo mayor donde predominó el carácter político que caracteriza al aspecto representativo, así como las prerrogativas que le

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

fueron asignadas a las autoridades, quienes debían llevar al ámbito político las demandas de la sociedad. De esta manera podemos afirmar que el sistema de elección estuvo circunscrito a la usanza del siglo XVIII, pero varió en su finalidad. Se tomó de las prácticas o costumbres el proceso de elección de «Alcalde de primer voto» y «Alcalde de segundo voto» en los ayuntamientos (antes del siglo XVIII y de la aplicación de la venalidad de los oficios o venta de cargos públicos). No podemos descartar la vigencia de la aplicación de las medidas del Despotismo Ilustrado y que prosiguieron su curso al trasladarse más adelante a la administración nacional peruana, entre las cuales se encontraba la identificación Iglesia-Estado.

La Revolución francesa había establecido, de manera férrea, la tesis de la soberanía que radicaba en el pueblo. Esta concepción fue difundida desde décadas atrás por los Enciclopedistas e Ilustrados de manera dogmática y absoluta, siendo recogida por los actores políticos en América en medio de las protestas suscitadas, de manera constante, desde finales del siglo XVIII. La teoría política estableció una nueva correlación entre las instituciones gubernamentales y aquellas de carácter deliberativo, como las asambleas o parlamentos vinculados a una modalidad de representación que conformaba una instancia de las fuerzas sociales. Con el diseño dieciochesco, el nuevo sistema político planteó la necesidad de que el órgano representativo tome las riendas en el manejo del poder. Así, la Asamblea en Francia, el Parlamento en Inglaterra y las Cortes de los Diputados en España terminarían por lograr el liderazgo del poder político luego de la ruptura institucional con el Despotismo Ilustrado; este también fue conocido con el nombre de Antiguo Régimen, el cual produjo en Inglaterra la transferencia a favor de los nobles, en el país galo a los burgueses y en la Península Ibérica hacia ambos. Fue necesaria, entonces, la modificación en la integración de este órgano plural para que contase con una representación más amplia, reflejo de la voluntad general y sinónimo de dicha soberanía vinculada al proceso de elecciones, descartando la presencia de rezagos del absolutismo. Así, la teoría de la legitimidad se asoció a la representatividad y el consenso que justificaran el proceso de cambio acontecido primero en España y luego en América durante la primera década del siglo XIX. Ello adquirió una connotación especial por la intervención de la Iglesia a través de las parroquias, donde se confeccionaban los padrones y efectuaban las elecciones.

2. Las abdicaciones de Bayona y la crisis imperial

La crisis política generada por las abdicaciones de Bayona, donde el rey Fernando VII cedió el poder real a Napoleón Bonaparte, determinó que el Consejo de Castilla, institución jerárquica después del monarca, las invalidara y asumiera la representación del gobierno procediendo a proclamar el poder en ausencia del rey legítimo y cautivo. Este vacío en la sucesión del poder provocó paralelamente la formación de juntas de gobierno donde destacó la Junta Suprema Central con sede en Aranjuez. Presidida por José Moñino y Redondo, conde de Floridablanca, e integrada con los notables o personajes de las diferentes demarcaciones de la Península, actuó subordinándose al Consejo de Castilla que mantuvo el manejo del poder del Estado, mientras que a la Junta se le derivó la competencia legislativa.[1]

A similitud de lo acontecido en el territorio ibérico, se gestaron juntas de gobierno en el Nuevo Mundo en Alto Perú, Buenos Aires y Quito, cuyo desenlace fue interpretado por parte del virrey José Fernando de Abascal como una insurrección a la autoridad gubernativa, procediendo a su desaparición. Este análisis ha sido realizado en un trabajo pionero por la historiadora Scarlett O'Phelan (1978), en sus trabajos sobre el sur andino. Hecho que nos demanda contemplar el esbozo entre la legitimidad y el consenso de los pobladores al interior de una crisis, donde antes solo se obedecía al monarca cuyo poder era irresistible al encarnar la soberanía.

Mientras tanto, en España la Junta[2] Central consideró pertinente realizar la convocatoria de las Cortes desde el 22 de mayo de 1809. Para ello contó con el apoyo de la Comisión de Cortes, por lo cual reemplazó el criterio estamental que incluía cuotas de representación de la nobleza, el clero y las corporaciones por el de carácter asambleísta que señalaba que los Diputados debían ser vecinos, indistintamente de la corporación a la que pertenecieren, sea de los

1 Véase: «Real Provisión del Consejo Real, de toma de cargo de los miembros de la Junta Central». En: <http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/real-provision-del-consejo-real-de-toma-de-cargo-de-los-miembros-de-la-junta-central-aranjuez-25-de-setiembre-de-1808--0/html/fff7c820-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html#I_1_> (última consulta: 18 de marzo de 2012).

2 Según la Partida Segunda, título 15, ley 3. Trata del modo de establecer la Regencia cuando el Rey fuere menor o hubiere perdido el juicio. Se preveía que cuando el bien común se hallaba en riesgo los nobles, prelados, hombres de fortuna y las personas buenas y honradas podían formar juntas en ausencia del monarca. Solo que este diseño correspondía al siglo XIII y los sucesos de 1808 guardaban una situación singular.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

ayuntamientos o de las juntas. Así, la convocatoria tuvo connotaciones especiales pues se llevaba a cabo bajo el espíritu liberal de la época con la necesidad de congregar a la representación de España y de los dominios de ultramar, que incluía a los virreinatos de Nueva España, Perú, Santa Fe de Bogotá y Buenos Aires, además de las capitanías generales de Puerto Rico, Cuba, Santo Domingo, Chile, Venezuela y Filipinas:

> En la Isla de León, el día 24 de Setiembre del presente año de 1810, hallándose el número de Sres. Diputados propietarios que están libres del enemigo y de suplentes, así como de las ocupadas por él, como de los demás dominios de la Monarquía, de los que por su distancia no habían podido acudir aun los respectivos representantes para este día que el Consejo Supremo de Regencia designó para la abertura é instalación de las Córtes generales y extraordinarias de la Nación, nombrando unos y otros conforme á las instrucciones y órdenes publicadas y circuladas por dicho Consejo de Regencia y anteriormente por la suprema Junta Central... (Congreso de los Diputados 2004: 1)

Sus organizadores innovaron al plantear que las elecciones en nombre de la Nación se efectuasen individualmente, de ahí la importancia de la representación americana a través de las juntas electorales parroquiales. Para ello se impusieron los criterios de ser avecindado o residente de la parroquia y mayor de 25 años, con lo cual se reforzaban las tendencias regionales. La elección se llevaba a cabo de acuerdo con el número de pobladores de una circunscripción, considerándose que los llamados a sufragar debían ser del lugar. Las sesiones de las Cortes mostrarían la aplicación del nuevo sistema político en España, innovando a la monarquía hispana, lo que podía entenderse por los contemporáneos como una recomposición de las bases del antiguo gobierno pactista presente en España conculcado por el Decreto de Abolición de Fueros en 1707:

> [...] he juzgado por conveniente (así por esto como por mi deseo de reducir todos mis Reynos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbres y Tribunales, gobernándose igualmente todos por la leyes de Castilla, tan loables y plausibles en todo el Universo) abolir y derogar enteramente, como desde luego doy por abolidos y derogados, todos los referidos fueros, privilegios, práctica y costumbre hasta aquí observadas. (Clavero 1992: 201)

El reparto del poder en la coyuntura decimonónica se puede constatar en la misma sesión del día 24 de septiembre de 1810:

> En seguida tomó la palabra el Diputado D. Diego Muñoz Torrero y expuso cuán conveniente sería decretar que las Córtes generales y extraordinarias estaban legítimamente instaladas: que en ellas reside la soberanía, que convenía dividir los tres

> Poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, lo que debía mirarse como base fundamental, al paso que se renovase el reconocimiento del legítimo Rey de España el Sr. D. Fernando VII como primer acto de soberanía de las Córtes. (Congreso de los Diputados 2004: 1)

Dicha propuesta quedó aprobada en los primeros tres decretos expedidos por el Poder Legislativo, señalando a continuación que los miembros del Consejo de Regencia gobernasen en nombre del Rey y asumieran la responsabilidad política ante la Nación. Finalmente se reconoció a las Cortes Generales y Extraordinarias el ejercicio de la soberanía. Una vez instaladas dichas cortes quedó establecido que estas se reservaban la potestad legislativa por ser depositarias de la soberanía nacional y, en adelante, las únicas que daban las leyes.

De esta manera se generó el poder de transformación fruto de la adaptación del liberalismo, el cual no se limitó a la redacción sino a la aprobación de la Constitución, actuando además como un congreso ordinario y fiscalizador del gobierno. Innovaciones que en el ámbito político y luego en el del derecho tuvieron un impacto que luego fue retomado por los nacientes Estados americanos. Dicha medida corrobora también la nueva visión de soberanía y de nación expresada posteriormente en la Constitución, que aunque identificada con el modelo francés fue recreada con la noción de identidad hispana al convocar a los españoles de ambos hemisferios (europeos y americanos):

> [...] la necesidad de la convocatoria a las Cortes, cuya denominación deseaba mantener la tradición hispana de aquel órgano consultivo de entonces y [...] había respondido a la práctica de apelar, por parte del monarca, a los diferentes estamentos sociales en asambleas populares. (Gálvez 2002: 35)

> No habrá en adelante sino una Constitución única y uniforme para todos los dominios que comprende la Monarquía Española, cesando desde el momento de su sanción todos los fueros particulares de Provincias y Reynos.[3] (Clavero 2003: 1)

Ramón Feliu, uno de los representantes del virreinato del Perú y defensor de la reciprocidad entre criollos y peninsulares, sostuvo que la soberanía debía estar en correspondencia con su ejercicio y su verdadera representación:

> Nadie, pues, dirá que un pueblo de una provincia de España es soberano de otro pueblo de la misma provincia: nadie dirá que una provincia de España es soberana de otra; nadie dirá que la colección de algunas provincias de España es soberana de la colección de las restantes. Luego nadie podrá decir que la colección de algunas

[3] Cfr. «Acuerdo de la Junta de Legislación». Sevilla, 5 de noviembre de 1809. También, Tomás y Valiente 1995: 103.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

> provincias de la Monarquía que forman lo que se llama España, es soberana de la colección de las otras provincias de la Monarquía que forman lo que se llama América. [...] Luego para que haya una verdadera representación de toda la soberanía nacional, es preciso que haya una verdadera representación de la parte que en ella tiene la soberanía de América; y no será verdadera sino cuando sea proporcional á los elementos de que se compone [...]. (Congreso de los Diputados 2004: 345)

En aquellos se percibió una serie de reivindicaciones que, además, dejaron sentir «[...] la común identidad, por ser igualmente comunes las situaciones y necesidades, transformadas en demandas, que tuvieron que vivir» (García 1987: 40).

Aunque en la convocatoria se había previsto la organización sobre la base de estamentos donde se hallaban los del pueblo y las dignidades (grandes de España y los prelados), como señala Francisco Tomás y Valiente: «[...] las circunstancias evolucionaron a favor de los partidarios de una revolución liberal y las Cortes se reunieron en el mes de septiembre no por estamentos, sino en una sola Cámara, esto es, formando una verdadera asamblea constituyente» (Tomás y Valiente 1997: 422). De sus 303 representantes solo 63 fueron americanos, pese a que el número de pobladores tomado en cuenta para los comicios era de doce millones de individuos en cada hemisferio. Como indica Valentín Paniagua, resultaba paradójica la relación entre un régimen absolutista y la necesidad de una representación:

> La elevada cantidad de ciudades con derecho a voto fue resultado de una interpretación errónea de lo que debía entenderse por el equívoco término de capitales «cabezas de partido» de los virreinatos. (Paniagua 2003: 79)

Provisionalmente, la gravedad de la situación política motivó que se eligiera de antemano a los diputados suplentes, a lo cual se procedió el día 19 de septiembre de 1810 en el convento de los Padres Descalzos, isla de León (Cádiz). Para ello se asignó cinco curules para el virreinato peruano, siendo elegidos: Vicente Morales Duares, Dionisio Inca Yupanqui, Ramón Feliu, Blas de Ostolaza y Antonio Suazo.

Mientras tanto se desarrollaría el proceso electoral para los miembros titulares. Este no solo se hizo con ciertas deficiencias, sino que incluso la aceptación plena del electorado en la selección de los Diputados gaditanos debía contar con el beneplácito del señor virrey para ir a España. Situación que Gabriella Chiaramonti (2005) pone de manifiesto y que al parecer ocurría porque se esperaba

que los municipios colaboraran en mantener el orden público, dedicándose a labores administrativas. Sin embargo, en los hechos se detectó la actitud de algunos candidatos que no eran vecinos y que enarbolaron las tesis de igualdad entre españoles y americanos, cuestionando las bases del sistema político como antesala del proceso electoral mismo:

> Considerando, según Baquíjano, que uno de los cerebros ocultos de la estrategia electoral era en aquellos días el fiscal Eyzaguirre, natural de Chile, de donde venía también uno de los síndicos electos, José Gerónimo Vivar, de declarada fe constitucionalista, se tenía la impresión de que el fantasma de las amenazas juntistas del Norte y del Sur merodeaban en esos días por las calles de la capital. (Chiaramonti 2005: 166)

Este caso ejemplifica la situación por la que atravesaba el manejo del poder bajo la influencia liberal. Así por momentos queda en claro la contradicción entre la defensa del rey, la soberanía de la Nación y los derechos del pueblo, elementos últimos que habían servido a los franceses para luchar contra el Antiguo Régimen y que más tarde se convirtieron en los alegatos de los americanos en la lucha contra el sistema hispano. No debemos ignorar que los reclamos por las medidas o reformas borbónicas nuevamente emergían ante la defensa realizada por Abascal en América del Sur y que demandaba más contribuciones para solventar los gastos del ejército con la finalidad de aplacar los conatos de sublevación.

Planteados a raíz del vacío de poder, se dieron también para superar las condiciones de letargo por las que atravesaba la Península. Para ello se modificó el Derecho Político y su incidencia en la doctrina constitucional, recreándose el discurso de la representación sobre todo en el ámbito municipal, su fuente tradicional de identificación de la nación. Esto queda constatado más adelante en la intervención de Ramón Feliu ante las Cortes: «[...] la América no puede considerarse ya como una nación pegada y sujeta a la Península sino formando con ella una misma y sola nación, una misma y sola familia» (Feliu 1820: 2).

De esta manera, el tema de la representación replanteaba el de la nación, pues había que integrar tanto a españoles como a americanos, asignándole a estos mayores accesos en los empleos públicos del Nuevo Mundo, pese a que dicha petición se hallaba en las Leyes de Indias. Ello implicaba tropezar con las comunidades políticas, órdenes y los colectivos sociales, lo que hizo pensar en personas como el comerciante Rafael Ramírez de Arellano, del Ayuntamiento

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

del Cusco, y la posibilidad de que los individuos se hallasen en situación similar a la de los poderosos y nobles que lideraban la sociedad. Las élites mutaron para adecuarse a los nuevos parámetros. «Así, los cuerpos sociales siguieron vigentes frente al impacto liberal gracias al dominio que tenían en las redes de poder, pero que en el proceso de adecuación variaron las bases de funcionamiento político, lo que pudo favorecer el fenómeno de los gobiernos de hecho y coyunturales» (Demélas 1992: 401).

La propia teoría política, aunque innovadora, no dejaba de lado el hecho de que la sociedad seguía siendo mayoritariamente agraria. De ahí que la participación del ciudadano requiriese del goce como propietario de tierras. Ya la escolástica española había planteado la defensa de los derechos naturales donde la vida, la libertad y la propiedad del sujeto debían ser cauteladas por el monarca bajo los preceptos de justicia. Y es que la propiedad, como categoría inherente al hombre, seguía siendo esencial como representación social, económica y también política: «Nuestra Constitución no se pronuncia sobre las condiciones de la propiedad requeridas para el ejercicio de los derechos políticos porque estos, confiados a colegios electorales, están por ello mismo en manos de los propietarios. Pero si se sustituyeran esos colegios por la elección directa, las condiciones de propiedad se harían indispensables [...]» (Constant 1970: 100).

Sostener que la soberanía radicaba en el pueblo, en hombres libres, no tenía el mismo sentido dependiendo del punto de vista planteado. Bajo la burguesía, la tendencia fue demandar un régimen simétrico con aquellos sectores sociales que gozaban de privilegios como la nobleza. Luego, al haberse generado un nuevo concepto de Estado y con él una igualdad legal, no hubo preocupación porque dicha conquista se hiciera extensible a los sectores mayoritarios, que eran no propietarios. Era deber del poder político proporcionar las garantías necesarias para el ejercicio del derecho de aquellos que lo poseían, para lo cual brindaba la seguridad dentro de la legalidad: «El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión» (de la Puente 1959: I, 187).

Tales ideas fueron recogidas en las prácticas parlamentarias hispanas y se complementaron con el manejo político. Las Cortes, para su cumplimiento, otorgaron facultades al Consejo de Regencia mientras el monarca seguía cautivo:

> Señor, nada desea tan ardientemente el Consejo de Regencia como acreditar a toda la Nación el profundo respeto que profesa a las leyes y el acertado desempeño de las funciones que se han puesto á su cargo. Guiado de este principio, que será siempre la norma de todas sus operaciones, no dudó un solo instante en prestar el juramento de obediencia a las leyes y decretos que emanaren de las Córtes, con arreglo á la fórmula del decreto que V. M. se sirvió dirigirle con una diputación. En este mismo decreto, por el cual se reserva V. M. el ejercicio del Poder legislativo en toda su extensión, se habilita al Consejo de Regencia para que interinamente, y hasta que las Córtes elijan el Gobierno que convenga, ejerza el Poder ejecutivo, quedando responsable á la Nación, con arreglo a las leyes.[4] (Congreso de los Diputados 2004: 9)

En ese sentido, los Diputados ante las Cortes reprodujeron el modelo francés en la versión gaditana: la persona del Rey sagrada e inviolable sin responsabilidad de sus actos políticos, a cuyo cargo concurrían las funciones del Estado y del gobierno delimitadas por la Constitución y las leyes, asignándole además la potestad de hacerlas cumplir. Por lo expuesto, su ámbito quedaba reducido al Poder Ejecutivo, no pudiendo tampoco ejercer funciones judiciales, salvo excepcionalmente el derecho de gracia o indulto. Sin embargo, ello requirió de un proceso de mayor maduración hasta que la Ley Orgánica del Poder Judiciario de 1830 en España delimitó en forma más precisa las áreas de cada poder. En la idiosincrasia se entendía que los jueces administraban justicia y por ende pertenecían a la administración general liderada por el jefe del Ejecutivo encarnado en el Rey.

Por la cultura política existente se dieron diferentes elementos que mostraron la nueva figura del monarca. Primero, en relación con la religión se lo consideró como Majestad Católica. Segundo, se afirmó su sometimiento a las Cortes por ser el órgano representativo, asimilando para ello las prácticas tradicionales hispanas como el reconocimiento del príncipe de Asturias como segundo en la jerarquía real y futuro sucesor del rey vigente. Tercero, el monarca carecía de la facultad de impedir, dilatar y disolver las Cortes, hecho que terminaba por consolidar a este poder como el primero en el sistema político. Cuarto, el gobierno estaba conformado por el Rey, asistido por secretarios de

[4] Sesión del día 26 de septiembre de 1810.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Estado y vinculado con la existencia del Consejo de Estado. A partir de aquí hallamos la existencia de mecanismos limitadores del ejercicio real.

Resulta necesario entonces advertir que los cambios finalmente estipulados en la Constitución requirieron de un proceso de maduración, pues no solo hablamos de las normas escritas sino además consuetudinarias. De esta manera se trata de mostrar que en este derrotero fue necesaria una relación más estrecha de la autoridad con los súbditos, vecinos y más adelante ciudadanos para la preservación de la sociedad con el ejercicio de los derechos, teniendo como eje la vigencia de los principios de equidad y justicia. Aun en períodos posteriores, el ejercicio de los derechos no tuvo un trato uniforme en los diferentes contextos, pudiendo incluso conducirnos a consideraciones subjetivas según las cuales la sociedad se irrogaba la facultad de calificar qué derechos predominaban frente a otros, asociada a la imposición de parámetros de una sociedad religiosa.

De ahí la importancia del racionalismo que tuvo un papel muy importante en la desacralización de las estructuras de poder, dejando sentada la crítica que permitió socavar los rezagos del absolutismo o despotismo ilustrado. Las crisis de gobierno y la lucha entre el monarca y los súbditos sirvieron a la doctrina para revalorar una nueva manera de convivencia de hombres libres, rescatando la figura del pacto como diálogo y vinculación. Así se daba paso a nuevas relaciones en el ámbito político: la aplicación del poder bajo la figura del Poder Constituyente, la relación con el individuo a través del conjunto de los derechos fundamentales y el establecimiento de la sociedad civil, distinta del Estado pero con una fuerza legitimadora.

En ese contexto, debemos indicar que el perfil del ciudadano elector incluyó no solo a civiles, religiosos sino a militares en actividad. Agustín de Argüelles, diputado por el Principado de Asturias y presidente de la Comisión de Constitución, sostuvo que los militares permanecieran en su fuero por ser indispensable para la disciplina y organización. Su regulación se debía derivar a la norma respectiva donde se concilie:

> [...] el objeto de la institución militar y el respecto a las leyes y a las autoridades. El soldado es un ciudadano armado solamente para la defensa de su patria; un ciudadano que, suspendiendo la tranquila e inocente ocupación de la vida civil, va a proteger y conservar con las armas, cuando es llamado por la ley, el orden público en lo interior y hacer respetar la nación siempre que los enemigos de afuera intenten invadirla u ofenderla. (Argüelles 1989: 100)

Esta característica se trasladaría más tarde a la tradición constitucional peruana al permitirse que militares en actividad, sobre todo oficiales, puedan sufragar y ser elegidos en el sistema electoral hasta 1933.

Con todas estas recreaciones, el pacto social terminó siendo aceptado como elemento determinante en la teoría del Poder Constituyente, según la cual se admitía que el hombre a través de sus representantes intervenía en el nacimiento o la continuación de la comunidad política. Ello a su vez rescató la idea de soberanía con una interpretación más amplia: el pueblo otorgaba el poder bajo términos y plazos que, al concluir, le era restituido por ser su fuente originaria para que posteriormente lo derivase en otra representación. Mecanismo que nos muestra la teoría ascendente del poder en contraposición con la descendente en la cual se había amparado la autoridad por siglos y que llegó a desvincularse del pueblo por su tendencia a absorber poder.

Tales conceptos se incorporaron a la Constitución española de 1812, en los artículos 34.° al 103.°. Allí se estableció el sistema de elección para los Diputados de Cortes de manera indirecta: se iniciaba con las juntas electorales de parroquia, luego de partido y más tarde de provincia, en cuya capital se elegían finalmente a estos diputados. Dicho sistema, juntamente con otros elementos constitucionales, influyó más tarde en el proceso de formación del Estado peruano.

Los comicios se llevaron a cabo de acuerdo con el número de pobladores de la circunscripción, considerándose que los llamados a sufragar, ante todo, debían ser vecinos. Una interpretación sistemática de los artículos 18.° al 25.° nos puede dar como referencia el perfil del ciudadano:

> Artículo 18.° Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios. (García Belaúnde 2006: I, 34)

3. El sufragio en los albores del Estado peruano

El general José de San Martín, jefe de la Expedición Libertadora, ingresó a la ciudad de Lima el 7 de julio de 1821. Luego de buscar el respaldo de los vecinos de esta ciudad, a través del cabildo convocado, proclamó la independencia el 28 de ese mes. Este acto fundacional constituyó el nacimiento del Estado

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

peruano y a partir de allí, obedeciendo a razones políticas, abolió la Constitución española en todas sus partes. Sin embargo, aun más adelante, ello no excluyó la influencia doctrinaria que tuvo dicha Carta en los discursos de los primeros legisladores, lo cual se puede constatar de la lectura de los diarios de sesiones durante el funcionamiento del flamante Congreso. Al considerar a este como primer poder del Estado, el clérigo Mariano Arce llegó a afirmar que: «[...] el Congreso debe retener cuanta autoridad sea dable, para hacer cumplir sus determinaciones y corriendo el riesgo de que un ejecutivo extraño aislado y separado de él, aunque hechura suya, le pueda formar un partido de oposición, como lo hizo una de las Regencias con las cortes de Cádiz» (CDIP 1975: 79).

Fue al inicio del sistema que se conjugó la tradición participativa y la de ser vecino con los mecanismos legales. Se relacionó así el modelo político sobre todo con la sociedad limeña peruana, de manera tal que la patria de los dos hemisferios fuese sustituida por la americana para luego dar paso a las diversas circunscripciones.

Convertido en el Protector del Perú, San Martín innovó el llamado voto censitario o voto con requisitos (mayoría de edad, propiedad, saber leer y escribir) al vincular el sufragio con la reivindicación de los indígenas hecha por el gobierno en aras de modificar la imagen de su explotación realizada por décadas a través del trabajo de la mita minera, mediante el Decreto del 27 de agosto de 1821:

> 4.º En adelante no se denominarán los aborijenes, indios o naturales, ellos son hijos y ciudadanos del Perú, y con el nombre de Peruanos deben ser conocidos. (Oviedo 1871: III, 40)

Dicha medida tuvo un efecto contraproducente en la sociedad de entonces, al asignar la denominación de «peruanos» solo a los indios, dejando de lado al resto de la población que conformaban los otros grupos sociales. Tal circunstancia fue modificada con el Decreto del 4 de octubre de 1821, que hizo el distingo entre natural y ciudadano:

> [...] y especificar las cualidades que se requieren para gozar de los derechos que pertenecen á una y otra clase [...]:
>
> Art. 1. Son naturales del Perú:
> Todos los nacidos en el territorio de él.
> Los naturales ó naturalizados de algunos de los Estados independientes de la América llamada ántes española, que pasen á establecerse en el país.

> Todos los extranjeros que solicitando naturalizarse y jurando la independencia del Perú, fijen su residencia en él con cualquier género de insdustria útil.
> La mujer y los hijos menores de 25 años que acompañen al naturalizado.
> [...]
> Art. 2. Son ciudadanos de él:
> Todos los hombres libres nacidos en el país mayores de 21 años, y que ejerzan alguna profesión ó industria útil.
> Los naturalizados que siendo casados, ó solteros mayores de 25 años sabiendo leer y escribir, y habiendo residido dos años en el país con domicilio en alguna parroquia, posean una propiedad raíz en el territorio del Estado que produzca 500 pesos de renta anual.
> Los naturalizados que tengan algún grado militar vivo o efectivo.
> Los naturalizados que tengan grado, ó aprobación pública en una ciencia ó arte liberal, ó mecánica, ó profesión que rinda anualmente la misma cantidad de 500 pesos.
> Los naturales que se casen con una hija del Perú.
> Los que sean ciudadanos de algunos de los Estados independientes de la América llamada ántes española.[5]

Fue así como se hizo el distingo de identidad o rasgo que identificara a los naturales como el nacimiento en el territorio *ius soli* o los naturalizados en alguno de los Estados independientes de América que juren la independencia peruana, fijen residencia y se dediquen a una industria útil. Se estableció, además, el requisito de ser ciudadano para acceder a los empleos públicos de cualquier clase no estando todavía el vínculo a la religión, lo cual nos hace pensar si se prefería la versión francesa o se mantendría la idiosincrasia hispana. A ello se suma que los religiosos podían proveer de órdenes religiosas seculares más no regulares. Más adelante, con el Estatuto Provisional del 8 de octubre de 1821, el criterio de ciudadano del Perú se extendió a los nacidos o por nacer en cualquiera de los Estados de América que hayan jurado la independencia de España. Además, se señaló a partir de esta norma que la religión oficial del Estado sería la católica, apostólica y romana, la que tuvo implicancia a tal punto que su profesión era indispensable para gozar del empleo del gobierno:

> SECCION PRIMERA
> Art. 3.°.- Nadie podrá ser funcionario público, si no profesa la religión del Estado.[6]

5 Véase Archivo Digital del Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1821004.pdf> (última revisión: 15/9/12).

6 Véase Archivo Digital del Congreso de la República. «Estatuto provisional dado por el Protector de la Libertad del Perú para el mejor régimen de los departamentos libres, ínterin se establece la Constitución permanente del Estado». Lima 8 de octubre de 1821. En: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1821005.pdf> (última revisión: 15/9/12).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Ello demuestra que el régimen optó por establecer el vínculo Iglesia-Estado con esta confesión de fe, dejando de lado toda posibilidad de tolerancia religiosa. Aspecto que nos motiva preguntarnos si la religión se presentaba como elemento de cohesión en una sociedad racial, social y económica tan heterogénea, y en qué medida el discurso del pacto social —enarbolado por liberales como José Faustino Sánchez Carrión— tenía en su origen su compatibilidad con una religión exclusiva como la Católica.

De esta manera, la concesión de ciudadanía en las normas del primer año independiente hace pensar si primero se apeló a una definición política y luego a una técnica. El reglamento provisional para las elecciones municipales del 27 de noviembre de 1821 señaló que solo gozaban de capacidad política los hombres libres nacidos en el país mayor de 21 años, que poseyeran una renta, propiedad o profesión honesta, con lo cual se corrobora el tenor del concepto de ciudadano, siendo confirmados dichos requisitos y ampliados por los ideólogos peruanos en la Constitución de 1823. Habría que señalar que a falta de cualquiera de los requisitos mencionados, quedaba a discreción del gobierno la concesión de la carta de ciudadanía a aquellos que «[...] hubiesen prestado servicios importantes a la causa de América».[7]

Hacia el inicio del segundo año de gobierno sanmartiniano, el 26 de abril de 1822, el Supremo Delegado José Bernardo de Tagle y Portocarrero señaló por decreto las pautas que debían contemplarse en las próximas elecciones para el Congreso Constituyente. La intención era definir la forma de gobierno y elaborar la Constitución que mejor convenga al país, la cual era considerada como sinónimo de un país civilizado. El paso de un régimen transitorio a uno por institucionalizarse, en medio del diseño de nuevas reglas, proporcionó las condiciones para que, por la casuística, se generase una ampliación de facultades por propia iniciativa. El reglamento resulta muy interesante pues ante una circunstancia excepcional y con el propósito de lograr una representación nacional se adoptaba un sistema directo donde calificaban para elegir (tener *voz activa*) los individuos casados o mayores de 21 años, teniendo casa abierta como se dio para la representación ante Cádiz.

7 Véase Archivo Digital del Congreso de la República. «Decreto del 4 de octubre de 1821». En: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1821004.pdf> (última revisión: 15/9/12).

Imagen 1

Correspondencia de diputados por departamento según censo de 1797

DEPARTAMENTOS.	POBLACION.	DIPUTADOS propietarios.	DIPUTADOS suplentes.
Lima.....	119,700	8	4
La costa.....	29,412	2	1
Huaylas.....	114,062	8	4
Tarma.....	86,777	6	3
Trujillo.....	230,970	15	7
Cuzco.....	216,382	14	7
Arequipa.....	136,812	9	4
Huamanga.....	111,559	7	3
Huancavelica....	48,049	3	1
Puno.....	100,000	6	3
Maynas y Quijos.	15,000	1	1
		79	38

Fuente: «Reglamento. Dado por el Supremo Delegado del Perú, sobre el régimen que ha de observarse en las elecciones de Dipuados para el Congreso del Perú», 1822.[8]

4. La convocatoria al Congreso Constituyente de 1822

El Consejo de Estado fue establecido por el Protector del Perú y estuvo integrado por doce individuos: «los tres ministros de estado, el presidente de la alta cámara de Justicia, el general en jefe del ejército unido, el jefe del E.M.G. del Perú, el teniente general conde de Valle-Oselle, el deán de esta Santa Iglesia, el mariscal de campo marqués de Torre-Tagle, el conde de la Vega y el conde de Torre-Velarde. La vacante que queda se llenará en lo sucesivo».[9] Estos se encargaron de la organización del proceso de elecciones que tuvo como objetivo el establecimiento de nuestro primer Congreso Constituyente. A ello se sumó la labor de la Comisión de Constitución formada por los titulares de instituciones estatales así como de la sociedad limeña: Fernando López Aldana y Mariano Alejo Álvarez, vocal y fiscal de la Alta Cámara de Justicia,

8 Véase Archivo Digital del Congreso de la República. Decreto del 26 de abril de 1822. En: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1822069.pdf> (última revisión: 15/9/12).

9 Véase Archivo Digital del Congreso de la República. «Estatuto provisional», Art. 1° Sección Cuarta. Lima, 8 de octubre de 1821. En: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1821005.pdf> (última revisión: 15/9/12).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Felipe Antonio Alvarado y José Freyre, regidores de la Municipalidad de Lima, por Toribio Rodríguez de Mendoza y por los sacerdotes José Cavero y Francisco Javier Luna Pizarro que se encargaron de examinar el proyecto de reglamento de dicha convocatoria para lo cual se adoptó el censo publicado de la *Guía de Forasteros* del año de 1797. Por cada 15 mil almas correspondería un Diputado y por fracción igual o mayor a la mitad de dicha cantidad, se generaría un representante más.

Aunque se requería de la municipalidad y de la comisión calificadora de los ciudadanos con el fin de otorgar el correspondiente boleto a los ciudadanos, era la parroquia el eje del sistema electoral ya que ella representaba la ocasión para el acercamiento con los electores. En estos lugares se aplicaba el criterio de pertenencia vecinal, contándose además con los datos más actualizados sobre población. Allí se celebraba la misa del Espíritu Santo, donde el párroco o el eclesiástico más antiguo exhortaba a los feligreses respecto a la responsabilidad de elegir con acierto y tino. Aunque hubo la intención de contar con la representación congresal para el 28 de julio, ello no fue posible sino hasta el 20 de septiembre, debido a las dificultades ocasionadas por la guerra y la demora en la entrevista que finalmente se produjo en Guayaquil entre José de San Martín y Simón Bolívar. El proceso de 1822 dio como resultado la elección de la primera representación nacional, la que derivó en 79 diputados propietarios o titulares y 38 suplentes; de los primeros, la mayor parte fueron abogados en número de 28 y 26 eclesiásticos. Esta representación que no solo contó con la participación de nacionales, pues aún se conservaba la identidad continental que se vio reflejada en la presencia de Diputados como José Joaquín de Olmedo y Maruri, natural de Guayaquil quien además se había desempeñado como Diputado en las Cortes de Cádiz hasta el año 1814.

La aplicación de la teoría de separación del poder tropezó en el ámbito peruano con una sociedad jerarquizada y corporativa que gozaba de una connotación especial por las tradiciones españolas que derivaban en un poder centralizado. De ahí que, el Congreso tratase de acercarse al pueblo para hacerles conocer que eran ellos los que legítimamente (de acuerdo con el sistema electoral de entonces) representaban los intereses de los diversos sectores de la sociedad, más aún los que se hallaban en condición desigual:

> Vosotros indios, sois el primer objetivo de nuestros cuidados. Nos acordamos de lo que habéis padecido y trabajamos por haceros felices en el día: Vais a ser nobles, instruidos, propietarios y representareis entre los hombres todo lo que es debido a vuestras virtudes.[10]

5. El sufragio en la Constitución de 1823

El 16 de diciembre de 1822 una comisión del Congreso presidida por José Faustino Sánchez Carrión elaboró las *Bases de la Constitución Política de la República Peruana*, documento matriz sobre el cual se elaboró la ley fundamental. Su redacción respondía al propósito de fijar institucionalmente el manejo del poder político y establecer los mecanismos para la renovación de cargos, promoviendo la unidad nacional. Influida por la corriente liberal, plasmó en sus artículos la característica de los sectores ilustrados de la sociedad civil.

La idea de la nación peruana era el punto inicial para reunir a los territorios cuya jurisdicción no dependía ni de los sectores de poder ni de otros Estados. Se declaró que la soberanía existente residía en la nación, reflejo y complemento del ejercicio de los derechos individuales, cuyo impedimento daba por concluido el pacto social:

> Art. 7.°.- Todos los ciudadanos deben concurrir a la elección de sus Representantes en el modo que establezca la Constitución, siendo ésta la única función del Poder Nacional que se puede ejercitar sin delegarla. (García Belaúnde 2006: 89)

La influencia rousseauniana presente en la Constitución de 1823 nos muestra el establecimiento de la soberanía como base del poder legítimo proveniente del pueblo y freno de toda medida arbitraria. Soberanía que también servía de manto protector a los principios de libertad e igualdad entendibles en la sociedad francesa, cuyos elementos heterogéneos eran mínimos, pero que en América se enfrentaban también a los de carácter racial y a la pervivencia de situaciones de dependencia.

La libertad que los liberales querían plasmar se apreciaba más en términos económicos en las relaciones entre extranjeros y nacionales; actitud que también se percibe en el ámbito de las contribuciones con la abolición de los estancos, la creación de bancos de rescate y asignación de tributos en condiciones

10 «Proclama: El Congreso Constituyente del Perú a los indios de las Provincias Interiores», 10 de octubre de 1822.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

similares en virtud de este principio. Ello era en resumen el nuevo sentido donde se protegía al individualismo y la exaltación del ciudadano, previa calificación, como protagonista de la marcha estatal: «La Nación no tiene la facultad para decretar leyes que atenten a los derechos individuales» (Pareja 1954: 441). Enunciado que respondía a afirmar que era necesario tomar medidas contra el gobierno, pues los sujetos habían creado el ente estatal para su felicidad y seguridad. En opinión de Toribio Pacheco, ello favorecía al individuo en detrimento de la acción del Legislativo y del ejercicio de la soberanía en beneficio del bien público, pues al parecer se enfrentaban los derechos naturales contra el principio de conservación del Estado.

Por otro lado, la Constitución de 1823 colocó el ejercicio del poder electoral bajo la tutela del Congreso, el mismo que en última instancia supervisaría las actas de los comicios efectuados para Diputados provenientes de los colegios electorales. El Legislativo hacía el escrutinio de las actas designando incluso al Presidente de la República, a pedido del Senado Conservador (ente que para la época no era parte del Congreso sino que se hallaba entre los dos poderes políticos). La finalidad de designación obedecía a impedir los posibles desaciertos de un sistema de sufragio directo. La inquietud de colocar hombres probos en el cargo de senador motivó el establecimiento de requisitos solo satisfechos por miembros de la élite criolla, pues individuos de otra esfera social no hubiesen podido poseer una propiedad cuyo valor excediera 10 mil pesos o una renta de 2 mil. La duración del cargo era de doce años y los senadores podían ser laicos o eclesiásticos, en cuyo caso el número se limitaba hasta seis. Toribio Pacheco, en el siglo xix, sostuvo que en realidad la formación de este cuerpo en 1823 se inclinó a dejar: «[...] en las manos de un cuerpo oligárquico (que representaba la aristocracia de la fortuna y de la vejez y que, por lo mismo, debía hacerse el centro de las odiosas rivalidades y de mezquinas pasiones) la suerte de los mandatarios, de los representantes natos de la soberanía nacional» (Pacheco 1989: 214).

En el ejercicio de la función pública comenzaba a perfilarse que el requisito de la nacionalidad peruana sea por nacimiento en el territorio, vínculo filial o por naturalización, restricción que se oponía al americanismo que había prevalecido hasta entonces. Aunque la Carta de 1823 reconoció el sufragio, se establecieron obligaciones para el elector:

> ARTICULO 17.º.- Para ser ciudadano es necesario:
> 1.- Ser peruano.
> 2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años.
> 3.- Saber leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840.
> 4.- Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero.
> (García Belaúnde 2006: I, 127)

Estas características, por un lado, nos muestran el parámetro en la búsqueda del ciudadano ideal vinculado a la modalidad del voto censitario y el establecimiento de mecanismos de control en la conformación de electores parroquiales. Si ya existían restricciones para el ejercicio de la capacidad política, el acceso a cargos públicos y políticos demandaba entonces mayores requisitos. A semejanza de la Constitución española de 1812, que planteó un compromiso e identificación de quien ejerciera la función estatal en beneficio de la nación, el texto peruano optó por imitar este sentir: los oficios prescritos por la justicia natural son obligaciones que muy particularmente debe llenar todo peruano, haciéndose indigno de este nombre el que no sea religioso, el que no ame la Patria, el que no sea justo y benéfico, el que falte al decoro nacional, el que no cumpla con lo que se debe a sí mismo. La existencia de una sociedad estratificada o corporativa y la poca o nula cooperación de los agentes sociales determinaron que la Constitución fuese una declaración doctrinal y política que no pudo ocultar el fracaso de su ensayo político. No obstante, esto no le resta que en ella se consagre la forma definitiva de gobierno como resultado de la necesidad de los sectores sociales que se hallaban en constante enfrentamiento.

Siguiendo con el modelo político francés (cuya influencia la recibimos de la propia fuente y de Río de La Plata) se incorporó al texto constitucional peruano la declaración de derechos individuales y políticos, agregándose la libertad de vientres, la abolición de penas crueles y recalcando el fomento y la preservación de la propiedad: «En nuestras sociedades actuales, el nacimiento en el país y la madurez de edad no bastan para conferir a los hombres las cualidades requeridas para el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Solo la propiedad asegura el ocio necesario, solo ella capacita al hombre para el ejercicio de los derechos políticos» (Constant 1970: 56). Así, mientras se promulgaba la Constitución de 1823, continuaba aún la guerra por la independencia con la presencia realista en la Real Audiencia del Cusco y dominio en la sierra del país. Ello obligó al Poder Legislativo a crear más milicias o cuerpos cívicos en los territorios libres para

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

contar con más batallones en el ejército patriota para lo cual exigió que todo individuo que tuviese entre 15 a 60 años quedase enrolado.

En caso del incumplimiento de dicha disposición, se dejaba sin efecto el goce de los derechos políticos. Cabe preguntarnos entonces ¿en qué medida el incumplimiento podía afectar a quien era nacional si no era ciudadano? Cierto fue que, con el recrudecimiento de la situación bélica, se desató la leva forzosa tanto por los patriotas como por los realistas, suscitándose además la pérdida del control estatal que terminó por desproteger al individuo en este clima bélico. La evidente ocupación de Lima por las tropas españolas y la imposición de su régimen político desataron medidas de emergencia en la administración nacional donde el Congreso de la República otorgó plenos poderes para el establecimiento de la dictadura a cargo de Simón Bolívar con el único objetivo de salvar al país: «[...] nunca se debe detener el poder sagrado de las leyes más que cuando se trata de la salvación de la patria. En estos casos raros y manifiestos, se nombra un jefe supremo que haga callar las leyes y suspenda un momento la autoridad soberana, y es evidente que la primera intención del pueblo es que el Estado no perezca» (Rousseau 1966: 150). Tal circunstancia hizo que la vigencia de la Constitución se supeditase a dicha dictadura, no siendo derogada como normalmente se piensa ya que la administración —mientras estuvo en Trujillo o en Lima— respaldó la expedición de los decretos con los artículos de la propia Constitución.

Conclusiones

La experiencia ocurrida en España con el proceso electoral, que condujo a la primera representación política bajo la tesis liberal de la soberanía, generó tal magnitud de cambios que propició el desplazamiento del régimen absolutista por el de una monarquía moderada. Proceso irreversible que abrió paso a una participación política más amplia partiendo de la presencia vecinal en conjunción con el papel protagónico de la Iglesia católica y que luego se trasladaría al Perú desde 1822. A ello debemos sumar el liderazgo político que alcanzara el Poder Legislativo al establecer un nexo vinculante entre el ciudadano y el Estado. Las Cortes de Cádiz, sin lugar a dudas, marcaron un antes y un después en la configuración del sistema político hispano; su implicancia la podemos observar en el establecimiento del perfil del vecino ciudadano o individuos que

gozaban de voz activa y cuya participación permitió restringir la labor del monarca, disfrutando del poder político pero alternando en el nuevo diseño que la Constitución establecía.

La figura del ciudadano, sujeta a la calificación institucional, sea por la municipalidad o la comisión creada por esta, partió de la característica de ser vecino; es decir, del arraigo a un lugar, base de la representación y que planteaba el ejercicio del poder social o soberanía encaminada a una identificación más amplia como fuese la nacional, sin perder su esencia local o provincial. No dejamos de lado la existencia de voluntades políticas como la del Protector del Perú y del Primer Congreso Constituyente que en su momento propusieron innovaciones en el sistema electoral, donde se confundió la defensa y reivindicación de derechos del indio con los requisitos que la elección introdujo en el mundo occidental.

Aunque notamos la influencia del voto censitario como predominante en nuestro país, ello no excluyó la responsabilidad del Estado en establecer otras vías de vinculación entre este y el individuo, base de su pueblo como la Proclama del Congreso dirigida a los indios del interior del país en aras de demostrar que el proceso que requería consenso y legitimidad no debía ser exclusivo solo de criollos. En síntesis, podemos observar la experiencia electoral gaditana como la antesala de aquella que le correspondió afrontar a nuestro país y donde sus actores políticos terminaron por incorporarla a la cultura electoral peruana desde entonces.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Anexo 1

Correspondencia de diputados por departamento según censo de 1797

EL SUPREMO DELEGADO.

He acordado y decreto.

1.° El lunes 8 del que rige se dará principio en la parroquia de la Catedral á la eleccion de los individuos que deben formar la mesa preparatoria conforme el artículo 10.° seccion 3.ª del reglamento de elecciones : el lugar de su reunion será el convento de la Merced.

D. 6. de Julio de 1822. Sobre elecciones en las parroquias de Lima.

2.° El 11 se hará igual eleccion por la parroquia de San Sebastian en el colegio de la Libertad, que ántes era el hospital del Espíritu Santo : el 13 se hará por la de Santa Ana, en el colegio de la Independencia : el 15 por la de San Marcelo, en el convento de San Agustin; el 17, por la de San Lázaro, en San Francisco de Paula, y el 19 por la del Cercado en el Refugio. Los demas actos continuarán como se previene en el reglamento.

Publíquese por bando, é insértese en los papeles públicos de la Capital para inteligencia de todos.

Dado en el palacio del Supremo Gobierno en Lima, á 6 de Julio de 1822. — 3.°

Firmado :

TRUJILLO.

Por órden de S. E.

B. MONTEAGUDO.

Referencias bibliográficas

Primaria

cdip-Colección Documental de la Independencia del Perú

1974a *El Perú en las Cortes de Cádiz,* tomo iv, vol. 2. Edición a cargo de Guillermo Durand Flores. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

1974b *Obra de gobierno y epistolario de San Martín*, tomo xiii, vol. 1. Edición a cargo de José A. de la Puente Candamo. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

1975 *Obra gubernativa y epistolario de Bolívar,* tomo xiv, vol. 1. Edición a cargo de Félix Denegri Luna. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

Congreso de los Diputados de España

2004 *Diario de sesiones. Serie Histórica. Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*. Madrid. CD-Rom.

Reglamento

1821 «Reglamento Provisional que establece el método de las Elecciones Municipales presentado por la comisión nombrada para el efecto y aprobado por s. e. el Protector del Perú». Lima, 27 de noviembre de 1821.

1822 «Reglamento dado por el Supremo Delegado del Perú sobre el régimen que ha de observarse en las elecciones de Diputados para el Congreso del Perú». Lima, 26 de abril de 1822.

Secundaria

Aljovín de Losada, Cristóbal & Sinesio López (eds.)

2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Argüelles, Agustín de

1989 *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Basadre G., Jorge

2000 *Historia de la República*. Santiago de Chile: Talleres Cochrane.

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Chiaramonti, Gabriella

2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860).* Lima: onpe, Fondo Editorial unmsm y Segretariato Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche.

Clavero, Bartolomé

2003 «Voz de la Nación por Constitución. España, 1808-1811». Sevilla. Texto manuscrito.

2004 *Institución histórica del derecho*. Madrid: Marcial Pons.

Constant, Benjamin

1970 *Principios de política*. Madrid: Taurus.

De la Puente Candamo, José Agustín

1959 *El Estado del Perú*. Lima: Instituto Riva-Agüero / Pontificia Universidad Católica del Perú.

Démelas, Marie Danièlle

1992 *L'invention politique: Bolivie, Equateur, Pérou au xixe siècle*. París: Editions Recherche sur les Civilisations.

Feliu, Ramón & Vicente Morales Duares

1820 *Discursos pronunciados en las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz*. Lima: Imprenta de los Huérfanos.

Gálvez, José Francisco

2002 *La pasión por la política. Breve Historia del Congreso de la República del Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso.

García Belaúnde, Domingo

2006 *Las Constituciones del Perú*. Lima: Ediciones del Rectorado Universidad San Martín de Porres.

García Laguardia, Jorge Mario

1987 *La Constitución de Cádiz y su influencia en América: 175 años (1812-1987).* San José de Costa Rica: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (capel).

Godechot, Jacques León

1979 *Les Constitutions de la France depuis 1789*. París: Garnier-Flammarion.

O'Phelan Godoy, Scarlett

1978 «El mito de la independencia concedida: Los programas políticos del siglo xviii y del temprano xix en el Perú y Alto Perú (1730-1814)». En: Flores-Galindo, Alberto (comp.). *Independencia y revolución (1780-1840)*. Lima: Instituto Nacional de Cultura, pp. 145-199.

Oviedo, Juan (ed.)

1861-1872 *Colección de Leyes, Decretos y órdenes publicados en el Perú*, 15 vols. Lima: Felipe Bailly.

Pacheco, Toribio

1989 «Cuestiones Constitucionales». *Ius et Praxis*. 14, diciembre. Lima.

Paniagua Corazao, Valentín

2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú: Las elecciones (1809-1826).* Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pareja Paz Soldán, José

1954 *Las Constituciones del Perú*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.

Pérez, Joseph

1988 «Tradición e innovación en América del siglo xviii». En: Instituto de Cooperación Iberoamericana. *La América Española en la Época de las Luces: tradición, innovación, representaciones*. Madrid: Cultura Hispánica.

Pérez-Prendes Muñoz Arraco, José Manuel

1997 *Interpretación Histórica del Derecho*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Rousseau, Jean Jacques

1966 *El contrato social*. Madrid: Taurus.

Sánchez Marco, Luis José

[s/f] «Texto 4: Real Decreto 4 de mayo 1814». Valencia. En <http://luisprofe-historia.files.wordpress.com/2010/06/1-comentario-de-texto-decreto-de-valencia.pdf> (fecha de consulta: 16/7/12).

 © Oficina Nacional de Procesos Electorales

Tarazona, Justino

1946 *Demarcación política del Perú. Recopilación de Leyes y Decretos (1821-1946).* Lima: Librería e Imprenta D. Miranda.

Tomás y Valiente, Francisco

1995 «Génesis de la Constitución de 1812». En *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo 65. Madrid.

1997 *Manual de Historia del Derecho Español.* Madrid: Tecnos.

Ugarte del Pino, Juan Vicente

1978 *Historia de las Constituciones del Perú*. Lima: Editorial Andina S.A.

[Sobre el autor]

José Francisco Gálvez

Peruano. Abogado y Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Especialidad: Historia del Derecho. Profesor de Derecho Constitucional e Historia del Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Perú, Universidad de Lima y Universidad San Martín de Porres. Investigador del Instituto Riva-Agüero y del Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima.

Guía para autores y cesión de derechos con fines de difusión

1. Sobre la revista *Elecciones*

La revista *Elecciones* es una publicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Fue fundada en el año 2002. Sus artículos son elaborados por destacados especialistas de la Ciencia Política, el Derecho, la Historia y otras áreas afines a lo electoral, provenientes de diversas instituciones locales y extranjeras, públicas y privadas; así como por autoridades electorales que reflexionan sobre su quehacer. Está orientada a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

La revista es dirigida por la Jefatura Nacional de la ONPE; la edición y coordinación recaen en la Gerencia de Información y Educación Electoral. Cuenta, además, con el respaldo de un Consejo Editorial externo conformado por destacados académicos nacionales y extranjeros. Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema *peer review*. Los números de registro de la publicación son:

Depósito Legal: 2002-5121

Registro Internacional:

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995 6290

Respecto al contenido, cada número de *Elecciones* tiene el mismo esquema: un tema central que cambia en cada entrega, una sección de Derecho Electoral, otra de Historia Electoral, y a veces incluye un acápite —Misceláneas— en el cual se resume e informa sobre los procesos electorales que se están desarrollando en el mundo.

Adicional a la versión impresa, cada número de *Elecciones* puede ser descargado íntegramente a través del portal electrónico de la ONPE: <www.onpe.gob.pe>. Asimismo, también están disponibles en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

- Proquest: <http://www.proquest.com/>
- Hapi - Hispanic American Periodicals Index: <hapi.ucla.edu/>
- IPSA - International Political Science Abstracts: < http://www.ipsa.org/publications/abstracts >
- Ulrich's Web: <http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb/>
- Dialnet. Portal de difusión de la producción científica hispana: <http://dialnet.unirioja.es/>.
- E-Libro. Base de datos de publicaciones en español: <http://www.e-libro.com>.
- Latindex. Catálogo de publicaciones científicas: <http://www.latindex.unam.mx/>.

2. Guía para autores

Los artículos deben aportar conocimiento en temas electorales y ser inéditos en español, además de ser concisos. El sistema de arbitraje aplicado a los artículos es el *peer review*. Los artículos aprobados para publicación deben contar con la aprobación del Consejo Editorial (árbitros), así como de la Dirección de la revista.

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de la siguiente dirección electrónica: <publicaciones@onpe.gob.pe>.

Se deben enviar dos archivos en formato .DOC (Ms Word): el primero con el cuerpo del artículo sin contener los datos del autor; el segundo archivo debe incluir solo los datos del autor (nombre, filiación institucional, correo electrónico, URL, blog y una breve biografía de entre 100 y 120 palabras). Este procedimiento se aplica con el fin de asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje de los artículos.

Las imágenes no deben ser incrustadas en el documento sino enviadas en un archivo adjunto en formato .jpg o .tiff (resolución mínima 300 pp.). En caso de realizar cuadros, tablas, gráficos o similares en Excel, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato.

Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura:

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

1) Para la sección central, Derecho e Historia Electoral, la extensión es de un máximo de 25 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Solo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.
2) Se debe omitir colocar en el artículo el nombre y filiación institucional para asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje.
3) El texto de artículo, incluyendo títulos y subtítulos, debe presentarse a espacio y medio, en letra tipo Arial de 12 puntos.
4) La página debe ser de formato A-4 y con márgenes de 3 cm a cada lado.
5) La bibliografía citada se incorporará al final del artículo, en orden alfabético.

Los artículos deben contener:

1) Título en español e inglés.
2) Resumen y *abstract* entre 100 y 120 palabras cada uno.
3) Cinco palabras claves en inglés y castellano.
4) Breve biografía de los autores, entre 100 y 120 palabras. Aparte incluir filiación institucional, correo electrónico, URL, blog.

Las citas bibliográficas se basan en pautas establecidas por *American Psychological Association* (APA), en *Publication Manual of the American Psychological Association* (5.ª ed., 2001), y se incorporan modificaciones propias de la guía de estilo de la revista. Los autores deben adecuarse al esquema presentado a continuación. En las Referencias bibliográficas al final de cada ensayo, los apellidos de los autores van en versalitas.

- Libro (un autor)

Referencia:
Lipjhart, Arend
1987 *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.

En el texto: (Lipjhart 1987)

Si el libro tiene más de una edición o volúmenes o se cita algún tomo (t.) o volumen (vol./vols.) en particular, la referencia es la siguiente:

Basadre, Jorge
1983 *Historia de la República*, 7ª. ed., 11 t. Lima: Editorial Universitaria.

En el texto:

(Basadre 1983: vi, 57) que equivale al tomo sexto, página 57, de la obra de Basadre del año 1983.

- Libro (dos o más autores)

Referencia:
Aljovín de Losada, Cristóbal & Sinesio López (eds.)
2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: iep.

En el texto: (Aljovín de Losada & López 2005)

En el texto (3 o más autores):
(Moya Anegón; López Gijón & García Caro 1979)

Si son más de tres los autores, debe citarse sólo el primero:
(Moya Anegón 1979)

- Capítulo de libro

Referencia:
Gamboa, César
2005 «Los procesos electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú, 1822-1896». En Aljovín de Losada & López (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: iep, pp. 179-228.

En el texto: (Gamboa 2005)

- Artículo de publicación periódica

Referencia:
Huntington, Samuel
1989 «El sobrio significado de la democracia». *Estudios Públicos*. 33: 24-56. Santiago de Chile.

En el texto: (Huntington 1989)

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

- Artículo de un diario

  Referencia:
  Salazar Vega, Elizabeth
  2008 «Los últimos repatriados de Tarapacá». *El Comercio* (25 de julio): A8. Lima.

  En el texto: (Salazar Vega 2008)

- Documentos de Internet

  Referencia:
  Rosanvallon, Pierre
  2004 «La democracia en América Latina». En pnud. *Contribuciones para un debate. Comentarios*. Revisado el 13 de septiembre de 2007 en <www.ndi-partidos.org/es/node/1336>.

  En el texto: (Rosanvallon 2004)

Durante el proceso de edición, el autor deberá resolver las consultas que sobre su artículo le alcance la Coordinación de la revista.

La revista *Elecciones* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Sin embargo, los autores de los artículos publicados en la revista recibirán cinco ejemplares de esta, además de 15 sobretiros del artículo.

Para cualquier consulta dirigirse a:

Oficina Nacional de Procesos Electorales
Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Información e Investigación Electoral
Área de Información e Investigación Electoral
Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú
Tel. (51 1) 417-0630
<publicaciones@onpe.gob.pe>.

III. Cesión de derechos con fines de difusión

Elecciones está indexada en prestigiosos servicios bibliográficos y bases de datos especializadas con el fin de difundir sus contenidos a un mayor número de usuarios. Para tal fin, es necesario que los autores estén de acuerdo con la siguiente declaración y la hagan llegar firmada al correo de la revista:

> «Yo ...[nombre del autor]... cedo a favor de la Oficina Nacional de Procesos Electorales los derechos de explotación sobre el artículo de mi propiedad, así como, el derecho de realizar, autorizar o prohibir:
>
> *a)* La reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento.
>
> *b)* La comunicación al público de la obra por cualquier medio.
>
> *c)* La distribución al público de la obra.
>
> *d)* La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.
>
> *e)* La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin autorización del titular del derecho por cualquier medio, incluyendo mediante transmisión.
>
> *f)* Cualquier otra forma de utilización de la obra que no está contemplada en la ley como excepción al derecho patrimonial, siendo la lista que antecede meramente enunciativa y no taxativa.
>
> En consecuencia, el artículo de propiedad del autor antes mencionado, que es materia de la presente cesión, podrá formar parte: del formato físico de la revista *Elecciones*, de la página Web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y de cualquier otro medio óptico, electrónico y digital que esta oficina crea conveniente utilizar.»
>
> [Fecha]
>
> [firma]
>
> [Nombres y apellidos]

Para ello, cuando acepten escribir el artículo, o cuando envíen el artículo para ser revisado, deberán señalar expresamente estar de acuerdo con lo señalado en este acápite.

© Oficina Nacional de Procesos Electorales

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Agosto 2012 Lima - Perú