

CONSEJO EDITORIAL

SAMUEL ÁBAD

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



ELECCIONES

Vol. 12, n.º 13, enero-diciembre 2013

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995-6290

TEMAS CENTRALES:

LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA DE
AUTORIDADES. ANÁLISIS Y BALANCE DE UNA
INSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y
PARTICIPATIVA

NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL
VOTO ELECTRÓNICO

La revista ELECCIONES puede ser descargada a texto completo a través de: <www.onpe.gob.pe>

Los contenidos de la revista ELECCIONES se encuentran referenciados en:

PROQUEST
<www.proquest.com>

LATINDEX
<www.latindex.unam.mx>

INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE
ABSTRACTS
<www.ipsa.org/publications/abstracts>

ULRICHWEB.COM
<www.ulrichweb.com>

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

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

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

ADMINISTRACIÓN

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

Estilo y cuidado de edición:
Rocío Reбата Delgado

Diagramación:
Ricardo Morales

Impresión:
Grafica Editorial Don Bosco

Periodicidad: anual
Impreso en el Perú
Tiraje: 700 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 funcionarios electorales, dirigencias partidarias, académicos, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en ELECCIONES son 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 son evaluados por uno o más expertos en el tema, quienes son los indicados para aprobar la publicación.

Presentación

Continuando con el compromiso adquirido desde el año 2002, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene la satisfacción de presentar el décimo tercer número de la revista *Elecciones*, el mismo que como siempre reúne los trabajos de reconocidos académicos y especialistas en temas políticos y electorales. Este número aborda la reflexión en torno a dos temas centrales: la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades y el voto electrónico, ambos de gran relevancia en el actual contexto político-electoral latinoamericano y en particular de nuestro país. Adicionalmente incluye importantes aportes en asuntos de derecho político constitucional y en temas de historia electoral, política y social.

Como primer tema central tenemos *La consulta popular de revocatoria de autoridades. Análisis y balance de una institución de la democracia directa y participativa*, el cual ha sido desarrollado por cuatro aportes. El primero de ellos titulado *Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria del mandato como opción?* de la Dra. María Laura Eberhardt, señala que la revocatoria es un mecanismo de participación que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante su mandato y habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan separarlo del cargo. Esta figura fue incorporada desde fines de la década de 1980 junto con otras instituciones de democracia directa para contrarrestar la crisis de los regímenes representativos introduciendo participación popular en los procesos de política pública. El segundo aporte se titula *¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria de mandato en*

perspectiva comparada de la Dra. Yanina Welp. En su artículo propone y analiza cuatro hipótesis que podrían explicar por qué Perú se ha convertido en el país en que con mayor intensidad se activa la revocatoria del mandato subnacional en el mundo. Estas hipótesis se analizan comparando los países andinos.

La tercera colaboración es del Dr. Carlos Blancas Bustamante cuyo artículo lleva por título *La revocación de las autoridades regionales y municipales*. El autor señala que la Constitución Política del Perú de 1993 introdujo como novedad diversos mecanismos de participación directa de la ciudadanía –entre ellos la revocación de autoridades– que la ley circunscribe a las de ámbito regional y municipal. Apunta que la fatiga y desilusión provocada por la democracia representativa explica la introducción de estos mecanismos. En este estudio se analizan además los diversos aspectos que implica la revocación: su ámbito subjetivo, oportunidad, iniciativa, justificación o motivo, validez y eficacia de la decisión popular, efectos en el gobierno regional o municipal y efectos para la autoridad revocada. El último aporte titulado *Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009* del abogado Jaime Márquez Calvo, aborda el modo en el que se han llevado a cabo las consultas populares de revocatoria en el Perú. El autor considera que este mecanismo de control ciudadano canaliza los conflictos de gobernabilidad. Asimismo analiza el funcionamiento del sistema electoral y del sistema político local con la finalidad de comprender la relación entre los conflictos sociales que surgen en el ámbito local y los procesos de control y de consulta que son promovidos por los ciudadanos.

El segundo tema central titulado *Nuevas perspectivas sobre la implementación del voto electrónico* comprende también cuatro colaboraciones. La primera de ellas corresponde al Dr. Rubén Martínez Dalmau. En su artículo titulado *Constitución y voto electrónico*, el autor señala que el paulatino establecimiento del voto electrónico ha planteado la necesidad de argumentar la adecuación de su regulación jurídica con los principios y derechos constitucionales, en particular los relacionados con el principio democrático y el derecho al sufragio. Asimismo, menciona que aunque no cuentan con la misma implantación ni posibilidades en la actualidad, existe un símil problemático entre el voto electrónico presencial y el remoto que necesita ser analizado a la luz de la Constitución. Así realiza un primer acercamiento a las consideraciones constitucionales del voto electrónico, se adentra en la relación con el principio democrático y analiza la principal ju-

risprudencia emanada de los órganos de control de la constitucionalidad alemán y austríaco en los últimos años. En esa línea, se examina el tema del voto electrónico en la transición hacia una mejor democracia. Señala que la única forma de avanzar democráticamente es la incorporación de nuevos procedimientos electorales y nuevos controles. Es en esta sede donde el voto electrónico hace su aparición como mecanismo al servicio de la democratización.

La segunda colaboración es del magíster Eduardo Villanueva Mansilla. En *El voto en urna electrónica: viabilidad social y simplificación de mensajes* presenta una revisión de la viabilidad de implementar sistemas de votación electrónica o urnas electrónicas y sus sistemas complementarios, desde una aproximación crítica de la relación de la tecnología con la sociedad. Establece que el propósito es simplificar el mensaje sobre la importancia de este cambio para a su vez simplificar la implantación del proceso en la sociedad, dado que en la realidad, el voto electrónico es una extensión de capacidades ya ampliamente difundidas, antes que una transformación radical de las sociedades latinoamericanas. Por ello, y eludiendo el uso de conceptos de amplio alcance como sociedad de la información, el autor propone entender el uso de las Tecnologías de la información y del conocimiento (TIC) para la votación como un simple cambio de procesos.

El tercer aporte titulado *Reconsiderando las certezas sobre la introducción de sistemas de voto electrónico* corresponde al Dr. Josep María Reniu. En él se discute la validez de las certezas existentes sobre los procesos de implantación de soluciones de voto electrónico. Para ello, el autor discute en primer lugar cuál debe ser la correcta aproximación al uso de las TIC en el contexto político-electoral para posteriormente realizar un somero repaso a los malentendidos más habituales sobre el voto electrónico. Se revisa y discute aquellas certezas que se han puesto de manifiesto en torno a la utilización de soluciones de voto electrónico. La cuarta colaboración es del Dr. Jordi Barrat I Esteve. En *La verificabilidad exhaustiva (end-to-end) del voto por Internet: una buena solución con algunas dudas legales*, analiza la operatividad de las verificaciones electorales en el sistema tradicional de sufragio en papel. A partir de ello aplica la misma metodología de análisis al voto por Internet, examina el sistema de verificación exhaustiva en la emisión del sufragio aplicado en Noruega. Por último, añade algunas dudas sobre sistemas de verificación exhaustiva acerca de su aplicación por terceros, las posibles discrepancias entre dos o más verificaciones y la necesidad de un marco legal sobre la implementación de la verificación exhaustiva.

Adicionalmente este número incluye otras dos secciones. La primera lleva por título *Derecho político constitucional*, en el cual se incluyen dos valiosos aportes sobre la materia. En su artículo *Los vaivenes del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas*, el Dr. Domingo García Belaunde examina los orígenes y las principales características del constitucionalismo latinoamericano en el siglo XX. En particular se centra en el contexto del retorno a la democracia en América Latina dado desde la década de 1970. En esta línea analiza cuatro fenómenos presentes en el constitucionalismo latinoamericano: la elección presidencial inmediata y/o indefinida, la segunda elección presidencial o «segunda vuelta», los ideales integracionistas en la región, el auge y la inclusión de los derechos humanos. La colaboración del magíster César Gamboa Balbín titulada *El derecho indígena a la consulta previa según diálogo constitucional*, aporta un análisis de las condiciones históricas, normativas y políticas en que se desarrolló la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en el Perú. Asimismo, trata las sentencias del Tribunal Constitucional peruano a la luz del intercambio que se produjo entre el órgano jurisdiccional y las organizaciones indígenas en el último lustro. En especial se centra en lo concerniente al diseño del derecho a la consulta previa, libre e informada y a la identificación de obligaciones del Estado en la implementación de este derecho colectivo de los pueblos indígenas.

La última sección se titula *Temas en historia electoral, política y social*, en el cual se presentan dos artículos. En *Gobierno representativo en la república temprana: debates, elecciones y pugna (1822-1828)*, el licenciado en historia Aldo Franco Block analiza la implantación del sistema representativo enmarcado en el naciente Estado republicano peruano de la década de 1820. Siguiendo la perspectiva de la cultura política, el autor examina las expectativas e ideas que los principales actores políticos tuvieron respecto a dicha forma de gobierno. En particular, considera los valores y significados atribuidos a aspectos importantes de dicho sistema como fueron el sufragio, los colegios electorales y los diputados luego de la independencia. En ese sentido, se enfoca en tres coyunturas fundamentales: la formación de la Sociedad Patriótica, las elecciones a los Congresos de 1822 y 1827 y la actuación pública de José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete. El segundo artículo es de la profesora de Harvard, la doctora Cécile Lavrad-Meyer, cuyo artículo lleva por título *La ciudadanía: ¿sociedad de iguales? Sufragio universal y pobreza en el Perú, 1978-2011* en el cual aborda las correlaciones existentes entre ciudadanía, pobreza y voto en el Perú desde fines de 1970

hasta 2011. La autora, desde una perspectiva social, analiza el comportamiento electoral de los ciudadanos de acuerdo con sus niveles de pobreza en la elección de la Asamblea Constituyente de 1978 y las elecciones presidenciales dadas entre 1980 y 2011. Así, propone las características del electorado de las principales fuerzas políticas. Además plantea que el malestar social debido al crecimiento económico sin redistribución ha determinado el giro político del país. El objetivo de su artículo consiste en describir las características del voto de los territorios pobres durante las elecciones presidenciales, con la finalidad de comprender la manera en que se puso y se pone en marcha la igualdad política en el Perú.

Con la edición del presente número de *Elecciones*, la ONPE desea seguir contribuyendo a la estabilidad democrática de nuestro país, presentando a sus lectores y público en general temas de relevancia relacionados al ámbito electoral, analizados por prestigiosos profesionales, a los cuales expresamos nuestro agradecimiento por su desinteresada colaboración en beneficio de una ciudadanía cada vez mejor informada.

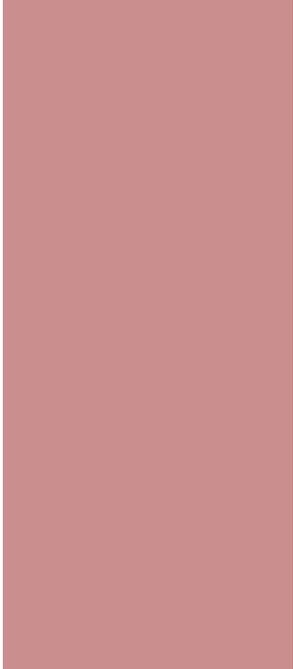
Lima, noviembre de 2013

Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE

Contenido

PRESENTACIÓN	3
LA CONSULTA POPULAR DE REVOCATORIA DE AUTORIDADES. ANÁLISIS Y BALANCE DE UNA INSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA	
Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria de mandato como opción? <i>María Laura Eberhardt</i>	13
¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada <i>Yanina Welp</i>	53
La revocación de las autoridades regionales y municipales <i>Carlos Blancas Bustamante</i>	79
Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997-2009 <i>Jaime Márquez Calvo</i>	99
NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO	

Constitución y voto electrónico <i>Rubén Martínez Dalmau</i>	137
El voto en urna electrónica: viabilidad social y simplificación de mensajes <i>Eduardo Villanueva Mansilla</i>	161
Reconsiderando las certezas sobre la introducción de sistemas de voto electrónico <i>Josep María Reniu</i>	175
La verificabilidad exhaustiva (end-to-end) del voto por Internet: una buena solución con algunas dudas legales <i>Jordi Barrat i Esteve</i>	199
DERECHO POLÍTICO CONSTITUCIONAL	
Los vaivenes del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas <i>Domingo García Belaunde</i>	221
El derecho indígena a la consulta previa según diálogo constitucional <i>César Gamboa Balbín</i>	241
TEMAS EN HISTORIA ELECTORAL, POLÍTICA Y SOCIAL	
Gobierno representativo en la república temprana: debate, elecciones y pugna (1822-1828) <i>Aldo Franco Block</i>	277
La ciudadanía: ¿sociedad de iguales? Sufragio universal y pobreza en el Perú, 1978-2011 <i>Cécile Lavrad-Meyer</i>	303
Guía para autores	349



LA CONSULTA POPULAR DE
REVOCATORIA DE AUTORIDADES.
ANÁLISIS Y BALANCE DE UNA
INSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA
DIRECTA Y PARTICIPATIVA

Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria del mandato como opción?

MARÍA LAURA EBERHARDT

<laura_rafaela@yahoo.com.ar>

Universidad de Buenos Aires
Universidad Nacional Arturo Jauretche
Argentina

[Resumen] La revocatoria es un mecanismo de participación que permite a los ciudadanos mantener el control sobre los gobernantes elegidos durante su mandato. Habilita a un número de electores insatisfechos con algún representante a reclamar elecciones especiales en las que puedan destituirlo. Fue incorporada desde fines de la década de 1980 junto con otros institutos directos para contrarrestar la crisis de los regímenes representativos introduciendo la participación popular en los procesos de política pública. Ciertas constituciones latinoamericanas la adoptaron en el ámbito nacional. Las normativas provinciales y locales resultaron incluso más prolíferas. Analizar cómo fue adoptada e implementada permitirá conocer su potencial y limitaciones como salida frente a la crisis de legitimidad de los funcionarios electivos, salvaguardando la estabilidad democrática especialmente en los rígidos sistemas presidenciales.

Palabras clave: Revocatoria del mandato, crisis de representación, mecanismo de control ciudadano, presidencialismo, estabilidad democrática, América Latina.

[Title] Crisis of representation in Latin America presidential democracies: Is the recall an option?

[Abstract] The recall is a participatory mechanism that allows citizens to retain control over elected leaders during his tenure. It enables a number of voters dissatisfied with a representative to claim special election in which they could remove him. It was built from the late 80's along with other direct institutes to counter the crisis of representative regimes introducing popular participation in the public policy process. Certain Latin American constitutions adopted it for the national level. The provincial and local regulations were even more prolific. Analyze how it was adopted and implemented will show its potential and limitations as safety valves against crisis of legitimacy of elected officials, safeguarding the stability of democracy especially in the rigid presidential systems

[Keywords]: Recall, Crisis of representation, Citizen Control mechanism, Presidentialism, Democratic stability, Latin America.

EBERHARDT, María Laura. «Crisis de representación en las democracias presidencialistas latinoamericanas ¿La revocatoria del mandato como opción?». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, v. 12, n.º 13, pp. 13-51.

[Recibido] 23/08/13 & [Aceptado] 11/11/13

INTRODUCCIÓN. LA REVOCATORIA DEL MANDATO: UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL

El tratamiento de la revocatoria del mandato en América Latina, exige una primera definición del sistema presidencial –vigente en toda la región–, en el que este mecanismo se inserta en algunos países. El sistema presidencial constituye un régimen político democrático caracterizado por la separación de poderes e independencia de las ramas ejecutiva y legislativa; a diferencia del parlamentarismo, donde ambos se encuentran fusionados. Lo anterior «se evidencia en que la elección del presidente y su perdurabilidad en el cargo son independientes del congreso» (ABAL MEDINA 2010: 171). El presidente es elegido por sufragio popular y no está sujeto al voto de confianza, censura o no confianza del legislativo, como ocurre con el gobierno en el parlamentarismo.

Bajo el presidencialismo, el mandato del presidente es fijo y predeterminado por la constitución. Este puede ser destituido legítimamente solo mediante juicio político. A su vez, el ejecutivo tampoco posee la facultad de disolver al legislativo ni los miembros de uno pueden ser simultáneamente integrantes del otro, como sí sucede en los regímenes parlamentarios. Por último, el ejecutivo es unipersonal: el presidente es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno; nombra y destituye a sus ministros a discreción, sobre los que predomina absolutamente. Lo opuesto caracteriza al parlamentarismo. Este presenta un gobierno colegiado entre el primer ministro y un gabinete, con escisión de ambas jefaturas en un rey o presidente designado por el legislativo y un primer ministro erigido por el congreso.

En ese marco general de gobierno presidencial, la revocatoria –también conocida como *recall*, en voz inglesa– es una herramienta novedosa y adoptada en algunos países del continente «que habilita a los ciudadanos a revocar el mandato de aquellas personas elegidas por voto popular (un instrumento similar al *impeachment*, pero ejercido por los ciudadanos)» (LISSIDINI 2008: 128-129). Se canaliza a partir de un referendo de revocación, el cual permite que los funcionarios electos puedan ser puestos a consideración popular a partir del pedido de un grupo de ciudadanos. Los procedimientos varían pero en general se exige una cantidad determinada de firmas recolectadas por iniciativa popular, como en Venezuela, California, Perú (LISSIDINI 2007a: 4).

Otorga a los ciudadanos «la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo» (ZOVATTO 2008: 260). Es «una institución vigente en numerosos Estados de Norteamérica, mediante el cual un número de electores —del 10 al 35%— impulsa la destitución de algunos funcionarios o diputados que dejaron de gozar de la confianza de la ciudadanía» (GARCÍA LEMA 1994: 260).

En América Latina —Panamá, Ecuador, Venezuela y Bolivia— lo contemplan en el ámbito nacional. Los tres últimos tienen revocatoria presidencial y de todos los cargos electivos del Estado central. Estos tres países más Perú, Argentina, Colombia y Panamá, la incluyen a escala subnacional.

Es un mecanismo «reactivo» debido a que se emplea a modo de reacción frente a una acción previa de alguien (el mandatario) y busca «revocar el mandato de un funcionario electo por la ciudadanía (el presidente, los legisladores u otros)» (LISSIDINI 2007b: 4). Constituye así un instrumento de defensa de los ciudadanos frente a gobernantes devenidos impopulares, pero también presenta sus riesgos como «poner en jaque al sistema representativo» (Ídem), especialmente si se abusa de él o se amenaza repetidamente con su utilización.

La «destitución» permitiría atenuar un problema que ya Rousseau encontraba en las democracias representativas: que los representantes, una vez elegidos, no podían seguir siendo controlados por los votantes (LIJPHART 1984). La revocatoria vendría entonces a intentar subsanar esta dificultad al permitir —a un cierto número de electores descontentos con su representante— reclamar elecciones especiales en las que pudieran destituirlo.

En el marco de la democracia directa¹ o participativa, su principal función es la de habilitar una participación ciudadana «negativa» o de control, más que de expresión o gestión «positiva» de proyectos e iniciativas ciudadanas, ya que supone eliminar el contrato de representación erigido por el voto antes de que expire el período preestablecido.

¹ Algunos autores entienden por instituciones de democracia directa a las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal consistiría en involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes legislativo o ejecutivo (ARAGÓN & LÓPEZ 2000: 981; ZOVATTO 2008).

Constituye por tanto un instrumento de *accountability* o «capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas [...], la capacidad de obligarlos a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas» (SMULOVITZ 2001: 2). Esto es, una rendición obligatoria de cuentas (SCHEDLER 1999), no una concesión generosa realizada por los representantes, sino un acto obligatorio y propicio en democracia. Lo que «implica que los funcionarios informen y expliquen sus decisiones, pero también la posibilidad efectiva de castigar sus conductas inapropiadas» (ABAL MEDINA 2007: 18).

La revocatoria del mandato es así un instrumento de *accountability* vertical que surge desde la sociedad y se dirige al Estado; a diferencia de la horizontal, interna al aparato estatal o ejercida entre sus diferentes poderes instituidos: ejecutivo, legislativo, judicial (O'DONNELL 1998). Dentro de la dimensión vertical, es asimismo un mecanismo de *accountability* societal, es decir un control vertical no electoral de las autoridades, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones, movimientos ciudadanos y actuaciones mediáticas, tendientes a monitorear su comportamiento, exponer y denunciar sus actos ilegales, y activar la operación de agencias horizontales de control, ello por vías institucionales (SMULOVITZ 2001: 2; PERUZZOTTI & SMULOVITZ, 2002).

En esta línea, el cargo ya no pertenece al elegido sino al pueblo, por lo que su ejercicio debe corresponder a sus valores, necesidades y prioridades. De acuerdo con Monroy Gómez,

[...] el voto deja de ser un cheque en blanco, pues quien es elegido está sometido al escrutinio público y debe rendir cuentas a sus electores o podrá ser revocado. Una minoría podrá demandar la convocatoria a referendo, pero, solo la mayoría podrá revocar o ratificar el mandato (2006: 9).

Desde el enfoque procedimental, las revocaciones dimanan de peticiones firmadas por la proporción requerida de votantes (iniciativas populares), en un plazo acotado del mandato del funcionario y por causas atinentes a su ejercicio, seguido de una votación especial para decidir si el gobernante debe dejar el cargo (referéndum vinculante). Si se aprueba la revocación, se elige a un sucesor, bien en la misma votación o en una selección sucesiva (POMPER 1987).

Una forma especial de *recall* es la revocatoria del ejecutivo nacional. Esta apunta a flexibilizar una de las características del presidencialismo considera-

das por Linz (1990a, 1994) como una rigidez del sistema: el periodo fijo que elimina la posibilidad de reemplazar a su titular en caso de pérdida de legitimidad popular o de apoyo parlamentario. Ello, a excepción del juicio político, mecanismo de más difícil aplicación y facultad exclusiva del Congreso.

El mandato fijo «provoca que el presidente pueda permanecer sin apoyo ya que resulta muy difícil removerlo», y sin «que este pueda reforzar su autoridad por medio de un voto de confianza o la disolución del parlamento» (ABAL MEDINA 2010: 172). La revocatoria sería un mecanismo equiparable en su efecto al voto de censura o de no confianza de los parlamentarismos, pero ejecutado por la ciudadanía. Ella permitiría resolver ciertas situaciones conflictivas por vías institucionales más directas —de abajo hacia arriba—, y evitar una crisis de gobernabilidad y, en caso extremo, del régimen presidencial o de la propia democracia.

En síntesis, la revocatoria posibilitaría mantener la responsabilidad que deben los elegidos a sus electores. Esto constituye una modificación del régimen representativo, donde el mandatario no se encontraba obligado por sus promesas ni por su gestión durante el mandato.

1. CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN E INCORPORACIÓN DE MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

Desde fines de la década de 1980, numerosos países occidentales atraviesan una crisis de representación o clima general de descontento popular respecto del desempeño de las instituciones de gobierno. En este contexto, los parlamentos se han visto desprestigiados como «lugares donde reina la politiquería y la verbosidad, con *lobbistas* operando detrás de la escena y con un funcionamiento permanentemente ineficiente y lento», mientras que se catalogó a los partidos de «grupos corporativos que defienden sus propios intereses» (NINO 1997: 237-238).

Respecto de los países de América Latina, «en todos los casos, aunque en diferentes grados, hubo una cierta descomposición del Estado junto con la deslegitimación de los representantes políticos» (LISSIDINI 2008: 127). Específicamente, «los partidos han perdido centralidad, cuando no han colapsado (como en Perú y en Venezuela), y han surgido *outsiders* que prometieron mayor

participación ciudadana directa a costa del poder legislativo (como Chávez en Venezuela y Correa en Ecuador)» (Ídem).

Muchas constituciones y legislaciones nacionales y locales iniciaron desde entonces reformas políticas que incluyeron la creación de mecanismos de participación ciudadana, destinados a complementar las cuestionadas instituciones representativas con otras vías alternativas de intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Esos instrumentos participativos fueron concebidos como herramientas «semidirectas» incorporadas en las democracias representativas para permitir a los ciudadanos participar en la elaboración y adopción de políticas a partir de la combinación de elementos propios de la democracia directa e indirecta. La inclinación hacia una democracia participativa abonó el desafío enfrentado por muchos dirigentes de acotar la creciente brecha entre representantes y representados, «permitiendo acercar la toma de decisiones a los ciudadanos» (TABOADA 2005: 3).

La también llamada democracia directa cobraría en adelante un lugar cada vez mayor en la ingeniería institucional, en la práctica democrática y en los estudios especializados de estos países durante los últimos años: «la mayoría de las constituciones en América del Sur incorporaron o ampliaron los mecanismos de democracia directa durante la década de 1990 (con la excepción de Chile y Uruguay)» (LISSIDINI 2008: 126). Estas incorporaciones fueron, para algunos Estados, originadas en una demanda social como en Bolivia, y, en menor medida, Colombia. Para otros países como Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, frente a la falta de demandas sociales, las reformas buscaron «reforzar la delegación de las decisiones en el poder ejecutivo» y «promover una relación directa del Presidente con los ciudadanos» (Ídem).

La tendencia a expandir los mecanismos de democracia directa fue «en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación y hacer frente a los problemas de gobernabilidad» (ZOVATTO 2008: 262). Así, el proceso de democratización política se acompañó «por la proliferación de mecanismos de participación, tanto formales como informales, de Democracia Directa» (IPPÓLITO-O'DONNELL 2007: 2).

La «mayoría de las constituciones reformadas en la región durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa»; sin embargo, «hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano» (ZOVATTO 2008: 262; 290). Lo mismo respecto de su aplicación.

**2. PAÍSES Y ÁMBITOS DE INCLUSIÓN DEL MECANISMO:
REVOCATORIA NACIONAL, SUBNACIONAL Y LOCAL.
CARGOS SUJETOS A LA POSIBILIDAD DE REVOCATORIA**

Uno de los mecanismos participativos incorporados en este contexto fue la revocatoria del mandato. En términos históricos, y dentro del marco general de la crisis de representación política arriba apuntados, el proceso de introducción de ese mecanismo en las constituciones de los países de la región mostró ciertos rasgos comunes y también algunos matices.

TABLA I
Contexto de incorporación de la revocatoria del mandato en América Latina

País (año)	Respuesta a demanda ciudadana	Proyecto político emergente	Respuesta a crisis políticas
Colombia (1991)	<ul style="list-style-type: none"> • Profundo desencanto ciudadano con las instituciones políticas. • Sin ruptura con el proyecto político previo. • Detrás del mito político del carácter emancipatorio y progresista de la constitución se invisibilizó el carácter neoliberal de la reforma (Jiménez Martín 2006). • La inclusión de la democracia directa y participativa desvió la atención de las reformas económicas neoliberales. 		
Venezuela (1999)	<ul style="list-style-type: none"> • Profundo desencanto ciudadano con las instituciones políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva coalición emergente de Hugo Chávez arribada a la presidencia en 1999 promovió la creación de instituciones participativas. • La democracia participativa fue parte de las innovaciones traídas por la Revolución Bolivariana. 	
Perú (1992)			<ul style="list-style-type: none"> • Autogolpe del presidente Fujimori en 1992 y cierre del Congreso. • Condena internacional y crisis institucional. • Para evitar el aislamiento del país y sus consecuencias económicas, Fujimori convocó una Asamblea constituyente a fin de dar una apariencia democrática y superar la crisis institucional. • La incorporación de mecanismos de democracia directa y rendición de cuentas en la nueva constitución fue parte de dicha estrategia del gobierno, pero la revocatoria no incluía al presidente.

País (año)	Respuesta a demanda ciudadana	Proyecto político emergente	Respuesta a crisis políticas
Ecuador (1997)		<ul style="list-style-type: none"> • Con la llegada de Alianza País (plataforma de la Revolución Ciudadana impulsada por el presidente Correa) en 2006 y la reforma constitucional en 2008 se extendió la revocatoria del mandato a todos los cargos. • La democracia participativa y la expansión de las instituciones de participación y control ciudadanos fueron parte del discurso político de la renovación democrática. 	<ul style="list-style-type: none"> • Destitución del Presidente Bucaram por el Congreso en 1997 por incapacidad mental para ejercer el cargo. • La incorporación de la revocatoria del mandato en la reforma constitucional en 1997 fue motivada por tal crisis. • Se modificó en 1998 por referendo.
Bolivia (2009)		<ul style="list-style-type: none"> • La revocatoria del mandato fue parte de un paquete de instrumentos de participación ciudadana promovido en la reforma constitucional de 2009 por el proyecto político emergente de Evo Morales, primer presidente indígena del país desde 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> • Antecedente: «la guerra del gas» de 2003 y caída del presidente Sánchez de Lozada. • Demanda ciudadana por intervención en la política de hidrocarburos: 2004, Ley de Referendos.

Fuente: Sobre la base de datos extraídos de Weip & Serdült: 2010. Elaboración propia.

En términos institucionales, algunos países latinoamericanos incorporaron este instrumento para habilitar la destitución de funcionarios nacionales, ya sean ejecutivos, legislativos o ambos: Panamá, Venezuela, Ecuador y Bolivia. En Panamá, la revocatoria puede ser ejercida por los partidos contra los diputados que hayan postulado, y por los ciudadanos de un circuito electoral contra los diputados de libre postulación. En Venezuela, la revocatoria se concibe para todos los cargos de elección popular, incluido el presidente de la República. En el caso de Ecuador, desde la reforma constitucional de 2008 la revocatoria se extendió, de ser solo para diputados, a alcanzar a todas las autoridades de elección popular, incluyendo al presidente, para quién se requiere un número mayor de adhesiones.

En Bolivia, la nueva Constitución Política del Estado (2009) reconoce a la revocatoria como uno de los tres modos posibles de ejercer la democracia, en este caso la directa y participativa. Se prevé para destituir a los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional, al presidente del Estado, y a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental (estos magistrados por parte del Consejo de la Magistratura de Justicia).

En el ámbito subnacional y local se adoptó en mayor medida debido al menor rango de los funcionarios a ser destituidos, lo que disminuye el costo e impacto social y político de su destitución. Los países de América Latina con revocatoria en este plano son Perú, Panamá, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Colombia y Argentina. Solo Argentina la introdujo desde algunas constituciones y leyes provinciales y locales, los demás, desde sus constituciones nacionales.

En Perú aparece reconocida en la Constitución Política de 1993 y en la Ley N.º 26300 de 1994 para revocar el cargo a autoridades regionales y municipales. En Panamá se habilita, además del cargo de diputados nacionales, para el representante de corregimiento (impulsada por iniciativa popular o por los partidos cuando fueron postulados por estos) y para el alcalde de distrito, ambas autoridades municipales. En Ecuador, por indicación constitucional, «las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular» (art. 105.º). La falta de especificación permite incluir a todos los ámbitos de gobierno.

En Bolivia, se entiende que la revocatoria alcanza además a los ámbitos subnacionales y locales. Según el art. 240.º de la Constitución Nacional, «toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial», requiriéndose para ello el apoyo de al menos el quince por ciento (15%) de votantes del padrón. En Venezuela, el art. 72.º de su Ley fundamental, la dispone para «todos los cargos y magistraturas de elección popular», es decir del ámbito nacional y subnacional. Colombia, la prevé en la Constitución Nacional y en las leyes N.º 131 y 134 de 1994 y N.º 741 de 2002, solo para destituir a gobernadores y alcaldes, excluyendo otros representantes electivos (congresistas, diputados, concejales, presidente).

Algo diferente se establece en Argentina, donde la revocatoria no fue incluida en la reforma constitucional nacional de 1994. En dicha reforma solo se adoptó la iniciativa popular y la consulta popular vinculante y no vinculante, habilitando así el ingreso y expansión de estos mecanismos en los ámbitos descentralizados. Tampoco existe por ley del Estado central, por lo que no será abordada en particular en este trabajo. La adopción o no del derecho de revocatoria queda a decisión de las autoridades provinciales y municipales, así como su modalidad y alcances, resultando una diversidad de situaciones y formatos en el plano federal.

En la capital de la República argentina, la revocatoria se incorporó en su primera Constitución como Ciudad Autónoma en 1996 (art. 67.º) y fue reglamentada por Ley N.º 357 del año 2000, para todos los funcionarios electivos ejecutivos, legislativos y de las comunas, con mínimo un año de mandato y restándoles más de seis meses, por causas atinentes a su ejercicio. La iniciativa popular de solicitud requiere un 20% de firmas del padrón (de la ciudad o comuna) a recolectarse en un año. El referéndum revocador es de voto obligatorio y la destitución se hace efectiva si los votos favorables superan el 50% del padrón (requisitos muy elevados que preservan al representante). Se encuentra también en las constituciones provinciales de Córdoba (1923), Entre Ríos (1933), Río Negro (1988), Chaco (1957-1994), Misiones (1958), Neuquén (1957), La Rioja (1986), Tierra del Fuego (1991), Chubut (1957) y Corrientes (1993).

TABLA 2
Ámbitos de la revocatoria del mandato según países en estudio

Revocatoria del mandato	Ámbito nacional	Ámbito subnacional y local (provincial - municipal)
Cargos ejecutivos	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L)	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), Panamá (C, L), Argentina (c y l), Perú (C, L), Colombia (C, L)
Cargos legislativos	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), Panamá (C, L)	Venezuela (C, R), Bolivia (C, L), Ecuador (C, L), Argentina (c y l), Perú (C, L)

Referencia: (C) Constitución nacional, (L) Leyes nacionales, (R) Resoluciones nacionales, (c) Constitución subnacional, local, (l) Ley subnacional o local.
 Elaboración propia.

3. **NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN SOBRE REVOCATORIA EN LOS DISTINTOS ÁMBITOS**

Realizado el mapa general de la existencia de la revocatoria del mandato en las constituciones, leyes nacionales y subnacionales para cargos legislativos y ejecutivos en América Latina, procede analizar el diseño institucional específico que se presenta en cada caso para valorar sus alcances, limitaciones y potencialidades como mecanismos de control ciudadano y, asimismo, como válvulas de escape ante posibles crisis de legitimidad y/o de gobernabilidad en los regímenes presidencialistas del subcontinente.

3.1 **VENEZUELA**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (enmendada en 2009) reconoce a la revocatoria del mandato, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos, como medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía política cuyas decisiones son vinculantes (art. 70.º). El mismo artículo incluye además otros mecanismos participativos pero ya propios del ámbito social y económico.

La revocatoria del mandato se dispone para «todos los cargos y magistraturas de elección popular», «transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario», a solicitud de «un número no menor del 20% de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción» (art. 72.º). Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores igual o superior al 25% de los inscritos, se considera revocado su mandato y se procede de inmediato a cubrir la falta según la Constitución (Ídem). La modalidad de revocación para los cuerpos colegiados se delega a lo que en adelante estableciere la ley. Por último, «durante el periodo para el cual fue elegido el funcionario no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato» (Ídem).

De forma complementaria, el art. 197.º de la Constitución resalta su capacidad de *accountability* al estipular que los diputados de la Asamblea Nacional están obligados a cumplir sus labores a dedicación exclusiva en beneficio de los intereses del pueblo y a mantener una vinculación permanente con sus electores. Para ello, deben atender sus opiniones y sugerencias y mantenerlos informados sobre su gestión y la de la Asamblea. En ese sentido, deben dar cuenta anualmente de su trabajo a los electores de su circunscripción y están sometidos al referendo revocatorio del mandato.

El veinte por ciento (20%) de firmas exigido a la solicitud de revocatoria es un primer umbral que acota su aplicación, resguardando la continuidad del funcionario. Así, se asegura cierta generalidad de insatisfacción popular con el gobernante. La asistencia del veinticinco por ciento (25%) del padrón es un requisito no tan alto en relación con los efectos del mecanismo: destituir a un funcionario elegido por una mayoría. Aunque, si bien el resultado de la revocatoria es vinculante, el voto en Venezuela no es obligatorio en todos los casos, con lo que dicha exigencia adquiere mayor peso.

Asimismo, los votos requeridos para la revocación pueden resultar una barrera menor tratándose de un mandatario de baja popularidad de origen (lo contrario, si fue favorecido por gran cantidad de votos). La resolución reglamentaria agrega que, para aprobar la revocatoria, los votos a favor no pueden ser inferiores a los emitidos en contra (art. 60.º), respetando lo que dicte la mayoría –se entiende, simple– del electorado en esta ocasión.

Para cuerpos colegiados, la cantidad de votos exigida es, para los elegidos nominalmente, el número de votos que sacó el funcionario; para los de lista, el número de votos de la lista (art. 61.º).

La ley para los subniveles de gobierno se establece desde la Constitución y las leyes nacionales. Para iniciarla, «no es necesario justificar las causas del pedido. Puede alegarse incumplimiento de programa, insatisfacción o descontento popular» (SCHNEIDER & WELP 2011: 12). Según un fallo de la Corte Suprema, la revocatoria no es producto de la arbitrariedad, sino una consecuencia lógica del principio de soberanía popular. El pueblo soberano puede dejar sin efecto el mandato de sus representantes si ejercen sus funciones de forma inconveniente o contraria a los intereses populares o del Estado en general (Welp & Serdült 2010: 9).²

Por último, el art. 233.º de la Constitución enumera como «faltas absolutas del Presidente»: su muerte, renuncia o destitución decretada por el Tribunal Supremo de Justicia, su incapacidad física o mental permanente, el abandono del cargo y la revocación popular de su mandato, que motivan a su reemplazo por elecciones o por su vice. Cabe precisar además que los procesos de referendos revocatorios fueron reglamentados en la Resolución N.º 030925-465 de septiembre de 2003. La autoridad de aplicación es el Consejo Nacional Electoral; sus organismos electorales subalternos la aplican en los ámbitos subnacionales. En el afán de garantizar la neutralidad del proceso, el art. 19.º de la resolución indica que

[...] el Consejo Nacional Electoral, a fin de garantizar el ejercicio del derecho y de impedir fraude a la Constitución y la ley, negará la admisión de aquellas participaciones formuladas, bien individualmente bien simultáneamente, con otras introducidas por organizaciones con fines políticos o agrupaciones de ciudadanos que ostenten una manifiesta identificación o apoyo con el funcionario susceptible de revocación.

De ahí que el objeto de esta misiva radica en evitar manipulaciones estratégicas por parte de grupos con fines particulares, incluso cuando estos estuvieren a favor del mandatario en cuestión. Además, la pregunta objeto del referendo debe ser formulada por el mismo Consejo (art. 42.º), evitando distorsiones que

² Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Caso Sergio Omar Calderón Duque y William Dávila Barrios, 5 de junio de 2002.

inciten una respuesta. En caso de presentarse «dos o más participaciones, la organización con fines políticos o agrupación de ciudadanos que hubiera presentado primero la participación al Consejo Nacional Electoral, se considerará representante de las restantes» (Ídem). Otra garantía es la selección de ciudadanos que observen la recolección de firmas en cada lugar (art. 20.º).

La resolución limita el número de sitios habilitados para la recolección de firmas a un máximo de 2.700 y el plazo concedido (en extremo acotado) a solo cuatro días continuos (art. 23.º). Para su difusión se regula la realización de propaganda (art. 35.º). En esa búsqueda de transparencia y equidad del procedimiento, el Consejo Nacional Electoral garantiza la igualdad de acceso a los medios de comunicación y la distribución equitativa de los espacios tanto a los diversos solicitantes como al funcionario objeto del referendo revocatorio (art. 37.º).

En suma, el instituto del referéndum revocatorio es adrede exigente y así lo aprobó la Constituyente, dentro de una paradójica defensa del denostado principio representativo, contradictoria a todo evento con la bandera de la democracia participativa como sustitutiva de la malhadada democracia representativa. En esta materia, el constituyente protegió y fortaleció al representante ante los avatares de un fuerte movimiento de opinión adversa. En la cruda verdad, al «soberano» se le tornará, repito, casi imposible deshacerse de los representantes electos, por lo menos mientras transcurre su mandato (COMBELLAS 2001; LEIRAS 2013: 6).

3.2 BOLIVIA

La nueva Constitución Política del Estado de 2009 estipula que «la República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres» (art. 11.º). La democracia puede ejercerse de modo directo y participativo (cuyas vías son la revocatoria del mandato, el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la asamblea, el cabildo y la consulta previa); representativo (elección de representantes por voto universal, directo y secreto); y comunitario (elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros).

Luego, el art. 157.º de la Constitución reconoce a la revocatoria como una de las causales de pérdida del mandato por parte de un asambleísta, junto con el fallecimiento, la renuncia, la sentencia condenatoria en causas penales o el abandono injustificado de sus funciones. El art. 170.º la postula también como causa del cese del mandato del presidente, junto con la muerte, la renuncia presentada ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, la ausencia o impedimento definitivo y la sentencia condenatoria en materia penal. El art. 171.º agrega que, en caso de revocatoria del mandato, el presidente cesará de inmediato en sus funciones, debiendo asumir su vice, quien convocará de forma inmediata a elecciones a la presidencia.

La Constitución de 2008 otorga igualmente esta atribución al Consejo de la Magistratura de Justicia, el que puede promover la revocatoria del mandato de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y del Tribunal Agroambiental, cuando, en el ejercicio de sus funciones, cometan faltas gravísimas determinadas por la ley (art. 195.º).

Para terminar, el art. 240.º de la Constitución amplía la definición de este mecanismo estableciendo que toda persona que ejerza un cargo electo podrá ser revocada de su mandato, excepto el Órgano Judicial. La revocatoria podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos la mitad del período del mandato y no tendrá lugar durante el último año. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el quince por ciento (15%) de votantes del padrón de la circunscripción que lo eligió. Asimismo, la revocatoria del funcionario procederá si en el referendo el número de votos a favor de la revocatoria es superior al número absoluto y relativo de votos obtenidos en la elección cuando esta se haya definido en una sola vuelta, o la mayoría absoluta si fue electo en segunda vuelta. En caso de producirse la revocatoria, el afectado cesará inmediatamente en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley. La revocatoria solo procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.

Para la máxima autoridad ejecutiva a nivel autonómico prevé «una nueva elección, siempre y cuando no hubiere transcurrido la mitad de su mandato»; caso contrario, el sustituto será una autoridad ya electa definida por el Estatuto Autonómico o la Carta Orgánica (art. 286.º). Por último, el art. 242.º define varios requisitos para la participación y el control popular, entre ellos, la formulación de informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria.

Este mecanismo se reglamentó por Ley N.º 026 del año 2010. La autoridad de aplicación es el Tribunal Supremo Electoral. El art. 2.º de dicha ley retoma la Constitución y afirma que la soberanía popular es uno de los principios obligatorios del ejercicio de la democracia intercultural y se expresa «a través del ejercicio de la democracia directa y participativa, la democracia representativa y la democracia comunitaria» (Ídem). El principio de complementariedad entre esos tipos de democracia (también allí enumerado), refuerza lo anterior. Por su parte, el art. 4.º concede por igual, a hombres y mujeres, el derecho político de revocatoria y el control de su proceso. Para ello, deben hallarse registrados y habilitados para participar y votar (art. 5.º).

A lo estipulado por la Constitución de 2008, agrega una definición de revocatoria como «el mecanismo constitucional a través del cual el pueblo soberano decide, mediante sufragio universal, sobre la continuidad o el cese de funciones de las autoridades elegidas por voto ciudadano», así como «el derecho del electorado a destituir del cargo a un funcionario antes de que concluya el período de su mandato» (art. 25.º). Su alcance se extiende a «todas las autoridades electas por voto popular, titulares y suplentes, a escala nacional, departamental, regional o municipal», excluyendo a las autoridades del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional.

Un dato a resaltar es el aumento del piso de avales exigidos para la iniciativa de solicitud, respecto del quince por ciento (15%) estipulado en la Constitución. Así, para las autoridades nacionales se prevé el veinticinco por ciento (25%) del padrón nacional, incluyendo el veinte por ciento (20%) del de cada departamento. Asimismo, para los diputados uninominales se calcula en la circunscripción uninominal; para las autoridades departamentales, se exige el veinticinco por ciento (25%) del padrón departamental, incluyendo el veinte por ciento (20%) del de cada provincia; para los asambleístas uninominales se calcula en la circunscripción uninominal; para las autoridades regionales, el veinticinco por ciento (25%) del padrón de cada una de las circunscripciones municipales de la región; y por último, para las autoridades municipales, el treinta por ciento (30%) del padrón del municipio (art. 26.º).

El plazo para la recolección de firmas y huellas dactilares es de noventa (90) días, caso contrario se archiva (art. 27.º). Se trata ciertamente de un tiempo corto en relación con los numerosos avales exigidos. Otra limitación es que

la convocatoria debe realizarse por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional, aprobada por mayoría absoluta de sus miembros. El Tribunal fija además un calendario electoral único para la realización simultánea y concurrente de las revocatorias nacionales, departamentales, regionales y municipales, no pudiéndose realizar otra por fuera (art. 28.º).

La validez de la revocatoria depende de que participe al menos el cincuenta por ciento (50%) más uno (1) del padrón de la circunscripción correspondiente (art. 30.º). La revocatoria se produce si el número de votos a favor de la misma supera a los emitidos en contra y si el porcentaje de votos a favor supera al de votos con los que fue elegida la autoridad en cuestión (art. 31.º). Para evitar manipulaciones, se prohíbe a cualquier autoridad pública hacer propaganda electoral en los procesos de revocatoria (art. 116.º). Sin embargo, se permite la superposición de revocatorias con elecciones de autoridades y otros referendos (art. 140.º).

Por último, sobre la sustitución de las autoridades revocadas indica que para el presidente, su sucesor debe convocar a elecciones inmediatamente; para gobernadores y alcaldes, se delega a la normativa correspondiente; y si son asambleístas plurinacionales, departamentales, regionales y concejales, la Asamblea Legislativa Plurinacional convoca a la elección de titulares y suplentes a fin de completar el período. Transcurridos quince (15) días de incumplimiento de las convocatorias debe realizarlas el Tribunal Supremo Electoral (art. 198.º).

3.3 ECUADOR

La Constitución Política del Ecuador, reformada en 2008, incluye la revocatoria del mandato. En su art. 105.º establece que «las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular», alcanzando a todos los cargos de todos los ámbitos. El período del mandato en que procede es mayor al de Venezuela y Bolivia: «una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada», pero, como en los casos mencionados, también la restringe a solo una vez en un mismo mandato.

El piso de avales exigidos a la solicitud es menor que todos: no inferior al diez por ciento (10%) de inscritos en el registro electoral correspondiente,

aumentando la accesibilidad del mecanismo y favoreciendo la participación en detrimento de la representación. Para el caso del presidente el mínimo pedido es mayor: no inferior al quince por ciento (15%) de inscritos en el registro electoral (Ídem), resguardando más el principal cargo de gobierno, aunque manteniéndose aún bastante bajo. Una vez que el Consejo Nacional Electoral acepta la solicitud presentada por la ciudadanía, debe convocar a la revocatoria, la que se efectúa en los siguientes sesenta (60) días (art. 106.º).

Para la aprobación de la revocatoria, al igual que en los referéndums y consultas populares, se requiere la mayoría absoluta de los votos válidos, cifra bastante elevada que protege al gobernante. Dicha base aumenta aún más para el presidente, dado que exige la mayoría absoluta de los sufragantes. Los efectos del pronunciamiento popular son obligatorios y de inmediato cumplimiento para los tres mecanismos. En caso de revocar a una autoridad, será cesada de su cargo y reemplazada por quien indique la Constitución (Ídem). Esto se refiere en el art. 145.º, donde la revocatoria aparece como motivo de cese de funciones y vacancia del cargo presidencial, al igual que la terminación del período, la renuncia voluntaria, la destitución conforme al texto constitucional, la incapacidad física o mental permanente y el abandono del cargo.

En este país, recientemente se redujeron los requisitos de justificación de la convocatoria a referendo, que antes era incumplimiento de mandato y corrupción con sentencia firme, mientras que ahora no se requiere causa justificada. Se sobreentiende que la pérdida de confianza basta para revocar a la autoridad. De esta forma, «la nueva constitución acabó con el sinsentido de la corrupción con sentencia firme como causa de revocatoria, ¿por qué permitir la continuidad en el cargo a responsables políticos con sentencia firme?» (SCHNEIDER & WELP 2011: 11; 17).

La Ley orgánica electoral y de organizaciones políticas de la República del Ecuador, el Código de la democracia (2009) y la Ley orgánica de participación ciudadana (2010), reglamentan la revocatoria del mandato. Sin embargo, el 16 de abril de 2013 comenzó a tratarse, en la sesión 226 del Pleno de la Asamblea Nacional, un proyecto de Ley orgánica para la revocatoria del mandato, a fin de

[...] preservar la revocatoria como instrumento eficaz de democracia directa; mejorar y completar las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana; y, proporcionar un medio efectivo para que la revocatoria se enmarque en un procedimiento claro y con garantías mínimas (s/na 2013).

La autoridad de aplicación es el Consejo Nacional Electoral. La Ley orgánica electoral autoriza también a los afiliados o adherentes permanentes de una organización política, con el apoyo del diez por ciento (10%) de los allí registrados, a revocar el mandato de sus autoridades siempre que hayan sido designadas democráticamente (art. 338.º).

Por su parte, la Ley orgánica de participación incluye la revocatoria del mandato de los integrantes de la Asamblea Nacional o la destitución de la autoridad responsable, en caso de que la reforma constitucional aprobada mediante referéndum o consulta popular no se tome como obligatoria y/o no se disponga su inmediato cumplimiento (art. 18.º). El plazo otorgado para la recolección de firmas es de 180 días (art. 27.º), breve pero mayor que los otros países.

3.4 PANAMÁ

El art. 151.º de la Constitución Política de Panamá de 2004, reconoce el derecho de destitución a los ciudadanos electores de un circuito electoral (vía solicitud al Tribunal Electoral) para revocar el mandato de los diputados de libre postulación que hayan elegido. Además, y de forma innovadora, extiende ese derecho a los partidos para revocar el mandato a diputados principales o suplentes que hayan postulado. Se exige que las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable estén previstos en los estatutos del partido, que se refieran a violaciones graves de estos documentos y de la plataforma ideológica, política o programática; y que el legislador haya sido condenado por delito doloso con prisión de cinco años o más. Como contrapartida, concede al afectado el derecho a ser oído y defenderse en su partido y sujeta a recurso la decisión de este. Asimismo habilita a los partidos a establecer consultas populares con los electores del circuito, previo a iniciar el proceso, y a revocar el mandato de diputados por sumario cuando hayan renunciado al partido (antitransfugismo).

La revocatoria alcanza también a los representantes de corregimiento (presidentes de las Juntas Comunales de los Corregimientos), conducida por iniciativa popular o por los partidos cuando fueron postulados por estos. Así, el

art. 227.º menciona a la revocatoria como uno de los motivos de pérdida de la representación de esos funcionarios, junto con el cambio voluntario de residencia a otro corregimiento y la condena judicial fundada en delito.

La norma reguladora de su ejercicio es la Ley N.º 4, conocida como «ley anti-tránsfuga». Esta fue promulgada por el presidente el 7 de febrero de 2013, pero para ser aplicada a partir del 1 de julio de 2014, luego de las elecciones generales. Esta ley reforma y restablece artículos del Código Electoral respecto de la revocatoria. Postula que los estatutos de los partidos deben garantizar una doble instancia en el proceso de revocatoria a seguir; que las causales de revocatoria del mandato del representante de corregimiento, si fue postulado por un partido, incluyen la violación grave a los estatutos del partido, la renuncia al partido y la decisión de los electores de la circunscripción mediante referéndum revocatorio (esta última causal se repite para los representantes de corregimiento de libre postulación). Asimismo señala la exclusión del primer y último año del mandato del representante de corregimiento de la posibilidad de presentar una iniciativa de revocatoria; la posibilidad de que el representante de corregimiento impugne la decisión del partido ante el Tribunal Electoral, suspendiendo su efecto; la exigencia de la firma del treinta por ciento (30%) de los ciudadanos de la circunscripción para solicitar por iniciativa popular la revocatoria a un representante de corregimiento (piso alto que protege su supervivencia en el cargo); la convocatoria a referéndum revocador por el Tribunal Electoral habiéndose cumplido el anterior requisito; y la aprobación de la revocatoria del representante de corregimiento cuando en el referéndum la mayoría de los votos sean afirmativos. Lo anterior se extiende al mandato de los alcaldes de distrito (art. 7.º que adiciona el art. 376-A al Código Electoral).

Mientras tanto, rige la Ley N.º 14, la última reforma del año 2010, que en su art. 3.º –desarrollo a partir del inciso 4 del art. 151.º de la Constitución– sustituye la doble instancia garantizada al afectado para ser oído y defenderse dentro de su partido. Esto, por una primera ante el Directorio Nacional que exige decisión unánime, por una segunda ante el Congreso o Convención nacional donde la decisión requiere el apoyo de las dos terceras partes de sus miembros, y finalmente la anuencia a la consulta popular de dos tercios de los electores del circuito, lo que «hace casi imposible revocar el mandato a los diputados y representantes que saltan de tolda» (BUSTAMANTE 2012).

3.5 PERÚ

La Constitución Política del Perú de 1993 concede a los ciudadanos los derechos de elección, remoción o revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum (art. 2.º inc. 17). El art. 31.º agrega el «derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas». También se reconoce para la función jurisdiccional el principio de «la participación popular en el nombramiento y en la revocación de magistrados» (art. 139.º inc. 17). Sin embargo, el art. 134.º excluye del derecho de revocación al mandato parlamentario nacional, excepto por la facultad de disolución del Congreso concedida al presidente.

Sus alcances regionales y locales se definen en el capítulo XXIV, titulado «De la descentralización», donde diferencia el ámbito regional de gobierno (regiones y departamentos), del local (provincias, distritos y centros poblados). Los gobiernos regionales tienen autonomía en su competencia y coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. Su estructura orgánica se conforma por: el consejo regional, el presidente, y el consejo de coordinación regional. Los mandatos del presidente, vicepresidente y miembros del consejo regional son revocables e irrenunciables (art. 191.º). Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Este tiene autonomía en su competencia y su estructura orgánica se conforma por: el concejo Municipal y la alcaldía. Los mandatos de alcaldes y regidores son revocables e irrenunciables (art. 194.º).

La norma reglamentaria es la denominada Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, Ley N.º 26300, publicada en 1994 y modificada por la Ley N.º 29313 del año 2009. Esta ley comienza por diferenciar los derechos de participación ciudadana (iniciativa de reforma constitucional; en la formación de leyes, ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; referéndum y otros) (art. 2.º) de los derechos de control ciudadano (revocatoria de autoridades, remoción, demanda de rendición de cuentas y otros para gobiernos municipales y regionales) (art. 3.º). La revocatoria se aplica a alcaldes y regidores; presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales; y jueces de paz que provengan de elección popular (art. 20.º).

Tanto la revocatoria como la remoción de autoridades comienzan con una iniciativa ciudadana (art. 8.º). Solo procede una vez en el periodo de mandato y excluye la posibilidad de presentarla en el primer y último año, salvo para los jueces de paz. Su solicitud «se refiere a una autoridad en particular, es fundamentada y no requiere ser probada», aunque se toma como causales al incumplimiento del programa y a la corrupción (SCHNEIDER & WELP 2011:12).

El Jurado Nacional de Elecciones debe convocar a la consulta electoral (art. 21.º), que se lleva adelante en una circunscripción si el veinticinco por ciento (25%) de los electores de una autoridad, con un máximo de 400.000 firmas, presenta la solicitud de la revocación del mandato ante la oficina de procesos electorales (art. 22.º). Para revocar a una autoridad se requiere la mitad más uno de los votos válidos y para que proceda la revocatoria deberán haber asistido por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral (art. 23.º).

Para sustituir a las autoridades revocadas y completar su mandato, el art. 24.º de la ley prevé que el Jurado Nacional de Elecciones acredite determinados reemplazantes para cada caso, salvo para los jueces de paz. Solo se debe convocar a elecciones si se confirma la revocatoria de más de un tercio de los miembros del concejo municipal o del consejo regional (art. 25.º). Tratándose de magistrados electos revocados, procede el Jurado Nacional de Elecciones según la ley correspondiente (art. 26.º).

A diferencia de la revocatoria, el mecanismo de la remoción se dirige a autoridades no electas, es decir a las designadas por el gobierno central o regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital (art. 27.º). Requiere la solicitud de más del cincuenta (50%) de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial (art. 28.º). Otra diferencia es que «quien hubiera sido revocado del cargo para el que fue elegido está apto para ser candidato al mismo cargo en las elecciones siguientes» (art. 29.º), mientras que «el funcionario que hubiese sido removido no puede volver a desempeñar el mismo cargo en los siguientes cinco años» (art. 30.º). Finalmente, quienes están sujetos a revocatoria y remoción deben también responder de manera obligatoria a la demanda ciudadana de rendición de cuentas (art. 31.º), el último mecanismo de control.

3.6 COLOMBIA

La Constitución Política de Colombia de 1991, reformada en 2005, incluye la facultad de todo ciudadano de «revocar el mandato de los elegidos», como parte del derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (art. 40.º). El art. 103.º de la carta constitucional enumera la revocatoria del mandato como uno de los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, junto con el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la iniciativa legislativa. El Estado se compromete a contribuir con la organización, promoción y capacitación de las asociaciones civiles sin detrimento de su autonomía para que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Ídem).

Las normas que regulan su ejercicio son la Ley N.º 131 que trata sobre el voto programático, la Ley N.º 134 denominada Estatutaria de los mecanismos de participación y la Ley N.º 741 que reforma las anteriores. Las dos primeras leyes fueron dadas en 1994 y la última en 2002. La Ley N.º 131, reconoce en su art. 2.º a la revocatoria del mandato como un mecanismo de participación popular que se aplica por incumplimiento del programa de gobierno. Un elemento novedoso en época de representación independiente, sin mandato imperativo. Además, el sucesor del mandatario revocado debe dar «cumplimiento, en lo que fuere pertinente, al programa inscrito para la gestión gubernamental en el respectivo período» (art. 74.º), lo que refuerza lo anterior.

Los requisitos son que haya transcurrido no menos de un año de mandato, sin mencionar límite de finalización (inciso 1 del art. 1.º de la Ley N.º 741, reformatorio del art. 7.º de la Ley N.º 131). Asimismo se exige mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, la solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al cuarenta por ciento (40%) del total de votos que obtuvo el elegido (inciso 2 del art. 1.º de la Ley N.º 741). El memorial de solicitud debe sustentar las razones que la animan (art. 8.º de la Ley N.º 131): insatisfacción general de la ciudadanía o incumplimiento del programa de gobierno (art. 64.º de la Ley N.º 134).

La revocatoria procede solo para las autoridades ejecutivas, no sobre las legislativas como congresistas, diputados o concejales, y únicamente de los departamentos y municipios (no a escala nacional como el presidente), esto es gobernadores y alcaldes. Las autoridades de aplicación son la Registraduría Nacional y la del distrito del gobernante en cuestión.

Tras el voto programático se revoca el mandato solo cuando sea aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario (art. 2.º de la Ley N.º 741, modificatorio del art. 11.º de la Ley N.º 131 y del art. 68.º de la Ley N.º 134). Tanto el piso del memorial de solicitud como el mínimo de votos afirmativos y la asistencia electoral exigidos son requisitos altos que elevan en gran medida las chances de continuidad.

Como en Venezuela, el voto en Colombia no es obligatorio para todos los casos, pero quienes quieren votar deben registrarse previamente en el censo electoral del municipio. Solo los registrados pueden, luego, activar una revocatoria en su municipio. Aprobada la revocatoria, es de ejecución inmediata (art. 13.º de la Ley N.º 131). Revocado el mandato del gobernador o alcalde, se convoca a elecciones en los dos meses siguientes, quedando un ciudadano de su partido como interino encargado por el presidente o gobernador (art. 14.º).

La Ley N.º 134, regula la revocatoria junto con la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular nacional, departamental, distrital, municipal y local; el plebiscito y el cabildo abierto (art. 1.º). Por su parte, el art. 6.º la define como un derecho político por el cual los ciudadanos dan por terminado el mandato conferido a un gobernador o a un alcalde. Solo pueden solicitar la revocatoria quienes participaron en la votación en que la autoridad fue elegida (art. 63.º). Si el resultado de la votación revocatoria es negativo, no podrá volver a intentarse en lo que resta de su período (art. 69.º). El mandatario revocado no puede inscribirse en las elecciones para designar a su sucesor encargado de finalizar su período (art. 70.º). Algunos críticos del diseño actual consideran que

[...] la normativa establece muchos requisitos. Por ello, la democracia participativa ha tenido muy poco desarrollo en las decisiones definitivas, porque tiene muchos controles. Cuando se pone en marcha, terminan «aguándose» los procedimientos. Hay que fortalecer la democracia participativa, las leyes que la regulan deben permitir tomar decisiones de manera expedita sin trámites burocráticos (s/nb 2013).

Lo anterior vale hasta la fecha, ya que en el año 2012, el Congreso aprobó modificaciones que se encuentran actualmente en revisión por la Corte Constitucional.

4. UN TIPO ESPECIAL DE REVOCATORIA: LA REVOCATORIA PRESIDENCIAL

4.1 CARACTERÍSTICAS

Una última reflexión aparte merece la revocatoria presidencial, reconocida en las constituciones nacionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Esta constituye una forma especial de *recall* debido a los alcances e implicancias políticas que tiene la magnitud del cargo en cuestión y a las repercusiones institucionales que implica en el diseño presidencialista clásico.

El impacto de aplicación de la revocatoria tiene relación con la jerarquía del cargo, dependiendo de su función —si es ejecutivo o legislativo— y de su alcance territorial —si es nacional o subnacional—, según corresponda. Las bancas legislativas resultan más simples y menos costosas de revocar que las ejecutivas, debido a la mayor relevancia de estas últimas en los regímenes presidencialistas, a diferencia de los parlamentarismos clásicos donde prepondera el Legislativo. Además, la conformación unipersonal del ejecutivo le da una mayor visibilidad, exposición y capacidad de ser *accountable*, en tanto pueden atribuirse responsabilidades individuales por los actos y omisiones del titular (MAINWARING & SHUGART 1997).

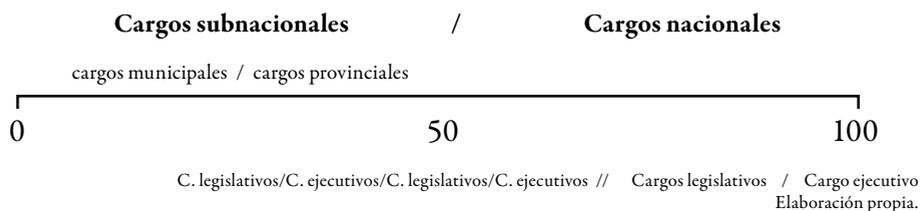
Contrariamente, los poderes legislativos se conforman con un número más elevado de miembros, lo que hace diluir las responsabilidades en un órgano colectivo, reducir la visibilidad de las acciones de cada integrante y mantener a gran número de ellos en un desconocimiento general entre la población (menor transparencia). En definitiva, cuanto más individuos componen un organismo, menor es el impacto de la participación individual en su resultado final, y viceversa. De ahí que la concentración de poder en la persona del presidente equivale a su dispersión y fraccionamiento entre los múltiples legisladores, mayormente cuanto más numeroso es el Congreso.

De modo similar, los cargos municipales, primero, y provinciales, después, son de revocación más fácil y de menor repercusión e impacto que sus equiva-

lentes nacionales. Ello debido al mayor alcance y prerrogativas del Estado central en comparación con las unidades descentralizadas, aún aquellas con alto grado de autonomía. Por tanto, la revocatoria de mayor coste y repercusión es la que recae sobre el mandato presidencial (ejecutivo nacional).

GRÁFICO 1

Escala del costo-impacto de la revocatoria del mandato en cargos legislativos y ejecutivos de ámbitos subnacionales y nacionales



Pérez-Liñán (2009) sostiene que frente a patrones novedosos de inestabilidad política, que entre comienzos de la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI removieron de sus cargos a varios presidentes (Brasil, Venezuela, Guatemala, Ecuador, Paraguay, Perú, Argentina, Bolivia), las elites civiles abandonaron los golpes militares tradicionales –conscientemente impracticables en adelante– y comenzaron a ensayar con el uso de instrumentos constitucionales para destituir a presidentes «impopulares». Donde dicho autor mencionaba el juicio político a los presidentes como el rasgo distintivo del nuevo panorama político de América Latina, el presente artículo incluye además el tipo especial de revocatoria del mandato presidencial como otra herramienta institucional válida y legítima de remoción del ejecutivo nacional en regímenes democráticos.

Según algunos investigadores, en los últimos años se ha producido una flexibilización y una cuasi parlamentarización del presidencialismo (MARSTEINTREDET 2008; MEJÍA ACOSTA & POLGA-HECIMOVICH 2011). Se habría recurrido así a mecanismos paraconstitucionales que han acercado el régimen presidencial a la flexibilización del parlamentarismo mediante los recursos de la renuncia presidencial, las elecciones anticipadas y prácticas equivalentes al voto de censura (donde bien podríamos agregar la revocatoria). Los peligros del presidencialismo, apuntados por Linz (1990), serían entonces evitables (MARSTEINTREDET & BERNTZEN, 2008). Para Hochstetler (2008)

las caídas presidenciales de la tercera ola implican un tipo de *accountability* en un régimen presidencial que aparece como híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo. Pérez-Liñán (2007) brinda un balance más equilibrado sobre aspectos positivos y los riesgos que genera la nueva inestabilidad. Por su parte, Valenzuela (2004) mantiene todas sus prevenciones respecto de un régimen presidencial cuyo deficiente funcionamiento determina el propio fracaso de no pocas presidencias. En esta línea, coincidimos nuevamente con Pérez-Liñán (2009) cuando afirma que:

[las] crisis recientes [...] han llevado a la caída de presidentes electos sin desencadenar quiebres en las democracias. Algunos estudiosos han tratado de explicar este fenómeno argumentando que las democracias presidenciales de América Latina están comenzando a presentar rasgos «parlamentarios» (asimilando entonces el juicio político al presidente a un voto de censura, mientras que otros han afirmado que los movimientos sociales están ampliando el ámbito de la ciudadanía democrática mediante la lucha contra las políticas neoliberales y el derrocamiento de presidentes impopulares (PÉREZ-LIÑÁN 2009: 5).

Más allá de los distintos matices, lo cierto es que los clásicos golpes de Estado perpetrados para destituir a los presidentes han sido la excepción en el último tiempo, y la experiencia viene mostrando distintos recursos institucionales que se pusieron en juego para remover a presidentes cuya legitimidad aparecía erosionada o en estado terminal. La revocatoria del mandato se agregaría entonces a los instrumentos ya conocidos y podría constituir otro mecanismo al servicio de la flexibilización del presidencialismo, capaz de morigerar la rigidez del sistema formulada teóricamente por Linz (1990, 1994).

En algún sentido, la revocatoria del presidente flexibilizaría los sistemas presidenciales que la adoptan al ofrecer una vía institucional legítima a la población —como *accountability* vertical o societal—, para reemplazar a gobernantes deslegitimados, devenidos impopulares, o que sufrieron una drástica pérdida de confianza en la población. Esta vía de deposición aparece por tanto como alternativa al juicio político: otro modo legítimo de destitución institucional pero ejercida por el Legislativo, como *accountability* horizontal. Cabe subrayar que, en tanto vías institucionales legítimas de remoción, la revocatoria del mandato y el *impeachment* se oponen radicalmente a la remoción presidencial por golpes de Estado, que constituye una forma de destitución inconstitucional emprendida por fuerzas armadas o cívico-militares y que produce un quiebre democrático. Asimismo, difieren de las caídas de presidentes desatadas tras protestas populares que fuerzan su renuncia.

TABLA 3

Tipos de destitución y/o cese presidencial durante el mandato fijo del presidente

Tipos de destitución y/o cese presidencial	Por vías institucionales	Por vías no institucionales	
	Legítima	Ilegítima	Legítima
Por el poder legislativo (accountability horizontal)	Juicio político Incapacidad		
Por la población (accountability vertical o societal)	Revocatoria del Mandato		Protestas populares
Por las fuerzas armadas		Golpe de Estado	

Fuente: Elaboración propia.

Cabe agregar que la experiencia de mandatos presidenciales interrumpidos en la región, generó una literatura enfocada en las caídas presidenciales (Serrafero 2013), por vías institucionales como la renuncia o no institucionales como los golpes de Estado, que señalaba sus causas o condiciones de ocurrencia. Entre otros motivos se apuntó la corrupción, la movilización ciudadana, las protestas sociales, los escándalos y la falta de apoyo congresional al presidente (Serrafero 1996; Pérez-Liñán 2007).

Serrafero (2013) se detuvo especialmente en distinguir rupturas presidenciales por vías institucionales, de quiebres democráticos por vías no institucionales o anti-constitucionales. En el nuevo escenario del llamado «presidencialismo postransición», el autor resalta el menor peso de las fuerzas armadas en el entramado político. Sostiene que el tándem golpe militar y régimen autoritario (militar o cívico-militar) dejó de ser la fórmula de la ruptura del régimen y su sustitución, a pesar de algunos casos con cierta incidencia. Por el contrario, resalta el crecimiento de la protesta social, las manifestaciones y las acciones populares que significaron movilizaciones terminadas en caída de gobiernos elegidos democráticamente. Según Serrafero, el pueblo en las calles fue la expresión máxima de un problema de gobernabilidad que, en muchas

situaciones, no pudo ser superado por los presidentes. Lo novedoso ahora, subraya, es que si antes del proceso de transición las caídas de los presidentes conllevaban la quiebra de la democracia; en la actualidad, el fracaso y desplazamiento de un mandatario no implica la ruptura del régimen, aunque para algunos autores la recurrencia de episodios de inestabilidad también puede estar señalando problemas del presidencialismo. Lo propio de esta etapa es la diferenciación entre caída presidencial y quiebre democrático.

En cuanto a la relación horizontal entre poderes, la revocatoria presidencial permitiría también destrabar situaciones de ingobernabilidad generadas por una crisis de legitimidad del presidente (por malos manejos de conflictos o por políticas impopulares), en especial bajo gobierno unificado o cuando el presidente goza de un «escudo legislativo» (Pérez-Liñán 2007), donde no es probable la realización de juicio político por el Congreso.

Otra situación de aplicación sería que el presidente perdiera abruptamente popularidad por graves dificultades de llevar adelante su gobierno, habiendo iniciado su mandato sin mayoría legislativa o habiéndola perdido en la mitad de su período tras elecciones no concurrentes. Si bien la alternativa de juicio político es más factible en tales casos, la salida del presidente a manos de la ciudadanía frente a una percepción grave y sostenida de impotencia gubernamental o incapacidad de acción, se torna una vía institucional más directa y aplicable. La revocatoria —máxime la presidencial— abonaría así a la supervivencia del régimen presidencialista y a la estabilidad democrática, al habilitar el cambio institucional de funcionarios electivos antes de culminar su mandato, (que en los parlamentarismos ocurre con el voto de censura, de no confianza o la disolución mutua entre Ejecutivo y Legislativo), con la misma legitimidad popular que la de la elección que los investió en el cargo.

4.2 La revocatoria presidencial en América Latina

Los países latinoamericanos que incorporaron este tipo especial de revocatoria presidencial en sus constituciones y normativas nacionales son Venezuela, Bolivia y Ecuador. Sus diseños institucionales presentan diversos rasgos que si bien habilitan la destitución institucional del presidente vía la votación ciudadana, también la limitan, aunque en diferente grado. Cabe destacar que el mecanismo de sustitución del presidente revocado puede otorgar fuertes in-

centivos (por ejemplo, si prevé el llamado a elecciones) o desincentivos (si es reemplazado por el vice o por el presidente del Congreso) a la utilización de esta herramienta, principalmente en manos de una oposición ansiosa por acceder a la presidencia.

Tanto Venezuela como Bolivia —no así Ecuador— experimentaron un caso de aplicación de este mecanismo para destituir presidentes en ejercicio, aunque paradójica, pero no sorprendentemente, los mandatarios resultaron plebiscitados y reforzados en sus cargos. En Venezuela, se realizó una revocatoria en agosto de 2004 contra el presidente Hugo Chávez en un clima de movilización social y crisis política. Fue en la mitad de su segundo mandato e involucró un acuerdo entre oficialismo y oposición —apoyado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— para alcanzar una salida a la crisis por vías institucionales (Leiras 2013: 11).

Sectores opositores —agrupados en la Coordinadora Democrática—, acompañados por medios de comunicación y algunas empresas privadas, promovieron el proceso de recolección de firmas para la solicitud. En cuatro días reunieron 3.6 millones de adhesiones, de las cuales 2.4 millones (el mínimo necesario) fueron validadas aunque en un clima de desconfianza y enfrentamiento. El resultado de la consulta, celebrada con alta concurrencia (70%) a pesar de la no obligatoriedad del voto, fue el rechazo a la destitución (59.06% versus 40.64%), por lo que el presidente Chávez resultó ratificado en el cargo, aunque entre fuertes acusaciones de fraude. Luego del referéndum se aquietaron los disturbios y, contradictoriamente con el fin del mecanismo (revocar mandatos), el presidente salió fortalecido y el frente opositor desarmado.

En Bolivia, el 10 de agosto de 2008, se llevó a cabo un referéndum revocador para decidir sobre la continuidad del presidente Evo Morales, el vicepresidente Álvaro García Linera y de ocho (8) de los nueve (9) prefectos departamentales. Al igual que Chávez, Morales fue ratificado en el cargo, esta vez con el 67,43% de los votos a favor (para ser revocado, las voluntades en contra debían superar el 57,3% con el que había sido elegido). Los seis (6) prefectos oficialistas mantuvieron sus puestos, mientras que los dos (2) opositores resultaron revocados, siendo menores los porcentajes requeridos, al igual que los sufragios que los convirtieron en ganadores: del 37,99% al 48,03%. Con un voto obligatorio, la

TABLA 4
Diseño institucional de la revocatoria presidencial en Bolivia, Ecuador y Venezuela

Países con revocatoria presidencial	Periodo aplicable	Firmas para la solicitud (plazo de recolección)	Votos para la revocación	Concurrencia electoral	Efecto	Sustitución	Cantidad por mandato
Bolivia	Transcurrida la mitad del periodo. Excluido el último año.	25% del padrón nacional (incluyendo el 20% del de cada departamento). (90 días)	Más a favor de revocar que en contra. Superior al número absoluto y relativo de los votos que lo eligieron en una (1) vuelta o mayoría absoluta si fue en segunda vuelta.	50% más 1 del padrón de la circunscripción.	Efecto vinculante. Cesa de inmediato en sus funciones.	Asume su vice, quien convoca de forma inmediata a elecciones en quince (15) días para completar el mandato.	Hasta un (1) proceso de revocatoria por mandato.
Ecuador	Cumplido el primer año y antes del último.	15% del padrón. (no indica)	Mayoría absoluta de los sufragantes.	No indica.	Efecto obligatorio, inmediato cumplimiento. Cese en el cargo y reemplazo.	Reemplazo por el vice hasta completar el mandato. En ausencia definitiva de ambos asume temporalmente el presidente de la Asamblea Nacional y convoca elecciones en dos (2) días para completar mandato. Restando un año, completa el mandato.	Hasta un (1) proceso de revocatoria por mandato.
Venezuela	Transcurrida la mitad del periodo de seis (6) años.	No menor al 20% de los electores inscritos en la circunscripción. (4 días)	Más a favor de revocar que en contra. Número igual o mayor que los que eligieron al funcionario.	Mínimo de electores igual o superior al 25% de los inscriptos. Sufragio general no obligatorio.	Efecto vinculante. Se procede de inmediato a cubrir la falta por elecciones o por vice.	En primeros cuatro (4) años: elección en 30 días para completar mandato. Mientras ejerce el vicepresidente ejecutivo. En últimos dos (2) años: Asume el vice para completar el periodo.	Hasta un (1) proceso de revocatoria por mandato.

participación fue elevada: 83,33%. Al igual que en Venezuela, y en contra del espíritu del mecanismo, los resultados se evidenciaron favorables al oficialismo.

CONCLUSIONES

La revocatoria del mandato es un mecanismo que, desde su incorporación en constituciones y legislaciones latinoamericanas mayormente desde la década de 1990, constituye, por un lado, una instancia de participación ciudadana directa que, junto con otros mecanismos, se orientó a complementar las instituciones representativas clásicas en situación de descrédito y crisis. Algunos países la adoptaron de forma limitada (como Argentina, donde solo se la contempla en algunas provincias y municipios y únicamente a través de normativa subnacional), otros (Venezuela, Bolivia y Ecuador) apostaron más profundamente a esta reforma, extendiendo su alcance a las autoridades electivas de todos los ámbitos de gobierno, incluido el presidente, y siendo expresamente mencionada en las constituciones nacionales.

Por otro lado, el efecto de destituir —vía voto popular— a las autoridades electas, podría implicar una importante modificación del funcionamiento de la democracia representativa, y, dentro de esta, del sistema presidencialista. La primera, gobernada por representantes electos que gozan de la confianza de sus votantes para tomar las decisiones necesarias, no quedando sujetos a mandato imperativo sino solo a la evaluación del electorado al final del plazo, se vio transformada por un instrumento que estimula el monitoreo constante de los ciudadanos hacia sus mandatarios. Estos pueden ser relevados en cualquier momento por «incumplimiento de los planes de gobierno» o ante «insatisfacción ciudadana», debilitada la fe en sus capacidades de gestión, eliminado el «cheque en blanco» y con una nueva certidumbre ciudadana respecto de la necesaria supervisión permanente de sus desempeños.

El segundo, el sistema presidencial, calificado de menos proclive que el parlamentarismo a sostener gobiernos democráticos debido, entre otras razones, a la rigidez de los mandatos electivos fijos (especialmente el presidencial), a la legitimidad popular tanto del ejecutivo como del legislativo y al tender a resultados electorales de ganador único en el ejecutivo nacional —salvo en caso de coaliciones— que alienta a una oposición radical y no cooperadora, se ve en parte suavizada con la incorporación del tipo especial de revocatoria

presidencial, que lo modifica en sus bases. Ello es así porque otorga directamente a la población la facultad de interrumpir, a través de procedimientos institucionales, el mandato de la máxima autoridad de gobierno, recuperar el poder soberano delegado y celebrar una nueva elección para depositarlo en otras manos, al modo de la apelación lockeana «a los cielos».

En el subcontinente, los diseños institucionales variaron en su grado de permisividad de la destitución. Algunos se inclinaron hacia un efectivo ejercicio del control ciudadano y otros a preservar el resultado de la elección de investidura. El tipo y ámbito de los cargos susceptibles de revocación, el plazo del mandato a partir del cual y hasta cuándo puede iniciarse una revocatoria, el número de avales exigidos para la iniciativa popular previa, el tiempo otorgado para la recolección de firmas, el piso de votos afirmativos requeridos para aprobar el referéndum revocador, la concurrencia electoral solicitada para la validez de la consulta, las personas habilitadas a votar y la cantidad de veces que puede convocarse una revocatoria para un mandato, son diversos factores cuya definición puede facilitar o dificultar (incluso casi imposibilitar) la separación de un funcionario en forma directa por la población.

Dejando de lado la tendencia creciente en el plano normativo, los casos de aplicación de la forma especial de revocatoria presidencial han sido, hasta el momento, escasos y aislados debido a su alto costo y repercusión por el cargo en juego: contra Hugo Chávez en Venezuela (2004) y para destituir a Evo Morales en Bolivia (2008). En términos subnacionales y locales, los casos de aplicación (o intentos) son más numerosos y frecuentes por el menor rango de los puestos en cuestión, como se constata en Perú, Bolivia, Colombia y Venezuela.

En síntesis, siendo un mecanismo en proceso de difusión y expansión en el continente, mantiene buenas perspectivas de uso debido a la importancia de sus efectos tanto para la estabilidad del sistema democrático representativo como para el sostenimiento de los sistemas presidenciales. No obstante, aún subsiste desconfianza respecto de los diversos diseños institucionales, los que, según se observa, suelen favorecer la permanencia de los mandatarios al estipular requisitos muy elevados para la revocación. Por otro lado, son igualmente temidos ante la posibilidad de ser usados por la oposición con fines político estratégicos y a modo de «venganza» tras elecciones adversas. Por último, algunos mandatarios la utilizaron, en forma contraria a su fin original, para

reforzar sus mandatos frente a otros procesos destituyentes como el juicio político o en escenarios de polarización y oposición social y política. Aspectos que se irán dilucidando en el tiempo y con la práctica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAL MEDINA, Juan

2010 *Manual de ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.

ABAL MEDINA, Juan et al.

2007 «Controlando a los representantes: una revisión teórica y conceptual de la accountability vertical». En Abal Medina, Juan (comp.), *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Buenos Aires: Prometeo.

ARAGÓN, Manuel & LÓPEZ, José Luis

2000 «Plebiscito». En *Diccionario electoral* (Tomo II). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

GARCÍA LEMA, Alberto

1994 *La reforma por dentro. La difícil construcción del consenso constitucional*. Buenos Aires: Planeta.

BUSTAMANTE, Aminta

2012 «Revocatoria de mandato, una norma difícil de aplicar». En *Panamá América* (2 de abril), *Panamá*. Disponible en: <<http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1170305>> (última consulta: 23/08/13).

CAVAROZZI, Marcelo & ABAL MEDINA, Juan (comps.)

2002 *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

HOCHSTETLER, Kathryn

2008 «Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur». En *América Latina Hoy*, n.º 49, pp. 51-72.

JIMÉNEZ MARTÍN, Carolina

2006 «Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa». En *Análisis Político*, n.º 58.

LEIRAS, Santiago

- 2013 *La presidencia de Hugo Chávez Frías (1999-2012): la dinámica de cambio en un régimen en cambio.* Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP y la UNER, Paraná, Argentina, 17 al 20 de julio.

LINZ, Juan José

- 1990a «Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?» En GODOY, Oscar (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria.* Santiago: Editorial Universidad Católica de Chile.
- 1990b «The Perils of Presidentialism». En *Journal of Democracy*, t. I, pp. 51-69.
- 1994 «Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?» En LINZ, Juan & VALENZUELA, Arturo, *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1, The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.

LIJPHART, Arend

- 1984 *Las democracias contemporáneas.* Barcelona: Ariel.

LISSIDINI, Alicia

- 2007a *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios.* Documento de Trabajo N.º 27. Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, UNSAM, noviembre.
- 2007b *Democracia Directa en América Latina: entre la Participación y la Delegación.* Documento de Trabajo N.º 17. Buenos Aires: Escuela de Política y Gobierno, UNSAM, marzo, pp. 1-45.
- 2008 «Democracia Directa en Latinoamérica: entre la Delegación y la Participación». En PACHANO, Simón (comp.) *Temas actuales y tendencias en la ciencia política.* Quito: FLACSO.

MAINWARING, Scott & Mathew Shugart

- 1997 *Presidentialism and Democracy in Latin America.* Cambridge: University Press.

MARSTEINTREDET, Leiv

- 2008 «Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina». En *América Latina Hoy*, n.º 49, pp. 31-50.

MARSTEINTREDET, Leiv & BERNTZEN, Einar

2008 «Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions». En *Comparative Politics*, vol. 41, n.º 1, pp. 83-101.

MEJÍA ACOSTA, Andrés & POLGA-HECIMOVICH, John

2011 «Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales de Ecuador». En *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, CELAEP, vol. 4, pp. 49-73.

MONROY GÓMEZ, Fernando

2006 «La revocatoria del mandato presidencial como mecanismo de participación ciudadana». Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, monografía de grado.

NINO, Carlos

1997 *La constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

O'DONNELL, Guillermo

1998 «*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política». En *Ágora, cuaderno de estudios políticos*, n.º 8, Buenos Aires, pp. 5-34.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal

2007 *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

2009 *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

PERUZZOTTI, Enrique & Catalina SMULOVITZ (eds.)

2002 *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

POMPER, Gerald

1987 «Voz 'Revocación'». En BOGDANOR, Vernón (editor), *Enciclopedia de Instituciones Políticas*. Madrid: Alianza Editorial.

RNEC - REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

2013 «Ya se pueden solicitar revocatorias de mandato». En *Nuestra huella* (1 de enero), Bogotá, Colombia. Disponible en: <<http://www.registraduria.gov.co/1-de-enero-de-2013-No-71.html#03>> (última consulta: 23/08/13).

SCHNEIDER, Cecilia & Yanina Welp

- 2011 «¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur». En *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 40, mayo, FLACSO, Quito, Ecuador, pp. 21-39.

SERRAFERO, Mario

- 1996 «El *Impeachment* en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela». En *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.º 92, abril-junio, pp. 137-162.
- 1998 «*Presidencialismo y parlamentarismo*: un debate abierto». En la *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, vol. 60, n.º 2, pp. 165-186.
- 2013 «Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿un fenómeno nuevo?», en prensa.

Smulovitz, Catalina

- 2001 «Judicialización y Accountability Social en Argentina», trabajo presentado en el XXII International Conference of the Latin American Studies Association, Washington D. C., p. 19. Disponible en:
 <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>>
 (última consulta: 23/08/13).

S/NA

- 2013 «Revocatoria de mandato a debate». En *El tiempo* (16 de abril), Cuenca, Ecuador. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/119784-revocatoria-de-mandato-a-debate/>> (última consulta: 23/08/13).

S/NB

- 2013 «Revocatoria de mandato, un mecanismo cuestionado». En *Agencia de Noticias UN* (23 de abril), Bogotá, Colombia.

TABOADA, Julieta

- 2005 «Democracia Semidirecta en América Latina». En *Observatorio Electoral Latinoamericano*, Serie Documentos de Trabajo, julio, p. 7. Disponible en: <<http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/>> (última consulta: 23/08/13).

VALENZUELA, Arturo

2004 «Latin American Presidencies Interrupted». En *Journal of Democracy*, vol. 15, pp. 5-19.

Welp, Yanina & Uwe Serdült

2010 *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*. Seminario Internacional sobre Democracia Directa y Derechos de Participación Política, Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, Ecuador.

Zovatto, Daniel

2008 «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007», en LISSIDINI, Alicia et al., *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.

[Sobre la autora]

MARÍA LAURA EBERHARDT

Argentina. Doctora en Ciencia Política (UNSAM), magíster en Ciencia Política y Sociología (FLACSO) y licenciada en Ciencia Política (UBA). Posdoctoranda de la Facultad de Derecho (UBA), profesora titular de Sociología (UNAJ), profesora adjunta de Ciencia Política (UBA) y profesora adjunta de Taller de Tesis (UNLM). Directora de proyecto de investigación Ubacyt (UBA), directora de Proyecto de Redes Universitarias (UNAJ) e investigadora formada de proyecto de investigación Proince (UNLM). Fue becaria doctoral, postdoctoral y de estadias posdoctorales en el exterior (CONICET) y de la Fundación Carolina 2013. Expuso en congresos internacionales (LASA, ALACIP, CLAD, entre otros). Es autora de capítulos y artículos en revistas académicas, y de libros como *Manual de Sociología* (UNAJ, 2012) y *Siga participando* (Prometeo, en prensa).

¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada*

YANINA WELP

<yanina.welp@zda.uzh.ch>

Centre for Research on Direct Democracy

Universidad de Zúrich

[Resumen] El artículo propone y analiza cuatro hipótesis que podrían explicar por qué Perú se ha convertido en el país en que con mayor intensidad se activa la revocatoria del mandato subnacional en el mundo. Estas hipótesis refieren a cuatro aspectos: (a) la *cultura política*, incluyendo aquí las percepciones, actitudes y hábitos en la forma en que la ciudadanía considera el desempeño de su gobierno y se relaciona con él; (b) el *diseño institucional* o la influencia de la mayor o menor facilidad para activar el mecanismo, (c) los *incentivos* no previstos pero condicionados o creados por el diseño institucional, que en determinados contextos podrían estimular a organizaciones políticas a promover estos procesos, y (d) las *garantías institucionales* ofrecidas para iniciar y concretar revocatorias. Estas hipótesis se analizan comparando los países andinos.

[Palabras clave] Elecciones, democracia directa, representación, revocatoria del mandato, gobernabilidad.

[Title] Why Peru? A comparative approach to the recall referendum

[Abstract] This article proposes and discusses four hypotheses that could explain why Peru has become the most intensive user of recall referendums at the local level in the world. These hypotheses are related to: (a) the *political culture*, including perceptions, attitudes and habits in the way the public assesses the performance of its government, (b) the *institutional design* or the influence of the greater or less easy to activate the mechanism, (c) the *unanticipated incentives* conditioned or created by a particular institutional design, which in certain contexts could encourage political organizations to promote these processes, and (d) the *institutional* guarantees offered to initiate and achieve a recall referendum. These hypotheses were analyzed by comparing the Andean countries.

[Keywords] Elections, Direct Democracy, Representation, Recall referendum, Governability.

WELP, Yanina. «¿Por qué Perú? Análisis de la revocatoria del mandato en perspectiva comparada». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, vol. 12, n.º 13, pp. 53-77.

[Recibido] 01/10/13 & [Aceptado] 11/11/13

* Este trabajo amplía una ponencia presentada en el seminario «La Revocatoria en Debate», organizado por el Jurado Nacional de Elecciones en Lima, el 27 y 28 de agosto de 2013. Agradezco a Fernando Tuesta Soldevilla y a Franklin Ramírez por sus valiosos comentarios.

INTRODUCCIÓN

El referéndum de revocatoria del mandato es un mecanismo de democracia directa que se activa «desde abajo», mediante la recolección de firmas y el cumplimiento de otros requisitos que pueden incluir plazos habilitados para la consulta y/o la justificación de motivos (SERDÜLT & WELP 2012). Aunque forma parte de la oleada de innovaciones democráticas que han colocado a América del Sur en un lugar destacado en la promoción de la democracia participativa, la revocatoria no es una creación regional. Por el contrario, mientras el mecanismo fue introducido originalmente en Suiza —regulado a escala cantonal y local desde el siglo XIX—¹ y en Estados Unidos —regulado en ámbito subnacional, por primera vez en 1903—, sus provisiones legales se han ido introduciendo en muy variados contextos como Japón (1947),² Filipinas (1978)³ o Polonia (1990),⁴ mientras que recientemente se ha presentado una propuesta de ley en el Reino Unido (2010).⁵ Sin embargo, es en las américas, en América del Sur o, con más precisión aún en los países andinos, donde han tenido lugar los procesos de consultas de revocatoria que en las últimas décadas han llamado la atención de analistas, políticos y ciudadanos, produciendo los debates más acalorados.

Estos fueron los referendos revocatorios del presidente venezolano Hugo Chávez en 2004 y de Evo Morales y ocho prefectos en Bolivia en el año 2008 (KORNBLITH 2005; UGGLA 2008 y SALAZAR 2009). Aunque este último no fue una revocatoria popular sino que fue un referendo convocado por decreto, estimuló la discusión sobre las bondades y perjuicios de la revocatoria del mandato y poco tiempo después fue incorporada al marco jurídico boliviano con la constitución de 2009. En términos de importancia en la agenda mediática y política, han seguido tiempo después el proceso activado en Lima en marzo

¹ Por detalles de ambos casos, véase QVARDRUP (2014, en prensa) y SERDÜLT (2014, en prensa).

² La constitución japonesa de posguerra introdujo numerosos cambios, muchos de ellos influenciados por el modelo norteamericano, como la revocatoria del mandato de autoridades locales.

³ El Decreto Presidencial N.º 1577 de 1978 lo incluye para autoridades locales.

⁴ Recientemente se ha observado la creciente activación de referendos revocatorios a escala local que podría seguir patrones semejantes a los registrados en Sudamérica (PIASECKI 2011)

⁵ En este caso, la propuesta refiere a miembros del parlamento. Sigue pendiente de tratamiento. Véase Coleman & Johnston (2013)

de 2013,⁶ y el que se encuentra en marcha en Bogotá,⁷ pero también intensas discusiones de las leyes que reglamentan la revocatoria y hasta un intento de introducir, mediante una iniciativa legislativa, la revocatoria de congresistas en Colombia.⁸

Lo dicho sugiere que se observa una tendencia favorable a la introducción de la revocatoria del mandato en los países andinos.⁹ Pero incluso en este marco, Perú se lleva el premio: es el campeón mundial de las revocatorias y las cifras de este dudoso triunfo son apabullantes.

TABLA 1

Año de introducción y revocatorias del mandato en países andinos

País	Año de introducción	N.º de autoridades sometidas a revocatoria	Autoridades Revocadas
Bolivia	2009	0	0
Colombia	1991	33	0
Ecuador	1998	78	21
Perú	1993	5.303	1.737
Venezuela	1999	10	5

Fuente: datos tomados de los organismos electorales correspondientes para el período que va del momento en que la revocatoria es introducida legalmente hasta agosto de 2013.

Elaboración propia.

La tabla 1 muestra que pese a que en Colombia la revocatoria fue introducida en la constitución de 1991, desde que se reguló el mecanismo con la ley N.º 134 de 1994 hasta el año 2012, apenas treinta y tres (33) iniciativas terminaron en referendo y ninguna prosperó por no alcanzar el umbral de participación requerido (WELP & SERDÜLT 2012). Ecuador es el segundo caso, después de Perú, en número de consultas efectuadas, pero consigue el segundo puesto sudamericano con apenas setenta y ocho (78) consultas. Si considerásemos los

⁶ Véase el trabajo de Vásquez Oruna (2014, en prensa).

⁷ Un estudio de la revocatoria en Colombia que incluye los primeros pasos de este proceso (en marcha al momento de escribir este artículo, en agosto de 2013) puede consultarse en Franco Cuervo (2014, en prensa).

⁸ «El senador Camilo Romero pretende recolectar dos millones de firmas para convocar referendo», *Eltiempo.com*, 13 de febrero de 2013. La iniciativa fracasó por no obtener el número de firmas requerido («Fracasó el referendo para revocatoria del Congreso», *LaPatria.com*, 11 de julio de 2013).

⁹ Por el contrario, se observa que la revocatoria del mandato es uno de los mecanismos menos extendidos en otras democracias. En particular en Europa occidental, donde apenas Suiza incluye el mecanismo y prácticamente no lo ha utilizado (WELP & SERDÜLT 2014, en prensa).

intentos, la cifra se incrementaría considerablemente (Ramírez 2012), pero aun así no llega al millar, mientras el número de intentos en Perú también se incrementa en forma considerable en relación con las consultas que llegaron a las urnas (ONPE 2012).

Fuera del ámbito andino, el único país con cifras comparables a las observadas en Perú sería Estados Unidos. Allí, en más de cien años activando la revocatoria a escala subnacional —en estados y municipios— se han registrado unas cuatro mil convocatorias (QVARDRUP 2014, en prensa). Pero Perú ha superado las cinco mil autoridades sometidas a consultas en menos de dos décadas, en tan solo dieciséis años. Este trabajo se propone explorar las causas de este hecho.

A continuación, se analiza el contexto en que las provisiones legales se han introducido para activar la revocatoria del mandato, considerando que conocer el marco en que los representantes incorporaron un mecanismo que por definición se les puede volver en contra, puede aportar pistas para comprender las prácticas. Luego se proponen unas hipótesis para explorar las razones de su mayor o menor uso. Seguidamente se analizan las hipótesis comparando la experiencia de los países andinos y, por último, se plantean algunas reflexiones referidas a las consecuencias de dicha activación.

1. REGULACIÓN Y PRÁCTICAS: HIPÓTESIS EXPLORATORIAS

Tres son los antecedentes americanos de la revocatoria del mandato: Estados Unidos, Argentina y Cuba. De hecho, la moderna revocatoria del mandato fue incorporada tempranamente en la normativa subnacional en Estados Unidos. Dicho cambio normativo¹⁰ fue el resultado de la presión de movimientos ciudadanos —en particular, del movimiento progresista—, que combatían la corrupción imperante y buscaban tener garantías para apartar del poder a gobernantes que actuaran indebidamente (SPIVAK 2004, CRONIN 1989). Los Ángeles fue la primera ciudad en introducir la revocatoria en 1903. Hacia 1911 ya eran veinticinco (25) los municipios que también lo hacían y en la actualidad podrían ser treinta y seis (36) los estados en que se ha regulado la revocatoria a escala local. Michigan y Oregón fueron los primeros en introducirlo en el ámbito estadual en 1908; mientras que en la actualidad existe en diecinueve (19) estados.¹¹

¹⁰ La revocatoria había sido discutida y finalmente rechazada durante la convención de Filadelfia, en 1877 (SPIVAK 2004).

¹¹ Véase National Conference of State Legislatures, disponible en <<http://www.ncsl.org/legislatures-elections/elections/recall-of-state-officials.aspx>> (última consulta: septiembre de 2013),

En las primeras provincias argentinas en que se introdujo (Córdoba 1923 y Entre Ríos 1933) se buscaba combinar los principios representativos con un mayor control ciudadano de la gestión local. Aunque la revocatoria del mandato, junto con otros mecanismos de democracia directa, continuó extendiéndose en las provincias durante los años siguientes, fue a partir de la reforma constitucional de 1994 que recibió un fuerte impulso (pese a que los mecanismos introducidos a escala nacional fueron reducidos y no incluyeron la revocatoria). Pocas son las experiencias y sus resultados un tanto desalentadores en tanto muestran el férreo control de las autoridades sobre la institución y los procesos (ARQUES 2013).

Curiosamente, el mecanismo se introdujo en Cuba antes de la revolución (en 1940) y fue recuperado en 1976, como parte del «centralismo democrático» defendido por el régimen, siguiendo los postulados planteados por Carlos Marx y retomados y desarrollados por Vladimir Lenin (LENIN 1980).¹² Pero solo puede activarse contra las autoridades electas directamente, es decir, los delegados municipales, lo que podría explicar que haya caído en desuso (GUZMÁN 2012).

Es a partir de los noventa que se produce un cambio institucional en los países andinos que ubica no solo a la revocatoria sino también a un amplio espectro de mecanismos de democracia directa en un lugar destacado. Todavía hay mucho por estudiar, pero algunos trabajos han comenzado a explicar este cambio en el caso peruano como resultado de la confluencia entre un ideario de izquierda —o de un sector de la izquierda que renueva sus presupuestos ideológicos tras los procesos de transición a la democracia—, que pretendía limitar la representación y ampliar los canales de intervención ciudadana con el proyecto fujimorista de rechazo a los partidos políticos (TUESTA SOLDEVILLA 2014, en prensa). La presión ciudadana para reformar el sistema político promoviendo una democracia participativa es señalada a menudo para el caso venezolano y para el colombiano, en que de muy diversas formas también se observaría el peso de los nuevos movimientos sociales y un sector de la izquierda que apuesta por la democracia participativa (KORNBLITH 2012, LÓPEZ MAYA 2012), o el

¹² Entre las principales características del centralismo democrático destaca el carácter electivo y revocable de todos los órganos de dirección de abajo a arriba, la rendición de cuentas periódica, la subordinación de la minoría a la mayoría (estricta disciplina de partido) y el carácter vinculante de las decisiones tomadas por los órdenes superiores hacia los inferiores.

impulso de líderes que al llegar al poder promovieron la renovación de la democracia y, a la vez, utilizaron estos mecanismos para enfrentar al poder establecido alterando el *statu quo* (MASSÜGER & WELP 2013).

En Ecuador, la primera introducción de la revocatoria y los mecanismos de democracia directa, con la constitución de 1998, fue igualmente una respuesta a la crisis, en aquel momento potenciada por la destitución del presidente Abdalá Bucaram por manifestaciones populares (CASTELLANOS 2014, en prensa) mientras posteriormente, igual que en Bolivia y Venezuela, ha formado parte de un paquete de mecanismos que buscan, al menos en teoría, garantizar a la ciudadanía un mayor control sobre la gestión y definición de los asuntos públicos.

Los argumentos no son concluyentes: ¿por qué los legisladores, con poder para definir las reglas del juego, crearían unas reglas que pueden volverse en su contra? Las preferencias ideológicas no parecen bastar para cerrar esta cuestión, profundamente permeada por el cálculo sobre la propia situación cuando de definir las reglas de reparto y mantenimiento de poder se trata. En el caso peruano, se ha comentado ya la confluencia de un proyecto de renovación democrática con el rechazo a los partidos propio del fujimorismo. Cabe recordar que en la asamblea constituyente los partidos tradicionales no estuvieron representados. Considerando que la revocatoria solo puede activarse en ámbito subnacional, buscado o no, a largo plazo parece haber tenido el efecto de debilitar aún más la gobernabilidad local. Pero las razones y contextos de introducción no explican por qué en algunos casos este mecanismo se ha utilizado con cierta intensidad mientras en otros apenas se han registrado algunas prácticas. Para analizar esta cuestión se proponen a continuación cuatro hipótesis exploratorias, no excluyentes en la medida en que podrían operar conjuntamente.

a) *La cultura política*

La noción de cultura política refiere aquí básicamente tanto a las percepciones acerca de lo que el gobierno hace o debería hacer como a la propia participación ciudadana en los asuntos públicos (THOMPSON et. AL. 1990). En otras palabras, se refiere a las actitudes hacia la política, el sistema político y el papel del individuo en el sistema (ALMOND & VERBA 1963). Siguiendo esta idea, se propone que cuando existan provisiones legales para activar la revocatoria del

mandato, esta será un recurso frecuente en casos de mayor insatisfacción con la democracia, percepción negativa de la gestión pública o el accionar de los representantes o variables del comportamiento político tales como una mayor tendencia a participar. Esta hipótesis podría inscribirse en el análisis de los mecanismos de democracia directa que permiten un mayor control e intervención ciudadana, que se espera que se activen con frecuencia ante la crisis del sistema de representación (DALTON et. AL. 2001).¹³

b) El diseño institucional

Activar un mecanismo de democracia directa «desde abajo» requiere de organización y esfuerzos que no siempre son fáciles de asumir, entre ellos el tiempo, los recursos humanos y los materiales (SERDÜLT & WELP 2012). Cuando un actor o grupo de actores perciba motivos para intentar revocar a una autoridad, unos requisitos más laxos (períodos de recolección de firmas más extensos o porcentajes de firmas más bajos) podrían operar como un incentivo y, viceversa, requisitos más altos (elevados umbrales de firmas o de participación) podrían desalentar la activación. Variables exógenas al diseño, como el tamaño del municipio podrían influir (municipios más pequeños tendrían mayor facilidad para reunir el porcentaje de firmas requerido mientras la dificultad de alcanzar dicho umbral en municipios grandes podría inhibir la práctica).

c) Los incentivos político-partidarios

Estudios sobre los mecanismos de democracia directa activados «desde abajo», muestran que en muchos casos los primeros activadores de estos mecanismos son los partidos políticos, que ven en ellos una forma de instalar temas en la agenda (MOREL 1993), continuar las pujas más allá de las elecciones o los debates legislativos (SERDÜLT & WELP 2012) o incluso ir tomando posiciones de cara a las elecciones venideras (FRANCO CUERVO 2014, en prensa). La insatisfacción de la ciudadanía podría confluir con el interés de organizaciones políticas y/o líderes que ven en la revocatoria un mecanismo para

¹³ La hipótesis tiene en cuenta la experiencia de Estados Unidos, donde se ha observado una creciente activación de revocatorias. Spivak (2004, 2009) explica este hecho como un efecto de la mayor abstención electoral, que conduce a que el número de firmas requerido para activar una revocatoria (definido como porcentaje de los votos emitidos en los comicios en que la autoridad fue electa) y el uso masivo de las redes sociales facilita, abarata y acelera las campañas como nunca antes había ocurrido.

llegar al poder antes del llamado a elecciones ordinarias o regulares, mientras cuentan con recursos organizativos y humanos para activar un proceso con mayor facilidad.

d) Las garantías institucionales

Esta hipótesis sostiene que un funcionamiento independiente del proceso electoral podría tener considerable influencia al analizar por qué algunos países sudamericanos convocan más referendos revocatorios que otros. Por el contrario, en casos en que los organismos electorales están controlados por intereses políticos hay mayores posibilidades de que se establezcan requisitos *ad hoc* para evitarlos, se persiga y hostilice a los revocadores o que ellos mismos se desalienten y opten por otros canales de protesta. Algunos estudios del caso colombiano (JIMÉNEZ 2001, BUSTOS 2002) alimentan esta hipótesis.

Estas cuatro explicaciones posibles no agotan el escenario pero permiten abordar el problema en perspectiva comparada y finalmente extraer algunas conclusiones. Las analizaremos a continuación.

2. CRISIS, DESENCANTO, INEFICIENCIA

Como hemos visto en la tabla 1, a pesar de la introducción de la revocatoria del mandato en distintos países de América del Sur, las prácticas han sido escasas en todos ellos, con la excepción de Perú. Podría suponerse que si la revocatoria del mandato se activa con mayor frecuencia en Perú es porque la insatisfacción con la democracia es mayor, los gobiernos locales peruanos son más ineficientes o al menos así lo percibe la ciudadanía, o que los peruanos son más propensos a participar mediante la activación de mecanismos de democracia directa.

Los datos que se muestran en la tabla 2 colocan a Perú como el país del grupo andino en que la ciudadanía muestra los mayores porcentajes de insatisfacción con la democracia y desconfianza en los partidos políticos, con porcentajes de rechazo superiores a la media. Aun así, Perú podría compararse en 2000 y 2005 con Ecuador —con porcentajes de insatisfacción muy similares y un rechazo a los partidos superior en Ecuador en 2000 y levemente inferior en 2005— ya que ambos países contaban en esa fecha con provisiones legales para activar la revocatoria, pero solo en Perú el mecanismo se había activado. Por su parte, Bolivia exhibe también altos niveles de insatisfacción pero en el período

señalado la revocatoria del mandato no estaba regulada.

Es de destacar también que pese a la mejora del indicador en Perú entre 2005 y 2010 (la insatisfacción baja en 15 puntos) las solicitudes de revocatoria no han disminuido (en 2001 hubo 627 consultas de revocatoria, en 2004 la cifra ascendió a 878 y en 2008 alcanzó las 1.239, continuando la tendencia en los años siguientes). En la misma línea, pese a que en Ecuador la mejora del indicador es notable (la insatisfacción con la democracia cae del 85,6% registrado en 2005 al 49,5% en 2010) es en el año 2010 cuando se registran más de setecientas solicitudes y se producen setenta y ocho (78) revocatorias.

En 2010 algunos países muestran una mejora en la satisfacción con la democracia (Ecuador principalmente, pero también Colombia y Bolivia), mientras la desconfianza en los partidos desciende de forma menos pronunciada, con porcentajes que rondan el ochenta por ciento, con la única excepción de Venezuela.

TABLA 2

Insatisfacción con la democracia y desconfianza en partidos políticos*

País	Insatisfacción con la Democracia (%)			Desconfianza en los partidos políticos (%)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Bolivia	76,8	74,3	66,1	87,8	89,7	82,8
Colombia	70,4	68,4	58,3	82,9	77,6	77,6
Ecuador	76,2	84,0	49,6	92,4	80,6	79,4
Perú	75,0	85,6	70,1	80,2	86,0	86,6
Venezuela	44,3	42,2	49,5	75,9	67,8	56,1
Media (5 países)	68,1	70,5	58,6	83,8	80,4	76,5

* Para insatisfacción se presentan sumadas las respuestas «no muy satisfecho» y «nada satisfecho» y para desconfianza se suman las respuestas «poca confianza» y «ninguna confianza».

Fuente: Latinobarómetro 2000, 2005 y 2010.

Elaboración propia.

La especificidad peruana podría provenir de una percepción más negativa que la del resto de países de la gestión municipal. Sin embargo, la tabla 3 sugiere que tampoco radica en este punto la explicación. Aunque el Latinobarómetro registró esta cuestión solo en 2004 y muchos cambios se han producido desde entonces, considerando que tanto en Ecuador, como en Venezuela, Perú y Co-

lombia existían las provisiones legales para activar la revocatoria del mandato y que solo en Perú el mecanismo se usaba con intensidad, podemos extraer algunas conclusiones.

Lo que resulta de la lectura es que la percepción de la labor municipal cuenta con una valoración más bien negativa en todos los casos. Más de la mitad de la población de todos los países (con la excepción de Ecuador, en que el dato corresponde al 45%) cree que a las municipalidades no les interesa lo que opine la población, que no entregan información acerca de los servicios que proveen y —aquí sin excepciones— que las autoridades y dirigentes son de baja calidad. Se destaca en definitiva la crítica ciudadana a la escasa transparencia y rendimiento de cuentas en que se desarrolla la gestión local.

TABLA 3
Evaluación de las municipalidades* en los países andinos

País	Las municipalidades...			Baja calidad autoridades y dirigentes municipales (%)
	no les interesa lo que uno opine (%)	cumplen con sus promesas (%)	no entregan información acerca de los servicios que ellos proveen (%)	
Bolivia	53,4	19,3	53,8	63,4
Colombia	54,4	19,7	53,2	56,1
Ecuador	45,1	33,6	44,3	50,1
Perú	52,5	19,8	50,9	60,9
Venezuela	53,1	32,4	52,6	60,4
Media	51,6	25,0	50,8	58,1

* Pensando especialmente en las municipalidades, ¿cuán de acuerdo se encuentra ud. Con cada una de las siguientes afirmaciones? (En la tabla se presentan los datos sumados de «de acuerdo» y «muy de acuerdo».)

Fuente: Latinobarómetro 2004.

Elaboración propia.

Al explorar el comportamiento político, consideramos que aunque los datos son limitados en su valor explicativo, analizar las preferencias para actuar políticamente podía dar alguna pista.

TABLA 4
¿Qué es más efectivo para influir en cambiar las cosas?*

Opción	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Votar para elegir a los que defienden mi posición	64,9	52,8	50,5	53,1	84,6
Participar en movimientos de protestas y exigir los cambios directamente	13,8	17,9	22,7	21,7	9,7
No es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que uno haga	17,5	23,1	21,0	18,5	4,6
Ninguna de las anteriores	3,8	6,2	5,8	6,6	1,1

* En porcentaje (%).
Fuente: Latinobarómetro 2009.

Preguntados sobre el método más efectivo «para influir en cambiar las cosas», las respuestas de los peruanos no se diferencian de las observadas en Colombia o Ecuador en cuanto a la valoración del voto, alrededor de un cincuenta por ciento (50%) en los tres casos; o sobre la participación en movimiento de protesta, alrededor de un veinte por ciento (20%) (véase tabla 4). Tampoco se observan diferencias radicales con los otros países andinos en lo que refiere a activar otros mecanismos como por ejemplo, una petición, mostrando datos semejantes a los observados en Colombia o Venezuela (véase tabla 5).

TABLA 5
Acción política: «firmar una petición»*

Opción	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
La ha realizado	13,7	23,1	11,8	18,9	22,4
La podría realizar	29,2	35,7	27,2	35,2	34,7
Nunca la haría	57,1	41,2	61,0	45,9	42,8

* En porcentajes (%).
Fuente: Latinobarómetro 2008.

Aunque los datos observados permiten tan solo una aproximación superficial a la cultura política, sugieren que las causas de la activación intensiva de la revocatoria en Perú no pueden reducirse a un mayor desencanto ciudadano con la democracia o la gestión local o a cuestiones de comportamiento político

sino que se dan en consonancia con otras variables que podrían tener un valor más determinante a la hora de explicar esta situación.¹⁴

3. EL DISEÑO INSTITUCIONAL: LA FACILIDAD PARA ACTIVAR EL MECANISMO

En principio se observan pocas diferencias en lo que refiere a las condiciones para activar la revocatoria del mandato (véase tabla 6). En todos los casos no puede activarse durante el primer año (en Venezuela y Bolivia el plazo se extiende hasta la mitad del mandato) ni durante el último. En cuanto a las motivaciones exigidas para iniciar una revocatoria, ha predominado la idea de que la revocatoria es un derecho político y en tanto tal puede ser ejercido, sin requerir de pruebas. En Colombia funciona de esta manera, aunque también se ha establecido el voto programático.¹⁵ En Venezuela y Perú basta el simple descontento.

TABLA 6
Requisitos para iniciar una revocatoria en países andinos

País	Período en que procede	Causas	Firmas	Tiempo recolección de firmas
Bolivia	Mitad del mandato, antes del último año.	Incumplimiento de programa Insatisfacción.	15/25/30%*	90 días
Colombia	Después del primer año y antes del último.	Incumplimiento de programa (voto programático) Insatisfacción generalizada.	40%	180 días
Ecuador	Después del primer año y antes del último.	Incumplimiento del plan de campaña; inobservancia disposiciones sobre participación ciudadana; incumplimiento de sus funciones y obligaciones.	Depende del tamaño de la circunscripción (varía entre 10 y 25%)	Entre 60 y 180 días
Perú	Después del primer año y antes del último.	Debe estar fundamentada pero no requiere ser probada	25% hasta un máximo de 400.000	Ilimitado
Venezuela	Mitad del mandato, antes del último año.	Descontento, insatisfacción.	20%	3 días

* Según la unidad territorial de que se trate.

Fuente: constituciones y leyes nacionales y datos de los organismos electorales (por detalles ver referencias al final). Actualizado al año 2012.

¹⁴ Una variable que no ha sido considerada en este estudio es la conflictividad social. El número de conflictos sociales ha crecido en Perú en los últimos años, sugiriendo la falta de mecanismos o canales para negociar y resolver conflictos entre intereses. (Debo a Franklin Ramírez esta idea que espero explorar en futuros trabajos)

¹⁵ El art. 1.º de la Ley N.º 131 señala que «se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura». El programa debe ser inscripto ante las autoridades electorales respectivas. Una vez producida la elección, el alcalde propondrá en su correspondiente concejo municipal, en sesión ordinaria, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social presentado a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscripto en su calidad de candidato.

Elaboración propia.

El porcentaje de firmas requerido ubica a Colombia como el caso con mayores umbrales (40%) y a Venezuela como el caso con umbrales menores (20%). Una cuestión notable que distingue a Venezuela del resto de casos es que el iniciador de la revocatoria debe ser una agrupación política con personería. Ello supone una extraña restricción para un mecanismo de participación ciudadana. Mientras en el resto de los casos analizados la iniciativa puede ser registrada también por individuos.

Por último, el tiempo que se habilita para la recolección de firmas muestra dos extremos: período ilimitado en Perú, tres (3) días en Venezuela. Esta característica resulta destacada al observar en detalle la evolución de los otros casos en que buena parte de las iniciativas no prosperan porque no llegan a reunir el número de firmas requeridas en los plazos establecidos por la ley. Regular un período ilimitado permite de alguna manera aprovechar incidentes que ocurren a lo largo de la gestión para incrementar el número de firmas conseguidas hasta llegar al umbral establecido por la ley.

Ecuador es un caso de especial interés ya que muestra la profunda influencia del diseño institucional sobre las prácticas. La legislación introducida en 1997 y modificada en 1998 establecía el treinta por ciento (30%) de firmas para iniciar la revocatoria. En 2008 se bajó al diez por ciento (10%), salvo para la revocatoria presidencial que requiere del quince por ciento (15%). Luego con la reforma de 2011, volvió a subirse para fijar un porcentaje de acuerdo con el tamaño de la circunscripción. También se modificaron los causales, que en 1998 eran incumplimiento de mandato y corrupción con sentencia firme mientras en 2008 no se requería causa justificada, y a partir de 2011 vuelve a regularse en torno a unos motivos delimitados y cuya admisibilidad es juzgada por el Consejo Nacional Electoral. Entre 2008 y 2010, cuando la ley establecía que bastaba el simple descontento, se iniciaron más de setecientos procesos de los que setenta y ocho (78) acabaron en referendo (CNE 2012), tras la modificación no se han producido nuevas consultas (CASTELLANOS 2014, en prensa; RAMÍREZ 2013).

La modificación de las reglas del juego no es una particularidad ecuatoriana sino que también se ha observado en otros casos como Colombia y Perú. En Colombia los umbrales —los más elevados de la región— han tendido a bajarse

para facilitar la activación del mecanismo. La ley N.º 741 De 2002 redujo el umbral de participación requerido del 60 al 55 por ciento de los electores que se registraron para votar al momento de ser elegido el alcalde, y actualmente se discute una nueva propuesta para volver a bajar los requisitos (FRANCO CUERVO 2014, en prensa). En Perú se ha variado la interpretación del requisito para que la revocatoria proceda: el umbral del cincuenta por ciento (50%) de participación fue introducido por la ley N.º 29313 de 2009. En 1997 se interpretó que debía calcularse sobre el total de votos emitidos, en 2001 que debía calcularse sobre el total de electores. Desde 2005, que debe calcularse sobre el total de votos válidos.¹⁶

4. INCENTIVOS NO PREVISTOS

La facilidad para activar un referendo revocatorio podría explicar una parte de la cuestión. A esta se añade cuan posible es que este mecanismo, en caso de producirse, tenga éxito en su objetivo de revocar a la autoridad. El umbral de participación necesario para que el referendo tenga validez varía entre el 25% requerido en Venezuela, y el 40 ó 50 por ciento en Bolivia, Colombia y Perú (no se establece umbral en Ecuador). En cuanto a la mayoría necesaria para que la revocatoria proceda, no se observan profundas diferencias.

Las diferencias sí son pronunciadas en lo que ocurre de revocarse la autoridad. En Ecuador asumen los suplentes; en Venezuela, dependiendo del momento en que ocurre la revocatoria asumen los suplentes o se convoca a elecciones; en Colombia se convoca a elecciones, pero la revocatoria solo procede contra la autoridad ejecutiva, mientras el concejo permanece. En Perú se convoca a elecciones cuando más de un tercio del concejo es revocado. Esto habría abierto la vía, según varios autores, a impulsar revocaciones de la mayoría de los miembros para impulsar el llamado a elecciones. A su vez, de producirse nuevas elecciones, las autoridades electas completarán el período inconcluso de la autoridad revocada, con lo que en aquellos lugares en que las revocatorias procedan habrá tres gobiernos durante un período de cuatro años (el electo, el provisional y el nuevamente electo).

¹⁶ Los efectos de estos cambios han sido analizados por Tuesta Soldevilla (2014).

TABLA 7
Requisitos para que la revocatoria proceda

País	Umbral de participación	Mayoría requerida	Si la autoridad es revocada
Bolivia	50%+1	Mayoría simple y mayor cantidad de votos de aquellos con los que se eligió a la autoridad.	Se convoca a elecciones.
Colombia	40%	Mitad más uno de los votos válidos (desde 2012).	Se convoca a elecciones. Solo rige contra la autoridad ejecutiva.
Ecuador	No se fija.	Mayoría absoluta de los votos válidos emitidos (para el caso del presidente/a mayoría absoluta de los sufragantes).	Asumen los suplentes.
Perú	50%	Mitad más uno de los votos válidos (desde 2005).	Depende del número de revocados asumen los suplentes o se convoca a elecciones.
Venezuela	25%	Mayoría simple.	Depende del momento asumen los suplentes o se convoca a elecciones.

Fuente: constituciones y leyes nacionales y los organismos electorales.
Elaboración propia.

Profundizar en este tema en perspectiva comparada enfrenta profundas limitaciones por varias razones. Una de las principales es que las leyes han sido cambiadas con relativa frecuencia. Como ya se ha mencionado, en Ecuador hubo un período de intensa activación de la revocatoria entre 2008 y 2010, tras lo que la ley fue reformada para incrementar los requisitos, limitando el ejercicio de la revocatoria. Es destacable este punto, ya que en este país se registraron unas setecientas iniciativas en un caso en que el incentivo de convocatoria a elecciones no existe, ya que de revocarse la autoridad asumían los suplentes. En Venezuela solo hubo diez consultas en 2007 y desde entonces no se han registrado más. En Bolivia el mecanismo fue regulado recientemente y solo en octubre de 2012 fue posible iniciar procesos y ninguno prosperó.

Los estudios centrados en el caso peruano, especialmente los de Remy (2005), Tanaka (2012) y Tuesta Soldevilla (2014, en prensa) sugieren que las elecciones son el principal incentivo para activar revocatorias. Es decir, no es la ciudadanía, sino organizaciones políticas, partidos o líderes políticos los principales promotores. También el análisis de Beatriz Franco (2014, en prensa) sobre Colombia alimenta esta hipótesis. Autores como Quintanilla (2012)

discuten estas conclusiones para el caso peruano indicando que al menos en dos estudios realizados hasta el momento solo un tercio de las revocatorias fueron impulsadas por los opositores al alcalde (las conclusiones refieren a muestras, con lo que mantienen abierto el debate) (QUINTANILLA 2012: 110-111). Una reciente investigación de Tuesta Soldevilla ha profundizado sobre este tema considerando la influencia de la crisis del sistema de partidos

En Perú, la crisis del sistema de partidos se vislumbra con mayor intensidad a escala local, donde se observa la proliferación de organizaciones políticas que nacen y mueren con cada elección.¹⁷ Desde la misma Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se califica a la situación de los partidos políticos en el ámbito local de «dramática». Los partidos propiamente dichos no existen, «los actores locales utilizan los membretes partidarios en forma pragmática para obtener recursos y apoyos para las obras locales que legitimen la gestión de sus dirigentes, como primer paso de una carrera política» (ONPE 2006) así, sean o no partidos, los promotores buscan la captura del municipio a través del llamado a nuevas elecciones.¹⁸

Los análisis del caso colombiano, ecuatoriano y peruano muestran también que las revocatorias se producen mayoritariamente en municipios pequeños (WELP & SERDÜLT 2012).¹⁹ En el Perú las municipalidades concentran el interés popular debido a que se constituyen en espacios de participación popular directa y a que los fondos que reciben se han ido incrementado en las últimas décadas, pero a la vez persisten numerosas necesidades básicas insatisfechas (pobreza, falta o deficiente acceso a desagües, agua potable, electricidad, centros de salud, etc.) (REMY 2005; ONPE 2006). Más recursos, más fragmentación política y nuevos canales de participación directa parecen jugar aquí un papel clave.

¹⁷ Remy (2005: 124) señala que las normas han alentado la emergencia de líderes sin partidos en la medida en que se han ido reduciendo los requisitos para presentar una candidatura. Esto ha derivado en el crecimiento del número de agrupaciones que participan en cada elección, que a su vez tampoco derivaría en una mejor oferta ya que no ha disminuido el número de votos en blanco y nulos (el voto es obligatorio).

¹⁸ Avance de la investigación dirigida por TUESTA SOLDEVILLA. Conversaciones con el autor en septiembre de 2013.

¹⁹ Véanse además TUESTA SOLDEVILLA 2014; FRANCO CUERVO 2014; CASTELLANOS 2014, en prensa.

5. LAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES

Al analizar los casos puede observarse que la mayor independencia de los organismos electorales del gobierno y una menor —o ninguna— injerencia de estos, juzgando los motivos para activar una revocatoria, tienen una gran influencia en el número de activaciones registradas. Esto, sumado a características del diseño, explicaría por ejemplo por qué hay tan pocas experiencias en Colombia y no se ha producido ninguna revocatoria (JIMÉNEZ 2001), o por qué ningún intento ha prosperado en Bolivia ni recientemente en Ecuador.

En Colombia la abstención electoral explica que ninguna de las pocas revocatorias efectuadas haya prosperado al no alcanzarse los votos mínimos necesarios para que la elección sea válida. Jiménez sostiene que los altos umbrales exigidos incentiva a los alcaldes —única figura revocable en el gobierno local— a apostar por la desmovilización. Aun así, llama la atención que habiéndose conseguido el respaldo del cuarenta por ciento (40%) de firmas para activar la revocatoria, luego la participación electoral sea tan baja. Las firmas reunidas a menudo superan a los votos efectivos durante el acto electoral. El control del proceso por autoridades locales podría explicar que se produzcan intimidaciones y trabas a la concreción de los mismos.

En Bolivia en un trabajo reciente Verdugo (2013) ha mostrado cómo a las reglamentaciones rígidas se han sumado cláusulas que han conducido también a una situación en la que las iniciativas han sido bloqueadas por las autoridades competentes. Ya se ha mencionado como en Ecuador la última reforma de la revocatoria del mandato ha establecido una mayor injerencia de la autoridad competente juzgando la pertinencia o no de un proceso revocatorio. Otro tanto ha ocurrido con la experiencia venezolana, en que algunos estudios sugieren que los organismos electorales no operan como garantes de la legalidad sino como actores que promueven también sus intereses (KORNBLITH 2012). En el caso peruano esto no ocurre ya que el organismo electoral se limita a seguir un procedimiento a partir de unos requisitos pautados, sin intervenir de otras maneras.

6. REFLEXIONES FINALES

¿Por qué Perú es el país con más procesos revocatorios del mundo? De acuerdo con el análisis presentado en las páginas previas, este hecho podría explicarse por la curiosa confluencia de una creciente desafección y desencanto ciudadano con las instituciones de la democracia representativa; algunas cuestiones del diseño institucional (en particular el periodo ilimitado para la recolección de firmas); organizaciones políticas débiles, deseosas de hacerse con el poder (el incentivo de la convocatoria a elecciones); y las garantías ofrecidas por un marco legal y regulador que funciona.

En la introducción se calificaba de «dudoso triunfo» al que coloca a Perú como campeón mundial en la activación de revocatorias del mandato. La existencia de la revocatoria y de una apropiada regulación podría contribuir a generar canales de emergencia, válvulas de seguridad para preservar el sistema político, pero su utilización intensiva genera más problemas de los que resuelve. La revocatoria podría compararse con la mascarilla de oxígeno de los aviones: es excelente que exista y más importante aún que pueda usarse en caso de emergencia, pero no es una buena noticia que esta emergencia ocurra. Además, sirve para lo que fue creada y no para otra cosa. Alguien que quiera llegar más rápido a destino tendrá que entender que por el bien de todos es razonable esperar en lugar de llamar la atención tironeando de la mascarilla. La metáfora no sirve del todo a la hora de pensar en la práctica concreta porque en este caso sí es posible que el que tiree de la revocatoria llegue más rápido a destino, cosa que a la larga ocurrirá en perjuicio de toda la comunidad y de la misma democracia.

Algunos municipios del Perú ya están padeciendo estas consecuencias, como San Silvestre de Cochán o Curimaná, que han vivido cinco procesos revocatorios desde 1997 hasta la actualidad.²⁰ Es decir, que han vivido en constante campaña electoral por más de una década, sin que la revocatoria parezca haber traído beneficio alguno para la comunidad (TUESTA SOLDEVILLA 2014,

²⁰ Lima es un caso aparte, ya que por sus dimensiones se ha visto particularmente afectada por un diseño institucional deficiente. En marzo de 2013 se realizó un referendo revocatorio en que pese a que la alcaldesa Susana Villarán fue ratificada, la mayoría del concejo fue revocado. La ley establece entonces el llamado a elecciones, pero solo para reemplazar a quienes han sido revocados (que entonces asumirán para completar el mandato original, habiendo cambiado la composición del concejo tres veces en cuatro años). Mientras la ley electoral asegura la mayoría automática al alcalde electo, en una elección para reemplazar legisladores los mismos son electos de forma proporcional, con lo que el ejecutivo perderá su mayoría. Los gastos electorales y problemas de gobernabilidad son otros correlatos.

en prensa). El objetivo de las elecciones es elegir gobernantes sobre la base de sus propuestas de gobierno. La revocatoria es un mecanismo para recordarle al gobernante que se debe a sus obligaciones y que sus actuaciones deben desempeñarse con responsabilidad y eficiencia. Por parte de los dirigentes, activar revocatorias –para alcanzar el poder que no alcanzaron en las elecciones ordinarias– es una irresponsabilidad política con drásticas consecuencias. Por parte de la ciudadanía, puede que sea una buena idea guardarse esta carta en la manga y utilizarla solo cuando hay razones claras y bien fundamentadas para hacerlo.

En definitiva, paradójicamente, la fortaleza de ciertas instituciones básicas para el buen funcionamiento de la democracia representativa (el organismo electoral), en un contexto de baja institucionalización del sistema de partidos, escasa responsabilidad política de las autoridades y mal diseño de las reglas del juego ha promovido la utilización intensiva de un mecanismo que atenta contra la gobernabilidad planteando, en el mediano plazo, un reto a la misma democracia.

El espectro de mecanismos participativos con que cuenta el ciudadano deben ser evaluados para usarlos con mayor eficiencia. Esto no implica –en mi opinión– que se deban establecer mayores requisitos para probar que una autoridad no ha cumplido con su programa, como tampoco parece pertinente sino más bien contradictorio que organismos del estado juzguen la validez de las causas planteadas por ciudadanos, partidos o asociaciones para revocar a una autoridad. Espacios públicos de debate podrían contribuir a incrementar la transparencia, exigir un mayor rendimiento de cuentas y a la vez evitar procesos poco justificados descubriendo a quienes tengan intenciones veladas. A la vez, sería un importante ejercicio de ciudadanía, previo a la activación de una revocatoria.

FUENTES**Constitución de Bolivia de 2009**

Ley del Régimen Electoral N. ° 026 de 2010 (Bolivia)

Constitución de Colombia de 1991

Leyes N. ° 131 de 1994, N. ° 134 de 1994 y N. ° 741 de 2002 (modificatoria de las dos primeras)

Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia

Constitución de Ecuador de 1998**Constitución de Ecuador de 2008**

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas/2010;

Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social / 2009

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de 2011.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Participación Ciudadana que regula la revocatoria del mandato de 2011

Consejo Nacional Electoral de Ecuador

Constitución de Perú 1993

Ley N.° 26300 de 1994 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos y Ley N.° 29313 de 2009.

Oficial Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

Jurado Nacional de Elecciones (JNE)

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999

Resolución N.° 030925-465, Normas para regular los procesos de referendos revocatorios.

Consejo Nacional Electoral de Venezuela

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel & Sidney VERBA

1963 *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations.* Sage publications.

ARQUES, Facundo

2013 «La revocatoria del mandato en Argentina». Ponencia presentada en el seminario «La revocatoria en debate», organizada por el Jurado Nacional de Elecciones. Lima, 27 y 28 de agosto.

BUSTOS, Carlos

2002 «Los mecanismos de participación democrática: ficción o realidad». En *Revista Facultad de Ciencias Económicas: investigación y Reflexión*, n.º 001: 68-77.

CASTELLANOS, Ana Sofía

(2014) «Ecuador: el cambio de las reglas del juego y sus consecuencias». En WELP & SERDÜLT (eds.) *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina.* Ecuador: Instituto de la Democracia, CNE-TCE, en prensa.

COLEMAN, Charley & Neil, JOHNSTON

2013 «Recall Election», House of Commons library. Standard note SN/PC/05089.

CRONIN, Thomas

1989 «The Recall Device», en *Direct Democracy. The Politics of Referendum, Initiative and Recall.* Harvard University Press.

DALTON, Russell J.; BÜRKLIN, Wilhelm and Andrew DRUMMOND

2001 «Public Opinion and Direct Democracy». En *Journal of Democracy*, vol. 12, pp. 141-153.

FRANCO CUERVO, Beatriz

(2014) «Colombia: Instituciones, líderes políticos y abstención electoral (1991-2013)». En WELP & SERDÜLT (eds), *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina.* Ecuador: Instituto de la Democracia, CNE-TCE, en prensa.

GUZMÁN, Yan Teodoro

- 2012 «Excurso normativo de la revocatoria de mandato en Cuba (1976-2012). Deudas pasadas y retos antepresentes». Ponencia presentada en 54 Congreso Internacional de Americanistas (ICA). Viena, 15-20 de julio.

JIMENEZ, William

- 2001 «Revocatoria del mandato: experiencias, dificultades, ajustes necesarios». En *Territorios* n.º 5, Bogotá, enero 2001, pp. 35-48.

KORNBLITH, Miriam

- 2005 «The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy». En *Journal of Democracy* 16, pp.124-37.
- 2012 «Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: definición y puesta en práctica». Ponencia presentada en el «Foro de Democracia Directa AUCIP-Global Forum». Montevideo, 14 al 16 de noviembre.

LENIN, Vladimir

- 1980 *La democracia socialista soviética*. Moscú: Progreso.

LÓPEZ MAYA, Margarita

- 2012 «Venezuela: de la democracia participativa al estado comunal». Ponencia presentada en el «Foro de Democracia Directa AUCIP-Global Forum». Montevideo, 14 al 16 de noviembre.

MASSUGER, Nina y Welp, Yanina

- 2013 «Legality and Legitimacy. Constituent power in Venezuela, Bolivia and Ecuador», in *Constitution-Making and Popular Participation*, Fernando Méndez and Jonathan Wheatley (eds.). UK: Ashgate, 2013.

MOREL, Laurence

- 1993 «Party Attitudes Toward Referendums in Western Europe». En *West European Politics*, 16, n.º 3, pp. 225-244.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES - ONPE

- 2010 *Conflictos electorales en el ámbito local. Estudio de las acciones violentas y elaboración de un mapa nacional*. Lima: Serie Documento de Trabajo N.º 22, ONPE.
- 2012 *Consulta Popular de Revocatoria del Mandato de Autoridades 2012*. Lima: Serie Reporte de Procesos y Consultas, ONPE.

PIASECKI, Andrzej

- 2011 «Twenty years of Polish direct democracy at the local level». En SCHILLER, Theo (Ed.), *Local Direct Democracy in Europe*. Alemania: Springer.

QVARDRUP, Matt

- (2014) «La experiencia estadounidense de 1776 a 2012». En WELP & SERDÜLT (eds.) *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*. Ecuador: Instituto de la Democracia, CNE-TCE, en prensa.

QUINTANILLA, Alfredo

- 2013 «El debate sobre la revocatoria y las reformas de la Ley N.º 26300». En Perú Hoy. *Susurros desde Babel*, n.º 23, Ed. Descó.

RAMÍREZ, Franklin

- 2012 «El despliegue de la democracia directa en el Ecuador post constitucional». Ponencia presentada en el Foro de Democracia Directa AUCIP-Global Forum. Montevideo, 14 al 16 de noviembre.

SALAZAR, Rodrigo

- 2009 «El referéndum en Bolivia». En WELP, Yanina y Uwe SERDÜLT (coords.), *Armas de doble filo*. Buenos Aires: Prometeo.

SERDÜLT, Uwe & Yanina WELP

- 2012 «Direct Democracy Upside Down». En *Taiwan Journal of Democracy*, 8 (1).

SPIVAK, Joshua

- 2004 «California's Recall. Adoption of the 'Grand Bounce' for Elected Officials», *California History*, vol. 81, n.º 2.
- 2009 «A limited recall tool», *Chicago Daily Law Bulletin*, 23 de octubre.

REMY, María Isabel

- 2005 «Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política», en VICH, Víctor, (ed.) *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

TANAKA, Martín

- 2012 «Representación, descentralización y participación ciudadana en el Perú: ¿la mejor combinación?», en Mascareño, Carlos y Montecinos, Egon (coords.), *Democracia Participativa vs. Representación*, Universidad de Los Lagos-CENDES.

THOMPSON, Michael, ELLIS, Richard J. y WILDAVSKY, Aaron
1990 *Cultural Theory*. Boulder (Colorado): Westview Press.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

(2014) «Perú: Entre la participación y la gobernabilidad local». En WELP & SERDÜLT (eds.) *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*. Ecuador: Instituto de la Democracia, CNE-TCE, en prensa.

UGGLA, Fredrik

2008 «Bolivia: referéndums como armas políticas». Ponencia presentada en el II Congreso Internacional sobre Democracia Directa en América Latina. Montevideo 20 y 21 de octubre.

VÁSQUEZ ORUNA, Mirella

(2014) «Cuando los vientos revocadores azotaron Lima», en WELP, Yanina y Uwe SERDÜLT (eds.) *La dosis hace el veneno. La revocatoria del mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*. Ecuador: Instituto de la Democracia, CNE-TCE, en prensa.

VERDUGO SILVA, Julio Teodoro

2013 «La revocatoria en Bolivia». Ponencia presentada en el seminario «La Revocatoria en Debate», organizada por el Jurado Nacional de Elecciones. Lima, 27 y 28 de agosto.

WELP, Yanina & SERDÜLT, Uwe

2011 «¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina». En WELP & WHITEHEAD, *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO.

2012 «Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos». En *Desafíos* 24(2), pp. 169-192.

(2014) *La dosis hace al veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en Suiza, Estados Unidos y América Latina*. Ecuador: Instituto de la Democracia, CNE-TCE, en prensa.

[Sobre la autora]

YANINA WELP

Argentina. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (España). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Es directora regional para América Latina en el Centre for Research on Direct Democracy (C2D), Zentrum für Demokratie Aarau, Universidad de Zúrich y coordinadora de un programa de doctorado en la Universidad de St. Gallen.

La revocación de las autoridades regionales y municipales

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE

<estcbb1@speedy.com.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] La Constitución Política de 1993 introdujo como novedad diversos mecanismos de participación directa de la ciudadanía, entre ellos la revocación de las autoridades que la ley circunscribe a las de ámbito regional y municipal. La fatiga y desilusión provocada por la democracia representativa explica la introducción de estos mecanismos. La revocación de autoridades elegidas es opuesta al mandato representativo y admite el mandato imperativo, por lo que solo se aplica a autoridades de las administraciones regionales y locales. En este estudio se analizan los diversos aspectos que implica la revocación: el ámbito subjetivo, la oportunidad, la iniciativa, la justificación o motivo, la validez y eficacia de la decisión popular, los efectos en el gobierno regional o municipal y los efectos para la autoridad revocada.

[Palabras clave] Participación, democracia, representación, autoridades, revocación.

[Title] Recall of Regional and Local Authorities.

[Abstract] The Constitution of 1993 introduced diverse mechanisms of direct citizen participation, including the revocation of regional and local authorities. The weaknesses of representative democracy explain the introduction of these mechanisms. The recall of elected authorities is opposed to the mandate representative and admits the imperative mandate, so it only applies to regional authorities and local administrations. This article analyzes different aspects involved in the recall: e.g. its subjective scope, timeliness, initiative, justification or reason, validity and enforceability of popular decision, effects at a regional or local government, and also effects on the authority recalled.

[Keywords] Participation, Democracy, Representation, Authorities, Recall.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos. «La revocación de las autoridades regionales y municipales». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, vol. 12, n.º 13, pp. 79-97.

[Recibido] 28/08/13 & [Aceptado] 11/11/2013

* Una versión del presente artículo ha sido publicada en la Revista Jurídica Thomson Reuters, año 0, n.º 0, diciembre 2012.

INTRODUCCIÓN

Una de las principales novedades de la Constitución Política del Perú de 1993 fue la introducción de un repertorio bastante amplio y completo de mecanismos de democracia directa, tales como el referéndum, la iniciativa legislativa, la remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. Este hecho resulta llamativo no solo por la novedad que representa en sí mismo, sino porque este decidido impulso a la participación política de la ciudadanía tuvo lugar en el contexto de un régimen autoritario que precisamente se valió del cambio de constitución para convalidar jurídicamente un modelo antidemocrático de ejercicio del poder.

Es probable que la necesidad de justificar la crítica hacia el tradicional sistema de la democracia representativa y el régimen de partidos en que aquella se sustentaba haya sido lo que llevó a aquel gobierno autoritario a incluir en la nueva constitución —acaso como meros señuelos—, las instituciones de la democracia directa. Ello no significaría, sin embargo, que tuviera un verdadero compromiso con su vigencia y desarrollo. Esto lo demuestra el hecho de que la mayoría parlamentaria oficialista recurrió a un ardid legislativo para impedir que prosperara la primera iniciativa ciudadana de realizar un referéndum que afectara la reelección presidencial.¹ En este trabajo abordaremos el estudio de uno de esos mecanismos de participación como es el derecho de revocación de autoridades regionales y municipales.

1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La facultad ciudadana de revocar a las autoridades es reconocida por el art. 31.º de la Constitución Política de 1993, el cual señala que «los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa

¹ Con el propósito de impedir la realización de un referéndum abrogatorio sobre la denominada Ley de interpretación auténtica que permitía la segunda reelección de Alberto Fujimori en las elecciones previstas para el año 2000, el Congreso dominado por la mayoría oficialista aprobó la Ley N.º 26952 que modificó el art. 16.º de la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (LDPCC), Ley N.º 26300. Así condicionó el referéndum a la previa presentación de una iniciativa legislativa y su rechazo por el Congreso siempre que aquella obtuviera a su favor no menos de dos quintos de votos del número legal de congresistas, cifra superior a la que contaba, entonces, la oposición política que promovía el referéndum. Asimismo, esa ley derogó el inciso c) del art. 39.º de la LDPCC que se refería al referéndum abrogatorio de normas legales, obedeciendo al mismo propósito de impedir la abrogación, vía referéndum, de la Ley de interpretación auténtica. Al restaurarse la democracia, mediante la Ley N.º 27520 se derogó la Ley N.º 26592, con la cual se restauró el texto original de la LDPCC.

legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas [...]». Estos derechos que establecen formas de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos son desarrollados en la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (LDPCC), Ley N.º 26300, publicada el 3 de mayo de 1994.

En armonía con su denominación, la LDPCC distingue dos grupos de derechos: i) los de *participación* de los ciudadanos y ii) los de *control* de los ciudadanos. Entre los primeros enuncia la iniciativa de reforma constitucional y en la formación de las leyes, el referéndum, la iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y municipales, así como otros establecidos por la legislación. En el caso de los segundos enumera la revocatoria de autoridades, la remoción de autoridades, la demanda de rendición de cuentas y otros mecanismos de control establecidos por esta ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.

En el art. 20.º de la LDPCC se precisa cuáles son las autoridades cuyo mandato puede ser revocado por decisión ciudadana. Estas autoridades son los alcaldes y regidores, los presidentes, vicepresidentes y consejeros regionales, y los jueces de paz que provengan de elección popular.

2. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DEMOCRACIA

Una primera cuestión que resulta indispensable considerar es la relativa al contexto en el cual se establecen las instituciones de democracia directa y, en particular, aquella que supone reconocer a la ciudadanía la facultad de revocar el mandato de los representantes y autoridades elegidos por ella misma para el desempeño de las funciones públicas.

Es bastante conocido que el sistema político-constitucional que prevalece en el mundo actual es caracterizado como «democracia representativa». Ello alude al hecho de que el pueblo delega, mediante el sufragio, la potestad de gobernar en un número reducido de representantes. Estos ejercen el poder así conferido y están sujetos a un límite temporal marcado por períodos —o mandatos— de duración determinada. Asimismo, presentan un límite funcional en cuanto están obligados a respetar y cumplir la Constitución y las leyes.²

² En el primer párrafo del art. 45.º de la Constitución Política de 1993 se señala que el poder del Estado emana del pueblo, quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

No obstante encontrarse generalizado el concepto de «democracia representativa», es menos conocido su origen y, menos aún, el hecho de que es el fruto de la unión de dos términos que hace apenas poco más de dos siglos se consideraban opuestos e irreconciliables. Al respecto, Karl Loewenstein afirmaba que:

[...] la invención o descubrimiento de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político de Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica. (LOEWENSTEIN 1976: 60).

Esta idea no resulta de ningún modo exagerada pues la historia demuestra que gracias a esa «técnica» política fue posible reemplazar —mayormente por métodos revolucionarios— el antiguo régimen europeo. Este último que estuvo fundado en el absolutismo monárquico y legitimado por la doctrina del origen divino de los gobernantes. En unos casos las monarquías absolutistas fueron transformadas en monarquías parlamentarias como en el caso de Gran Bretaña o Bélgica. En los demás, la institución monárquica fue abolida para establecer la república como lo hizo Francia. El viejo sistema político fue reemplazado en todas partes por uno nuevo sustentado en la idea y la práctica de la representación de los ciudadanos en el gobierno.

Así nació el régimen que denominamos «democracia representativa», el cual se ha impuesto en todo el mundo actual —o en gran parte de él— no necesariamente como realidad material, pero cuando menos como «modelo» o «ideal» de gobierno a alcanzar exigible a todos los Estados que forman parte de la comunidad internacional. Es decir, a aquellos Estados que se adhieren a los documentos fundamentales y tratados que regulan dicha comunidad, en los cuales no solo subyace sino que se explicita cada vez más el paradigma de la democracia representativa como criterio universal de legitimidad política.

Sin embargo, la expresión «democracia representativa» hubiera causado estupor y desde luego rechazo a los líderes políticos e ideólogos del nuevo sistema basado en la representación ciudadana. Ello porque si bien hoy es frecuente identificar el nacimiento de la democracia con el surgimiento del Estado liberal-burgués subsecuente a la caída del antiguo régimen, la verdad es que los ideólogos y conductores políticos de las revoluciones liberales jamás concibieron semejante idea y, debido a ello, ni siquiera recurrieron a la palabra

«democracia» o a la expresión «Estado democrático» para bautizar el nuevo régimen político nacido de aquellas. La expresión «democracia» servía para evocar de forma exclusiva al sistema político de Atenas y de otras ciudades griegas de la época helénica, el cual estaba basado en la intervención directa del pueblo en la toma de decisiones. Este régimen era considerado sustancialmente diferente del gobierno representativo.

Por ello, Madison, en *El Federalista*, explicaba la diferencia entre *democracia* y *república*. Aquella consistía en que el pueblo, en una democracia, se reúne y ejerce la función gubernativa de manera personal; mientras que, en una república, se reúne y administra por medio de sus agentes y representantes (HAMILTON, MADISON & JAY 2001 [1780]: 53). En la misma obra, Madison abunda en la definición de «república» como

[...] un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquel, durante un período limitado o mientras observen buena conducta (HAMILTON, MADISON & JAY 2001 [1780]: 53).

Por consiguiente, la idea que prevaleció entre los protagonistas intelectuales y materiales del derrumbe de la monarquía absoluta fue la de establecer en reemplazo de esta, un gobierno o régimen «representativo» entendiendo por este no la «democracia», como la habían concebido y practicado los atenienses y otros pueblos de la Hélade, sino uno basado en la elección de representantes, quienes serían los encargados de aprobar las leyes y administrar la sociedad. Esta concepción también la desarrolla Sieyès quien cuando se pregunta qué deben hacer los asociados de un Estado cuando son muy numerosos y se encuentran repartidos en una superficie demasiado extensa, responde así:

Definen lo necesario para velar y proveer a las ocupaciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por tanto de poder, a algunos de entre ellos. Tal es el origen de un gobierno ejercido por procuración (SIEYÈS 1989 [1788]: 142-143).

El planteamiento del liberalismo primigenio, fue, por ello, el de un gobierno representativo o «gobierno por procuración», como lo llamó Sieyès, en el cual el pueblo no toma las decisiones políticas, sino que elige a quienes deben tomarlas. Por ello, Carré de Malberg señala que:

[...] el término «régimen representativo» designa, de una manera que ha llegado a ser hoy tradicional, un sistema constitucional en el que el pueblo se gobierna por medio de sus elegidos, y ello en oposición tanto al régimen del despotismo, en el que el pueblo no tiene ninguna acción sobre sus gobernantes, como el régimen del gobierno directo, en el que los ciudadanos gobiernan por sí mismos. (CARRÉ DE MALBERG 1988: 916).

Debido a esta concepción, el Estado Liberal no reconoció el sufragio como un derecho de los ciudadanos sino como un deber o función de las clases propietarias. Se entendía que a estas les concernía adoptar las decisiones políticas en el Estado porque presentaban mayores intereses que proteger. En otras palabras, dichos intereses podían verse afectados si quienes adoptaban las decisiones políticas carecían de bienes y propiedades que cuidar. Por ello, el «gobierno representativo» o «gobierno por procuración» fue un régimen gobernado por minorías, que —de forma deliberada— excluyó a las mayorías. Este adoptó modalidades de sufragio restringido como el denominado voto «censitario», conforme al cual solo sufragaban los propietarios inscritos en el «censo» que era el registro de los contribuyentes del impuesto sobre la tierra.

Recién a partir de la Revolución Francesa de febrero de 1848, promovida por la alianza entre la pequeña burguesía —marginada del poder por la gran burguesía dominante— y la naciente, pero ya significativa, clase obrera, se conquistará el sufragio como derecho, reconociéndolo a todos los ciudadanos varones. Ello constituyó un gran paso adelante en Francia y tuvo una enorme repercusión al desencadenar un proceso de extensión del sufragio, que alcanzó a los demás países europeos, el continente americano y, finalmente, todo el mundo. El voto de la mujer y la reducción de la edad para votar que permitió ejercer el sufragio a los jóvenes representaron otros hitos importantes de este proceso que permitió pasar de la restringida y excluyente noción del «gobierno representativo», propia del primer liberalismo a la «democracia representativa» que prevalece como régimen político vigente o, cuando menos deseable, en el mundo actual.

Pero después de más de un siglo de existencia, hoy —en realidad, desde hace ya algún tiempo— la «democracia representativa» da muestras de fatiga y por doquier se manifiesta la desilusión de los ciudadanos en su capacidad para escucharlos y atender sus necesidades, es decir, en última instancia, para representarlos cabalmente. De allí que hayan surgido desde un tiempo atrás inicia-

tivas destinadas a inyectar nueva savia al desgastado tronco de la democracia, para que este no se desplome violentamente. Se ha dado paso a proyectos políticos temerarios o improvisados, que de una u otra forma, conducen a la implantación de regímenes autoritarios o totalitarios que, en lugar de corregir las insuficiencias de la democracia representativa, terminan por abolir toda forma de representación y participación ciudadana.

Sin embargo, parece difícil, si no imposible, que la «democracia representativa» pueda ser reemplazada por la «democracia directa». La extensión geográfica, y la densidad poblacional de los Estados, así como la complejidad de los aparatos administrativos de gobierno y de las cuestiones y materias sometidas a la decisión de estos, hacen inviable un sistema basado exclusivamente en la participación directa del pueblo en las tareas del gobierno. De allí que las propuestas de reforma de la democracia representativa —y las ya numerosas iniciativas adoptadas en muchos países— suponen la introducción de mecanismos de «democracia directa» no con el objeto de abolir el carácter representativo de la democracia, sustentado en la elección periódica de legisladores, gobernantes y autoridades locales, sino con el de complementarla y rejuvenecerla, abriendo cauces para que la población pueda expresarse directamente e, incluso, participar en la adopción de ciertas decisiones fundamentales en la vida del Estado, todo lo cual, lejos de destruir el régimen representativo contribuirá a fortalecer su legitimidad.

En este contexto teórico-político debemos situar los mecanismos de participación directa previstos en el art. 31.º de nuestra Constitución y, de forma particular, el de la revocación de autoridades, que supone, como lo veremos a continuación, cuestionar una de las premisas sobre las que se basa la democracia representativa.

3. MANDATO REPRESENTATIVO Y REVOCACIÓN

Como hemos mencionado anteriormente, la democracia representativa reposa en la «delegación» que hace el pueblo a determinados ciudadanos para que, en su nombre, gobiernen y legislen. Los elegidos para dichas funciones tienen, por consiguiente, la condición de «representantes» del pueblo, cualquiera que sea la naturaleza de su función, esto es, ejecutiva o de gobierno (presidente de la República, presidente regional o alcalde) o legislativa (congresistas, consejeros regionales, regidores).

Cabe preguntarse ¿cuál es la naturaleza de esa representación? O, de otra manera ¿cuál es la clase de mandato que el elegido recibe del elector? La figura del mandato o poder, desde luego, no es nueva y tiene su origen en el Derecho Privado pero en el Derecho Constitucional adquiere una connotación bastante diferente. En este, la noción de «mandato representativo», acuñada en los inicios del Estado Liberal, o «gobierno por procuración», se basa en la idea de la separación jurídica entre el representante y sus electores, de modo que aquel una vez elegido puede actuar con total independencia y no está obligado a seguir instrucciones de sus electores ni a rendirles cuentas. Bobbio precisa los alcances de esta noción señalando que:

[...] por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto gana la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente ante sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión (BOBBIO 1986: 37).

Esta concepción del mandato representativo reposa en otra idea clásica del Derecho Constitucional de los primeros tiempos como lo es la de «soberanía nacional», según la cual dicha soberanía pertenece a ese ser ideal, colectivo y abstracto denominado «nación». De este modo los representantes elegidos por los ciudadanos no representan a estos directamente sino a la «nación». La voluntad de la nación es la de sus representantes, los cuales encarnan el «interés general» y, por tanto, no representan el interés particular de sus electores, ni de un sector social o área territorial. Así, se configura como un mandato colectivo, irresponsable e irrevocable. Recogiendo esta noción tradicional —que sigue vigente en las actuales democracias representativas— el art. 93.º de la Constitución señala que los congresistas representan a la nación y no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.

Precisamente, el «mandato imperativo» es una clase de mandato opuesto al «representativo», en la medida que supone la subsistencia de una vinculación jurídica —no solo política— entre el representante y sus electores después de haber sido elegido, es decir, durante el desempeño de su función. De allí que resulte coherente en esta perspectiva, que dicho representante deba ser exponente de los intereses de sus electores y que estos, de encontrarse insatisfechos con aquel —al considerar que no procura de manera adecuada sus intereses— puedan

revocarlo antes de que concluya su período de ejercicio. Existe en esta noción una aproximación a la figura del mandato de derecho privado, caracterizada por la representación de la voluntad del poderdante y la consiguiente facultad de este de revocar al apoderado que no gestiona debidamente sus asuntos.

Sin embargo, esta concepción del mandato no descansa en una concepción privatista³ sino en otra idea-fuerza política vigente en la Revolución Francesa, que es la de «soberanía popular» desarrollada por Rousseau, conocida, también, como la teoría de la «soberanía fraccionada» en cuanto postula que la soberanía está dividida entre todos los ciudadanos, a cada uno de los cuales pertenece una fracción de esta. La «voluntad general» que rige al Estado es la concurrencia de las voluntades individuales de los representantes, los cuales no representan a un ente ideal y abstracto como la «Nación» sino a una realidad concreta: el pueblo, conformado por los ciudadanos, titulares individuales de una parte de la soberanía.

De este modo, es evidente que la figura de la revocación del mandato de los representantes es incompatible con la idea del mandato representativo pero, por el contrario, es coherente con la del «mandato imperativo». Más aún, es una consecuencia lógica de este último pues en la pérdida de confianza de los electores se encuentra la justificación para que estos revoquen el mandato de su representante.

³ La concepción privatista —o de Derecho Privado— subsistió durante las monarquías absolutas como fundamento de la representación de los estamentos en los parlamentos o cortes eventualmente convocadas por los monarcas. Los delegados de los distintos estamentos representaban a estos y se encontraban sometidos al mandato imperativo de quienes los habían elegido pues debían representar los intereses particulares de estos, a quienes debían rendir cuentas y quienes, a su vez, podían revocarlos. Ello en razón de que la tarea principal de tales parlamentos consistía en aprobar los impuestos requeridos por los monarcas para financiar sus raleadas arcas, lo cual repercutía en el patrimonio de los representados. Frente a esta concepción patrimonialista e individualista del mandato, la noción del «mandato representativo» basado en la idea de «soberanía nacional» representó un paso revolucionario en la medida que opuso la soberanía de la nación a la del monarca y depositó en los representantes de la nación el ejercicio de dicha soberanía, lo que significó que estos representaban a aquella y no a sectores o intereses particulares.

4. LA REVOCACIÓN DE AUTORIDADES EN EL PERÚ

Según lo hemos señalado, el art. 31.º de la Constitución Política de 1993 reconoce la de «remoción o revocación de autoridades» como una de las manifestaciones del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. El texto constitucional no precisa a qué autoridades se refiere pero, cuando menos resulta evidente que esa expresión no comprende a los congresistas, por cuanto en el art. 93.º de la Constitución señala que estos no están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación.⁴

Entonces, ¿cuáles son las autoridades sujetas a revocación? La respuesta a este interrogante se encuentra, como antes lo anotamos, en la LDPCC, la cual en el art. 20.º de la Constitución delimita el ámbito subjetivo del derecho de la ciudadanía para «destituir» a las siguientes autoridades: a) alcaldes y regidores, b) presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales. Ello significa que la norma legal circunscribe la facultad ciudadana de revocar el mandato al caso de las autoridades de ámbito subnacional o local, descartando que aquella pueda ser ejercida respecto de las autoridades nacionales, como los congresistas y el presidente de la República. Sigue así nuestra legislación la tendencia prevaleciente en aquellos pocos Estados que han admitido la figura de la revocación de las autoridades.⁵

La razón de esta diferenciación no es difícil de explicar. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional clásico, los congresistas y el presidente de la República, representan a la «nación» y encarnan a los poderes del Estado: legislativo y ejecutivo, respectivamente. En cambio, las autoridades regionales y municipales constituyen «administraciones» en esos ámbitos, dentro del marco de un Estado unitario que se descentraliza para alcanzar mayores niveles de eficiencia y participación de la población en los asuntos de sus localidades. Tales «administraciones» no representan a la «nación» ni tienen el

⁴ Conforme al art. 3.º de la LDPCC, la «revocación» es una figura distinta a la «remoción de autoridades». Esta última es aplicable, de acuerdo con el art. 27.º de la LDPCC, únicamente a autoridades no electas, es decir que son designadas por el gobierno central o regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital. En este caso, según el art. 28.º de la LDPCC, el cese de la autoridad no se produce como resultado de una votación —como en la revocación— sino a solicitud de más del cincuenta por ciento (50%) de los ciudadanos de una jurisdicción electoral o judicial.

⁵ Al respecto, véase IIDH 2000: 1141-1146. No obstante, en el art. 72.º de la Constitución de Venezuela de 1999 se contempla la revocación mediante un referéndum revocatorio de todos los cargos y magistraturas de elección popular.

estatus de poderes del Estado, debiendo considerarse más bien como «sujetos auxiliares del Estado» (BISCARETTI DI RUFFIA 1982).⁶

De esta manera, atendiendo a los criterios antes expuestos podemos concluir que en el caso de las autoridades regionales y municipales, el clásico concepto del «mandato representativo», que desvincula al representante de sus electores, cede su lugar a la noción de «mandato imperativo» la cual al subordinar la actuación de los representantes a los intereses de sus electores, confiere a estos la facultad de cesarlos cuando pierdan la confianza en aquellos. En tal sentido, en nuestro ordenamiento constitucional, el «mandato representativo» es una noción que está reservada para los representantes y autoridades nacionales, pero no para las de ámbito regional y local, sujetas al «mandato imperativo».

5. LA REVOCACIÓN DE LAS AUTORIDADES REGIONALES Y MUNICIPALES

La revocación de las autoridades regionales y municipales plantea diversas cuestiones que analizaremos a continuación. En este acápite, nos referiremos en particular a siete aspectos: (a) el ámbito subjetivo, (b) la oportunidad, (c) la iniciativa, (d) la justificación o motivo, (e) la validez y eficacia de la decisión popular, (f) los efectos en el gobierno regional o municipal y (g) los efectos para la autoridad revocada.

a) *Ámbito subjetivo*

Tratándose del gobierno regional, el ámbito subjetivo de la revocación inicialmente estuvo referido a las «autoridades regionales que provengan de elección popular», conforme al inciso b) del art. 20.º de la LDPCC, lo cual permitía comprender al presidente, vicepresidente y los consejeros regionales. Esta disposición de la LDPCC fue modificada por la Ley de Elecciones Regionales, Ley N.º 27683, cuyo art. 10.º delimitó la posibilidad de revocación del mandato al presidente y vicepresidente regional, omitiendo toda mención a la de los consejeros regionales. No obstante, una posterior reforma del art. 20.º de la LDPCC,

⁶ Así los caracteriza el referido autor: «Los citados entes se presentan simplemente como *sujetos auxiliares del Estado* [...] constituidos por el Estado mismo, por móviles prácticos muy comprensibles de buena administración (basados en la fácil observación de que se podrá más fácilmente proveer a necesidades concretas y a los servicios públicos propios de una zona específica valiéndose de personas del lugar, más expertas y conocedoras de tales problemas particulares y directamente interesadas en su mejor solución» (BISCARETTI DI RUFFIA 1982: 625-626).

realizada por la Ley N.º 29313 estableció, en el inciso b. de aquella que la revocación alcanza a los presidentes regionales, vicepresidentes regionales y consejeros regionales. En tal virtud, los consejeros regionales, quedaron nuevamente comprendidos en el ámbito subjetivo de la revocación. En el caso de los municipios o gobiernos locales, se encuentran dentro del ámbito subjetivo tanto el alcalde como los regidores, conforme al inciso a. del art. 20.º de la LDPCC.

b) Oportunidad

El momento en que puede tener lugar la revocación está sujeto a determinados límites temporales. El primero de ellos consiste en que la consulta para revocar el mandato de las autoridades regionales y municipales solo puede tener lugar una vez durante el mandato de estas. El segundo límite temporal establece que no se puede solicitar ni en el primero ni en el último año del mandato (art. 21.º de la LDPCC). La razón parece obvia: si no ha transcurrido al menos el primer año del mandato, resulta prematuro o aventurado juzgar su labor; y si ya empezó el último año de su período, es decir en vísperas de su terminación y de la siguiente elección, carece de sentido revocar al gobernante saliente, debiendo ser el electorado quien emita su opinión ya sea no reeligiendo a la autoridad cuestionada o, si esta no postula nuevamente, derrotando a su partido o movimiento.

c) Iniciativa

La revocación es un derecho de los ciudadanos y, por consiguiente, la iniciativa para que se convoque una consulta sobre la revocación de la autoridad regional corresponde, exclusivamente, a aquellos. La LDPCC (art. 22.º), establece que la solicitud de revocación debe ser presentada por el veinticinco por ciento (25%) de los electores del ámbito respectivo, con un máximo de 400.000 firmas. Se persigue con ello que la consulta solo proceda cuando exista una fuerte corriente ciudadana favorable a la revocación, descartando que aquella pueda convertirse en una táctica de oposición de minorías derrotadas o resentidas o de grupos que defienden intereses particulares. Con todo, parece que exigir un 25% para sustentar la petición es una cantidad elevada, que restringe el ejercicio de este derecho.

Sin embargo, en una provincia con tan elevada densidad poblacional y, consiguientemente, electoral como la provincia de Lima metropolitana, se presenta el extremo contrario, pues el límite de 400.000 firmas –que solo resulta aplicable a esta municipalidad provincial–, puede considerarse excesivamente bajo, dado que equivale con proximidad a apenas algo más del 7% del electorado.⁷

Por ello quizás lo mejor sea eliminar cualquier límite máximo de firmas, dejando solo un límite mínimo, el cual debe fijarse en un porcentaje menor al actualmente vigente (25%), pero en ningún caso inferior al 20%, el mismo que debe aplicarse uniformemente en todas las circunscripciones, porque ello permite mantener la razonabilidad del criterio: que quienes promueven la iniciativa representen un número significativo de electores, lo que excluye la posibilidad de que minorías aviesas, temerarias o revanchistas, se valgan de este mecanismo.

d) Justificación o motivo

Nada dice la Constitución ni la ley acerca de la necesidad de que los solicitantes de la consulta de revocatoria deban acreditar la existencia de un motivo o razón específica que justifique la revocación de una autoridad regional. El marco legal se limita a indicar que la solicitud de revocatoria «es fundamentada y no requiere ser probada».

A nuestro juicio, estos requisitos no conllevan a que los promotores de la iniciativa tengan que acreditar la existencia de una causa objetiva, como la existencia de un delito o la infracción de la Constitución y las leyes, para que proceda su solicitud. La precisión que hace la LDPCC respecto a que el fundamento alegado no requiere ser probado, descarta que la razón justificante de la revocatoria deba ser la imputación de un delito o una infracción constitucional o legal de la autoridad cuya revocación se pide, pues de existir estos la sanción del funcionario solo procede si los hechos imputados se han probado judicialmente. Por ello, entendemos que el fundamento a que se refiere el art.21.º de la LDPCC debe ser político y no jurídico, es decir, el conjunto de motivos, referidos a la apreciación de la labor de la autoridad que induce a un sector de ciudadanos a buscar su revocación.

⁷ El electorado de la provincia de Lima, incluyendo residentes en el extranjero, que sufragó en la Segunda Elección Presidencial 2011 fue de 5.610.074 (véase la Resolución N.º 0662-2011-JNE publicada en el diario oficial *El Peruano*, 27.07.2011, pp. 447408-447422).

Ello es así porque la revocación es un mecanismo de control político y no jurídico o judicial. Esto es que está referido a la evaluación que realizan los ciudadanos sobre la gestión —mala o buena— de la autoridad y no al hecho de que esta haya incurrido en delitos o infringido normas. Se trata, en este sentido, de una figura parecida al voto de censura a los ministros, que no conlleva necesariamente la imputación de conductas delictivas o de infracciones a la Constitución, sino un juicio de valor, de naturaleza política, que formula el Congreso acerca de su gestión y que supone el retiro o pérdida de confianza en esa autoridad. De forma análoga, la revocación del mandato de las autoridades regionales es la expresión de la pérdida de confianza de la ciudadanía en dichas autoridades. En el marco teórico del «mandato imperativo» que supone que estas deben contar con la confianza de sus electores para permanecer en sus cargos. Desde luego, la pérdida de confianza en el gobernante regional, puede obedecer a criterios completamente subjetivos y hasta arbitrarios o caprichosos. Sin embargo el que ello ocurra puede considerarse como un riesgo calculado de la democracia, en la cual si bien no siempre el pueblo tiene la razón —o el acierto— al elegir o al revocar a una autoridad, es preferible que este pueda equivocarse en alguna oportunidad a que no tenga la posibilidad de ejercer control sobre sus autoridades.

La naturaleza del mecanismo de «control político» de la revocación queda comprobada al advertirse que existe otro mecanismo para privar del cargo a las autoridades regionales o municipales por actos o hechos que supongan la comisión de irregularidades en su gestión. En efecto, las leyes orgánicas de gobiernos regionales, Ley N.º 27867 (art. 30.º) y de municipalidades, Ley N.º 27972, (art. 22.º), contemplan la figura de la «vacancia», para cesar en sus cargos a las autoridades que incumplan sus obligaciones o realicen actos contrarios a la ley. Si bien en esta figura se han subsumido ciertos hechos ajenos a la conducta e, incluso, a la voluntad de dichas autoridades, como el fallecimiento o la incapacidad física y mental permanente, los demás supuestos de vacancia constituyen incumplimientos o conductas contrarias a la ley como el ser condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad, la inasistencia reiterada e injustificada a las sesiones del cuerpo colegiado, dejar de residir o ausentarse de la jurisdicción por un período dilatado —que cada ley cuantifica—, o incurrir en actos de nepotismo (LOM).

En estos supuestos lo que justifica la decisión de vacar a la autoridad es la existencia de causas objetivas, vinculadas a la conducta de esta, los cuales deben ser debidamente demostrados para que la declaración de vacancia del cargo proceda. No se trata, por consiguiente, de un mero «retiro de confianza» del cuerpo colegiado a uno o varios de sus miembros —lo que, en cambio, caracteriza al «control político»— sino de un «control jurídico», sujeto a la existencia, debidamente comprobada, de determinada conducta o acto de la autoridad que implica el incumplimiento de sus obligaciones o la infracción de la ley.

En este sentido, el control de legalidad de los actos de las autoridades regionales o municipales es una competencia del respectivo órgano colegiado de cada gobierno a través de la declaración de vacancia, mientras que el control político es una competencia atribuida al cuerpo electoral mediante la figura de la «revocación».

e) Validez y eficacia de la revocación

Para su validez y eficacia, la revocación está sujeta a determinados requisitos de quórum electoral y mayoría. En el primer caso, la consulta no será válida sino no concurren a votar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de los electores hábiles del padrón electoral. Para que la autoridad sea revocada, la propuesta de revocación debe obtener a favor la mayoría absoluta de los votos válidos, pues la ley se refiere a la mitad más uno de los votos válidos.

Estos requisitos de validez y eficacia fueron introducidos en la reforma del art. 20.º de la LDPCC efectuada por la Ley N.º 28421, pues en el texto original de la mencionada ley no los estableció, razón por la cual podía darse el caso de que una minoría de electores depusieran a una autoridad.⁸

⁸ El texto modificado del art. 23.º de la LDPCC señalaba además que de no reunirse tales requisitos en la consulta popular, la autoridad cuya revocatoria se solicitaba se mantendría en el cargo, sin posibilidad de que se admita nueva petición hasta después de dos años de realizada la consulta. Esta disposición fue eliminada por la nueva reforma del mismo precepto efectuada por la Ley N.º 29313. Es interesante el criterio de la constitución venezolana que condiciona la eficacia de la revocación del mandato de una autoridad a que un número igual o superior de ciudadanos que la eligieron, voten a favor de la revocación.

f) Efectos sobre el gobierno regional y local

La revocación de las autoridades regionales y municipales origina un proceso de sucesión en el respectivo gobierno regional o local. De esta manera, si es revocado el presidente regional lo sustituye el vicepresidente; si este último es revocado de su cargo será asumido por uno de los consejeros regionales hábiles integrante de la misma lista de candidatos a que pertenece el vicepresidente revocado, elegido con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los consejeros (LDPCC, art. 24.º, inciso b). Una regla similar se aplica en caso que el presidente y el vicepresidente sean revocados conjuntamente, por lo que los consejeros regionales elegidos en la forma indicada asumirán las funciones de las autoridades revocadas. El consejero regional revocado es reemplazado por el accesitario correspondiente.

En el caso del gobierno local, el alcalde revocado será reemplazado por el primer regidor hábil que sigue en la lista electoral a la que pertenece aquel (LDPCC, art. 24.º, inciso e) y si el revocado es un regidor, este es reemplazado por su suplente de la misma lista electoral (LDPCC, art. 24.º, inciso f).

En cualquiera de estos casos, la autoridad reemplazante se limita a completar el mandato del revocado, pues la revocatoria y sucesión de este no da inicio a un nuevo mandato.

Una situación singular, regulada por el art. 25.º de la LDPCC, es aquella en la que un número de miembros del consejo regional o del concejo municipal, superior a un tercio de estos es simultáneamente revocado. En este caso se deja de lado la regla atinente a su reemplazo por el accesitario o suplente y se establece que aquel tenga lugar mediante nuevas elecciones. No obstante, tampoco en este caso los nuevos consejeros o regidores elegidos inician un nuevo mandato, debiendo limitarse a completar el de los revocados.

Parece oportuno discutir si esta fórmula resulta la más adecuada habida cuenta que, como se acaba de señalar, a los consejeros o regidores elegidos en comicios complementarios, solo les corresponde completar el mandato de los revocados. La complejidad organizativa y el costo económico de una elección complementaria para ejercer el cargo por un periodo breve, lleva a considerar que sería mejor que en cualquier caso de revocación, aunque esta comprendiera a más del tercio de los consejeros o regidores, sus reemplazantes sean los accesitarios o suplentes de la misma lista de candidatos.

En el caso específico de los municipios, donde el sistema electoral concede la mayoría absoluta⁹ a la lista ganadora, se presentaría una situación particular. A fin de evitar que la lista ganadora quede en minoría en el concejo municipal por la revocación de todos o la mayoría de sus regidores debido a no contar con un número igual de suplentes que los sustituyan, esta situación se puede resolver estableciendo que las listas tengan un número de candidatos igual al doble de la mayoría absoluta de los miembros del respectivo concejo.¹⁰

g) Efectos para la autoridad revocada

El art. 20.º de la LDPCC define la revocación como «el derecho que tiene la ciudadanía para destituir de sus cargos [...]». La palabra «destitución» tiene una connotación punitiva alusiva a la existencia de actos irregulares, incluso, ilícitos, por parte de la autoridad, lo cual podría conllevar a su inhabilitación. Así, en la norma sobre la carrera administrativa, la Ley del Servicio Civil (Ley N.º 30057), la «destitución» es la sanción al servidor público que ha cometido una falta disciplinaria grave e implica la subsecuente inhabilitación de este para ejercer función pública, por un periodo de cinco años.¹¹

La revocación es una figura distinta en razón de los motivos que la sustentan. Por eso algunos la definen como «[...] el retiro anticipado a la conclusión de un mandato representativo de un funcionario público, cuando su gestión ha carecido de eficiencia o eficacia; y no ha satisfecho la consideración de sus otrora electores» (GARCÍA TOMA 2009: 432). En cambio, la destitución se concibe como el «acto reglado por la Constitución o la ley mediante el cual con carácter de sanción, se da término a la designación en un cargo público» (GARCÍA TOMA 2009: 168).

⁹ Conforme al numeral 2 del art. 25.º de la Ley de Elecciones Municipales (LEM), Ley N.º 26864, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal lo que más le favorezca, según el orden de los candidatos propuestos por las agrupaciones políticas.

¹⁰ De esta manera, en el caso de Lima Metropolitana, cada lista tendría 42 candidatos. No obstante ser solo 39 los regidores integrantes del concejo, en razón de que la mayoría absoluta es de 21, de modo tal que la lista ganadora tendría 21 suplentes.

¹¹ El art. 88.º de la Ley del Servicio Civil establece la relación de sanciones que pueden ser aplicadas por faltas disciplinarias y, entre estas, enuncia en el inciso c) la «destitución». A su vez, el art. 87.º de esta misma norma señala que la destitución acarrea la inhabilitación automática para el ejercicio de la función pública y que el servidor destituido no podrá reingresar al servicio público durante el término de cinco años. Este plazo también se encuentra previsto en el art. 242.º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444.

Como ya antes lo señalamos la revocación se origina en la pérdida de confianza del elector en el elegido, lo que no supone —necesariamente— que este haya cometido infracciones administrativas o actos ilícitos. Por ello, teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo la palabra «destitución» indica una medida sancionadora por la comisión de una falta grave, consideramos que la definición de revocación contenida en el art. 20.º de la LDPCC es equívoca y debería ser corregida. La revocación no es destitución, es revocación.

No obstante, el error terminológico en que incurre al considerar como sinónimos la revocación y la destitución, conceptualmente la LDPCC no los homologa en cuanto a sus efectos, pues no anexa como sanción accesoria de la revocación la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas, toda vez que de manera expresa se señala en el art. 29.º que quien hubiere sido revocado está apto para ser candidato para el mismo cargo en las siguientes elecciones, salvo que se trate de aquellas convocadas para reemplazar a más de un tercio de los consejeros regionales entre los cuales se encuentre dicha autoridad. Ello confirma que si bien la revocación puede ser considerada como un «castigo» político, no conlleva más consecuencias jurídicas que la pérdida del mandato, al no estar basada la decisión popular en la presunta conducta ilícita de la autoridad revocada. Esta, que perdió el favor popular en un momento determinado, puede recuperarlo —y hasta con creces— en otro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

1982 *Las instituciones legislativas de la democracia directa*. Madrid: Tecnos.

BOBBIO, Norberto

1986 *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond

1998 *Teoría General del Estado*. México: UNAM Facultad de Derecho & Fondo de Cultura Económica

GARCÍA TOMA, Víctor & José GARCÍA YZAGUIRRE

2009 *Diccionario de Derecho Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica.

LOEWENSTEIN, Karl

1976 *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.

HAMILTON, A., MADISON, J. & JAY, J.

2001^[1780] *El Federalista*, México: FCE.

IIDH - INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

2000 *Diccionario Electoral*. Segunda edición, II. t. San José.

SEYÈS, Enmanuel

1989^[1788-89] *¿Qué es el Tercer Estado?* Ensayo sobre los privilegios. Madrid: Alianza Editorial.

[Sobre el autor]

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE

Peruano. Abogado, Magíster en Humanidades y Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor Principal de la Facultad de Derecho de la PUCP y de las Maestrías de Derecho Constitucional y de Derecho del Trabajo. Ha sido Ministro de Trabajo y Promoción Social, Ministro de Justicia y, asimismo, Diputado Nacional. Fue condecorado por el Gobierno del Perú con la «Orden del Trabajo» en el grado de Gran Oficial. Es miembro de número de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Entre sus principales publicaciones están: *El derecho de la estabilidad en el trabajo* (1991); *El despido en el Derecho Laboral Peruano* (2002-2006-2013); *Derechos fundamentales de la persona y relación de trabajo* (2007); *El acoso moral en la relación de trabajo* (2007); *La cláusula de Estado Social en la Constitución* (2011).

GOBERNABILIDAD LOCAL Y REVOCATORIAS DE AUTORIDADES MUNICIPALES EN EL PERÚ, 1997-2009

JAI ME MÁRQUEZ CALVO

<jmarquezcalvo@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

[RESUMEN] El artículo expone el modo en el que se han llevado a cabo las consultas populares de revocatoria en el Perú. El autor considera que este mecanismo de control ciudadano canaliza los conflictos locales de gobernabilidad. Así, a partir de la exploración de dos hipótesis básicas: que existe un problema de mala gestión que afecta la gobernabilidad y que los ciudadanos pierden la confianza en sus autoridades, el autor analiza el funcionamiento del sistema electoral y del sistema político local con la finalidad de comprender la relación entre los conflictos sociales que surgen en el ámbito local y los procesos de control y de consulta que son promovidos por los ciudadanos.

[PALABRAS CLAVE] Consultas populares de revocatoria, gobiernos locales, autoridades subnacionales, gobernabilidad, Perú

[Title] Local Governability and recalls of municipal authorities in Peru

[Abstract] The article describes the way in which Popular Consultations of Revocation have been conducted in Peru since the author believes that the mechanism of social control directs the local conflicts of governance. From the exploration of two basic hypotheses: that there is a problem of mismanagement affecting governance and that citizens lose confidence in their authorities, the author examines the functioning of the electoral system and the local political system in order to understand the relationship between social conflicts that arise at a local level and control and consultation processes that are encouraged by citizens.

[Keyword] Recalls, local governments, sub-national authorities, governability, Peru

MÁRQUEZ CALVO, Jaime «Gobernabilidad local y revocatorias de autoridades municipales en el Perú, 1997 - 2009». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, v. 12, n.º 13, pp. 99-133.

[Recibido] 13/06/12 & [Aceptado] 11/11/13

* 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).

INTRODUCCIÓN

La revocatoria de autoridades municipales es un derecho de participación política reconocido por el art. 31.º de la Constitución Política del Perú de 1993 y desarrollado por la Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, Ley N.º 26300. Este derecho consiste en la capacidad que tienen los ciudadanos para retirar el mandato de las autoridades que fueron elegidas a través del voto popular cuando han perdido la confianza de sus electores.

Para hacer viable este derecho de naturaleza política la ley establece un mecanismo llamado «consulta popular», mediante el cual los ciudadanos se pronuncian sobre si están a favor o en contra de retirar el mandato de la autoridad para quien se solicita la revocatoria. Para ello intervienen los organismos electorales que deberán organizar el proceso electoral y garantizar el ejercicio del derecho al sufragio a fin de que los electores «voten» en la consulta popular y, de acuerdo con la decisión democrática de la mayoría, proclamen la revocatoria o no de la autoridad sometida a este mecanismo de control.

Dos hipótesis básicas, a partir de la revisión de las experiencias de revocatorias desarrolladas en el Perú durante los años 1997, 2001, 2004, 2005, 2008 y 2009, nos llevan a explicar por qué este mecanismo de control ha sido (y sigue siendo) tan utilizado para limitar el poder de las autoridades municipales, sobre todo en distritos donde:

- a) Existe un *problema de mala gestión que afecta la gobernabilidad local*, generando conflictos que llevan a poner en cuestión el mandato de las autoridades municipales a través de las solicitudes de revocatorias. Ello se explica porque las ofertas políticas con las que estas autoridades llegan a ser elegidas a los cargos municipales son por lo general incumplidas, lo cual produce una situación de descontento social que se traduce, en un corto plazo, en el planteamiento de solicitudes de revocatorias ante los organismos electorales.
- b) La existencia de conflictos que se producen por la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus autoridades, debido a gestiones que no permiten el ejercicio de mecanismos de control por parte de sus electores. Esta desconfianza no tiene que ver necesariamente con cuánto haya sido el

nivel de respaldo electoral obtenido por la autoridad durante la elección que originó su mandato —una hipótesis generalmente utilizada en estos casos—, sino en la existencia de una débil representación que dificulta a las minorías asumir una cuota de responsabilidad para garantizar la gobernabilidad durante el periodo de gestión de las autoridades electas.

Estas dos hipótesis centrales suponen analizar dos variables clave. La primera tiene que ver con el funcionamiento del sistema electoral con el que se eligen las autoridades municipales. Dicho sistema electoral, por sus características, no asegura una buena representación de las autoridades elegidas. El efecto del llamado «premio de mayoría», establecido en la legislación electoral municipal, limita las capacidades de actuación de los actores políticos de oposición a la gestión de las autoridades municipales ejecutivas.

La segunda variable a analizar es el funcionamiento del sistema político local. En muchas de las circunscripciones en las que se producen las solicitudes de revocatorias de autoridades municipales, es notoria la ausencia de un Estado democrático que cuente con funcionarios y autoridades que respondan a las demandas ciudadanas. Esta situación produce un descontento con la gestión local que se traducirá posteriormente en demandas de revocatorias de autoridades locales. Sin embargo, el funcionamiento del sistema político local no ofrece a los ciudadanos la posibilidad de ejercer control sobre la gestión de sus autoridades municipales pese a la existencia de una normatividad favorable a ello.

Ambas variables —sistema electoral y sistema político— son importantes para entender las revocatorias como mecanismos institucionales que canalizan conflictos de gobernabilidad local y que, a la vez, plantean la necesidad de activar otros *mecanismos de la democracia participativa*. Así, para el mejor funcionamiento de la democracia en el ámbito municipal, no solo se requiere de procedimientos que permitan el cuestionamiento y la eventual destitución de las autoridades elegidas —lo cual debería considerarse una suerte de «recurso último»—, sino también de mecanismos de control de la gestión pública en el ámbito local (rendición de cuentas, espacios de concertación y negociación, consultas ciudadanas, etc.) que contribuyan a hacer más eficiente el desempeño de tales autoridades.

De esta manera, entendemos —a la luz de la experiencia de las revocatorias llevadas a cabo en el país— que la legitimidad de las autoridades municipales no reside única y exclusivamente en el origen de su mandato a través del voto popular. De allí que no debería interesarnos fundamentalmente si el porcentaje con el que las autoridades resultaron elegidas fue o no suficientemente representativo. La fuente de legitimidad se da también a través de una gestión eficiente, entre cuyos componentes se debe considerar la participación ciudadana que tiene el efecto de fortalecer la legitimidad de la gestión local y la disminución de los riesgos de conflictividad en el ámbito local.

Por ello nos proponemos, en este trabajo, establecer la relación que existe entre las revocatorias de autoridades municipales en el Perú con el desarrollo de gestiones locales ineficientes que se expresan en la existencia de conflictos locales, ausencia de condiciones de gobernabilidad y carencia de mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, pretendemos demostrar la necesidad de que la gestión pública local incorpore mecanismos de la democracia participativa dirigidos al control ciudadano sobre las autoridades elegidas, a efectos de incrementar la eficiencia en la gestión y disminuir así las posibilidades de conflictos que amenacen la gobernabilidad local.

1. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Hoy en día no podríamos hablar de un sistema político democrático si el ordenamiento jurídico que lo sustenta no cuenta con suficientes garantías para que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones. La participación ciudadana en los asuntos del Estado se asocia al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad de los sistemas políticos, teniendo en cuenta, por una parte, que un régimen democrático supone la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos; y, por otra parte, que la gobernabilidad está condicionada, entre otros factores, por la capacidad de los gobiernos para satisfacer las demandas sociales y mantener la estabilidad y el consenso político, lo cual solo es posible si existen elevados niveles de participación popular.

Como sabemos, los mecanismos de participación política son definidos como instituciones del derecho público que posibilitan o hacen efectivo el de-

recho humano a la participación de las personas. Para algunos, inclusive, se trata de indicadores que permiten medir el grado de democracia —representativa o directa— que tiene un país determinado. Los derechos políticos se han ido transformando y enriqueciendo como resultado de la madurez de los pueblos y la voluntad política de sus gobernantes. Sin embargo, hay que precisar que el fundamento de ambas se encuentra en las fuentes mismas del Estado democrático de derecho.

Así, con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Constituyente Francesa de 1789, la soberanía reside en la nación que es la fuente del poder originario de un gobernante, quien representará a la nación por mandato expreso del pueblo y no por voluntad propia.

De acuerdo con la teoría rousseauiana del pacto social, el Estado democrático de derecho es la base de un esquema político sustentado en el control social de los ciudadanos respecto de sus autoridades elegidas. A decir de Prud'Homme, esto nos lleva a

[...] la necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía, [lo que ha puesto] nuevamente sobre la mesa de discusión la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas dos formas de democracia (PRUD'HOMME 1998: 1).

En su dimensión jurídica la participación política debe ser entendida como un derecho político del ciudadano que se expresa o materializa, a su vez, a través de otros derechos. Como derecho político implica el involucramiento activo de los ciudadanos en tres relaciones jurídico-políticas fundamentales: las que resultan del proceso de conformación de los gobiernos (selección de los representantes); las que se derivan del control de los gobernantes (control de la representación); y las que proceden de los procesos de toma de decisiones públicas (procesos decisionales).

Cada elemento incluido en esta definición puede servir de indicador general del estado de la participación política en una sociedad. En el caso específico de la participación en la toma de decisiones, puede definirse como el derecho político del ciudadano a intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas como manifestación esencial del ejercicio del poder político.

La participación ciudadana es un derecho humano fundamental, pues su no-existencia limitaría el campo de actuación de los individuos dentro de un Estado. Sin embargo, es también un valor por cuanto se considera base y principio de todo sistema democrático. No hay democracia que no haya asumido algún tipo de mecanismo que permita a los ciudadanos participar de manera directa o indirecta en la toma de decisiones sobre asuntos de carácter público. Dichos mecanismos están incorporados en las constituciones políticas de los Estados y en normas regulatorias especiales.

Así, la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce el derecho a la participación política como un derecho humano fundamental (art. 2.º, inciso 17) en favor de los ciudadanos peruanos a través de diferentes mecanismos participativos. En el art. 31.º (De los Derechos Políticos) se establece que tales mecanismos pueden darse a través de la elección de autoridades, referendos, iniciativas legislativas, remoción o revocación de autoridades y demandas de rendición de cuentas a sus autoridades electas. Establece también la Constitución Política que los derechos de participación política en el ámbito municipal son regulados por ley específica, es decir, por la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N.º 27972.

2. LA REVOCATORIA COMO MECANISMO DE DEMOCRACIA DIRECTA

En general, la participación política puede presentarse a través de los llamados mecanismos de democracia directa, que incluyen todos aquellos que se producen sin mediación de la representación (referendos, consultas populares, plebiscitos, revocatorias, etc.). Si bien en el Estado moderno es muy difícil prescindir del principio de representación, suele llamarse «participación indirecta» a aquella que tiene lugar a través de los representantes elegidos mediante del voto.

En el *Diccionario electoral* del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), se dice que existe

[...] *democracia* directa cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar las decisiones políticas [...]. Ese sistema resulta imposible de aplicar en las formaciones estatales actuales y aún es difícil de imaginar en las poblaciones más pequeñas. No solamente por el número de habitantes, sino por-

que la complejidad de la vida actual no concede a las personas el tiempo suficiente para poder consagrarse al gobierno de la comunidad que es una ocupación exigente (CAPEL 1989: 353).

Además se especifica que la revocatoria «constituye un procedimiento a través del cual los *electores* pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del periodo para el que fue elegido». La revocación del mandato establece un procedimiento que hay que situar en el marco de la democracia directa y en el ámbito de la titularidad de los cargos públicos. En efecto, se trata de la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público.

A pesar de las dificultades que ofrece la construcción del concepto de mandato representativo, el mecanismo de la revocación del mandato ha adquirido cierto auge en algunas constituciones iberoamericanas como un instrumento de *democracia* directa destinado al control del abuso de *poder* de los que ocupan un cargo, especialmente en los ámbitos regional y local.

En la actualidad, ha perdido sentido la contraposición tradicional entre los instrumentos de democracia directa y los de democracia representativa, a la hora de configurar la expresión de la voluntad popular. El sistema representativo es hoy en día la única forma real de plasmar la idea de la democracia, de manera que el análisis que se haga sobre el funcionamiento del sistema representativo será en realidad un juicio acerca del funcionamiento de la democracia.

3. LEGITIMIDAD DEL MANDATO Y REPRESENTACIÓN

La legitimidad y la representación tienen que ver con el interés general que se expresa a través de dos aspectos básicos del funcionamiento de la democracia: la realización periódica de elecciones y las normas. Las elecciones son previas a la formación de un gobierno y crean la legitimidad de los elegidos, quienes deberán sentirse obligados a tomar como referencia sus propios programas electorales. Ello, como es sabido, no obsta para que una vez en el gobierno los elegidos puedan cambiar de orientación alegando también que «las circunstancias han cambiado». En un Estado de derecho, la legislación es el instrumento a través del cual se fija la pauta de actuación de los poderes de Estado para así evitar los excesos a los que pueden llegar los gobernantes.

Asimismo, la legitimidad de los gobiernos democráticos se hace patente en las instituciones de la democracia representativa. Así, el sufragio universal es lo que hace posible la democracia y permite el paso del gobierno por consentimiento a una forma indirecta de autogobierno como la democracia representativa. En cualquier caso, puede afirmarse que la legitimidad del sistema democrático ha encontrado en el sufragio universal y en la representatividad del poder legislativo dos componentes indispensables. Por el «imperio de la ley», el Estado de derecho mantiene bien delimitadas las atribuciones de sus gobernantes, para el bien de la libertad de los ciudadanos.

Todo esto nos induce a pensar que la estructura institucional de la democracia representativa, muy bien dotada en teoría de controles y garantías frente a posibles excesos de los gobernantes, presenta aspectos que no acaban de encajar con las necesidades o las prácticas de la acción de gobierno.

La participación política tiene su manifestación más clara y repetida en las elecciones. No obstante, hay que recordar que la participación (institucionalizada o no) tiene como objetivo influir en una decisión y, en principio, parece que hay muchos centros de decisión fuera del alcance de los ciudadanos. Pero por lo que se refiere a las decisiones que toman los gobiernos, la relativa falta de influencia de los ciudadanos en la actual democracia representativa se ve compensada por la fuerza de ciertos movimientos sociales, como los ecologistas y feministas, así como el poderío de las organizaciones corporativas a que ya se ha aludido, y que constituyen de hecho importantes instrumentos de participación como, por ejemplo, los medios de comunicación social.

Ello conduce a que a la expansión del ámbito del gobierno generada por los mandatos constitucionales o por la decisión de los partidos se añada la que resulta de las demandas de dichos movimientos sociales. En tal sentido, quizá sí podría establecerse una relación inversamente proporcional entre participación y gobernabilidad. Además, la respuesta gubernamental establece un precedente: se tenderá a exigir la misma receptividad al mismo tipo de demandas de forma permanente. Sin embargo, también podría decirse que cada demanda dirigida a los gobernantes comporta un reconocimiento de la función que cumplen, aunque sea crítica respecto a su actuación. En otras palabras, el incremento de la participación, en ciertos casos, ofrece a las instituciones gubernamentales la oportunidad (quizás no deseada) de ensanchar la propia legitimidad.

Al respecto, vale preguntarse si esta situación podría producirse en los casos en que se plantea la solicitud de revocatoria de autoridades municipales. Creemos que no, pues en tales casos nos encontramos ante un cuestionamiento de la legitimidad del mandato y de la representación de dichas autoridades. En efecto, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, en favor de una relación de *legitimidad* en la que predomina el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de este concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable. Tras el ejercicio del *derecho de sufragio* el representante queda desvinculado de su circunscripción de origen y representa un colegio nacional único de forma que el Parlamento, como órgano, simboliza también a la nación en su conjunto (CAPEL 1989: 1141).

Para el caso de las revocatorias de autoridades municipales, las posibilidades de su éxito como mecanismo participativo reside en que no se produce tal desvinculación, pues se da dentro del mismo ámbito territorial de la circunscripción en la que fue elegida la autoridad cuestionada. Esta, obviamente, no se desliga del mandato y la representación atribuida luego de su elección como autoridad municipal.

4. ELECCIONES, CONTROL Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

No obstante la existencia de importantes experiencias de la llamada democracia plebiscitaria o democracia directa, como la practicada por los suizos, no tienen en la actualidad mayor repercusión en la ciencia política, pues lejos de alentar alternativas revolucionarias se ha argumentado, repetidamente, más bien, su utilización con fines conservadores, de mantenimiento del statu quo. Estamos de acuerdo con Thibaut cuando afirma que «por regla general, se reconoce que las instituciones de democracia directa no constituyen una alternativa básica, sino un complemento más o menos puntual de los procesos de decisión organizados de manera democrático representativa» (THIBAUT 1998: 67).

Así, las elecciones —acaso el procedimiento que define de manera más clara la democracia representativa—, juegan un rol también en el desarrollo de me-

canismos de democracia directa, como pueden ser los referendos y consultas populares. Como parte de ello, incluimos también los mecanismos de control como la revocatoria del mandato de autoridades que implican también un procedimiento electoral conocido como «consulta popular» o «referendo revocatorio». Es decir, las acciones de control ciudadano sobre la gestión de las autoridades locales en el Perú pasan por el procedimiento electoral propio de la democracia representativa, pero para afirmar un mecanismo de la llamada democracia directa o participativa.

Una dimensión de esta relación entre elecciones, control ciudadano y democracia participativa es que se trata de mecanismos de control o de sanción (en el caso de las revocatorias, la sanción consiste en la destitución del cargo de la autoridad electa) que recurren de manera previa a un mecanismo de la democracia representativa, al someter la decisión última de los electores a la voluntad popular expresada en el libre ejercicio del derecho al sufragio. Dada la complejidad que supone la implementación de estos mecanismos aún no son demasiado extendidos en los ordenamientos jurídicos latinoamericanos o, en los casos en los que sí ha sucedido esto (como en el caso peruano), se han regulado como fundamentalmente aplicables a la institucionalidad regional y local. Ello debido a que en estos ámbitos pueden ser más viables dichos mecanismos de la democracia participativa.

Como más adelante sustentaremos a partir de la experiencia de los procesos de consulta popular realizados hasta el momento, en los ámbitos de los gobiernos locales es posible implementar los mecanismos de democracia participativa que, sin pasar necesariamente por el procedimiento electoral, pueden contribuir a la atenuación de los conflictos políticos y sociales así como a la mejora de la calidad de la gestión pública y la gobernabilidad local. De esta manera, los mecanismos de control ciudadano a través de espacios de concertación entre Estado y sociedad civil representada, los mecanismos de acceso a la información pública y de rendición de cuentas de las autoridades, así como otras instancias de participación, no pasan por la mediación electoral y contribuyen, sin embargo, a fortalecer la institucionalidad democrática local.

5. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

El gobierno local se constituye a partir de la elección soberana y democrática de sus gobernantes. Son estos los encargados de conformar la organización pública, cuyo funcionamiento está regulado por las normas de la materia. En tal sentido, así como la organización de un país debe corresponder a los intereses de la población alrededor de instituciones sólidas que funcionen de manera eficiente bajo reglas claras, se espera lo mismo de los gobiernos locales. Tales instituciones, formadas por funcionarios y regidas por el gobierno que el pueblo eligió, existen para cumplir con los mandatos del pueblo de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Sin embargo, hoy estas premisas básicas, propias de cualquier Estado y ámbito democrático del gobierno, se ven amenazadas ya que la gestión pública (también en sus diferentes niveles) se encuentra desvalorizada y deslegitimada debido a la ineficiencia en la gestión local y la desconfianza en las autoridades electas. Ello podrá observarse de manera bastante clara más adelante cuando analicemos las razones por las cuales las autoridades locales son sometidas a las consultas populares de revocatoria de sus mandatos.

Dichos escenarios expresan de mejor manera la debilidad de democracias como la peruana, donde la inexistencia de un sistema sólido de partidos políticos hace inviable la función de agregación de intereses que a estos corresponde. Más aún, la desconfianza en las instituciones de la democracia (es decir, el sistema político) y las deficiencias que pueden observarse en la gestión pública local, generan una creciente demanda de la ciudadanía por el ejercicio de los derechos de participación y control ciudadanos, como formas de una democracia participativa. Estos derechos se vuelven indispensables en sociedades con características institucionales como la nuestra. Por lo tanto, el procedimiento legal para hacerlos valer debe ser simple y directo. Pero no solo a manera de derechos de fiscalización de los ciudadanos respecto de la gestión desarrollada por las autoridades locales, sino también como derechos reconocidos por las autoridades regionales y locales para la mejora de la gestión democrática en sus respectivos ámbitos de gobierno.

En otras palabras, los derechos de participación y control ciudadanos, antes entendidos como la posibilidad de intervención de los ciudadanos sobre el ám-

bito del gobierno para la mejora de la representación, hoy suponen el espacio generado desde los respectivos ámbitos de gobierno subnacionales para incorporar a la sociedad civil a fin de que intervenga directamente en las decisiones públicas mejorando, de esta manera, la gestión local.

Desde este punto de vista, las revocatorias del mandato de autoridades municipales continúan siendo un derecho de control limitado a la iniciativa individual y al ejercicio liberal del derecho a la participación política. Los procesos de revocatorias llevados a cabo a partir de 1997, en definitiva, no conducen a fortalecer y promover su mayor ejercicio sino a someterlo al juicio de su eficacia, sabiendo que lo que los ciudadanos proponen al solicitar la revocatoria de los mandatos de sus autoridades locales es, antes que nada, un ejercicio diferente de la participación y el control ciudadano desde una perspectiva de intervención en el ámbito de la gestión pública.

6. LEGITIMIDAD Y EFICACIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES PUESTAS EN EL DEBATE DURANTE LOS PROCESOS DE REVOCATORIAS REALIZADOS ENTRE 1997 Y 2009

En esta parte establecemos la relación existente entre el nivel de respaldo electoral que tuvieron los alcaldes y regidores elegidos en las circunscripciones que intervinieron en las consultas populares y la posibilidad de ser revocados de sus cargos. Para ello, revisaremos los porcentajes de votos que obtuvieron las listas ganadoras durante algunas de las elecciones municipales que precedieron a las autoridades a las que, posteriormente, se intentó revocar de sus cargos mediante consultas populares. Además, analizaremos las razones por las cuales se solicitaron tales consultas durante los procesos de revocatorias realizados entre los años 1997 y 2009. Estas dos fuentes de información nos pueden ayudar a entender de manera más integral las razones que estarían detrás de las solicitudes de revocatorias de autoridades locales, en relación tanto con el origen de su mandato como con el ejercicio de su gestión.

Veamos, como ejemplo, lo que ocurrió en la consulta popular de revocatoria del año 2001 en relación con el índice de respaldo que obtuvieron las autoridades durante las elecciones municipales del año 1998.

TABLA 1
Distritos que participaron en revocatorias 2001 según porcentaje de votos obtenidos por la lista ganadora

Porcentaje (%) obtenido	N.º de distritos	Porcentaje (%) de solicitudes de revocatoria
20% o menos	5	3,00
21- 35%	86	50,00
36- 50%	71	41,00
más de 50%	10	6,00
Total	172	100,00

Fuente: ONPE.
Elaboración propia

La primera constatación de la tabla 1 es que no existe una relación necesaria entre el débil respaldo electoral obtenido por las autoridades elegidas en 1998 y las solicitudes de revocatorias que se plantearon en 2001. Así, de 172 distritos que participaron en la consulta popular, solo en cinco casos los alcaldes y/o regidores obtuvieron el mínimo exigido del 20% de respaldo electoral para ser elegidos. En los restantes 167 casos las autoridades que fueron sometidas a consulta popular obtuvieron entre el 21% y más del 50% del total de votos. Es decir, los escenarios en los que se produjeron las revocatorias no fueron siempre aquellos distritos en los cuales hubo una baja «legitimidad de origen», como resultado del proceso electoral.

En la tabla 2 analizamos esta misma situación en las revocatorias producidas el año 2004, es decir, aquellas que se solicitaron contra las autoridades elegidas en las elecciones municipales de 2002. Aquí el elemento adicional a considerar es que, en ese año, se eliminó la barrera mínima del 20% con la que las autoridades municipales debían ser elegidas, lo que suponía que cualquiera que fuera el porcentaje obtenido por la lista ganadora era suficiente para que el sistema electoral premiara a dicha lista con la mayoría absoluta de regidores en el concejo municipal.

TABLA 2
Distritos que participaron en revocatorias 2004 según porcentaje de votos obtenidos por la lista ganadora

Porcentaje (%) obtenido	N.º de distritos	Porcentaje (%) de solicitudes de revocatoria
20% o menos	24	13,00
21- 35%	124	66,00
36- 50%	37	19,00
más de 50%	4	2,00
Total	189	100,00

Fuente: ONPE.
Elaboración propia.

Una vez más puede observarse que, también en el año 2004, el menor número de solicitudes de revocatoria del mandato de autoridades se ubicó entre aquellas que obtuvieron un débil respaldo electoral (apenas el 13% del total). El restante 87% de solicitudes estuvieron dirigidas contra autoridades que obtuvieron un respaldo mayor de electores en la elección municipal del año 2002. Así, en 124 distritos el índice de respaldo electoral fue entre el 21 y 35%; en 37 distritos las autoridades se habían elegido con más del 36% y hasta el 50% del total de votos; y, en cuatro (4) circunscripciones, las autoridades municipales obtuvieron un respaldo de más del 50% de los votos.

Esta constatación la entendemos como un argumento claro en contra de la hipótesis que normalmente se esgrime en el sentido de que el menor respaldo electoral produce una «falta de legitimidad de origen» de las autoridades municipales, la cual puede terminar fácilmente en la revocatoria de sus cargos. Se trata, en nuestra opinión, de una interpretación equivocada que soslaya otros aspectos de igual importancia como la gestión realizada por dichas autoridades.

De otro lado, si la falta de «legitimidad de origen», como resultado del poco respaldo electoral obtenido, no explica *per se* las razones por las cuales se producen las revocatorias en el país, sería preciso analizar otros factores vinculados a los procesos de consultas populares realizados. Uno de ellos, acaso

el fundamental, es el de la gestión realizada por las autoridades municipales en el ejercicio de su mandato. El otro factor, vinculado al anterior, es el de las razones que llevaron a que las autoridades municipales pierdan la capacidad de representar a sus electores. Es decir, las formas en que se expresa la desconfianza de los ciudadanos respecto a sus representantes.

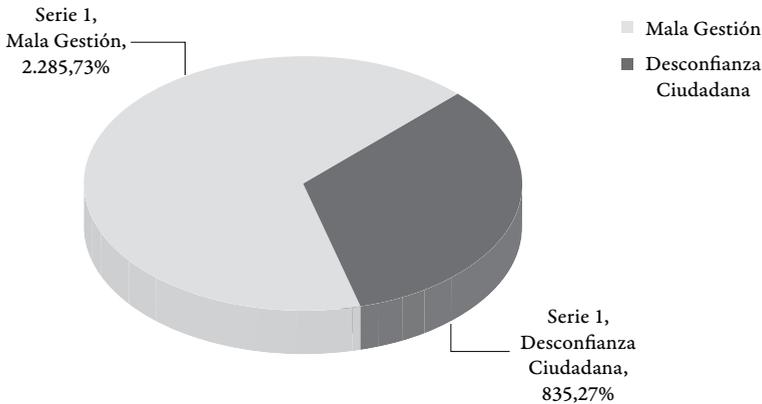
Analizaremos ambos factores a continuación, pues suponen dos variables importantes que cuentan con un conjunto de indicadores concretos relativos a la gestión local y la desconfianza ciudadana. Para ello, se ha utilizado como fuente de información principal las razones expresadas por los promotores de las revocatorias al momento de solicitar la realización de las consultas populares.

Los motivos expuestos están resumidos en las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)¹ para cada proceso de consulta popular, las mismas que analizaremos en las siguientes líneas. La metodología seguida ha consistido en sumar el número de veces en los que un mismo argumento propuesto por los promotores de la revocatoria se ha repetido como razón para solicitar formalmente ante la autoridad electoral que se convoque a consulta popular de revocatoria para una determinada autoridad municipal dentro de una circunscripción electoral determinada. A estas razones las hemos llamado «indicadores» y se agrupan en dos tipos generales: «mala gestión» y «desconfianza ciudadana». Ambas, como ya lo hemos afirmado líneas arriba, se expresan como formas de conflictos de gobernabilidad local que encuentran en los procesos de revocatorias un cauce institucional para enfrentarse y, eventualmente, resolverse.

¹ Nos referimos fundamentalmente a las siguientes resoluciones: N.º 755-1997/JNE y N.º 871-1997/JNE con las que se convocó el proceso de revocatorias del año 1997; las resoluciones N.º 1237, N.º 1263 y N.º 1295-2000/JNE y la Resolución N.º 561-2001/JNE, que se acumularon y fueron presentadas en la última resolución; así como la Resolución N.º 072-2004/JNE que convoca a la consulta popular del año 2004. Asimismo, a las resoluciones N.º 136 y 171-2005-JNE, la Resolución N.º 211-2008-JNE, la Resolución N.º 440-2009-JNE y la Resolución N.º 490-2009-JNE.

GRÁFICO 1

Razones para solicitar revocatoria de autoridades entre 1997 y 2009



Fuente: Resoluciones del JNE.
Elaboración propia.

La explicación al gráfico 1 es la siguiente: en las iniciativas de los promotores que solicitaron las revocatorias de sus autoridades municipales (alcaldes y/o regidores) durante los años 1997, 2001, 2004, 2005, 2008 y 2009, se señalaron hasta en 2.285 oportunidades distintas razones que aludieron a la existencia de conflictos de gobernabilidad originados por una «mala gestión» de los funcionarios cuestionados.

Asimismo, hasta en 835 oportunidades han sido invocadas ante las autoridades electorales solicitudes de revocatorias como resultado de conflictos originados por una situación de «desconfianza ciudadana» respecto de dichas autoridades. En este último caso el número de veces en que se repite este tipo de conflicto representa el 26% del total de razones argumentadas ante las autoridades electorales; mientras que en el primer caso se trata del 73%, aproximadamente, de situaciones que se refieren a lo que hemos identificado como conflictos producidos por una «mala gestión» local.

Por supuesto que en ninguno de los dos casos, ni en aquellas «razones» agrupadas en el rubro «mala gestión» ni en los considerados como «desconfianza ciudadana», se puede asegurar que, efectivamente, estas dos situaciones

se hayan presentado en la realidad. Se trata más bien de argumentos invocados por los promotores de las revocatorias, los mismos que podrían responder, además, a otro tipo de motivaciones como las que sugieren María Isabel Remy (2005) y la ONPE (2010) con relación a la voluntad pre existente de los grupos de poder local por revocar a sus autoridades locales, incluso antes de que estas hayan iniciado sus gestiones; sobre todo en aquellas ubicadas en circunscripciones electorales pequeñas. La ONPE (2010) ha mostrado de manera clara que, en un importante porcentaje, los revocadores son los candidatos perdedores que pretenden acceder al poder por la vía de la revocatoria poniendo en riesgo la gobernabilidad local.

TABLA 3
Razones para solicitar las revocatorias de autoridades municipales durante las consultas realizadas entre 1997 y 2009

Categoría	Indicadores	1997	2001	2004	2005	2008	2009	Total
Mala gestión	No vive en la jurisdicción / No está permanentemente en la jurisdicción / Se traslada frecuentemente fuera de la jurisdicción / Se ausenta sin el permiso del concejo / Abandono del cargo / Abandono del municipio / Poca permanencia en el distrito.	29	12	41	2	65	16	165
	No informa las acciones de su gestión / No justifica gastos / Falta de transparencia en la gestión municipal.	6	6	22		49	13	96
	No justifica gastos / No rinde cuentas.	32	15	56		43	18	164
	Muestra desidia frente a los problemas de la población / No efectúa obras / Demora la ejecución o conclusión de obras / No propicia el progreso del distrito / Entorpece la solución de problemas de la población / Falta de respuesta a la demanda de servicios a la comunidad / Abandono de proyectos y obras.	51	19	49	1	50	23	193
	Contrataciones indebidas	2	1	9		11	3	26
	Asignación de sueldos y dietas excesivos / Cobran sin asistir	3	3	5		9		20
	Adquiere productos de mala calidad para las obras o los programas a su cargo / Sobrevalúa costos / No realiza licitaciones / Malversación de fondos / Peculado / Realiza obras inútiles / Corrompe funcionarios / Apropiación ilícita de fondos o bienes de la población y/o del concejo / Mal uso de fondos o bienes del Concejo / Realiza cobros indebidos o excesivos a la población / Enriquecimiento ilícito / Defraudación concertada / Asociación ilícita para delinquir/ Irregularidad en las licitaciones y ejecución de obras / Uso indebido de bienes públicos / Corrupción en agravio del estado / Colusión / Mal uso de los recursos públicos.	102	9	244	6	256	63	680
	Delitos contra la fe pública / Falsedad genérica.	8	0	13		5	1	27
	Mala administración / Desgobierno / Desconocimiento y/o Incumplimiento de funciones / Incapacidad / Usurpación de funciones / Delegación indebida de funciones / No tiene plan de trabajo / Incapacidad (falta de capacidad) administrativa municipal.	25	19	111	3	176	70	404
	Trato inadecuado a la población / Abuso de autoridad.	14	10	73		70	24	191
	Nepotismo.	10	8	59	2	63	24	166
	Distribuye inequitativamente los fondos presupuestarios, no los distribuye o los entrega tardíamente / Incumple con los programas de ayuda social / Incumple el presupuesto municipal.	9	1	20		31	12	73

Categoría	Indicadores	1997	2001	2004	2005	2008	2009	Total
Desconfianza ciudadana	Retraso en el pago de sueldos y aguinaldos a los trabajadores del municipio / Despidos arbitrarios.	2	0	1	1	4	1	9
	Autoritarismo / Abuso del cargo / Prescinde de coordinar con las otras autoridades del municipio.	15	1	5		4	1	26
	No efectúa sesiones de concejo, las efectúa irregularmente o desataca los acuerdos tomados por el concejo o el cabildo.	12	4	11		14	4	45
	Subtotal	320	108	719	15	850	273	2.285
	Anula la oposición.	12	1	2		4		19
	Incumple presupuesto participativo.					46	12	58
	No efectúa Cabildos Abiertos, Asambleas o sesiones públicas.	8	9	23		15	13	58
	No ha cumplido sus promesas electorales / No cumple su plan de gobierno.	11	8	55	1	103	46	224
	Tiene denuncia, proceso o sentencia judicial.	12	8	15	1	18	3	57
	Inconduca funcional (tiene otro trabajo).	2	1	4		1		7
	Encubrimiento de anomalías en su gestión.	1	0	2		5	3	11
	Encubrimiento de anomalías en las gestiones anteriores.	3	0	8		2		13
	No consulta a la población / Pone trabas a la participación ciudadana / No escucha los reclamos de la población / No toma en cuenta las denuncias / Amedrenta a las personas que realizan acusaciones contra su gestión.	19	4	23	2	33	7	88
No tiene capacidad de convocatoria.	1	1	2			2	6	
Tiene una conducta inmoral / Consume alcohol en exceso.	5	0	5		24		34	
No cumple con fiscalizar.	0	30	55		66	6	157	
Votos golondrinos.	6	4	31		1	5	47	
Otros (Pérdida de confianza / Pérdida de legitimidad.	3	3	49	1	41	15	55	
Subtotal		83	69	274	5	359	102	835
Total		403	177	993	20	1.209	375	3.120

Fuente: Resoluciones del JNE.
Elaboración propia.

7. RAZONES RELACIONADAS A LA INEFICIENCIA EN LA GESTIÓN LOCAL

La gestión pública, en general, ha sido considerada como un proceso a través del cual se formulan las políticas, se distribuyen los recursos y se implementan programas antes que como una cuestión política por derecho propio. Barzelay propone que la «nueva gestión pública» se relaciona con las áreas de diseño presupuestario, gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos de auditoría y evaluación (BARZELAY 2003). En resumen, podríamos decir que la gestión a escala local supone que las autoridades municipales estén en la capacidad de administrar los escasos recursos de los que disponen para asegurar la prestación de servicios públicos (locales) a los ciudadanos, asegurando mecanismos de participación para que estos intervengan en la gestión (administración) y control de los recursos en juego.

Desde este punto de vista, los reclamos presentados por los ciudadanos contra las autoridades a las que piden se les revoque de sus cargos, señalan un conjunto de problemas que muestran una deficiente gestión pública de las autoridades municipales (alcaldes y/o regidores). Estos problemas van desde la ausencia de la autoridad municipal a las sesiones de concejo y el despacho municipal hasta indicios de delitos económicos producidos por malversación de fondos, concusión y otras modalidades de aprovechamiento de los recursos públicos en beneficio particular. Asimismo, se consideran como parte de la categoría «mala gestión» o gestión deficiente, las formas autoritarias de relación de las autoridades municipales con los ciudadanos, limitándoles el acceso a la información pública y el ejercicio de derechos de participación en el control de la gestión municipal.

8. RAZONES RELACIONADAS A LA PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD EN LA REPRESENTACIÓN

En cuanto a las razones argumentadas por los promotores de las revocatorias que se refieren a la pérdida de legitimidad de sus representantes, las hemos agrupado en la categoría «desconfianza ciudadana». Dentro de esta incluimos indicadores relacionados a tres tipos de vínculos establecidos por los gobiernos locales: con los ciudadanos a los que representa, con los partidos y

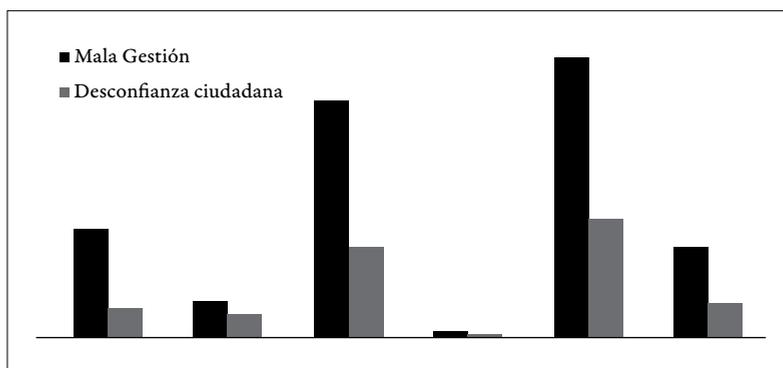
agrupaciones políticas con las que comparte la responsabilidad de la gestión local y con otras instancias representativas del Estado en el ámbito jurisdiccional que le corresponde.

Como puede observarse en el gráfico 2, este tipo de conflicto reúne un menor número de menciones de los indicadores correspondientes al momento de solicitar las revocatorias por los promotores de las mismas. Pero, además, lo más importante es que todos esos indicadores se refieren a problemas que surgen en la dinámica misma de la gestión local; por lo que podrían incluso ser parte también de la tipología denominada «mala gestión» o «gestión deficiente».

Sin embargo, la distinción de la primera obedece a un criterio diferente al de la gestión propiamente dicha, pues en tales problemas no se juega fundamentalmente el manejo de los escasos recursos, ni la adecuada eficiencia en la prestación de servicios públicos locales, ni la distribución equitativa de los mismos, sino el desempeño de las autoridades locales, que las hace confiables o no ante los ojos de los ciudadanos. Cuando se pierde la confianza ciudadana en la autoridad local empiezan a expresarse este tipo de conflictos como los agrupados bajo esta categoría en el cuadro analizado.

GRÁFICO 2

Comparativo entre categorías de conflictos por los que se solicita la revocatoria de autoridades municipales



Fuente: Resoluciones del JNE.
Elaboración propia.

9. ANÁLISIS DE LAS VARIABLES Y DISEÑO DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD LOCAL

Como hemos señalado en la introducción, consideramos la existencia de dos variables en el análisis de las revocatorias desde un enfoque de conflictos de gobernabilidad. La primera, es el sistema electoral aplicable para la elección de autoridades municipales, cuyo efecto es el nivel de proporcionalidad en el que se expresa la representación política local. La segunda variable está dada por el grado de institucionalidad alcanzada por el gobierno local como expresión de la democracia. Dicha institucionalidad puede verificarse a partir de dos indicadores: la participación de las organizaciones políticas en el concejo y en la administración municipal, así como por los niveles de convocatoria a la participación ciudadana impulsada por los propios gobiernos locales.

9.1 EL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL Y EL «PREMIO DE MAYORÍA»

¿Cuáles son las razones por las cuales los gobernantes, sobre la base del poder otorgado a través del voto, deben buscar el bien de los ciudadanos? Es la pregunta que se plantea Adam Przeworski al abordar el problema de la representación política. Una de estas razones es la existencia del sistema electoral que permite la elección de los gobernantes. Esta es una de las pocas instituciones de la democracia que no ha sido cuestionada. Junto a ello, se reconoce el poder a los ciudadanos para que ejerzan un cierto control sobre dichos gobernantes, así como la separación de poderes y las elecciones periódicas.

Para garantizar que efectivamente los políticos expresen la composición del electorado, de tal modo que se pueda contar con gobiernos representativos, es necesario que los sistemas electorales garanticen esta representación. El sistema proporcional, en ese sentido, contribuye a ello para «procurar el bien de la colectividad». Sin embargo, existen algunos otros factores políticos que pueden llevar a que las ofertas políticas de los candidatos no necesariamente se cumplan una vez que estos son elegidos como gobernantes (situaciones de contingencias económicas o negociaciones establecidas con grupos de poder, por ejemplo); lo que nos indica que solo el sistema electoral (proporcional o mayoritario) no garantiza una auténtica representación.

Esta situación se presenta sobre todo cuando el sistema genera distorsiones, como en el caso de las elecciones municipales en el Perú, donde de acuerdo con los artículos 24.º y 25.º de la Ley N.º 25864, Ley de Elecciones Municipales (LOM), la representación se establece de dos formas: si la lista ganadora obtiene la mayoría absoluta de los votos se le aplica la cifra repartidora como a todas las demás listas que participaron. En caso contrario (o si es lo que más conviene a la lista ganadora), cuando la lista obtiene mayoría relativa, se le asigna directamente la mitad más uno de los cargos sin necesidad de entrar al sistema de cifra repartidora, la que se aplica a las demás listas para los cargos que estén disponibles.

Este sistema, conocido como «premio de mayoría», es el que genera en nuestra opinión una distorsión en la formación de la representación municipal. Ello se debe a que, tratándose de concejos municipales pequeños —como es el caso de la mayoría de distritos en los que usualmente se producen las solicitudes de revocatorias, conformadas por un alcalde y cinco regidores—, se otorga a las listas ganadoras una mayoría absoluta del cuerpo de regidores (cuatro de cinco cargos).

Esta asignación de cupos de representación se produce aun cuando el porcentaje con el que las listas ganaron la elección haya sido muy bajo, con lo cual disminuyen las posibilidades de que haya una mayor proporcionalidad en la representación que surge como resultado de las elecciones de concejos municipales. De mejorarse la aplicación del sistema proporcional en la elección de los cargos municipales, podría garantizarse una mejor representación y, con ello, podría ser menor la posibilidad de que las crisis políticas en los concejos municipales lleven a situaciones de conflictos que se intenten resolver por la vía de la revocatoria de sus autoridades.

9.2 NIVEL DE INSTITUCIONALIDAD LOGRADO POR LOS GOBIERNOS LOCALES

Líneas arriba hemos afirmado que el grado de institucionalidad local puede verificarse a partir de dos indicadores: la participación de las organizaciones políticas en el concejo y en la administración municipal, así como por los niveles de convocatoria a la participación ciudadana impulsada por los propios gobiernos locales.

Sobre el primer indicador, simplemente debemos señalar que —a partir de los límites que hemos observado en cuanto al sistema electoral aplicable a la elección de autoridades municipales— el impacto que va a tener en la proporcionalidad es bastante reducido. Luego de las elecciones municipales, por lo menos en un importante número de municipalidades rurales con apenas cinco regidores y un alcalde, quedan apenas dos organizaciones políticas como participantes de la gestión municipal. El resto de las listas que compiten no solo son excluidas de la representación sino que, inclusive, las normas relativas a organizaciones políticas vigentes anulan de manera automática su inscripción en el registro correspondiente;² con lo cual los representantes de estas fenecidas organizaciones no tendrían otro camino que el de la «oposición dura» a las autoridades municipales gobernantes, pudiendo desencadenar nuevas solicitudes de revocatoria del mandato de las mismas.

Por otro lado, la institucionalidad la verificamos, como ya se ha dicho, mediante el nivel de convocatoria a la participación ciudadana por los gobiernos locales. Esta participación no solo obedece al reclamo de los ciudadanos hacia sus autoridades sino también a los mecanismos que el gobierno local pone a disposición de los mismos para que se expresen. Lo avanzado en este terreno en términos legales es bastante considerable. Así, tanto la Ley Orgánica de Municipalidades como otras normas sobre descentralización promueven la participación ciudadana a través de juntas vecinales, consejos de coordinación local, presupuestos participativos, audiencias públicas de rendición de cuentas, etc.

Sin embargo, lo avanzado en términos reales dista bastante de los propósitos de las normas participativas. Diferentes estudios realizados sobre estos procesos muestran que, en la actualidad, los sistemas de participación ciudadana en los gobiernos locales se han relajado debido a varias razones, entre las cuales se suele señalar la falta de una voluntad política clara de las autoridades locales por favorecer la participación como parte de sus responsabilidades de gestión.³ Esta situación suele reforzar los problemas de mala gestión de las autoridades municipales, generando una mayor desconfianza ciudadana y gatillando, muchas veces, conflictos con las autoridades municipales.

² El art. 17.º de la Ley de Partidos Políticos, Ley N.º 28094 señala que en el caso de organizaciones políticas locales, concluido el proceso electoral se procede a la cancelación de oficio del registro respectivo.

³ Véase, por ejemplo, el informe elaborado por PRODES-USAID denominado *Participación y descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas* (2009).

10. DISEÑO DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD LOCAL

A continuación proponemos, de manera bastante breve, seis indicadores de gobernabilidad local que, en nuestra opinión, deberían formar parte de los diseños de la gestión pública local. El desarrollo de tales componentes, consideramos, podría funcionar como factor inhibitorio de dinámicas locales de conflictividad política que se dirijan a la revocatoria de autoridades. Así, su incorporación podría beneficiar favorablemente la representación, la legitimidad y la eficiencia de las autoridades municipales.

10.1 GESTIÓN EFICIENTE

Supone la capacidad de las autoridades municipales para administrar los escasos recursos disponibles y redistribuirlos de manera adecuada tomando en consideración los intereses y expectativas de los electores. En el caso de la gran mayoría de distritos en los que se llevan a cabo los procesos de revocatoria, se caracterizan por ser circunscripciones con escasa población y pocos recursos. Las autoridades elegidas muchas veces representan intereses grupales o, inclusive, privados que, como hemos visto al analizar las causales de las revocatorias, incurren en actos de corrupción y aprovechamiento político de los cargos.

En otras palabras, «la eficiencia económica y la eficacia gerencial [...] no constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en el sector público» (SANTANA 2003: 63). Se evidencia que, por su propia naturaleza, el gobierno tiene que funcionar en un ambiente de transparencia, abierto y sujeto a escrutinio de la opinión pública y el electorado. Junto con la eficiencia y eficacia deben predominar valores de justicia, equidad, responsabilidad social, representatividad, rendición de cuentas, honradez y austeridad en la gestión pública.

10.2 GESTIÓN PARTICIPATIVA

La participación ciudadana debe ser incorporada a la gestión local no solo como forma de democracia directa fundamentada en el procedimiento electoral sino también como mecanismos de *accountability* orientados hacia la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para la gestión local.

Ello debe traducirse en indicadores de eficacia para la mejora del desempeño de las autoridades locales y el logro de metas en el desarrollo local y la gobernabilidad.

La eficacia puede verse también incrementada con la activa participación ciudadana que física, política y estructuralmente está en mejores condiciones para contribuir a la realización colectiva de los fines del órgano de poder local, con la satisfacción de determinadas necesidades de la comunidad a partir de iniciativas propias y potencialidades. Ello incentiva la responsabilidad ciudadana en la gestión de su propio desarrollo, cuestión que es valorada por la población al sentirse parte activa en los procesos de cambio emprendidos por las gestiones locales, reduciendo los riesgos de conflictividad que ocurren cuando las autoridades no consideran el aporte de los ciudadanos.

10.3 CONTROL CIUDADANO

El control ciudadano debe ser implementado en la gestión local como parte de la corresponsabilidad de la sociedad civil en la gestión local. Un principio importante en este enfoque es la corresponsabilidad que a través de este proceso de rendición de cuentas asumen autoridades y ciudadanos conjuntamente, es decir, buscamos avanzar más allá del concepto formal de la rendición como un derecho a la información y a la transparencia, sino más bien a la búsqueda de los aspectos positivos pero también de las dificultades y errores de una gestión municipal que permite a través del diálogo construir espacios de concertación que den la posibilidad de corregir los errores y potenciar los aspectos positivos identificados en la rendición de cuentas.

Es importante señalar que la rendición de cuentas está contemplada de manera diferenciada para los gobiernos locales y regionales; en el caso de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, se contempla la rendición de cuentas en audiencias públicas que se deben convocar como mínimo dos veces al año, mientras que en el caso de las municipalidades, la Ley Orgánica de Municipalidades no precisa de manera explícita la rendición de cuentas como mecanismo de control. Sin embargo, las normas sobre presupuesto participativo la incorporan como una de las etapas previstas para la formulación de los mismos.

10.4 GRADO DE PROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN

Dadas las distorsiones generadas por el sistema electoral aplicable a las elecciones subnacionales en el país, consideramos importante que el diseño adecuado a fortalecer la gobernabilidad local se inicie con las elecciones de representantes para así disminuir los problemas que se generan con la falta de «legitimidad de origen» que son las que funcionan como mecanismos justificatorios de las demandas de revocatorias que se producen en el país.

Este es un tema sensible, pues tampoco se trata de regresar a la fórmula anterior a las elecciones municipales de 2002, en donde se estableció una barrera electoral del 20% para que las listas de candidatos accedan a los cargos en disputa. La dispersión del voto como resultado de la alta volatilidad de las organizaciones políticas a escala local llevaría a «segundas vueltas electorales» que no solo supondrían mayores gastos al Estado sino que, además, no garantizarían por sí mismas que los elegidos logren la legitimidad que les permita mantener una estabilidad en el sistema político local. Ante ello, el diseño favorable a la gobernabilidad local debería incluir mecanismos electorales que garanticen la proporcionalidad, corrigiendo las distorsiones que se han detectado en el sistema electoral actual.

10.5 NIVEL DE GOBERNANZA LOCAL

El enfoque «moderno» de *gobernanza* tiene dos versiones, una positiva y otra negativa. Esta última resalta la capacidad de las fuerzas sociales para resistir las imposiciones y regulaciones de la administración. La versión positiva, por su parte, apuntaría a que existen recursos en la sociedad lo suficientemente sólidos como para poder diseñar e implementar eficazmente las políticas y esos recursos deben ser aprovechados. Se asume que las redes, comunidades u otros agregados de organizaciones de intereses existentes en los distintos sectores de políticas están en disposición de dar forma a las políticas o asistir al gobierno en su implementación. La fuerza, e incluso la dominación de la sociedad, constituyen una ventaja para el gobierno, pues permite al sistema llegar a mejores decisiones, en el sentido de más eficaces, eficientes y justas.

Según esta visión, existiría una intensa coordinación dentro de cada sector de política. De hecho, al interior de cada área de política nos encontraríamos en la mayoría de los casos con una *gobernanza* eficaz, con la mayoría de

los actores implicados en la naturaleza del problema y en sus soluciones. El elemento normativo aquí es que la sociedad debería ser capaz de gestionar muchos de sus intereses sin la intervención del Estado. Es más, se argumenta que el capital social es necesario para una buena *gobernanza* (PUTNAM 1993). Los grupos sociales crean este capital social y funcionan como base para la participación política, especialmente en aquellas áreas en las que, por sus características de mayor complejidad, la formación de decisiones resulta potencialmente ardua.

¿Es posible construir una *gobernanza* local? Es este el reto que se presenta a los diseñadores de política si se pretende mejorar la gestión pública en este ámbito y garantizar la gobernabilidad en escenarios como aquellos en donde se producen las revocatorias de autoridades en el país. Un factor que, acaso, puede constituir una fortaleza es la gran cantidad de redes sociales que existen en muchos de los distritos en el país y que, en los últimos años, han conseguido una mejor conexión con el Estado a través de formas de organización concertada. Tal vez estos espacios podrían ser fortalecidos en la perspectiva de generar una *gobernanza* local.

10.6 CAPACIDAD DE FORMACIÓN DE COALICIONES DE GOBIERNO

Dadas las fallas de la aplicación del sistema electoral a escala subnacional, encontramos que son serias las dificultades de construir «coaliciones de gobierno local» que aseguren la gobernabilidad en dichos escenarios. Más aún, la precaria institucionalidad de las organizaciones políticas locales —que, como hemos visto, independientemente de los resultados electorales, luego de concluido el proceso electoral, pierden automáticamente su inscripción en los registros de organizaciones políticas— hace que concluida la elección el futuro del gobierno municipal quede a merced de la voluntad e intereses individuales o de los grupos de interés locales.

Sin capacidad de control sobre el ejercicio de gobierno por la ciudadanía o por las propias formas de control vertical del Estado, y con capacidades limitadas para el ejercicio del gobierno, las condiciones para la ingobernabilidad aparecen de manera bastante rápida. La posibilidad del planteamiento de la revocatoria de los cargos de las autoridades es solo un elemento más; sin embargo, no el decisivo para que esta situación de ingobernabilidad se produzca.

Ante ello, se hace necesario que el diseño del sistema electoral y del funcionamiento institucional de los gobiernos locales permita la posibilidad de formación de coaliciones políticas que den sustentabilidad a los actos del gobierno municipal. Una tarea que, definitivamente, no supone fortalecer mecanismos de control como las revocatorias sino de formas de democracia participativa que contribuyan al sostenimiento de la gestión local.

CONCLUSIONES

La revocatoria de autoridades es un derecho de participación política reconocido en la Constitución Política del Perú de 1993 que permite destituir de sus cargos a las autoridades a través de un procedimiento regulado en las normas específicas y que en nuestro país se conoce como consulta popular.

Se asume que las solicitudes de revocatoria de autoridades se producen por una «falta de legitimidad de origen» que se explica en que no existe una barrera mínima de votos para que se elijan a las autoridades municipales, lo que no garantiza que estas tengan el respaldo político suficiente para asumir la conducción municipal. Sin embargo el análisis de la información proporcionada por la ONPE muestra que los casos en que las autoridades sometidas a consulta de revocatorias han sido elegidas con menos del 20% de los votos son apenas una minoría sobre el total de autoridades que se encuentran en esta misma situación.

Ante ello, consideramos que hay dos razones fundamentales por las que los ciudadanos solicitan la revocatoria de sus autoridades. En primer lugar por una deficiente o mala gestión que se expresa en argumentos que utilizan los promotores referidos a que no rinden cuentas de su gestión, no informan de las decisiones que toman, malversación de fondos, no resuelven los problemas de la población, manejan el presupuesto a su antojo y otras. Asimismo, la segunda razón es que ante tales cuestionamientos, la población pierde la confianza en sus autoridades y ello se expresa en afirmaciones como: «tiene una conducta cuestionable», «no permite la realización de cabildos», «tiene denuncias judiciales», «ha perdido capacidad de convocatoria», «no permite la participación ciudadana», «anula a la oposición», etcétera. Desconfianza e ineficiente gestión serían, en consecuencia, dos de las principales razones por las cuales se solicita la revocatoria de las autoridades municipales a través de situaciones

concretas señaladas en las solicitudes ante las autoridades electorales, las mismas que en muchos casos expresan conflictos entre autoridades municipales y ciudadanos. Sin embargo debe tomarse en cuenta, además, el hecho de que muchos de estos procesos son iniciados por candidatos perdedores que utilizarían la revocatoria como mecanismo de acceso al poder.

Independientemente de esta posibilidad, que se presenta en un importante número de casos según estudios recientes de la ONPE, las razones que explicarían la fundamentación de las solicitudes de revocatoria, serían la poca valoración que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades y la gestión que realizan así como el nivel en que estos participan de la gestión local. Una valoración negativa de la institución municipal y de sus representantes aumenta la posibilidad de que se inicien procesos para revocar a las autoridades de sus cargos. De la misma manera, a menor participación de los ciudadanos en el control y la gestión local se incrementa la desconfianza y las posibilidades de que sus autoridades sean pasibles de ser revocadas.

De otro lado, no hay una relación directa entre porcentaje de votos obtenidos por la autoridad en su elección como tal y revocatoria de sus cargos. Si consideramos que las distorsiones generadas por el sistema electoral aplicable a la elección de autoridades municipales podría contribuir a generar la desconfianza e ineficiencia en la gestión a las que nos hemos referido como razones principales para el planteamiento del mecanismo. Ello se explica por el llamado «premio de mayoría» que otorga a la lista ganadora la mayoría absoluta de los miembros del concejo municipal, disminuyendo con ello las posibilidades de que el sistema proporcional exprese de mejor manera el amplio espectro de organizaciones políticas que participan en este tipo de elecciones. Al no haber mayores posibilidades de participación de las organizaciones políticas locales, es más difícil generar espacios de concertación que faciliten la gobernabilidad de los respectivos gobiernos locales. Lo cual se agrava por las deficiencias existentes en la participación de los ciudadanos en el control y la gestión municipal.

Consideramos que, si bien la revocatoria es un mecanismo importante de democracia directa, los avances de la democracia participativa así como la concepción moderna de la gestión pública exigen que se incorpore la participación ciudadana para garantizar la eficiencia y transparencia en el manejo de dicha

gestión pública. Ello significa que, antes de invertir el Estado en realizar consultas populares a través de los organismos electorales para revocar a muy pocas autoridades de sus cargos, es más eficiente que los recursos se dirijan a promover y fortalecer —por lo menos en los ámbitos que corresponden a la gestión pública local— mecanismos de la democracia participativa como las audiencias de rendición de cuentas, el acceso a la información pública local, la participación en instancias de concertación, control y gestión en una perspectiva de corresponsabilidad, etc.

Para el logro de la incorporación de mecanismos de la democracia participativa en la gestión pública local existe ya un avanzado desarrollo normativo producido con ocasión del proceso de descentralización que hay que revisar para mejorar y potenciar estos espacios participativos. Ello dependerá en gran medida de la voluntad política de las autoridades del gobierno central y del poder legislativo, a fin de que participen en un rediseño de la gestión pública a través de las municipalidades, que esté dirigido a asegurar el cumplimiento de indicadores de gobernabilidad local como: una gestión eficiente en términos gerenciales y económicos; una gestión participativa que incorpore a los ciudadanos en espacios de concertación, control y *accountability*; incremento del grado de proporcionalidad del sistema electoral para asegurar una representación más justa; desarrollar las capacidades de las autoridades municipales en términos de *gobernanza* local; y, favorecer a través de las reformas políticas necesarias, la capacidad de los actores políticos locales para la formación de coaliciones que den sostenibilidad futura a los gobiernos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÓN, Manuel

1998 «Derecho de sufragio: principio y función». En: NOHLEN, Dieter (coord.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

ARROYO LAGUNA, Juan & Marina IRIGOYEN

2005 *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización*. Lima: CARE Perú y DFID.

BARZELAY, Michael

2003 *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas.* México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto

1996 *Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política.* México: Fondo de Cultura Económica.

BRACAMONTE, Jorge; Armando MILLÁN & Víctor VICH

2004 *Sumando esfuerzos. Doce experiencias de participación ciudadana en la gestión local.* Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

BRESSER PEREIRA, Luiz & Nuria CUNILL

1998 *Lo público no estatal en la reforma del Estado.* Caracas: Paidós.

CAPEL

1989 *Diccionario Electoral*, 2 tomos. IIDH. San José, Costa Rica.

CHÁVEZ LÓPEZ, Dany

2000 *El proceso electoral peruano.* Lima: Editorial Horizonte.

FUNG, Archon & Eric WRIGHT

2003 *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

GROMPONE, Romeo

2004 «Construyendo el sentido de buen gobierno». En: *Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicado a los Gobiernos Regionales en el Perú. Enero 2003-Junio 2004.* Lima: Defensoría del Pueblo.

IDEA

2004 *Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno.* Lima: IDEA Internacional.

MIDLEY, James

s/f *La política social, el Estado y la participación de la comunidad.* Disponible en: <www.governance.com>.

ONPE-OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

- 2001 *Las reglas de juego de la consulta popular*. Lima: ONPE.
- 2002 *Consulta popular de revocatorias de autoridades municipales 2001. Informe de resultados*. Lima: ONPE.
- 2005 *Compendio electoral peruano*. Lima: ONPE.
- 2010 *Revocatorias y Nuevas Elecciones Municipales en el Perú*. Lima: ONPE.

PANFICHI, Aldo (coord.)

- 2002 *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina. Andes y Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica.

PRODES-USAID

- 2009 *Participación y Descentralización. Percepciones y expectativas ciudadanas. Evaluación rápida de campo*. Lima: Proyecto USAID/Perú-ProDescentralización. Disponible en: <<http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0143805001270846580.pdf>>.

PRUD'HOMME, Jean-François

- 1998 *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral.

PUTNAM, Robert

- 1993 *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

RAMÍREZ, Juan Manuel & Jorge REGALADO

- 2000 *Cambio político y participación ciudadana en México*. México: Centro de Estudios de Política Comparada y Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara.

REMY, María Isabel

- 2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

SANTANA, Leonardo

- 2003 «La transformación del gobierno y la formación ética de los servidores públicos». *Revista de Administración Pública*, vol. 33-34. Universidad de Puerto Rico.

SANTOS, Boaventura de Souza

2002 *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Río de Janeiro: Edit. Civilização Brasileira.

SARTORI, Giovanni

2003 *¿Qué es democracia?.* Buenos Aires: Editorial Taurus.

SER

2000 *Revocatorias: derecho ciudadano*. Lima: Servicios Educativos Rurales.

TANAKA, Martín

2001 *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social-Instituto de Estudios Peruanos.

THIBAUT, Bernhard

1998 «Instituciones de la democracia directa». En: NOLHEN, Dieter; Sonia PICADO & Daniel ZOVATTO (comps.). *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México: FCE.

VV. AA.

2004 *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

ZÁRATE ARDELA, Patricia

2005 *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

[SOBRE EL AUTOR]

JAIME MÁRQUEZ CALVO

Peruano. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), con estudios de maestría en Derecho en la Universidad de Andalucía (España), de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudios de Posgrado en Transparencia, Accountability y Anticorrupción por la Universidad de Chile. Ha sido Subgerente de Formación Ciudadana en la ONPE entre 2001 y 2004, Gerente de Gobernabilidad y Subdirector del Proyecto Democracia Activa Perú (Convenio USAID-AED). Actualmente es profesor de Ciencia Política en la UNMSM y Director Nacional del Proyecto ProGobernabilidad de la Cooperación Canadiense.



NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE
LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO
ELECTRÓNICO

Constitución y voto electrónico

RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU

Universitat de València
<ruben.martinez@uv.es>
España

[Resumen] El paulatino establecimiento del voto electrónico ha planteado la necesidad de argumentar la adecuación de su regulación jurídica con los principios y derechos constitucionales, en particular los relacionados con el principio democrático y el derecho al sufragio. Aunque no cuentan con la misma implantación ni posibilidades en la actualidad, existe un símil problemático entre el voto electrónico presencial y el remoto que necesita ser analizado a la luz de la Constitución. El presente artículo realiza un primer acercamiento a las consideraciones constitucionales del voto electrónico, se adentra en la relación con el principio democrático y analiza la principal jurisprudencia emanada de los órganos de control de la constitucionalidad alemán y austríaco en los últimos años.

[Palabras clave] Voto electrónico, tecnología, Constitución, legitimidad democrática, jurisprudencia constitucional.

[Abstract] The gradual establishment of electronic voting need to argue the adequacy of legal regulation with the principles and constitutional rights, particularly those related to the principle of democracy and the right to vote. Although without the same implementation and possibilities at present, there is a problematic analogy between presidential electronic voting and remote electronic voting that needs to be analyzed from the Constitution. This article is a first approach to constitutional considerations of electronic voting and the relationship with the democratic principle, and analyzes the main jurisprudence emanating from the supervisory bodies of the German and Austrian constitutionality in recent years..

[Keyword] Electronic voting, Technology, Constitution, Democratic Legitimacy, Constitutional Jurisprudence
MARTÍNEZ DALMAU, Rubén . «Constitución y Voto Electrónico». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, v. 12. n.º 13, pp. 137-159.

[Recibido] 02/10/13 & [Aceptado] 11/11/13

* El presente artículo ha sido realizado en el marco del proyecto R+D del Ministerio Español de Ciencia e Innovación, con el código DER2010-16741.

INTRODUCCIÓN

El voto electrónico no ha sido generalmente objeto de interés explícito de las Constituciones, aunque sin duda se trata de una materia de incumbencia constitucional. La prueba está en que en Europa, en los últimos años, tribunales constitucionales de la importancia del alemán o el austríaco se han ocupado con cierto detalle de casos en los que estaban involucrados procedimientos de votación electrónica. A lo que cabe sumar la implantación constitucional del voto electrónico en los países latinoamericanos, donde está cada vez más presente y en auge.

El objeto de este artículo consiste en demostrar la implicación entre Constitución y voto electrónico. Ello implica el análisis de la relación entre voto electrónico y los fundamentos democráticos de todo texto constitucional como son la participación, las elecciones, la transparencia, etc. Asimismo se busca aportar, en el sentido de la relación anterior, elementos para la explicación del papel del voto electrónico en los procesos de consolidación y avance democrático en América Latina. Por último, se pretende determinar la naturaleza real de las últimas sentencias constitucionales europeas que desarrollan —de manera jurisprudencial y sistematizada— la relación entre Constitución y voto electrónico por primera vez en el viejo continente.

1. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES SOBRE EL VOTO ELECTRÓNICO

¿Existe una relación directa entre Constitución y voto electrónico? A primera vista pareciera que no: el voto electrónico no es, por el momento, objeto directo de interés constitucional material en ninguna Constitución del mundo, ni está mayoritariamente difundido en los procedimientos de votación dentro de los sistemas electorales vigentes. De hecho, las Constituciones suelen incorporar pocos criterios formales respecto de las elecciones en beneficio de su delegación en las leyes de desarrollo. La mayor parte de las consideraciones constitucionales se refieren a elementos materiales que se consideran clave en los sistemas electorales como pueden ser la delimitación de circunscripciones, las características del sufragio, el número de escaños, etc. Sin embargo, entre ellos, aún no se ha hecho presente el voto electrónico. Las referencias a la tecnología en las Constituciones suelen ser vagas y están relacionadas con la determinación de derechos, en particular de aquellos que conciernen a la privacidad.

Esta situación no es ninguna novedad. Una radiografía de las implicaciones, en general, de las nuevas tecnologías en las Constituciones, incluso en las más recientes, nos muestra un panorama parco. Las Constituciones no solo suelen usar un lenguaje arcaico de difícil comprensión para los no iniciados —aspecto que, afortunadamente, está cambiando a medida que se democratizan—, sino que las dinámicas globalizadoras y los nuevos retos que deberían encontrar soluciones en el marco constitucional parecen no hacer mella en un contexto contemporáneo, y no actualizado, de instituciones, formas y determinación de derechos. Es como si en pleno siglo XXI necesitáramos el vocabulario y la mayor parte de los contenidos del siglo XIX. El tiempo constitucional transcurre de manera diferente a otros tiempos sociales, incluso legales e infraconstitucionales.

Y ello a pesar de la plena incumbencia material de las nuevas tecnologías de la información respecto de la Constitución, y en particular en nuestro concepto de democracia. Como se ha comentado anteriormente (Martínez Dalmau 2013: 317-321), las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se han conformado como uno de los pilares sobre los que se sustenta la globalización. La forma en que circula la información y la capacidad de interacción que se desprende de su funcionamiento colocan al individuo de la sociedad de la información y del conocimiento ante posibilidades de acción social que hace solo unas décadas requerían, si hubieran sido posibles, de mucho más tiempo e innumerables espacios de convergencia.

Las redes no sustituyen necesariamente a las plazas públicas, pero se consolidan como una más y, en determinados ámbitos, como la principal. Ello es así porque las redes cuentan con características en la interacción que facilitan la información directa e inmediata superando el factor espacio y, por tanto, con una potencialidad que aún es difícil de discernir en todos sus extremos. Si la Constitución es la norma que legitima democráticamente al resto del ordenamiento jurídico, este marco de acción globalizadora de las nuevas tecnologías debería formar parte capital de su interés.

Ahora bien, llaman la atención, desde una perspectiva comparada de los diferentes sistemas de votación electrónica, cuatro realidades que pueden percibirse con facilidad. En primer lugar, la diferencia en las escalas de implementación entre continentes —situando a la cabeza el americano y siendo aún inci-

piente en el europeo—, e incluso entre países dentro de continentes similares. En segundo lugar, y a la vista de lo anterior, que la profundidad de la presencia del voto electrónico no guarda necesariamente relación con el desarrollo tecnológico del país donde se implementa.

En tercer lugar, que la modernización de los sistemas de votación no es considerada como obligatoria en la administración electoral¹ de la mayor parte de los países europeos, cuyos ensayos siguen siendo incipientes y anecdóticos en algunos casos; mientras que en aquellos países —particularmente los latinoamericanos— donde está vigente el voto electrónico no se prevé en general, salvo también aisladas opiniones, «la vuelta atrás». Por último, que los países donde funciona el sistema de votación electrónica no cuenten necesariamente con Constituciones recientes de las cuales se obtenga el mandato directo de la modernización tecnológica o la necesidad de implicar a la tecnología en los procesos electorales.

Sin embargo, cabe preguntarse si esta ecuación lineal basada en que los países con voto electrónico no cuentan necesariamente con Constituciones recientes que lo prevean y que no existe relación directa entre desarrollo tecnológico, por una parte, y democracia y voto electrónico, por otra, nos lleva ineluctablemente a la conclusión de que el voto electrónico no es materia constitucional. De hecho, un análisis desde los objetivos constitucionales nos dirá que no es así. Si el fin de toda Constitución democrática consiste en legitimar el poder establecido e instituir canales de mayor relación —por lo tanto, de mayor legitimidad— entre la voluntad ciudadana y el poder político, el principio democrático se posiciona como la columna vertebral de la Constitución democrática.

En este ámbito, el voto electrónico puede contar con un desempeño transcendental en aquellos países que decidan avanzar hacia nuevas formas de participación democrática. Por el contrario, para las tesis escépticas, puede ser una amenaza para la propia democracia. Recordemos que no solo se trata del voto electrónico electoral, sino que abarca también otros ámbitos. En particular en el parlamentario donde se han hecho presentes diferentes modalidades de participación electrónica que cuentan además con su propia problemática

¹ A diferencia de otros sectores de la administración pública, como el financiero, por ejemplo.

fundamentada. Por ejemplo, en el caso de los órganos colegiados, nos encontramos ante la necesidad de salvaguardar la conformación democrática de la decisión colectiva basada en la argumentación instantánea, lo que podría dificultar la aplicación de procedimientos remotos de votación salvo que estos incorporen posibilidades suficientes de cierta virtualidad presencial (MARTÍNEZ DALMAU 2012: 229-245). La cuestión, por lo tanto, va más allá de la mera presencia formal del voto electrónico en las Constituciones.

De hecho, existe una relación directa entre objetivos constitucionales democráticos y voto electrónico en particular en ámbitos concretos como la implicación de la tecnología en materia de derechos y la posibilidad de mejorar los índices de calidad de la democracia. Esto conlleva a que ya podamos hablar de ciertas consideraciones constitucionales sobre el voto electrónico aunque, como se ha señalado, no se prevea de forma directa en los textos constitucionales. El hecho de que en los últimos años algunas sentencias de tribunales constitucionales se hayan pronunciado sobre la constitucionalidad del voto electrónico determina esta importancia constitucional.

Lo anterior explica, a su vez, las diferencias continentales sobre la presencia del voto electrónico. En Europa, las transiciones democráticas de buena parte de sus países se realizaron en momentos históricos distintos a los latinoamericanos y, por ende, en condiciones diferentes. Esto es, en el marco de la Constitución del Estado social que de por sí representaba un paradigma propio de legitimidad. En América Latina, los paradigmas de legitimidad han debido transcurrir por otros cauces, fundamentalmente con la recuperación de la confianza del electorado y, en algunos casos —cada vez más—, con la aprobación de Constituciones democráticas. El Estado social es todavía una asignatura pendiente en la mayor parte de los países latinoamericanos.

En este contexto, el voto electrónico ha colaborado en el cumplimiento de dos objetivos destinados a la vigencia de la Constitución. Por un lado, la construcción paulatina de un marco de fiabilidad respecto al mejoramiento de la transparencia e institucionalidad de los procesos electorales, que se ha traducido en particular en la disminución de la percepción del fraude electoral, y en especial con vistas en la necesidad de aumentar la legitimidad de los gobiernos después de experiencias autoritarias o partidocráticas. Por otro lado, la necesidad de disminuir la posibilidad de conflicto violento en sociedades amplia-

mente desiguales que produciría la falta de legitimidad de unas elecciones no transparentes y con graves deficiencias de institucionalidad. Estos cometidos están presentes en los dos países latinoamericanos pioneros en las modalidades electrónicas de votación: Brasil y Venezuela.

Respecto al primero de los objetivos, como afirma Tuesta (2004: 56) en las democracias con bajo nivel de institucionalidad, la ciudadanía exige que la organización de procesos electorales sea limpia y transparente, y que sus resultados sean incuestionables. Por ello los países de la región se han visto obligados a replantear estrategias para mantener y, en lo posible, superar sus propios desempeños en la organización de los procesos electorales.

En el caso brasileño, el fundamento de la implantación progresiva del voto electrónico desde los años noventa del siglo XX —el cual sigue en evolución—, contó en primer lugar con el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relacionadas con la soberanía popular y la efectividad del principio democrático (artículos 1.º y 14.º, principalmente, de la Constitución brasileña de 1988). En palabras de Ayres y Bucchianeri (2008):

[...] la Justicia Electoral brasileña, al poner la tecnología nacional al servicio de la mejora de los comicios y, en consecuencia, a favor de la consecución del valor democrático, no ha hecho más que cumplir con los objetivos que figuran en un documento constitucional que, al ser tan generoso con la Democracia, fue llamado Constitución Ciudadana».

En ese sentido, podríamos afirmar que sin la introducción del voto electrónico hubiera sido mucho más compleja la transición hacia un marco de legitimidad electoral como el que hoy en día está vigente en Brasil.

El caso venezolano, a pesar de algunas sombras que pudiera haber en las elecciones presidenciales de 2013, es otro claro ejemplo de los objetivos del voto electrónico en la región. Por un lado, el modelo de democracia participativa instaurado por la Constitución de 1999 incrementó notablemente la actuación del Poder Electoral. Desde las elecciones de relegitimación de los poderes que tuvieron lugar en el año 2000, hasta los referendos sobre las modificaciones constitucionales de enmienda y reforma,² ha necesitado de una actuación constante del Poder Electoral, lo que ha derivado en la presencia cotidiana de este poder en la vida política venezolana, y un esfuerzo notable por mejorar la gestión electoral.

² Incluyendo aquí los procesos de elección en partidos políticos y organizaciones sindicales y, por supuesto, las citas electorales convocadas de forma ordinaria como las elecciones tras la finalización de cada mandato, y de forma extraordinaria como los referendos revocatorios.

Por otro lado, uno de los principales resultados en la mejora de los procesos electorales ha sido el evidente esfuerzo modernizador que ha llevado adelante el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, lo que ha incluido la incorporación de nuevas tecnologías electorales. El proceso de automatización e incorporación paulatina del voto electrónico que arrancó en las elecciones de 1998 con la presencia de urnas electrónicas, es el principal ejemplo de este esfuerzo de la organización electoral (Martínez Dalmau 2013b). De hecho, a pesar de algunas reticencias propias de cualquier situación de cambio y polarización, lo cierto es que la automatización de las elecciones a través del voto electrónico ha permitido aumentar la fiabilidad del voto al contar con una automatización susceptible de ser auditada y de generar confianza (GONZÁLEZ, DEL NOGAL & MÜLLER 2011). Esto fue experimentado en la vida política del país en momentos cruciales, por ejemplo, en la propuesta de revocación del mandato del presidente de la República en 2004 (MARTÍNEZ DALMAU 2008) o en el referendo de reforma constitucional de diciembre de 2007 cuando se presentó una mínima diferencia electoral, a favor de la oposición.

Hoy en día existe presencia de voto electrónico con mayor o menor intensidad en buena parte de los países latinoamericanos —como en México, Argentina y Perú—, mientras que en otros se realizan estudios para su consideración e implementación. La tendencia es, en general, a favor del voto electrónico, porque estamos ante una necesidad común: la de ofrecer medios más transparentes y eficaces a favor de una transición hacia una mejor democracia lo que implica, en el caso de que estén presentes Constituciones democráticas, una mejor aplicación de la Constitución.

2. EL VOTO ELECTRÓNICO EN LA TRANSICIÓN HACIA UNA MEJOR DEMOCRACIA

En un primer balance de pros y contras, no se puede dudar de que la economía de recursos como argumento tenga importancia por dos razones. La primera de ellas radica en la significativa inversión que la implementación del sistema de votación electrónica implica desde su etapa inicial, además del presupuesto destinado al mantenimiento de los sistemas de *hardware* y a la actualización del *software*; recursos que bien podrían destinarse a otras necesidades que pue-

den considerarse más perentorias, sobre todo en sociedades con altos índices de desigualdad. La segunda razón, porque las Constituciones no suelen prever este tipo de obligaciones procedimentales, por lo que no se entienden como un mandato constitucional.

Podría decirse, desde la formalidad, que cabe tener en consideración que la modernización de la administración electoral cuenta en forma indirecta con incumbencia constitucional por cuanto el mandato de *eficacia y eficiencia* de la administración pública está presente en la mayor parte de las Constituciones vigentes. No obstante, los argumentos anteriores son más rebatibles a partir de un punto de vista material si analizamos el problema desde un prisma de transformación a medio y largo plazo.

En efecto, pocas dudas caben acerca de que la profundización en la democracia participativa sea uno de los objetivos de las Constituciones democráticas. Más democracia significa mejor Constitución, lo que va de la mano con más consultas ciudadanas: elección y revocación de autoridades, decisión sobre leyes y tratados, iniciativas populares, democratización de partidos políticos y sindicatos, etc. (TUESTA 2004: 56). Estas consultas pueden realizarse por otras vías diferentes al referéndum. La participación política ciudadana en una democracia participativa no puede limitarse a los procedimientos democráticos refrendarios. Sin embargo, la pregunta a través de las urnas es un mecanismo clave en el mantenimiento de la legitimidad de los gobiernos, incluso en la manifestación de la voluntad constituyente democrática que necesitaría, al final y cada vez que se produce de la decisión popular.

A nadie escapa que la democracia exige recursos y medios a disposición tanto de las instituciones como de las sociedades. Se trata de unos costes que, en un proceso emancipatorio, deben entenderse como inversión. En este sentido, el voto electrónico mejora la eficiencia y disminuye a largo plazo los costes electorales; pero, sobre todo, incorpora elementos de rapidez en la toma de decisiones materialmente imposibles en un procedimiento electoral tradicional. Este necesita imprimir y distribuir papeletas, lo que precisa de tiempos más dilatados, dependientes de elementos factuales sujetos a obstáculos accidentales en mayor medida que la gestión electrónica, en especial en los referendos con opciones controladas. La democracia es mejor cuanto más se facilita la participación.

Además, si se trata de crear condiciones de igualdad, qué mejor forma de hacerlo que un igual acceso a la tecnología en el marco de su utilización democrática. No es la única solución, pero forma parte de ella. La tecnificación cultural, la creación de una cultura tecnológica igualmente accesible por todos los sectores sociales, ofrece una mayor democratización de la información y de las formas de expresión, y se aproxima a importantes formas actuales de relación social. La reciprocidad entre la Constitución democrática y la transformación social no es lineal, sino dialéctica. La evolución en la primera implica el avance en la segunda. Con dificultad podrán ser realmente efectivas las transiciones hacia mejores democracias si no se evita el fraude, se anula el riesgo de manipulación dolosa en la impresión y contabilización de los sufragios, o se elimina la coacción en votos preensobrados y la compra de votos. Y en sistemas de fraude enquistado, la única forma de avanzar democráticamente es la incorporación de nuevos procedimientos electorales y nuevos controles: es aquí donde hace su aparición el voto electrónico como mecanismo al servicio de la democratización.

Lo anterior no implica que el voto electrónico sea la panacea de todos los males. Desde luego, no lo es. Cuenta con su propia problemática y riesgo particular, cuyas manifestaciones suelen subrayarse ampliamente por la doctrina: el fraude electrónico, las deficiencias electrónicas que pueden traducirse en la pérdida accidental de los resultados, la denominada barrera tecnológica, el voto nulo considerado o no como derecho, etc. (MARTÍNEZ DALMAU 2006). Algunas experiencias de voto electrónico no han sido tan positivas al final como se preveía (BUSANICHE et al. 2008). Pero se trata de un conjunto diferente de problemas que pueden ser mejorados con el proceso de aprendizaje en el que nos hemos adentrado y que van tomando un perfil de solución técnica y jurídica.

La mayor parte de la doctrina asume posiciones intermedias respecto de las posibilidades constitucionales del voto electrónico: no es globalmente constitucional o inconstitucional, sino que asume su constitucionalidad en la medida en que cumple con los parámetros que una Constitución determina y con los objetivos de su cumplimiento. Gálvez y Ruiz (2011), previa revisión de las experiencias comparadas y de la literatura especializada al efecto, han determinado cinco variables sin cuyo cumplimiento el voto electrónico no podría ser aceptado constitucionalmente. Estas son:

SEGURIDAD O FIABILIDAD TÉCNICA

Se refiere a la seguridad de las urnas o comunicaciones electrónicas, a las garantías técnicas precisas que aseguren la autenticidad de los resultados electorales y que se traduce en diseñar y proteger de forma adecuada los canales de emisión, recepción y custodia de los votos para evitar la modificación deliberada de la información y garantizar que los votos se graben de forma fiel, incluso en el caso de accidente que pudiera producir el borrado o modificación de datos.

PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SUFRAGIO CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADOS

Se trata de los principios de universalidad, libertad, igualdad, personalidad y secreto que no se respetan en toda su plenitud en el voto en papel, por lo que su garantía en el voto electrónico parece imprescindible para mejorar la situación existente.

INTEGRACIÓN ARMÓNICA EN EL RÉGIMEN ELECTORAL

El voto electrónico no es una pieza independiente del régimen electoral que pueda contemplarse de forma aislada, sino que se inserta en un contexto normativo determinado en el que debe integrarse de la forma más armónica posible y mantenga, de esta manera, la coherencia del ordenamiento jurídico.

CONSENSO O ACEPTACIÓN POR PARTE DE LOS IMPLICADOS

Para poder introducir el voto electrónico es necesario contar con la aceptación de todos o la mayor parte de los sujetos afectados, específicamente partidos políticos y electores. El voto electrónico no puede convertirse *ab initio* en un factor de confrontación política porque, si ello ocurriera, el fracaso del voto electrónico estaría asegurado. En esta línea, los electores deben considerar el voto electrónico como próximo, fiable y comprensible.

LIMITACIÓN DE COSTES

El coste del voto electrónico debe ser socialmente asumible y proporcional al fin que persigue, y no se debe poder lograr el objetivo perseguido, con estándares de calidad parecida, pero por vías menos costosas en términos económicos, teniendo en cuenta la primera inversión en máquinas electrónicas y en formación.

Cabe considerar que la mayor parte de los problemas propios del voto electrónico presencial se agudizan cuando nos referimos a un entorno no controlado: el conocido generalmente como voto por Internet, aunque hablando con precisión sería un voto electrónico remoto porque el uso de una u otra red cambia de acuerdo con el sistema utilizado. Las experiencias, como la de Noruega (BARRAT 2012) son todavía pocas; pero los problemas teóricos que se plantean siguen sin contar con remedios claros que solucionen los problemas de constitucionalidad que, como hemos visto, pueden ensombrecer algunos aspectos del voto electrónico en entorno controlado. En el caso del voto remoto se acrecientan algunos de los problemas ya planteados, y requiere para un correcto análisis de soluciones válidas a las cuestiones de fiabilidad, seguridad y conocimiento que ya hemos comentado.

Las posturas más escépticas dudan, en general, de la posibilidad de que el voto a través de la red pueda llegar a ser constitucional. De acuerdo con Gálvez (2009), esta modalidad plantea graves problemas para la integridad de la mayoría de los principios del sufragio. Es difícil garantizar que el voto lo emita realmente el elector y no otra persona por él; que lo haga en un ambiente de plena libertad, sin coacción de ningún tipo; y que el sentido de su voto vaya a permanecer en secreto, sin poder ser espiado o desvelado por nadie.

Además, cabe citar la pérdida de control de la votación por parte de los electores (miembros de mesas electorales) y de los militantes de los partidos (interventores) en beneficio de los profesionales de la informática. El autor introduce algunos elementos sociológicos, desde luego menores en importancia, como «el menoscabo del rito de las elecciones, que tanta importancia tiene como factor de integración de la comunidad» (GÁLVEZ 2009: 263).

No parecen argumentos difícilmente rebatibles: la garantía de la personalidad del votante a través de diferentes mecanismos de seguridad, como certificados electrónicos y claves personales, no es cuestionado en otros ámbitos públicos,³ por lo que tampoco debería serlo en el marco de la administración electoral. Los sistemas electrónicos de votación implican la utilización de aparatos técnicos en operaciones electorales, y por lo tanto debe preverse un proceso de certificación que, si bien se asemeja en líneas generales al utilizado en otros sectores industriales, debe forzosamente incluir ciertos matices (BARRAT 2007). Asimismo la presencia de los interventores de partidos y ob-

³ Nuevamente, por ejemplo, en el marco de la administración financiera.

servadores en general, aunque diferente, no desaparece simplemente a causa del voto electrónico, puesto que el depósito manual del voto en la urna es una fase más de un procedimiento electoral complejo que cuenta con muchas más aristas en su desarrollo.

Ninguna garantía es por naturaleza absoluta y el voto presencial manual no garantiza que no haya existido previamente una opción determinada por un tercero y preensobrada utilizando, además, el material electoral que se reparte a domicilio. Este último responde a uno de los mecanismos más conocidos en la compra de votos. De hecho, solo el voto electrónico presencial en entorno controlado podría evitar este tipo de fraude electoral al eliminar los sobres y, por lo tanto, las papeletas preensobradas. Lo mismo puede aducirse respecto a la coacción, porque esta no se produce solo en el centro de votación sino en el marco personal del elector, por lo que —como se ha demostrado desde la sociología electoral— ha sido una constante en el comportamiento electoral durante siglos.⁴ Se trata de situaciones sociológicas que cuentan en esencia con la misma problemática en el caso del voto manual y del voto electrónico remoto.

Como hemos adelantado, uno de los elementos coadyuvantes a la transparencia del sufragio es la observación electoral, que en el marco del voto electrónico es cercada por una problemática particular. De acuerdo con Jordi Barrat (2012), la observación electoral lleva implícito el requisito de la transparencia como forma independiente de verificar que los votos han sido correctamente procesados, y en este sentido los dispositivos informáticos utilizados en el caso del voto electrónico pueden comportar ciertos problemas: este, ciertamente, es más difícil de observar porque no podemos usar la simple visión para ello. La introducción de tecnologías electrónicas de votación exige diferenciar entre aquellos trámites que pueden ser observados según las pautas tradicionales de control de aquellos otros que, por su carácter informático, necesitan tanto la participación de personas con conocimientos especializados como la adaptación de los plazos en los que se desarrolla la observación. Es cierto que en el caso del voto electrónico remoto, en particular, estas dificultades se agudizan; pero ello no significa que no puedan buscarse soluciones satisfactorias y generalmente aceptadas, con la vista puesta en objetivos superiores.

⁴ Por ejemplo, para el caso español (VARELA 2001).

Más serio parece el argumento de la seguridad que, desde luego, en Internet no está plenamente solucionado. Aunque, como se ha hecho referencia, el uso de ordenadores personales puede estar certificado por la firma digital, el recorrido de la decisión a través de la red es aun vulnerable por parte de diferentes elementos externos. Para González de la Garza (2009), el uso de Internet supone que el sufragio que se envíe entre los electores y los servidores de la administración electoral podría salir del país para regresar posteriormente a este. En el proceso de *externalización*, el sufragio viajaría por redes extranjeras, públicas algunas de ellas, aun cuando la mayoría es de origen privado. Al transitar por estas, reenvían los datos que se encuentran en su dominio hasta alcanzar el objetivo final. Una vez que la información electoral (datos de tráfico electoral) llega a su destino, habrá podido ser retransmitida por decenas de ordenadores intermedios que son parte de la red. En ese sentido, González de la Garza sostiene que:

Esa característica operativa de Internet debería ser, en rigor, suficiente para prohibir el uso del voto electrónico remoto en redes abiertas como Internet [...]. Un Estado serio y responsable no puede incurrir, pensamos, en tal arbitrariedad ya que lo que él mismo debe garantizar, en primer lugar, es la efectiva seguridad e integridad del proceso de sufragio, y el dominio absoluto de las condiciones que garanticen tal integridad (2009: 179).

Aunque se trata de una posibilidad más remota que real, puesto que los actuales sistemas de encriptamiento se desarrollan a favor del uso seguro de la red⁵ y es factible pensar en redes cerradas y particulares que no cuenten con vulnerabilidad desde el exterior que pudiera adjudicarse a Internet, lo cierto es que este argumento toca en la llaga de un posible déficit de constitucionalidad: la probable falta de confianza del elector en el sistema. Se trata de un elemento psicológico y de formación, cuyo estudio correspondería con más propiedad a la teoría de la legitimidad que al análisis jurídico-político, que no cuenta con solución fácil, y que es un problema común en los sistemas de votación electrónica presenciales y remotos.

Pero ello no solo afecta a esta modalidad electrónica: que el elector confíe o no en la limpieza de las elecciones y en la relevancia de su voto, no depende

⁵ Suele traerse a colación ejemplos de la administración financiera como el pago de impuestos o de las transacciones comerciales.

(solo) del carácter manual o electrónico del voto, sino además de un conglomerado de factores relacionados con el procedimiento, las formas de control, la capacidad de auditoría del voto, entre otros. Si obedeciera exclusivamente al carácter manual o electrónico, no existirían dudas ni impugnaciones durante la celebración de cualquier votación realizada de acuerdo con los estándares tradicionales lo que, como se puede observar con claridad en cualquier proceso electoral, no suele ocurrir.

Ahora bien, qué duda cabe de que la naturaleza electrónica del voto es un factor relativamente novedoso, y que solo con la práctica irá librándose de los miedos que corresponden a cualquier novedad. De hecho, el elemento confianza es el centro en torno al cual han argumentado las decisiones jurisprudenciales más conocidas sobre las debilidades de legitimidad constitucional con que, por el momento, cuenta el voto electrónico. Decisiones que analizamos en adelante en su núcleo fundamentador más relevante.

3. CONSIDERACIONES JURISPRUDENCIALES: LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES FRENTE AL VOTO ELECTRÓNICO

No es habitual que los procedimientos de votación, en general, lleguen ante las cortes constitucionales por la sencilla razón de que operan de acuerdo con fórmulas tradicionales ampliamente contrastadas, y escasamente son sujetos de innovaciones. Estos procedimientos solo son de interés del máximo intérprete constitucional cuando pueden afectar al derecho del sufragio o cuando atentan contra contenidos principistas de la Constitución. Es el caso de dos sentencias dadas en los últimos años que han constituido las primeras decisiones tribunales constitucionales sobre los procedimientos electrónicos en un continente como el europeo donde, como hemos mencionado, el voto electrónico no está implantado de forma general ni uniforme, sino que en el mejor de los casos es incipiente. Las dos decisiones se han dado en el marco de tribunales constitucionales ampliamente reconocidos. Se trata de la sentencia del 3 de marzo de 2009 del Tribunal Constitucional alemán (2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07), y la sentencia del 13 de diciembre de 2011 del Tribunal Constitucional austríaco (G10/11, V 6/11-10).⁶

⁶ Un resumen de ambas sentencias puede verse en Fernández Riveira (2013).

El caso alemán tuvo lugar respecto a las elecciones de la Cámara baja (Bundestag) alemana que se realizaron en 2005.⁷ Alrededor de dos millones de electores de cinco Estados federados votaron a través de un sistema de voto electrónico producido por la compañía holandesa Nedap y distribuido por una empresa alemana. No era el primer intento: desde la década de 1950, Alemania ha buscado el reemplazo del tradicional conteo manual de sufragios a través de aparatos electorales. Para ello, la legislación electoral había sufrido modificaciones dos años antes de las elecciones. El Tribunal Constitucional alemán llegó a la conclusión de que el uso de máquinas de votación tal y como se había establecido en las elecciones referidas no eran constitucionales porque violaban los principios constitucionales del sufragio determinados en los artículos 20.º y 38.º de la Ley Fundamental de Bonn (LFB), en particular el de publicidad, que lo extrae el Tribunal de forma tácita del texto constitucional puesto que no se prevé de manera expresa. La modalidad de voto electrónico empleada no garantizó este principio de publicidad de las elecciones, por el cual el ciudadano debe tener pleno control de los pasos del procedimiento electoral y de sus resultados.

Como puede observarse, se subraya en la sentencia un problema clave: la fiabilidad. La falta de existencia de un comprobante físico fue decisiva en la medida del Tribunal, porque actuaba en menoscabo de la fiabilidad del proceso electoral. En palabras del propio Tribunal, en la sentencia aludida:

Los votos fueron registrados exclusivamente por una memoria electrónica. Ni el elector ni las juntas electorales o los ciudadanos presentes en el local electoral pudieron verificar si el voto emitido fue registrado auténticamente por el aparato electoral. Por medio del indicador en la unidad las juntas electorales solo podían reconocer si el aparato electoral registraba un voto, pero no sobre si los votos fueron registrados por los aparatos electorales sin modificaciones de contenido. Los aparatos no tenían previsto la posibilidad de un registro de los votos independiente del módulo de memoria de votos, que le permitiese a cada elector la verificación de su votación (§155).

A ello cabe añadir que las dificultades de comprensión por parte de los votantes, las medidas compensatorias como certificaciones y auditorías previas, no serían suficientes ante la pérdida de control por parte de los ciudadanos, y ningún argumento cuenta con el peso suficiente para que estas dificultades puedan

⁷ La traducción al castellano de la sentencia está disponible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuarta época, vol. 1, n.º 6, 2010, pp. 509-545.

considerarse excepciones constitucionalmente admitidas (BARRAT 2009: 4-6). Como afirma Pérez Corti (2010), la inconstitucionalidad no se pronuncia en relación con el denominado «voto electrónico» ni con respecto de las «computadoras electorales» o «urnas electrónicas», sino que se refiere directamente a cuestiones de índole reglamentarias y operativas concernientes al poder de policía electoral reglamentario y de ejecución, al que no siempre se le presta la atención que su importancia merece. De hecho, incoherentemente con la decisión finalmente tomada, el Tribunal no ordenó la repetición de las elecciones. Las consecuencias prácticas electorales fueron calificadas de marginales, puesto que no había indicios de funcionamiento incorrecto ni de manipulación, por lo que determinó la prevalencia del mantenimiento de la representación popular frente a los errores electorales constatados.

En el caso austríaco, la sentencia del Tribunal Constitucional del 13 de diciembre 2011 también incidió en que el problema de los vicios de inconstitucionalidad no aparece materialmente con el voto electrónico, sino con su instrumentación (FERNÁNDEZ RIVEIRA 2013). En esa ocasión se trataba de unas elecciones públicas, pero sectoriales: las de representantes al Sindicato de Estudiantes, corporación de Derecho Público de afiliación obligatoria en el sector, que tuvieron lugar en 2009. La legislación, que no fue declarada inconstitucional por el Tribunal, determinaba un procedimiento de sufragio que permitía que el elector eligiera entre el voto electrónico o la papeleta tradicional. Pero la reglamentación para usar el voto electrónico, tal y como se había instrumentalizado en la normativa de desarrollo, era inconstitucional a entender del Tribunal Constitucional por tres razones principales:

En primer lugar, no se podía asegurar que el voto y el votante no pudieran ser identificados, bien por la Comisión electoral organizadora de las elecciones, bien por quien tuviera posteriormente acceso a los datos, lo que podía atentar contra el secreto del voto;

En segundo lugar, no quedaba relegada suficientemente la amenaza de intrusión ilegítima en el *software* de terceras personas, los conocidos como *hackers*, con fines maliciosos y con voluntad de alterar la decisión democráticamente tomada; y,

en tercer lugar solo técnicos suficientemente preparados podían supervisar el código fuente, lo que mermaba la transparencia y la fiabilidad del voto al disminuir la capacidad de observación electoral por parte de la ciudadanía en general, puesto que esta preparación no está al alcance de todos ciudadanos.

Se trata de debilidades que imposibilitan jurídicamente cierta adecuación de la normativa de desarrollo al principio democrático, pero que dejan salvada la constitucionalidad del voto electrónico globalmente considerado.

Se puede observar que las dos decisiones no censuran —no habría razón para hacerlo— al voto electrónico como mecanismo de votación, sino que, como no podría ser de otra manera, lo condicionan a los requisitos constitucionales. A pesar de que la voz de alarma sonó cuando se dieron a conocer ambas sentencias constitucionales con cierta algarabía por parte de las posturas más escépticas, lo cierto es que, como afirma Fernández Riveira (2013: 5-6) los dos fallos convergen en una serie de aspectos comunes: el voto electrónico como herramienta en los procesos electorales se encuentra en construcción; su uso es perfectamente compatible con los principios constitucionales electorales generalmente exigibles en un gobierno democrático, y no caben decisiones generales, sino que habrá que analizar el tipo concreto de voto electrónico, cómo se ha diseñado y cómo se ha utilizado y ejecutado, para decidir acerca de su uso.

Las dos sentencias tratan, en definitiva, sobre el avance en el marco de las posibilidades coyunturales del voto electrónico, necesariamente limitado por la contingencia, pero que no pueden perder de vista el objetivo estratégico de su función en la transición hacia una mejor democracia. Se trata de entender el voto electrónico incorporado en la estrategia de aplicación de la Constitución en el marco de sus posibilidades.

4. CONCLUSIÓN: EL VOTO ELECTRÓNICO EN SU COYUNTURA

Como se ha comentado anteriormente (MARTÍNEZ DALMAU 2013: 331-332), la modernización tecnológica en el marco de la globalización es

ineludible. Mantener viejas soluciones para los nuevos problemas no producirá otro efecto que el más pernicioso: debilitar el sistema jurídico democrático y crear una situación de injusticia general que, en el mejor de los casos, dejará para la posterioridad la resolución de los problemas planteados. Pero en el caso del voto electrónico, no se trata solo de que el futuro sea ineludible, sino que sin la modernización tecnológica de los mecanismos de participación estos quedarán mermados, lo que actuaría en detrimento de los avances democráticos que nuestras sociedades pueden estar dispuestas a experimentar.

Como hemos visto, el fundamento de buena parte de las críticas escépticas respecto al voto electrónico se cimenta en la inexistencia de fórmulas físicas para demostrar cuál ha sido la voluntad real del elector en caso de problemas con la mesa. Ello puede subsanarse con la introducción de un rastro físico, aunque sea a modo de comprobante, es decir, para hacer posible la auditoría material posterior sobre la decisión reflejada en un documento físico. En el transcurso de estas situaciones complejas, que no se dan en todos los casos,⁸ parece coyunturalmente importante la necesidad de que el voto electrónico deje un rastro de papel y que este sea depositado en un recipiente, puesto que es justo la constancia de que los votos físicos son susceptibles de ser auditados lo que ofrece garantía democrática a las elecciones, mientras que esta auditoría puede ser cuestionada cuando existen solo votos puramente electrónicos, sin comprobante físico.

Los juristas se plantean, en estos casos, cuál es la naturaleza jurídica del papel depositado en el recipiente, es decir, si es o no propiamente el voto material. También se plantean qué puede ocurrir cuando el elector manifiesta haber optado por una opción diferente de la que a continuación es señalada en el papel que emite la máquina electoral. La primera cuestión cuenta con más soluciones que la segunda. La diferencia entre el voto electrónico presencial y la urna electrónica es el valor jurídico de la decisión del elector, que es la opción electrónicamente validada en el primero de los casos, y la papeleta inserta en la urna electrónica, en el segundo. Por lo tanto, en el procedimiento de votación electrónica con rastro de papel, el voto realmente válido —es decir, el que cuenta con naturaleza jurídica de sufragio— es la opción electrónica. El rastro en papel es un justificante de haber emitido esa opción, y su único valor

⁸ Un ejemplo interesante es el ensayo de voto por Internet realizado en Noruega (BARRAT 2012).

político es el de posibilitar la auditoría física posterior (MARTÍNEZ DALMAU 2006; GARCÍA SORIANO 2008: 103).

En estos momentos, si no hay recibos en papel se hace imposible la auditoría del voto por parte de cualquier ciudadano que no posea cierta pericia informática, que es el caso de la mayor parte de la población. Parece, por lo tanto, conveniente en la implantación paulatina del voto electrónico. Se trata de una medida coyuntural, que no determina en ningún caso que el voto electrónico sin comprobante físico no pueda ser transparente y objeto de auditoría democrática. Sin este comprobante, como afirma Barrat, un individuo no tendría ya un control personal y directo sobre el proceso, de tal forma que su confianza dependerá mediatamente de los datos proporcionados por terceras personas, normalmente un selecto grupo de expertos especializados en estas materias.

La ciudadanía habría delegado su tarea de control y, por lo tanto, la confianza del ciudadano deberá ser establecida a través de medios diferentes a los hasta ahora contemplados. Los ciudadanos medios deberán decidir hasta qué punto tal metodología especializada de observación electoral es suficientemente independiente, transparente y plural como para confiar en ella (BARRAT 2012: 338-339). La emancipación de los comprobantes en papel dependerá, finalmente, de la confianza depositada en terceros que sean capaces de observar técnicamente con criterios de pluralidad y objetividad el uso y trámite del voto electrónico; o de formarse por sí mismos en la especialidad técnica que les permita este tipo de observación no tradicional.⁹

Pero la comprensión técnica de los elementos más complejos será, en un futuro, mucho más cercana de lo que puede ser en la actualidad. Existirán condiciones propicias para ello a medida que la población se incorpore en un conocimiento que no será solo necesario para el campo electoral, sino para otros muchos ámbitos de actividad social, individual o colectiva. Una gran parte de la población no sabía leer ni escribir hace cien años, y los procedimientos electorales debían prever estas situaciones que se producían con habitualidad; hoy en día son excepciones.

⁹ Lo que, por cierto, no es una novedad en los procedimientos electorales, que prevén en determinados casos, por ejemplo, el voto asistido, que consiste en el acompañamiento de la persona con discapacidad visual por un tercero de su confianza a la hora de proceder al sufragio.

Como afirma Reniu (2008) algunas medidas dotarán de confianza al proceso de votación electrónica, como el establecimiento de protocolos claros y transparentes para la realización de auditorías técnicas. Las autoridades electorales deberán permitir la libre realización de dichas auditorías por parte de los colectivos de ciudadanos que así lo soliciten, tuvieran o no vinculación partidista concreta. En ese sentido, según Reniu, debería:

[...] permitirse el acceso al código fuente y a la inspección de todo el proceso de fabricación de las urnas electrónicas o de preparación de la plataforma remota de votación, así como también exigirse a dichos colectivos el seguimiento de un protocolo de auditoría previamente establecido (2008: 42).

El acceso al código fuente concede virtualmente a toda persona que se prepare para ello la capacidad de observar la limpieza de las elecciones y, con ello, el cumplimiento cabal con los preceptos constitucionales.

Finalmente, no es posible dar por terminadas estas consideraciones sobre la relación entre voto electrónico y Constitución sin tener en cuenta un elemento sustantivo en ella: la posibilidad de que la Constitución prevea sistemas de votación electrónica en la integralidad del derecho al sufragio con todas sus garantías y, con ello, avance en el marco de la modernización tecnológica, como se ha hecho en otros ámbitos como la protección de derechos por las amenazas en la informática o las garantías de privacidad. No cabe duda que la Constitución que avance en este diseño será no solo pionera, sino portadora de realidades que facilitarán la toma de decisiones democráticas y ayudarán, por lo tanto, a un mejor gobierno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYRES, Carlos & María Claudia BUCCHIANERI

2008 «La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia». En *Elecciones*, vol. 7, n.º 8, pp. 13-23.

BARRAT I ESTEVE, Jordi

2007 «Los procesos de certificación de los sistemas electrónicos de votación». En *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 4, pp. 157-192.

2009 «Observación electoral y voto electrónico». En *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 39, pp. 1-12.

2012 «El control democrático del voto electrónico. A propósito de las novedades del sistema noruego de voto por internet». En NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 335-341.

BUSANICHE, Beatriz et al.

2008 *Voto electrónico. Los riesgos de una ilusión*. Buenos Aires: Vía Libre.

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María

2013 «Argumentos de dos tribunales constitucionales en materia de voto electrónico: Alemania y Austria». *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 13, pp. 1-27.

GÁLVEZ MUÑOZ, Luis

2009 «Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación». En *Teoría y realidad constitucional*, n.º 23, pp. 257-270.

GÁLVEZ MUÑOZ, Luis & José RUIZ GONZÁLEZ

2011 «El voto electrónico y el test de calidad; o de cuatro bodas complicadas y un posible funeral». En *Revista de Derecho Político*, n.º 81, pp. 253-274.

GARCÍA SORIANO, María Vicenta

2008 «Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías de la integridad del proceso electoral». En *Elecciones*, vol. 7, n.º 8, pp. 87-110.

GONZÁLEZ, José; DEL NOGAL, José & Roger MÜLLER

2011 «Venezuela: el voto electrónico. Auditorías y legitimidad del sistema automatizado de votación». En *Espacio Abierto*, vol. 21, n.º 2, pp. 305-321.

GONZÁLEZ DE LA GARZA, Luis Miguel

2009 «Voto electrónico por Internet y riesgos para la democracia». En *Revista de Derecho Político*, n.º 74, pp. 163-209.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén

2006 *Voto electrónico, democracia y participación*. Caracas: Vadell Hermanos.

2008 «Observación electoral internacional y voto electrónico: el caso de Vene-

- zuela». En AA.VV., *Observación electoral internacional. Sentido, actores y retos*. Valencia: Ediciones del CEPS.
- 2012 «Aspectos diferenciales del uso del voto electrónico en los procesos electorales y en los órganos colegiados». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 25, pp. 229-245.
- 2013a «Constitucionalismo y democracia ante las nuevas tecnologías de la información y la comunicación». En NOGUERA, Albert (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 317-332.
- 2013b «Polarización política, administración electoral y voto electrónico en Venezuela». En *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 13, pp. 1-23.
- PÉREZ CORTI, José
- 2010 «Los principios generales del Derecho electoral y su gravitación en la inconstitucionalidad del régimen alemán de voto electrónico». En *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. En Cuarta época, vol. 1, n.º 6, pp. 547-568.
- RENIU VILAMALA, Josep
- 2008 «Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico». En *Revista de Internet, Derecho y Política*, n.º 6, pp. 32-44.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando
- 2004 «El voto electrónico». En *Elecciones*, n.º 3, pp. 55-80.
- VARELA ORTEGA, José (dir.)
- 2001 *El poder de la influencia. Geografía del caciquismo en España (1875-1923)*. Madrid: Marcial Pons.

[Sobre el autor]

RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU

Es profesor titular de Derecho Constitucional en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Valencia. Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia y licenciado en Ciencias Políticas por la UNED. Diplomado en Derecho Constitucional de la Academia Internacional de Derecho Constitucional y diplomado de Estudios Avanzados en Ciencias Políticas por la UNED. Realizó estudios postdoctorales en la Universidad Federico II de Nápoles. Dirige el Diploma en Observación y Asistencia Electoral y Observación Electoral Internacional de la Universitat de València. Forma parte del grupo de investigación sobre voto electrónico (<http://evol2.wordpress.com/>). Dirige «Democracia +, grupo interuniversitario de investigación sobre poder constituyente y nuevo constitucionalismo», y el grupo de investigación sobre nuevas tecnologías y constitucionalismo democrático de la Universitat de València.

El voto en urna electrónica: viabilidad social y simplificación de mensajes

EDUARDO VILLANUEVA MANSILLA

<evillan@pucp.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] Se presenta una revisión de la viabilidad de implementar sistemas de votación electrónica o urnas electrónicas y sus sistemas complementarios, desde una aproximación crítica de la relación de la tecnología con la sociedad. El propósito es simplificar el mensaje sobre la importancia de este cambio para a su vez simplificar la implantación del proceso en la sociedad, dado que en realidad, el voto electrónico es una extensión de capacidades ya ampliamente difundidas antes que una transformación radical de las sociedades latinoamericanas. Por ello, y eludiendo el uso de conceptos de amplio alcance como sociedad de la información, se propone entender el uso de las TIC para la votación como un simple cambio de procesos.

[Palabras clave] Voto electrónico, análisis socio-tecnológico, América Latina, e-votación.

[Title] Electronic voting: social feasibility and messaging simplification.

[Abstract] A review of the feasibility of implementing electronic voting systems is presented, from a critical approach to the relationship between technology and society. The purpose is to simplify the message about the importance of such a change, as to achieve a rapid implantation of these processes in societies like those in Latin America, since electronic voting can be seen as an extension of capacities already deployed and used instead of a large societal transformation. Thus, and avoiding wide ranging concepts like The Information Society, it is proposed to understand the usage of ICT for voting as a simple change of processes.

[Keywords] Electronic Voting, Sociotechnical Analysis, Latin America, E-voting.

VILLANUEVA MANSILLA, Eduardo. «El voto en urna electrónica: viabilidad social y simplificación de mensajes». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, vol. 12, n.º 13, pp. 161-174.

[Recibido] 06/09/13 & [Aceptado] 11/11/2013

* Una versión del presente artículo ha sido publicada en la Revista Jurídica Thomson Reuters, año 0, n.º 0, diciembre 2012.

INTRODUCCIÓN

La discusión sobre el voto electrónico —que será entendido en este artículo como la realización del acto de votación a través de medios electrónicos—, junto al consiguiente sistema de soporte administrativo y legal que lo hace posible, provoca el interés de académicos y especialistas desde hace más de una década. Ello se debe fundamentalmente a que la modernización de procesos se percibe como inevitable en la actualidad. Los procesos electorales —esenciales para la democracia— han permanecido estáticos en el tiempo al tener una ejecución de carácter más bien tradicional. La percepción de lentitud durante todo el proceso electoral que la población del Perú expresa en cada elección es el resultado natural de una aceleración de las relaciones entre personas y de procesos muy distintos gracias a la digitalización o computarización de muchas actividades. Junto con ello, existe una narrativa de mucha popularidad sobre la necesidad de modernizar y sobre cómo la tecnología es una señal y una forma definida de modernización frente a las formas más ancladas en tradiciones escritas.

Implementar el voto electrónico aparece como la culminación de esta tendencia de simplificación, conveniencia e incluso virtualidad. Sería una forma de hacernos a todos la vida más fácil, los procesos más rápidos y en general, de fortalecer la certeza y reducir los espacios para la corrupción electoral, pero sobre todo sería una forma de ahorrar tiempo y de cumplir con una obligación algo engorrosa sin tener que pasar horas organizando desplazamientos. Desde una mirada exclusivamente ciudadana, se puede pensar que el voto electrónico debería ofrecernos una mejoría visible e incontrastable en la calidad del ejercicio de nuestros derechos, que es fácil de constatar a través de evidencia al alcance de todos. Lograr esto debe ser el objetivo de cualquier implementación, conservando las virtudes del voto tradicional como el anonimato, el recuento fiable y público, y el acceso a documentación que demuestre que los votos han sido emitidos y que efectivamente, han sido contados (el *paper trail*, como se denomina en inglés). Los efectos de una implementación exitosa serán sentidos en lo político y en lo social, lo que además podría ayudar a mejorar la percepción de los procesos electorales, que no parece ser particularmente alta, dado que apenas el 49% de la población limeña aprueba la gestión de los organismos electorales en su conjunto (ONPE 2011: 41).

Recogiendo definiciones ya planteadas (TUESTA 2004; ONPE 2012: 32-37), el voto electrónico puede limitarse de manera precisa en la incorporación de mecanismos electrónicos a la realización de la votación en urna, tal como la conocemos los ciudadanos peruanos. Es una variante del modelo en uso en la actualidad, no una forma radicalmente distinta de votación como podría ser el voto por correo, que no existe en el Perú pero que es popular en otras jurisdicciones. No altera procesos indispensables como el registro de los votantes o la confección del padrón de electores, ni tampoco la configuración del proceso mismo, es decir, la existencia de una cantidad determinada de candidatos o de partidos y movimientos. En suma, es una cuestión precisa y relativamente contenida.

Para evitar confundir un proceso simple y contenido como el que motiva este texto de cualquier otra alternativa más sofisticada y necesariamente de mayor complejidad en la implementación, a continuación se distinguirá entre el voto en urna electrónica de cualquier otra forma de votación electrónica, digital o a distancia. Esto tiene un segundo propósito que será aparente hacia el final del texto.

1. LA IMPLEMENTACIÓN DEL VOTO EN URNA ELECTRÓNICA: ASPECTOS GENERALES

La implementación del voto en urna electrónica no aparece como una modificación fundamental de los procesos electorales. Además, las experiencias realizadas anteriormente en el Perú apuntan a que los ciudadanos que han tenido la oportunidad de experimentar la urna electrónica no la han sentido complicada o difícil de dominar, incluso en zonas donde no existe familiaridad con dispositivos digitales o costumbre de comunicación mediante computadoras (ONPE 2011a: 98), así como en otros países donde se han hecho experimentos o donde la aplicación ha sido directa (RENIU 2008, entre otros). Todo indica que no existen barreras insalvables para que el voto en urna electrónica sea usado en todo el país lo antes posible.

Esto resulta más claro cuando optamos por revisar, sin ignorar otros posibles ángulos, los temas de la implementación desde tres perspectivas distintas: lo técnico, lo administrativo y lo político, en ese orden de complejidad y responsabilidad pública.

- Aspecto técnico

Ante todo es necesario garantizar que el sistema mismo funcione como es debido, es decir que haga lo que se espera que haga de una manera eficaz y eficiente. Para ello primero hay que diseñarlo correctamente y definir estándares mínimos de funcionamiento real, bajo el estrés de la acción misma. Desde el dispositivo de votación hasta la consolidación de votos y generación de actas finales, todo el sistema, desde una perspectiva técnica, tiene que estar integrado, ser transparente y al mismo tiempo seguro. Aunque es un desafío, no resulta imposible ni, en particular, fuera de lo común, como la evidencia muestra en el éxito alcanzado en países comparablemente más complicados en este tema (BARRAT 2008). Uno de esos países, por ejemplo, sería Brasil (BRITTO & BUCCHIANERI 2008; CALDAS DE MELO 2008: 33, *pássim*).

Por ello, no es realmente un tema interesante para el análisis externo ni algo que haya que debatir en mayor grado. La única recomendación es permitir un período extenso de revisión pública del sistema final, desde el *software* hasta los dispositivos mismos, cuando sea el momento. El *software* debería presentar lo que ha sido llamado independencia fuerte (RIVEST Y WACK 2006), que consiste en que un cambio o error no detectado en el *software* no debe causar un error o cambio no detectable de un resultado electoral, y que de ocurrir, ese cambio o error pueda ser corregido sin tener que repetir la elección. En otras palabras, el registro, la agregación y el conteo de los votos deben ser procesos independientes y factibles de ser realizados sin modificarse mutuamente. Por lo demás, técnicamente el voto electrónico ha dejado de ser una cuestión que requiera más preocupación que el voto convencional.

- Aspecto administrativo

Lo administrativo también es cuestión más de cómo implementar y gestionar que un tema de análisis externo. Una vez diseñado el sistema, y bajo auditorías constantes interna y externamente, la implementación del plan en la gestión pública —desde el interior de la ONPE hasta la ciudadanía en pleno— es relativamente fácil de imaginar, aunque se pueda esperar que sea un proceso lento y complejo. Especialistas en gestión pública y electoral sin duda alguna podrán dar ideas poderosas para implementar de manera correcta, comunicar eficaz-

mente y sobre todo hacer promesas públicas que sea posible cumplir sin riesgo alguno. La transparencia del proceso administrativo es crítica pero es tan exactamente crítica como en el caso de cualquier proceso electoral, y por lo tanto lograr dicha transparencia solo es viable si ya existen instituciones confiables y transparentes. Esto es una ventaja en el caso peruano, donde cualquier duda sobre el proceso electoral yace en las partes directamente fuera del control mismo de los organismos electorales, como una revisión somera de las acusaciones de fraude o corrupción en elecciones pasadas revela sin mayor duda.

- Aspecto político

Lo político, visto como una continuidad desde la actividad misma de los partidos y militantes hasta los aspectos constitucionales, es fascinante y al mismo tiempo el mayor riesgo. Por razones de concisión argumental, el enfoque de este artículo se centra más en la política pública que en los demás componentes de lo político. Planteándonos este tema como parte de los procesos de modernización estatal, o como un caso más de modernización y tecnologización de la sociedad (YRRIVARREN 2008), en realidad no es necesario centrar la política pública alrededor de aspectos tan sofisticados y al mismo tiempo tan alejados de la sociedad que las usará o que estará sujeta de ellas. A pesar que puede parecerlo, en realidad el voto en urna electrónica es una política pública relativamente menor, que bien puede tener efectos ínfimos fuera del ámbito mismo del sistema electoral en el que tendrá lugar. Los errores de implementación pueden ser fatales para muchas más cosas y para muchas más políticas, y es por eso que la función del voto electrónico tiene que estar contenida en su ámbito específico de acción, con completa seguridad que no afectará otras formas de acción social y económica. El objetivo es preciso, como se ha mencionado, consiste en mejorar el proceso electoral haciéndolo más rápido, transparente y confiable (y eventualmente más barato). Intentar algo más sería un gran error.

2. VIABILIDAD Y SIMPLIFICACIÓN DE MENSAJES

Para entender esto, es necesario recordar que el voto es un acto preciso y contenido. El proceso político de una elección es caótico y variado pero está delimitado por la naturaleza misma del acto en el que convergen todas las acciones electorales. Desde una lógica de análisis de sistemas, el voto es una extraña caja

negra transparente. Una caja negra porque una vez que se realiza un *input*, el ciudadano no vuelve a tener contacto con el sistema hasta que recibe el *output* final. Sin embargo, a la vez es transparente porque salvo la identificación de cada voto individual —que es ilegal bajo el concepto de voto secreto— todos los demás pasos deben ser visibles y fáciles de comprender.

Es más, la transparencia es de interés público, al mismo tiempo que vaya acompañada por una invulnerabilidad que suele ser producto de la oscuridad. Todos deben poder conocer cada detalle técnico pero estos habrán de ser impenetrables incluso en el más agresivo de los intentos de *hacking*, es decir, de penetración por intereses contrarios a la integridad del proceso.

El sistema electoral peruano puede ser considerado como una buena caja negra, aunque adolece de la ya mencionada lentitud. El acto de votar, dividido entre identificación y votación, puede ser absurdamente pausado por variables completamente fuera del control del sistema mismo. Un ejemplo de esto último sería la demora en instalar una mesa o la velocidad para registrar el voto de una persona determinada. Esto no niega que el acto sea sencillo y en ello radica una virtud que no debe perderse. La identificación es simple y ya eliminado el uso de la tinta indeleble resulta para nada compleja o incómoda. Una vez terminado este proceso todo está listo para que comience a funcionar la caja negra.

A excepción de una minoría singular y de los involucrados directamente en política, es posible postular que no hay muchos ciudadanos que realmente se preocupen de la marcha del proceso de conteo en mesa. Es un acto público que no siempre es público, y es un acto simple pero tedioso donde ocurren relativamente pocos errores considerando la combinación de otros aspectos humanos como el aburrimiento, el cansancio y la urgencia que emergen a la hora de abrir el ánfora, de contar las cédulas, los votos, etc. Una vez terminado el trabajo en mesa comienza el lento proceso de convertir ese resultado local en parte del gran resultado general, y esto es aún más tedioso, hay más posibilidades de error y sobre todo, de incomodidad del público ante las inevitables demoras.

No se trata de discutir aquí si es justo o no calificar a la ONPE de lenta o ineficiente. La percepción existe incluso cuando no hay fundamento real. La manera burocrática en que los resultados se presentan es parte del problema

también. Lo importante es identificar el proceso como algo simple y directo desde la perspectiva del ciudadano, que se vuelve relativamente opaco y lento cuando llega a la oficina central pero que al final funciona. Eso es lo que hay que conservar.

Para que el voto en urna electrónica funcione se necesita mantener sus virtudes y minimizar sus problemas. Al mismo tiempo tiene que afectar lo menos posible a las personas que lo usarán para votar, aunque implique modificaciones radicales en los procesos mismos. Esa parte que aunque transparente es en realidad opaca para el público en general que no está interesado sino en resultados. En el Perú se cuenta con un sistema donde se registra el voto de manera manual, para luego convertir esos datos a formatos digitales y recién ahí generar resultados agregados. Para llegar al acto de votación manual se ha construido un sistema de identificación que es completamente digital salvo por el dispositivo de identificación mismo que cuenta con una interfaz digital aunque no se la use para la votación. En otras palabras, ya tenemos voto semi-electrónico: lo que falta es la urna electrónica para que el proceso pueda recibir el nombre buscado.

La premisa es entonces que el voto electrónico ya existe en una buena medida, si lo entendemos sistémicamente. Al mismo tiempo está muy lejano si lo vemos desde la perspectiva del ciudadano; pero ello no resultaría ni difícil de entender ni complicado de usar, como lo muestran los experimentos ya realizados. Si aceptamos estas evaluaciones y las combinamos en un juicio sobre la viabilidad inmediata de la urna electrónica, estamos ante una situación completamente distinta, altamente favorable a una implementación acelerada y sin mayores riesgos del voto electrónico: un problema más de percepción pública que de efectiva naturaleza política o técnica.

Salvo el acto mismo de votar, la única parte del proceso que involucra directamente al ciudadano, todo está digitalizado y depende del correcto funcionamiento de servidores, redes de telecomunicaciones y sistemas de difusión digital. Todo aquello es manejable y ha sido llevado a cabo sin inconveniente alguno por los especialistas dedicados a su ejecución. La clave está en cambiar el mecanismo de registro de la voluntad popular a un medio que permita ahorrar la conversión de datos, que es lo que en la actualidad existe, y que es lo que genera tanto la demora del acto como la lentitud del conteo, y también crea es-

pacios donde se puede transgredir la voluntad popular con artimañas o directamente con fraudes varios. No hay razón para pensar que el resultado tendría que ser distinto al resultado que hemos experimentado hasta la actualidad.

Estamos en realidad ante la misma situación que se crea cuando se deja la libreta de ahorros bancaria o el pasaje en efectivo en el servicio de transporte masivo conocido en Lima como el Metropolitano. Se trata del cambio a un medio que no registra datos pero que accede a ellos a través de un sistema digital. No se trata de una transformación sistémica, sino de la culminación de una transformación sistémica que comenzó en el *back office*, en los sistemas de soporte, para llegar recién al usuario final cuando las condiciones están maduras: una adecuación de procedimientos para cerrar el circuito de una transformación sistémica que ya tuvo lugar, cuando se convirtió la votación a un sistema informático. Apenas falta convertir una parte menor del mismo.

Es evidente que, desde la perspectiva de la ciudadanía, la votación es el voto y llamar «menor» a esa parte es como un despropósito. Pero desde un análisis sistémico no es difícil llegar a la conclusión que no tiene que ser muy complicado lograr que la ciudadanía se sienta cómoda con el voto electrónico porque en realidad es poco o nada lo que hay que cambiar en el sistema y poco o nada lo que hay que lograr que cambie en la percepción de la complejidad del acto de votar.

3. SOCIEDAD Y TECNOLOGÍA

Es aquí necesario detenerse rápidamente en el concepto de sociedad de la información. A pesar de su existencia en documentos y planes que incluyen al voto electrónico (SALDÍVAR 2008), el Perú no es precisamente un caso de desarrollo socio económico cercano a lo que la bibliografía de ciencias sociales llamaría una «sociedad de la información», entendida esta como aquella donde la creación de riqueza proviene de la manipulación, creación y utilización comercial de información. La tecnología, las telecomunicaciones y las computadoras son manifestaciones de esta transformación, que autores como Manuel Castells llama sociedad en red en lugar de «de la información» (CASTELLS 2000). Más allá de nombres, la clave reside en que la sociedad peruana usa y consume dispositivos, redes y servicios digitales, aunque no sea la información la forma privilegiada de creación de riqueza o la organización

reticular, la manera fundamental de registrar el funcionamiento de nuestros actores económicos y sociales.

A esta situación se le puede llamar «vida digital», por oposición a «sociedad en red». La segunda postula una integración de lo digital o de la red de características definidoras, que hacen posible entender a la sociedad en términos distintos a los tradicionales. La vida digital más bien se refiere a las experiencias cotidianas de la gente, a la manera como lo digital altera las prácticas cotidianas y modifica nuestra relación con el entorno (VILLANUEVA 2010). No se niega el cambio social, solo que este es observado desde la perspectiva de lo cotidiano y la relación entre las personas no como una redefinición de la sociedad misma. Podemos tener vida digital en una sociedad tradicional o rural sin riqueza digital. Será más discreta, más orientada al consumo y mucho menos autónoma de las iniciativas de grandes corporaciones, pero no por ello dejará de existir.

El hecho que seamos consumidores no nos impide aprovechar algunos rasgos externos de la sociedad en red, como por ejemplo la utilización de sistemas digitales para la realización de tareas complejas como el proceso electoral nacional de cada cinco años. Lo mismo sucede con la ciudadanía que usa teléfonos móviles y *Facebook*, tarjetas bancarias y de transporte público, aunque no sean realmente partícipes de una «economía en red» o parte de una sociedad de la información. En otras palabras, la vida digital redefine nuestras posibilidades aunque no cambia la sociedad tanto como para hacer que la tecnología sea parte de todo lo que hacemos.

Otros países, reorientados económica y socialmente por la penetración de tecnología en su vida, han sido transformados en sociedades donde las interacciones que configuran la sociedad son ahora digitales. Corea del Sur o Estonia son ejemplos claros. Aunque el primero manufactura y el segundo apenas ofrece servicios de programación, ambos países son claramente economías en red, conectados al mundo con una población altamente capaz de producir y consumir información y servicios de información, usando las redes de telecomunicaciones como mecanismo privilegiado para integrarse al mundo. Sin duda, la vida digital de estos países es reflejo de sociedades mucho más cambiadas por la presencia de telecomunicaciones y tecnologías en general. Por ello hay más coincidencia entre la noción de una sociedad en red, o de la in-

formación, y las manifestaciones cotidianas como la utilización constante de aparatos digitales. En el Perú, la vida digital es más modesta, menos difundida y menos relacionada con la forma cómo nos ganamos la vida o creamos riqueza que en Corea del Sur o Estonia.

En sociedades en red, toda o una gran parte de la población cuenta con las capacidades para cambiar su relación con el Estado, usando las redes y servicios de telecomunicaciones, porque son parte de una nueva clase de trabajadores. Los trabajadores de la información dependen de habilidades y actitudes distintas a aquellas propias de la era industrial o peor todavía, de la confusa era semi industrial y más bien informal en la que vivimos en el Perú. Como usuarios, los peruanos podemos aprovechar un teléfono móvil pero no podemos crearlos o modificarlos.

Por esta debilidad estructural, si hablamos de una sociedad de la información peruana debemos ser conscientes que aquella se establece sobre la base del consumo y en la relación utilitaria con dispositivos que no son orgánicos a la marcha de la sociedad y la economía. Desde esa perspectiva, la interacción con los dispositivos será siempre frágil y de adopción relativamente lenta. La población en general será usuaria pero no a fondo ni muy sofisticada de los avances tecnológicos. Los bolsones altamente conectados serán minoría por mucho tiempo. Las consecuencias culturales también serán disparejas, con grupos con alta exposición al contenido digital y las prácticas culturales propias de estos contenidos, frente a otros grupos que se relacionarán de manera más tenue, y por último otros completamente fuera. Esto además debe considerar distancias generacionales y económicas.

Entonces, la utilización de tecnología para innovar en procesos debe estar contenida a aquellas partes del proceso que pueden ser mejorados sin demasiada alteración de la relación entre el usuario y el sistema. Aquí entendamos al usuario no como el promedio, sino como el usuario moda: el más común, el que más abunda. Si se logra que ese usuario se sienta cómodo con innovaciones varias, será posible pensar en alcanzar un punto de quiebre donde los que están más conectados y más familiarizados apoyarán a los que menos están; pero igual se sienten cómodos (estos usuarios moda) para que aquellos que no se sientan parte de la vida digital simplemente sean no solo minoría, sino que tengan siempre alguien cerca que los pueda ayudar.

CONCLUSIÓN

Si podemos mantener el sistema en orden y cambiar lo justo y necesario para hacerlo más simple, y además minimizar la percepción del cambio hasta hacerla una extensión natural de las capacidades del sistema original, antes que una innovación radical, el cambio será fácil de manejar. Caso contrario corremos el riesgo de ir contra la corriente de la adopción social de la tecnología. El elemento determinante de la escala del cambio es cuántos usuarios pueden sentirse cómodos con un cambio simple y directo, simplificando la innovación hacia la mayoría de necesidades, expresadas en los usuarios moda, no en los grandes innovadores, ni en los casos demasiado extremos de falta de familiaridad que impedirían una innovación de carácter significativo.

Por eso un cambio localizado y preciso, en el acto mismo de votación, puede hacerse sin demasiado alboroto. Un cambio sistémico, como sería pensar en votación por Internet, tiene potencialmente más problemas que beneficios. Esto no incluye los aspectos prácticos o de costos, solo la cuestión de la facilidad para incorporar el cambio tecnológico en la marcha del proceso electoral. Basta con lograr que el proceso sea mejor. No es necesario que sea innovador.

Sin entrar en los detalles técnicos, la clave reside en simplificar en interfaz e interacción: el voto por medios digitales debe parecerse lo más posible al voto actual y la interfaz debe ser lo más parecido a algo que se conoce cotidianamente, como lo es el teléfono móvil. La urna electrónica debe ser más urna que electrónica. Una pantalla táctil que ofrezca pocas opciones pero que sirva para simular el acto actualmente existente bastaría. Todo lo demás ya existe y no es necesario que cambie, salvo detalles menores como el conteo automático y visible de votos. La generación de actas y demás, que se deben negociar con partidos y movimientos, no con la población.

Tanto es así, que la manera más simple de lograr el objetivo del voto electrónico es ignorándolo: no es necesario insistir en la innovación. Dado que se trata de un cambio simple y manejable, bastaría con anunciar que en determinada votación el acto de votación se hará con una pantalla táctil y no con cédulas. Ciertamente el nombre «voto electrónico» confunde y no es estrictamente correcto, pero es lo de menos, pues lo importante no es minimizar la percepción de cambio sino más bien insistir en la continuidad: se va a adaptar

a la realidad tecnológica lo que ya existe, para mayor facilidad y comodidad. La votación sigue tal cual, con la mínima modificación de hacerlo tocando una pantalla en vez de usando un lapicero.

Alejada de cualquier pretensión equivocada de buscar una gran transformación social a través de un acto demasiado importante para servir de experimento, esta manera más bien ligera de enfrentar el voto electrónico sería una gran ayuda para normalizar y ampliar la familiaridad de los peruanos con los servicios digitales. Pero el primer y principal propósito es simplemente saber a quién elegimos, más rápido y sin espacio para controversias. Poner la tecnología al servicio de la democracia requiere que la ignoremos y que más bien, insistamos en que lo que importa es el ciudadano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRAT I ESTEVE, Jordi

2008 «Aproximación a las urnas electrónicas, análisis de sus modalidades y evaluación de su utilidad». En *Elecciones*, vol. 7, n.º 8, pp. 73-86.

BRITTO, Carlos y María BUCCHIANERI

2008 «La informatización del proceso electoral brasileño, tecnología al servicio de la democracia». En: *Elecciones*, vol. 7, n.º 8, 13-24.

CALDAS DE MELO, Mauricio

2008 «Panorama de las elecciones y proceso informatizado». En *Seminario Internacional sobre voto electrónico*. Lima: ONPE, pp.33-40.

CASTELLS, Manuel

2000 «Materials for an exploratory theory of the network society». En *British Journal of Sociology*, 51(1), 5-24.

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES - ONPE

2011a *Cultural electoral y cultural electronal: percepciones de los peruanos sobre el voto electrónico, 1996-2009*. Lima: ONPE.

2011b *Percepciones sobre la gestión electoral en el Perú: un análisis de las Elecciones Generales 2011*. Lima: ONPE.

2012 *Historia del voto electrónico, Perú 2005-2012*. Lima: ONPE.

RENIU I VILAMALA, Josep

2008 «¿Y dónde está mi voto? Un análisis comparado de los efectos sociopolíticos de la introducción del voto electrónico». En: *Elecciones*, vol. 7, n.º 8, pp. 51-72.

RIVEST, Ronald L. & John P. WACK

2006 «On the notion of “software independence” in voting systems». Disponible en: <<http://people.csail.mit.edu/rivest/pubs/RW06.pdf>> (última consulta: 16/11/13).

SALDÍVAR, Enrique

2008 «Desarrollo de la Agenda Digital Peruana». En *Seminario Internacional sobre voto electrónico*. Lima: ONPE, pp. 41-50.

TUESTA, Fernando

2004 «El voto electrónico». En: *Elecciones*, n.º 3, pp. 55-80.

VILLANUEVA, Eduardo

2010 *Vida Digital, la tecnología en el centro de lo cotidiano*. Lima: PUCP.

YRRIVARREN, Jorge

2008 «¿Por qué es importante el voto electrónico en el Perú?». En *Seminario Internacional sobre voto electrónico*. Lima: ONPE, pp. 51-60.

[Sobre el autor]

EDUARDO VILLANUEVA MANSILLA

Magíster en Comunicaciones. Catedrático en el Departamento de Comunicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es autor de *Internet: breve guía de navegación en el ciberespacio*, *Senderos que se bifurcan: dilemas y desafíos de la sociedad de la información* y *Comunicación interpersonal en la era digital*. Es un estudioso de la relación entre la tecnología de la información y la comunicación, los nuevos medios y la comunicación social en el Perú. Es editor asociado del Journal of Community Informatics. Ha sido asesor en el Viceministerio de Comunicaciones en 2002. Es coordinador del grupo de trabajo 18 - Comunicación, Tecnología y Desarrollo de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Comunicaciones.

Reconsiderando las certezas sobre la introducción de sistemas de voto electrónico

JOSEP MARÍA RENIU
<jreniu@ub.edu>
Universidad de Barcelona
Observatorio de los
Gobiernos de Coalición en España
España

[Resumen] El artículo examina la validez de las certezas existentes sobre los procesos de implantación de soluciones de voto electrónico. Para ello, primero discute cuál debe ser la correcta aproximación al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el contexto político-electoral; luego realiza un somero repaso de los malentendidos más habituales sobre el voto electrónico. El cuerpo central del artículo revisa y discute aquellas certezas que, en estudios anteriores y a tenor de los desarrollos recientes, se han puesto de manifiesto en torno a la utilización de soluciones de voto electrónico.

[Palabras clave] Tecnologías de la información y la comunicación, voto electrónico.

[Title] Reconsidering the certainties of the introduction of electronic voting systems

[Abstract] This article discusses the validity of existing certainties of the implementation of processes of electronic voting solutions. First, it discusses what should be the correct approach to the use of ICTs in the political-electoral context, later it makes a brief review of the most common misunderstandings about electronic voting. The main body of this article reviews and discusses those certainties that in previous studies and recent developments have been revealed around the use of electronic voting solutions.

[Keywords] Information and Communications Technology, Electronic Voting.

RENIU, Josep María. «Reconsiderando las certezas sobre la introducción de sistemas de voto electrónico». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, vol. 12, n.º 13, pp. 175-198.

[Recibido] 08/10/13 & [Aceptado] 11/11/13

1. ¿INNOVAR O MAQUILLAR? LA INCORPORACIÓN DE LAS TIC A LOS PROCESOS POLÍTICOS

Casi con toda seguridad podríamos afirmar que una de las cuestiones sobre las que existiría un cierto acuerdo generalizado respecto de las características del proceso de implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) entre analistas y responsables de cualquier nivel de las administraciones públicas es precisamente la disparidad de criterios existentes para su evaluación. En este sentido, asumiendo el riesgo de simplificar en demasía el análisis, nos hallaríamos frente a dos grandes estrategias. Por un lado la búsqueda de la innovación como estandarte de un supuesto proceso de modernización político-administrativa y, por el otro, la simple incorporación de herramientas o soluciones tecnológicas a prácticas tradicionales. Esto es, *maquillar* un proceso existente a fin de cuentas.

En este sentido no estaríamos haciendo referencia a los habituales procesos de *benchmarking*, que permiten conocer nuevas soluciones y adaptarlas a la propia realidad, sino que más concretamente pretendemos hacer especial hincapié en las diferencias existentes entre aquellas concepciones de las TIC como oportunidad y aquellas que únicamente se suman a la *moda* del momento. Por poner un ejemplo, tras la experiencia electoral norteamericana de los últimos años, casi la totalidad de los partidos políticos han *descubierto* el potencial de las TIC, utilizándolas como mecanismos recaudadores de donaciones. Además han creado blogs de diseño e iniciado una inusitada competición por sumar «amigos» y/o «seguidores» en las redes sociales como *Facebook* o *Twitter*.

Pues bien, ¿cuál debiera ser el planteamiento correcto para la incorporación de las TIC a los procesos político-electorales? Habitualmente se describe este proceso mediante el recurso analítico a diferentes modelos de etapas o fases, compartiendo casi todos ellos su excesiva tecnificación. Así, frente al generalizado desconocimiento técnico de los responsables políticos y administrativos aparece como más útil acercarse al dicho proceso a partir de las actividades y de los condicionantes organizativos que deberán guiar la introducción de estas tecnologías a los diferentes procesos políticos y más especialmente en el entorno de los procesos electorales.

Desde este enfoque, la fase o etapa inicial se caracteriza por centrarse en la información. Esto es que el objetivo central consiste en poner a disposición del ciudadano ingentes volúmenes de información en línea para su consulta y difusión. Ello ha llevado a «volcar» en la red todas las informaciones relacionadas con la prestación de los servicios por parte de las administraciones públicas, a menudo sin una labor previa de filtrado de la información mediante la aplicación de criterios para la segmentación de dichos contenidos. Como bien puede colegirse, con frecuencia el resultado ha sido la generación de un efecto de *desinformación* en el ciudadano, unido a carencias en la usabilidad y accesibilidad de buena parte de este tipo de sitios web.

Si bien esta primera etapa se asume de manera habitual como superada con excesiva ligereza, el siguiente paso —la segunda etapa— debiera ser la *automatización* de los procedimientos y servicios existentes. Es decir, la mejora de la efectividad de los procedimientos de prestación de servicios a los ciudadanos mediante la introducción de soluciones y aplicativos para su asistencia. Ejemplos de prácticas generalizadas son los tradicionales *call-centers*, los sistemas de asistencia en línea a través de los *chat* o los servicios de telefonía por Internet, así como la apertura de procesos de tramitación en línea.

Este escenario, que supone ya un salto cualitativo revelador, nos aboca a uno de los grandes retos tanto por la dificultad que contiene como por el abandono que sufre. El reto no es otro que la necesidad de enfrentarnos a una labor de *reingeniería de procesos*; esto es, una labor de remodelación de los procedimientos político-administrativos. Este reto supone superar, mediante la integración de diferentes departamentos de las administraciones públicas y, muy especialmente, la redefinición de los procesos, desde un doble enfoque: del ciudadano y del uso eficiente de las tecnologías. Es precisamente en esta tercera fase o etapa donde nos encontramos con la decisión estratégica a la que nos referíamos al iniciar este artículo: ¿innovar o maquillar? En otras palabras, se pone sobre la mesa del responsable político la decisión de responder a los viejos retos llevando a cabo nuevas actuaciones analizando la información disponible mediante los nuevos canales tecnológicos para así crear conocimiento o, por lo contrario, mantener las mismas dinámicas procedimentales incorporando únicamente las TIC para satisfacción de las memorias de actividades o para el recuento estadístico.

Y es aquí donde precisamente nos enfrentamos con un escollo de difícil solución. Nos parece evidente que estas fases impliquen la plena asunción que la introducción de las TIC en el ámbito de los procesos políticos —y en particular en el caso de los procesos electorales— debe ir más allá de un simple proceso de maquillaje tecnológico. Es decir, de manera demasiado generalizada la introducción de este tipo de soluciones tecnológicas a los procesos políticos termina convirtiéndose en algo similar a una moda pasajera, sin voluntad real de permanencia. En buena medida esta decisión está condicionada por el hecho que el contexto político-institucional actual en el que operan las administraciones públicas es altamente similar a las bases estructurales tradicionales propias de la sociedad industrial.

Las estructuras formales de la política no se han acomodado aún al nuevo entorno tecnológico y es precisamente esta razón la que explica uno de los principales motivos de que la actividad política presente dificultades para gestionar y representar de manera adecuada las demandas de los ciudadanos. Las tensiones aparecen en el momento en que los procesos políticos, a diferencia del resto de sectores de la actividad social, no evolucionan al mismo ritmo en la transformación de dichas estructuras institucionales. Aunque hoy es cada vez más habitual el uso de las TIC en los ámbitos de la cultura, el ocio, las finanzas, la educación, las relaciones interpersonales, la información, etc. las prácticas políticas aún se encuentran ancladas en el principio *ex situ* de la representación política, basadas en la pasividad y reactividad de la participación política. En contraste, el nuevo entorno político que se vislumbra a partir de las TIC se caracteriza por una participación *in situ*, construida con los ladrillos de la pro-actividad y la interacción, persiguiendo la generación de efectos directos e inmediatos sobre la realidad.

Se configuran así dos grandes problemáticas a las que aún no tenemos respuestas satisfactorias como sociedad. Por un lado, la ya mencionada tensión entre la sociedad de la información y las «viejas» estructuras sociales, puesto que la aparición de un nuevo modelo de sociedad del conocimiento requiere también de nuevos modelos de organización político-institucional. En este sentido la explotación de las potencialidades de las tecnologías de la denominada Web 2.0 consiguen condicionar la agenda política esencialmente gracias a su inmediatez y a la interacción social en la que se basan. Los efectos de estas acciones, pensadas y ejecutadas desde y en la red, no solo deben evaluarse

según su éxito o fracaso sino que además lo deben ser en tanto que acciones efectivamente innovadoras o bien como simples *adaptaciones o maquillajes* de viejas prácticas sin ningún valor añadido.

La segunda problemática va más allá de las medidas a adoptar a corto plazo —de interés aquí— puesto que se centra en la necesidad de superar el actual modelo de la democracia representativa para consolidar y generalizar las prácticas de democracia participativa fundadas sobre el uso intensivo y extensivo de las TIC. De cualquier forma, y común a ambas problemáticas, las dificultades a las que todas las sociedades deben enfrentarse para una exitosa implementación de las TIC en los procesos políticos aparecen con fuerza. El centro de las preocupaciones lo ocupa de manera indudable, la posibilidad de la exclusión social que interfiere en cualquier estrategia de implementación de las TIC.

TABLA 1

Análisis FODA de la implementación del voto electrónico

Debilidades	Necesidad de adquisición de competencias específicas (alfabetización digital) + despliegue tecnológico (inversión en infraestructuras).	Amenazas	Brecha digital / exclusión social (colectivos especialmente sensibles: gente mayor y población con escasos recursos).
Fortalezas	Colectivos sociales potencialmente favorables (alta familiaridad para la población juvenil).	Oportunidades	Mejora de la gobernanza + Modernización de la administración.

Elaboración propia.

A partir del escenario descrito (tabla 1), los objetivos a perseguir se vehiculan en tres grandes ámbitos: a) la mejora de la gobernanza, abriendo nuevos canales a la participación de los ciudadanos en el diseño y la toma de decisiones respecto de las políticas públicas que les afectarán; b) la mejora de la calidad en la prestación de servicios públicos y, c) las medidas encaminadas a facilitar el acceso, la interacción, la transacción y la prestación de servicios de la administración pública a través de medios telemáticos.

Así las cosas ¿qué debemos tener en cuenta? Por un lado aparece como imperativo el hecho que dicho proceso de introducción de las TIC no se convierta en un proceso excluyente para una parte significativa de la población, sino que tenga como principal objetivo la (e)inclusión de todos los ciudadanos. Para lograrla, estas soluciones tecnológicas deben entenderse como mecanismos complementarios para la apertura de nuevos canales para la participación de los ciudadanos, la gestión de los asuntos públicos y la optimización de los recursos públicos.

Centrándonos en el ámbito de la participación política, es evidente que uno de los temas recurrentes en las democracias consolidadas es la necesidad de abordar el debate sobre la introducción de mecanismos de democracia participativa. En este sentido es absolutamente indispensable tener muy claro que, al plantearnos estos retos, las TIC no son más que un instrumento. La exigencia surge de la constatación de expectativas desmesuradas sobre el uso de las TIC que a menudo presentan parte de la clase política y de los mismos ciudadanos. Ello perfila un entorno idílico donde solo con un clic cada uno de nosotros decidirá a diario sobre todas las cuestiones que son objeto de nuestro interés, revolucionando completamente los mecanismos existentes para el gobierno de la *cosa pública*. Nada más alejado de la realidad, puesto que ni las TIC crean *per se* espacios de participación, ni son garantía alguna de una mejor participación (tanto cuantitativa como cualitativamente) ni, por supuesto, subvierten el proceso democrático de gobierno.

Es por ello que cualquier proceso de implementación de las TIC en el ámbito de la participación político-electoral debe tener como preludio el análisis de la necesidad real de crear dichos espacios de participación junto con la inexcusable referencia a los objetivos que se persiguen. Aunque la receta es compleja, las diferentes experiencias parecen indicar que el éxito de este tipo de experiencias se deberá en gran medida a la combinación de los siguientes elementos:

- a) una delimitación concreta y precisa del objeto que motiva la adopción de estas soluciones;
- b) la generación de un amplio consenso social y político sobre el mismo; y,
- c) la elección de un mecanismo o plataforma tecnológica con cualidades inclusivas o que, en su defecto, contemple diferentes canales de participación.

Además, y aunque parezca un argumento obvio y simplista, debe tenerse muy presente que a participar se aprende participando, con lo que la decisión política de introducir novedades tecnológicas deberá considerarse como un proceso de aprendizaje, en el que los mejores resultados aparecerán en el mediano y largo plazo. Esto es especialmente cierto cuando consideramos que el comportamiento participativo no depende, única y exclusivamente, de la apertura de dichos espacios ni de la plataforma tecnológica empleada. En cualquier caso, si nos centramos en el análisis de las potencialidades del voto electrónico como ejemplo de implementación de una tecnología al ámbito político, una de las principales constataciones desde una óptica sociopolítica es la de un cierto carácter de *inevitabilidad*. Como hemos apuntado anteriormente, la expansión de las nuevas tecnologías a todos los ámbitos de la actividad humana parece justificar la imperiosa necesidad de abarcar también al campo de la política y, más concretamente, de los procesos electorales. No obstante, es preceptivo considerar antes la persistencia de algunos malentendidos sobre qué es o qué suponga la adopción del voto electrónico.

2. ALGUNOS MALENTENDIDOS SOBRE EL VOTO ELECTRÓNICO

2.1. EL VOTO ELECTRÓNICO «SOLO SE DA A TRAVÉS DE ORDENADORES»

El primer malentendido hace referencia a la vinculación automática que se establece entre el voto electrónico y la utilización de terminales de ordenador como único canal para la emisión del voto. Desde esta concepción, exclusivamente centrada en el voto electrónico remoto, se critican sus efectos negativos en cuanto a la profundización de la *brecha digital*, como mínimo en el corto plazo. Se dirá que el voto electrónico remoto solo podrá ser empleado por aquellos ciudadanos con acceso a este tipo de equipos así como a Internet y, por lo tanto, con unos niveles socioeconómicos y culturales por encima de la media del conjunto de la población.¹ Dicha afirmación, válida en gran medida para este tipo de voto electrónico, parte de un error. El voto electrónico no solo se ha desarrollado como una solución remota, sino que también —y muy especialmente

¹ Las diferentes soluciones vinculadas al voto electrónico remoto se caracterizan por la emisión del voto a través de Internet, independientemente de la plataforma tecnológica que se utilice. Si bien el principal mecanismo es el uso de una computadora conectada a la red, lo cierto es que el voto remoto también puede ser emitido mediante el uso de telefonía celular de última generación o *smartphones* como pueden ser los modelos comerciales *Iphone* o *Blackberry*.

en el contexto latinoamericano en particular— se caracteriza por disponer una configuración local mediante el desarrollo de urnas electrónicas.

2.2. EL VOTO ELECTRÓNICO «ES SOLO PARA ENTORNOS NO CONTROLADOS»

El segundo malentendido, íntimamente vinculado con el anterior, es el que pone el acento en la ausencia de controles y de garantías jurídicas en el momento de la emisión del voto. A partir de la premisa del voto electrónico remoto como única solución tecnológica se critican las altas posibilidades de coacción que puede sufrir el votante al tener que ejercer su derecho de sufragio en un entorno en el que ninguna autoridad electoral vela por sus derechos.

Si bien es cierto que la posible coacción es uno de los principales peligros de la votación electrónica remota² este tipo de voto no es el único escenario posible y/o deseable. Así la práctica más habitual en estos momentos de implantación del voto electrónico es la que aprovecha los entornos controlados, esto es, la ubicación de las urnas electrónicas o de las computadoras de votación en colegios electorales, estando así bajo la directa supervisión de las autoridades electorales a cargo del proceso. Más allá de la estrategia global adoptada (sustitución total del voto tradicional o bien coexistencia de las urnas electrónicas con las urnas tradicionales), lo interesante de la utilización de entornos controlados radica precisamente en el mantenimiento de idénticos o similares procedimientos de identificación y registro del votante.

2.3. EL VOTO ELECTRÓNICO «ES SOLO PARA ELECCIONES POLÍTICAS»

Si anteriormente considerábamos los equívocos en la definición «teórica» del voto electrónico, en esta ocasión nos hallamos frente a equívocos en su concreción práctica. Probablemente fruto de concepciones democráticas reduccionistas, se ha venido vinculando el voto electrónico única y exclusivamente a los

² La relevancia de una posible coacción en el ejercicio del voto electrónico remoto (o voto en *pijama* como venimos denominándolo desde hace tiempo) puede ser reducida en buena medida con la habilitación de un sistema que permita la emisión de múltiples votos por parte del mismo ciudadano, siendo así que únicamente el último de estos será el que efectivamente se computará. Como medida adicional también puede permitirse la anulación del voto remoto mediante el voto en persona durante la jornada de votación, mecanismos ambos utilizados con éxito en Estonia (MADISE, 2008).

procesos electorales públicos, limitando por tanto el alcance de su desarrollo. Así las consideraciones sobre la generalización de las TIC en el ámbito político-electoral no pueden limitarse solo a procesos públicos vinculantes. Es más, en un número significativo de ejercicios de voto electrónico en el contexto latinoamericano en general se corresponde no solo a procesos diferentes, sino que además no revisten de carácter vinculante.³

Efectivamente el voto electrónico, en cualquiera de sus modalidades, debe entenderse como un mecanismo para la extensión de la cultura democrática en todo el entramado social. Procesos electorales en el seno de instituciones universitarias, asociaciones estudiantiles, asociaciones profesionales, partidos políticos, etc. constituyen espacios especialmente indicados en los que mejorar y facilitar la participación electoral. Si a ello unimos la utilización de dichas soluciones tecnológicas para la realización de consultas ciudadanas, vinculantes o no, conseguiremos avanzar en la profundización de las prácticas democráticas más allá de los procesos electorales institucionales.

2.4. EL VOTO ELECTRÓNICO «ES SOLO PARA PAÍSES RICOS»

El corolario del conjunto de malentendidos hace referencia a la capacidad económica de las sociedades que desarrollan y/o aplican procesos de voto electrónico. Si bien intuitivamente dicha afirmación pudiera parecer cierta a tenor de los costes económicos vinculados al desarrollo o adquisición de equipos de votación electrónica, lo cierto es que un simple repaso a la distribución geográfica nos muestra lo erróneo de esta consideración. Además de buena parte de los condados de los EE.UU. o de diferentes aplicaciones en la Unión Europea (Francia, Bélgica, Holanda, Suiza...), lo cierto es que encontramos procesos de votación electrónica en países tan diversos como Argentina, México, Brasil, Nueva Zelanda, Australia, Singapur, España, Estonia o Kazajistán, por citar algunos. En cualquier caso esta variedad geográfica contradice en buena medida el determinismo económico del voto electrónico, siendo posible su implementación más allá del potencial socioeconómico del país en cuestión.

3 Consideréense solo a este respecto las experiencias piloto llevadas a cabo en los Estados Unidos Mexicanos: Coahuila, Distrito Federal, Estado de México, Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí o Campeche (BARRAT, 2011 y 2007; ROMERO & TÉLLEZ, 2010).

3. ¿QUÉ MOTIVOS JUSTIFICAN LA INTRODUCCIÓN DEL VOTO ELECTRÓNICO?

Tras haber intentado deshacer los malentendidos existentes sobre la definición y características del voto electrónico es preciso considerar cuáles son las razones que están detrás de la adopción de dichos sistemas. En este sentido consideramos que el conjunto de experiencias hasta la fecha pueden agruparse bajo tres grandes motivaciones vinculadas con el desarrollo tecnológico, la profundización en los mecanismos de democracia participativa, la búsqueda de mayor legitimación democrática y, finalmente, la complejidad del proceso electoral.

En el primer caso debemos hacer referencia a aquellas sociedades en las que se ha producido un elevado desarrollo tecnológico y que, por lo tanto, observan el ámbito electoral como una etapa más en ese crecimiento. Caracterizados por su elevada producción tecnológica, países como Japón o Suecia han iniciado procesos de desarrollo de aplicaciones tecnológicas vinculadas al voto electrónico si bien aún no han incorporado dichas soluciones a sus respectivos sistemas electorales.

En segundo lugar se encuentran aquellos países cuya cultura política democrática está plenamente consolidada y, además, utilizan de manera habitual mecanismos de participación ciudadana para el diseño de políticas públicas. El caso paradigmático en este sentido es Suiza, con elevados índices de voto postal para multitud de consultas y referendos sobre las más diversas cuestiones sociopolíticas. No es raro, entonces, que algunos cantones suizos sean líderes en la adopción de soluciones de voto electrónico remoto para facilitar la participación ciudadana en dichos procesos, así como para seguir profundizando en el ejercicio de estos mecanismos de democracia participativa.

Otra de las razones, no aducidas en este sentido de forma directa pero sí claramente perceptible en su desarrollo, es la que vincula la adopción de las TIC con los procesos de legitimación democrática del sistema político. Si bien esta es una cuestión problemática que no podríamos abordar aquí, lo cierto es que el análisis de algunos de los países que han adoptado —o migrado completamente, para ser más exactos— hacia el voto electrónico no destacan precisamente por sus altos niveles de consolidación democrática. Seguramente los dos ejemplos paradigmáticos en este sentido sean Venezuela y la India,

aunque por motivos diferentes.

Por último, con toda probabilidad la razón más poderosa para justificar los procesos de introducción o migración al voto electrónico sea la primera de las citadas. Así, aquellos países cuyos sistemas electorales presentan diferentes grados de complejidad procedimental arguyen la necesidad de *simplificar* el proceso de emisión del voto por parte de los ciudadanos. ¿Y qué tipo de complejidad puede aducirse? Básicamente podríamos establecer dos grandes tipos de dificultades en el proceso electoral. Por un lado las problemáticas derivadas de la forma de expresión del voto, incluyendo en este caso el fraude electoral; y, por otro lado, aquellas vinculadas con la magnitud del proceso electoral.

Uno de los principales obstáculos potenciales a la participación electoral y, por ende, a la mejora de los procesos democráticos estriba en la opción por una determinada forma de expresión del voto. En España, por ejemplo, el acto de la votación es tremendamente sencillo: el votante selecciona una boleta de la candidatura del partido de su elección, con la inclusión del listado de los candidatos propuestos por dicho partido, entre tantas boletas como listas presentadas. Introduce la misma en un sobre opaco y, posteriormente, en la urna transparente. Como puede apreciarse en este ejemplo el votante no precisa de la realización de ningún procedimiento adicional a la selección de la boleta. Es decir, no tiene que realizar ninguna marca o anotación en dicha boleta, con lo que únicamente debe ser capaz de identificar al partido o coalición de partidos de su elección.

En el otro extremo encontramos aquellos sistemas en los que el votante debe operar sobre la boleta electoral, sea marcando su elección con una cruz (como sucede en la mayoría de los sistemas electorales mayoritarios), emitiendo un voto de partido y uno de candidato (Alemania) o estableciendo un orden de prelación de todos los candidatos según su preferencia (Irlanda o Australia). Aun asumiendo que los grados de dificultad varían entre las diferentes formas de expresión del voto mencionadas, lo cierto es que la realización de cualquier tipo de operación sobre la boleta puede provocar en el votante —especialmente en aquellos casos de deficiente capacitación por motivo de la edad o de la condición socioeconómica del individuo— la comisión de errores que invaliden el voto.

Si ello puede ya ser motivo suficiente para la incorporación de soluciones de voto electrónico que permitan la desaparición de dichos errores *físicos*, lo cierto es que aún encuentran mayor justificación en aquellos sistemas electorales en los que el elector puede expresar preferencias entre los candidatos. Así no solo la reducción de la complejidad en la emisión del voto aparece como elemento justificativo, sino que además la gestión del proceso de recuento y escrutinio de los votos emitidos es asimismo un condicionante de primera magnitud. Además, no debe dejarse de lado la problemática vinculada a las situaciones de fraude electoral que, en buena medida, encuentran un terreno abonado en aquellos casos en los que el elector debe manipular la boleta electoral. En este sentido la introducción de soluciones tecnológicas supone, como mínimo, una mayor dificultad para la coacción al votante siempre y cuando el entorno en el que se emite el voto garantice las condiciones básicas para su ejercicio.

Hacíamos mención, en segundo lugar, de la complejidad del proceso electoral puede venir condicionada también por la magnitud —esencialmente logística— del mismo. Hacemos referencia a aquellos países con un elevado número de consultas electorales coincidentes en el tiempo, un alto número de población o una gran extensión territorial. Quizás uno de los ejemplos más evidentes en lo que se refiere al número de consultas concurrentes sea el norteamericano, donde la capacidad de los condados y Estados de elegir diferentes sistemas de votación así como de consultar sobre asuntos públicos al elector, puede dar lugar a la emisión de más de cincuenta votos en un único proceso electoral, tal y como sucedió en California durante la última elección presidencial.

Pero además de este factor debe considerarse la complejidad de la gestión del proceso electoral en aquellos países con elevada población, en los que además la extensión territorial y las infraestructuras de comunicación son elementos clave para el normal desempeño de los procesos electorales. Los ejemplos en este sentido son contundentes. Brasil e India sustentan sus procesos de adopción del voto electrónico —entre otros argumentos— en la imperiosa necesidad de simplificar logísticamente sus procesos electorales debido al elevado número de votantes y a la dificultad para gestionar dichos procesos en un territorio enorme y deficientemente comunicado. Así, por ejemplo, dos de los principales activos en este sentido son la capacidad de gestionar mayores flujos de votación así como también la drástica reducción del tiempo para el traslado

de las actas de escrutinio de cada casilla para la totalización y emisión de los resultados electorales.

Pues bien, una vez hemos intentado clarificar qué es y qué no es el voto electrónico y porqué se adopta, pretendemos mostrar las principales certezas que nos llevan a defender su adopción.

4. CERTEZAS ALREDEDOR DEL VOTO ELECTRÓNICO

4.1. MODERNIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Como hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones (RENIU, 2008, 2008b y 2013), los datos empíricos demuestran varias veces que la participación electoral no presenta una correlación directa con la introducción del voto electrónico, habida cuenta de las múltiples variables que inciden en la configuración del comportamiento participativo de los ciudadanos. En otras palabras, la decisión de participar en un proceso electoral no está relacionada con la forma en la que se vaya a emitir el voto, sino que tiene que ver con la percepción de la capacidad real para la toma de decisiones de dicho proceso, su grado de competitividad, la percepción de la utilidad de la política, etc.

Ciertamente los diferentes contextos sociopolíticos, económicos y/o culturales, así como de diseño institucional, marcan la diferencia en cualquier proceso político. En este sentido el argumento de la modernización del proceso electoral mediante la introducción del voto electrónico puede fácilmente enfrentarse a las limitaciones o reticencias no solo de los actores políticos sino también de los ciudadanos. Reticencias que toman cuerpo en la preferencia por un sistema de voto tradicional, mejor anclado en la idiosincrasia local, en la práctica habitual del ejercicio del voto así como —a fin de cuentas— en lo que se ha venido denominando la *liturgia* del voto (RENIU, 2008). En este sentido hemos insistido repetidas veces que la modernización del proceso electoral debe ir estrechamente vinculada a la efectiva aceptación ciudadana y a su engarce con los patrones de comportamiento político-electoral del contexto en el que vaya a implementarse dichas soluciones.

No obstante, y asumiendo dicho planteamiento, difícilmente podemos afirmar que la introducción del voto electrónico, per se, suponga una mejora inmediata del proceso electoral. Sin embargo también es cierto que, en un con-

texto de generalización de estas tecnologías a todos los ámbitos de la actividad humana, no podemos permitirnos dejar al ámbito de la política y las elecciones al margen de ello. Ciertamente hacerlo podría debilitar aún más si cabe la credibilidad y la legitimidad de las instituciones democráticas.

4.2. REDUCCIÓN (PUNTUAL) DE LOS COSTES ECONÓMICOS

Aunque en otras ocasiones hemos puesto de relieve las dudas relativas a los costes generales de la implementación y/o migración a sistemas de voto electrónico (RENIU, 2008b), ello no es óbice para asumir como válidos determinados efectos benéficos en el plano económico. Tres son los grandes ítems en los que se reducen los costes económicos propios de los procesos electorales tradicionales. En primer lugar —y sea cual sea la solución tecnológica seleccionada— existen elementos suficientes para considerar una reducción sensible del coste económico relativo a la logística y a los recursos humanos y materiales a desplegar. La menor cantidad de material electoral (urnas, mamparas y en especial, papelería como boletas, sobres, etc.) supone no solo un ahorro económico directo sino también un ahorro indirecto en los costes asociados a su traslado y manipulación.

En segundo lugar, e íntimamente relacionado con lo anterior, dicha reducción en la utilización masiva del papel como soporte físico de las votaciones tradicionales supone no solo la citada disminución de los costes económicos sino que también conlleva efectos benéficos en materia medioambiental. Finalmente, aun cuando el coste de adquisición y mantenimiento de las tecnologías de voto es una variable a discutir, toda vez que la fase inicial de dicho despliegue tecnológico exige asumir unos costos mucho más elevados que los hasta ese momento desembolsados para un proceso electoral tradicional. En este sentido sería aconsejable realizar un plan de inversión progresiva, en la que la implementación de la solución de voto electrónico seleccionada fuera alcanzando diferentes porcentajes del padrón electoral en sucesivos procesos electorales.

Una medida política adicional que consideramos relevante para la mejor asunción y amortización de los costes indicados es el diseño de una estrategia de socialización del equipamiento de voto electrónico. Nos referimos así al aprovechamiento de las potencialidades derivadas de su utilización extensiva e intensiva. Extensiva en lo que hace referencia a la vida útil de dichos equipos a partir del mantenimiento de los aparatos —*hardware*— así como de las

aplicaciones informáticas —*software*—, e intensiva en tanto que su uso no debe quedar confinado únicamente a los procesos electorales públicos vinculantes.

4.3. INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE DETERMINADOS SECTORES SOCIALES

Probablemente una de las principales potencialidades de la introducción del voto electrónico tiene que ver, paradójicamente, con su vinculación a colectivos sociales muy concretos y específicos cuyo comportamiento electoral tiende con facilidad al abstencionismo. A la luz de esta afirmación se podría alegar algún tipo de contradicción con nuestra crítica anterior respecto a la supuesta vinculación entre voto electrónico y aumento de la participación.⁴

Entonces, ¿con qué interpretación nos quedamos? La respuesta es clara a nuestro modo de ver. Existen determinados colectivos que de manera habitual se encuentran en una posición complicada para poder ejercer su derecho de sufragio de manera efectiva. Cuatro son los grupos a los que prestamos atención y que consideramos potenciales beneficiarios de la introducción del voto electrónico: ciudadanos residentes en el extranjero y aquellos residentes que estarán ausentes durante la jornada electoral, aquellos ciudadanos internados en centros médicos y/o penales (sin tener retirados sus derechos políticos), aquellos con alguna discapacidad física así como, finalmente, el conjunto de los electores más jóvenes.

El ejercicio efectivo del derecho de sufragio para los nacionales residentes en el extranjero o para aquellos ciudadanos que saben que estarán ausentes de su domicilio durante la jornada electoral, se ha intentado solucionar mediante diferentes mecanismos. Especialmente para estos últimos, en algunos casos (Canadá, por ejemplo), determinados ciudadanos pueden designar un delegado que ejercerá en su nombre el voto.⁵ Más interesante resulta la prác-

⁴ La reflexión se aplica también a casos donde la participación electoral es obligatoria, como sucede en Perú. Aunque excede a nuestro objetivo aquí expuesto, se puede observar que la implementación del voto electrónico se ha venido presentando como un mecanismo necesario no solo para mejorar cuantitativamente la participación electoral sino también su aspecto cualitativo. Existe la falsa creencia que añadiendo un terminal de voto o un *software* de votación hará que los ciudadanos presenten mayor interés en el proceso electoral al que estén llamados a participar.

⁵ La casuística respecto de la delegación de voto, en términos generales, tiene que ver con la existencia de dificultades físicas para acceder al colegio electoral, exigencias laborales o, simplemente, la ausencia del domicilio por otros motivos (turismo, estudios, etc.). De hecho, son pocos los casos que aceptan el voto por delegación. Estos presentan un complejo mecanismo para certificar dicha designación. Ciertamente los controles para garantizar que el delegado ejercerá el voto en los términos deseados por el delegante no son claros y, por tanto, es una situación que presenta un excesivo potencial de coacción y abuso (India, Gabón, Canadá, Reino Unido...).

tica del voto anticipado en persona, modalidad con una amplia difusión en los EE.UU. y en los países escandinavos, para lo cual las urnas electrónicas aparecen como el mecanismo idóneo.⁶ No obstante lo señalado, la principal alternativa de votación para estos colectivos –sea cual sea el motivo de su incapacidad de acceder al colegio electoral– es la emisión de su voto a través del correo postal (QVORTRUP, 2005: 414-419). Si bien la opción por el voto postal conlleva la ventaja de permitir al ciudadano la emisión de su voto, estas suelen ser superadas por los inconvenientes que el voto electrónico puede ayudar a remediar, a excepción del caso suizo (LUECHINGER, ROSINGER & STUTZER, 2007). Entre los principales inconvenientes pueden destacarse la necesidad del elector de personarse ante la autoridad electoral (generalmente mediante los servicios postales) para tramitar su solicitud de voto postal. Tras esta primera gestión, lo habitual es la recepción vía postal de la documentación electoral que permitirá al ciudadano expresar su selección y que deberá remitirse al país de origen a través del mismo medio. Todo ello condicionado además por unos límites temporales de obligada observancia y que, a tenor del deficiente funcionamiento de la mayoría de sistemas postales, suelen quedar sobrepasados con creces invalidando así dicha posibilidad de participación electoral.

La imagen se complementa con un elemento que, paradójicamente, se acepta para la opción del voto postal pero que se esgrime con suma contundencia contra la introducción del voto remoto por Internet: la coacción al votante. La caracterización del voto postal es, a efectos del entorno, idéntica a la del voto electrónico remoto: un entorno no controlado en el que ningún elemento nos permite afirmar categóricamente que el elector haya realizado su selección libremente. Los ejemplos de votos postales tramitados por delegaciones en el extranjero de partidos políticos que concurren al proceso electoral o la orientación de la decisión colectiva de los miembros de una familia por parte de la cabeza de la misma no son simples especulaciones catastrofistas. La paradoja aparece, entonces, al fundamentar el ataque a la introducción del voto electrónico remoto en el peligro de la suplantación del votante y de la coacción asociada a dicha forma de ex-

⁶ En el contexto europeo –Suiza, Finlandia, Noruega, Islandia y Suecia– han permitido tradicionalmente la emisión de votos anticipados en persona durante la semana anterior a la jornada de votación, generalmente en espacios de titularidad pública como bibliotecas, edificios del ayuntamiento así como en las oficinas de correos.

presión del voto. En cuanto a la suplantación del votante únicamente debe recordarse que dicha actuación constituye (en los sistemas electorales democráticos) un delito electoral punible, mientras que ya se ha señalado que la potencial coacción al votante en estos entornos no controlados puede neutralizarse mediante estrategias como las desarrolladas en Estonia.

A partir de lo señalado consideramos que la implementación del voto electrónico remoto como canal complementario permitiría una mayor participación de los ciudadanos residentes en el extranjero dada la mayor versatilidad y comodidad de dicho mecanismo de votación frente al voto postal. Por un lado, en el caso de los ciudadanos que pudieran anticipar su ausencia durante la jornada de votación podrían también emitir su voto de forma remota, previo registro en un censo específico para tal fin. Por otro lado, los colectivos de ciudadanos internados en centros hospitalarios y /o penitenciarios así como aquellos con alguna discapacidad física (deficientes visuales o físicos) también podrían beneficiarse de la introducción del voto electrónico. Si bien el primer grupo podría ser receptor de cualquier modalidad de voto electrónico —únicamente estableciendo algún tipo de urna móvil en el caso de urnas electrónicas—, el segundo aparece como destinatario específicamente de la utilización de urnas electrónicas. Las potencialidades audiovisuales de estas soluciones permiten que el procedimiento de votación se adapte a las diferentes necesidades específicas de cada votante en tiempo real. Así dichas soluciones cuentan con las potencialidades de modificación del tamaño de las fuentes e imágenes, pueden también incorporar indicaciones auditivas privadas —mediante auriculares— para asistir a la votación de deficientes visuales así como deben estar concebidas también para permitir su utilización por parte de ciudadanos con capacidades diferentes.

Por último, no debe subestimarse el colectivo que, potencialmente, pueda ser más receptivo a la utilización de los diferentes sistemas de voto electrónico debido a su condición de *usuarios naturales* de las nuevas tecnologías: los jóvenes. Un dato fácilmente contrastable es el elevado volumen de abstención electoral que se registra entre los más jóvenes de nuestras sociedades. Además de la indiferencia y desinterés manifiesto hacia el proceso electoral y la política en general (no achacable en ningún caso como ya hemos señalado

a la utilización de uno u otro procedimiento de emisión del voto), lo cierto es que el procedimiento tradicional de votación no parece tampoco generar excesivas motivaciones para estos electores. Acudiendo a la primera de nuestras certezas, la modernización del proceso electoral, podríamos conjeturar que la introducción de estas novedades tecnológicas puede operar en términos de *banderín de enganche*, como incentivo para una primera participación electoral de este colectivo.

4.4. MÚLTIPLES APLICACIONES PARTICIPATIVAS

Al principio hemos discutido los malentendidos, en gran medida provenientes del desconocimiento, que rodean los procesos de introducción del voto electrónico. Entre ellos destaca la creencia que estos sistemas únicamente se dirigen a la realización de procesos electorales políticos de carácter vinculante. Nada más alejado de la realidad: no solo ello no es cierto sino que aparecen múltiples escenarios donde la aplicación de estos sistemas es altamente recomendable en términos de mejora de los procesos participativos así como de su elevado potencial pedagógico.

La realización de consultas ciudadanas sobre cuestiones de relevancia local, la mejora de los procesos electivos en todo tipo de asociaciones civiles, universidades, partidos políticos, organizaciones profesionales públicas y privadas así como su creciente utilización en las juntas de accionistas de las grandes empresas dan buena fe de las diversas posibilidades del voto electrónico.⁷ Esta diversificación tiene, además, efectos benéficos respecto de la amortización de los equipos de votación, la mejora de la cultura política de los participantes y, a fin de cuentas, en la profundización en la práctica democrática.

4.5. NECESIDAD DE AUTORIDADES ELECTORALES ESPECÍFICAS

La complejidad asociada a la introducción del voto electrónico plantea cada vez con mayor urgencia la reorganización —y actualización— del diseño, la composición y las atribuciones de las autoridades electorales. Dicha reorga-

⁷ Aunque es cierto que en algunas ocasiones los procesos de participación ciudadana en los que se aplican las soluciones de voto electrónico no son todo lo exitosas que cabría esperar —por ejemplo el caso de la Consulta sobre la Reforma de la Avenida Diagonal en Barcelona—, no es menos cierto que en todo el continente americano han sido numerosas las iniciativas en este sentido.

nización debiera contemplar la incorporación de equipos multidisciplinares con capacidad para evaluar y analizar los procesos electorales en los que se implementen las soluciones de voto tecnológico, toda vez que las exigencias competenciales derivadas de ello poseen una especificidad claramente delimitada.⁸

Junto a esta presencia constante de expertos en voto electrónico debería también considerarse la pertinencia de generalizar la incorporación de representantes ciudadanos en las mesas de custodios de las claves criptográficas de los procesos de votación electrónica (BARRAT 2009).⁹ Finalmente, este es también el ámbito en que deberían situarse los anteriormente discutidos procesos de certificación y auditoría, a fin de garantizar una mayor capacidad operativa en lo que a recursos humanos y materiales se refiere (BOLTZ & CENTENO, 2005).

4.6. COEXISTENCIA CON EL VOTO TRADICIONAL E IMPLEMENTACIÓN GRADUAL

Finalmente una de las certezas más consistentes y compartidas entre la gran mayoría de estudiosos del voto electrónico es la referente a las características generales y estructurales que deberían guiar los procesos de implementación del voto electrónico. Por dichas características hacemos referencia a la imperiosa necesidad de comprender que el voto electrónico despliega todo su potencial en aquellos procesos en los que se concibe como una herramienta. El voto electrónico debe así considerarse como una posibilidad adicional para la emisión del voto de los ciudadanos, como un canal adicional de participación dotado —al igual que sucede con el voto tradicional— de unas determinadas potencialidades y de ciertas limitaciones.

⁸ Un ejemplo de esta actitud lo constituyen las misiones de observación de la OSCE en aquellos sistemas en que se utiliza el voto electrónico como han sido Francia, Bélgica o Kazajistán durante el año 2007. En estas misiones se incluye como mínimo una plaza de *e-voting expert*, centrado única y específicamente en la observación, análisis y evaluación del uso del voto electrónico.

⁹ Las «mesas de custodios» consisten en la fragmentación y reparto de la clave criptográfica precisa para la apertura de la urna electrónica y la realización del proceso de totalización. Así cada miembro, en un número variable, recibe una parte alícuota de dicha clave —por lo general en formato de *smart-card*— que posteriormente deberá aportar para la reconstrucción de esta. Los umbrales mínimos de «partes» de dicha clave necesarias para la reconstrucción de la clave son diversos, así como el número de miembros de la mesa, en función de las exigencias procedimentales que se establezcan para cada proceso electoral.

Esta consideración lleva así a afirmar que el mejor escenario para la implementación del voto electrónico es aquel en el que estas soluciones tecnológicas son complementarias al voto tradicional y, por lo tanto, carentes de la pretensión de sustituirlas. Pero es más, este carácter complementario, adicional, del voto electrónico conlleva además la recomendación de no centrarse solo en una única tecnología de votación electrónica sino de sopesar diferentes soluciones para diferentes colectivos tal y como se ha argumentado con anterioridad. El resultado sería así la configuración de un proceso electoral *multicanal* en el que el elector, además del voto tradicional, pudiera optar entre diferentes soluciones tecnológicas en función de sus necesidades, intereses o capacidades.

Por otro lado entendemos que este proceso de introducción del voto electrónico en ese contexto multicanal deberá ajustarse a otro criterio que favorecería su aceptación ciudadana y su consolidación procedimental: la gradual implementación. Aunque los procesos de migración completa a sistemas de voto electrónico no son en modo alguno recomendables, tampoco lo es la práctica generalizada de realizar innumerables pruebas piloto previas a su adopción con carácter vinculante. En el primer caso —migración completa— el listado de desventajas e inconvenientes es largo y variado, desde los efectos que genera en términos de brecha democrática hasta la dificultad de garantizar procesos transparentes de certificación y auditoría.

En el segundo —pruebas piloto— nos enfrentamos con una situación algo más compleja. A menudo los argumentos ofrecidos por las autoridades públicas para la dilatación de los procesos de experimentación y pruebas piloto se construyen a partir de un criterio genérico de cautela jurídico-procedimental. El argumento de fondo descansa sobre el hecho que la implementación del voto electrónico vinculante es una decisión cuya trascendencia política exige un análisis pormenorizado de todas las variables intervinientes en el proceso. Ciertamente es así, pero también lo es que la realidad nos muestra cómo buena parte de los países que aún se encuentran en esta fase de experimentación son enormemente reticentes a su adopción por criterios que poco tienen que ver con dicha cautela jurídica o garantista. En otras palabras, la intersección que se produce entre unos ordenamientos jurídico-electorales desfasados, los temores políticos provocados esencialmente por el desconocimiento de estas tecnologías, la creencia infundada de unos efectos modificadores (inexistentes) sobre

los resultados electorales, y finalmente la existencia de intereses empresariales privados de las diferentes empresas proveedoras de estas soluciones, termina llevando a la necesidad de *maquillar* discursivamente la indecisión y la falta de voluntad política.

Ello supone obviar un efecto muy negativo derivado de esta estrategia de dilación indefinida y que, por ende, incide en la evaluación de las sucesivas pruebas piloto. Los ciudadanos, conscientes de la escasa aplicabilidad práctica de la inmensa mayoría de estos experimentos, optan en el mejor de los casos por no tomar parte en los mismos con lo que la participación desciende consulta tras consulta. Así los resultados y valoraciones que los ciudadanos realizan de dichas pruebas terminan por contaminarse de un cierto halo de *banalización* de estos procesos: si no tienen ningún tipo de efecto sobre la vida del ciudadano entonces es indiferente la correcta o incorrecta utilización de los mismos así como la valoración que de ellos se haga. A ello se une lo que María Inés Tula, con acierto, viene apuntando desde hace tiempo como factor explicativo de la poca relevancia de este tipo de procesos: la ausencia de *stress* electoral. Sin la tensión propia de un proceso vinculante el ciudadano considera estas votaciones como simples pasatiempos en los que lógicamente no vale la pena participar (TULA 2011), por lo que si los decisores evalúan erróneamente estos procesos únicamente sobre la base de la participación el resultado no puede ser otro que la cancelación de la implantación del voto electrónico.

5. ENTONCES ¿CÓMO HACEMOS?

Sería muy pretencioso por nuestra parte intentar tan siquiera ofrecer consejos a futuro, pero como mínimo somos de la opinión que existen algunos elementos que merecen ser destacados como significativos en un proceso de implementación del voto electrónico. En primer lugar parece claro que debe partirse de la asunción que el voto electrónico, en cualquiera de sus diferentes modalidades, no es en ningún caso una panacea política. La certeza teórica, reforzada por datos empíricos, de que su introducción no supondrá *per se* una mejora de la participación electoral es clara y contundente. En segundo lugar, ciertamente las claves para la mejora de los procesos electorales —con o sin voto electrónico— es diseñar políticas públicas centradas en la potenciación y mejora de los valores cívicos y democráticos así como inversiones en infraestructuras tecnológicas y procesos de alfabetización digital.

El resultado que habrá esperar de estas políticas será la reducción paulatina de los elementos estructurales que, de otra forma, potencian la profundización de la brecha digital en brecha democrática. Finalmente, en tercer lugar, el voto electrónico debe considerarse como una excelente herramienta complementaria para la mejora de los procesos electorales. Ahora bien, buena parte del éxito del proceso vendrá dado por un ritmo gradual en su implementación, centrándose inicialmente en aquellos colectivos sociales con mayores dificultades para hacer efectivo su derecho de sufragio y, posteriormente, pasar a englobar al resto de ciudadanos.

En cualquier caso, y para concluir, en el frontispicio de cualquier proceso de implementación del voto electrónico debería estar presente la consideración que aunque este puede apoyar en la generación de una mayor legitimación democrática del sistema político, en el fondo dicha legitimación deberá descansar en la profundización de los mecanismos de información ciudadana, la promoción de una sólida cultura política, el respeto a los derechos fundamentales y, como corolario, en la rendición de cuentas por parte de los representantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRAT, Jordi

2011 «El voto electrónico en México: pasado, presente y futuro». En Jordi BARRAT & Rosa María FERNÁNDEZ (coord.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*. Madrid: Aranzadi, pp. 103-130.

2009 «Observación electoral y voto electrónico», en Revista Catalana de Dret Públic n.º 39, pp. 277-296.

2007 «El voto electrónico en Latinoamérica: radiografía de un proceso en vías de consolidación». En Josep María RENIU et al., *Voto electrónico. Estudio comparado en una aproximación jurídico-política (Desafíos y oportunidades)*. Querétaro: FUNDAP, pp. 115-178.

BOLTZ, Ingo & Federico CENTENO

2005 «Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral», en María Inés TULA (coord.), *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires: Planeta, Ariel, pp. 287-314.

LUECHINGER, Simon, ROSINGER, Myra & Alois STUTZER

2007 «The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland», en *Swiss Political Science Review* 13(2), pp. 167-202.

MADISE, Ülle

2008 «Legal and political aspects of the Internet voting: estonian case», en Josep María RENIU (ed.), *E-voting: the last electoral revolution*. Barcelona: ICPS, pp. 45-61.

QVORTRUP, Matt

2005 «First Past the Postman: Voting by Mail in Comparative Perspective». En *The Political Quarterly*, n.º 76 (3), pp. 414-419.

RENIU, Josep María

2013 «Consideraciones sociopolíticas para los proyectos de voto electrónico». En *Revista General de Derecho Público Comparado*, n.º 13, pp. 1-23.

2008 «Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico». En IDP, *Revista de Internet, Derecho y Política*, n.º 6. Barcelona: UOC.

RENIU, Josep María (ed.)

2008 *E-voting: the last electoral revolution*. Barcelona: ICPS.

ROMERO, Rodolfo & Julio TÉLLEZ

2010 *Voto electrónico, derecho y otras implicaciones*. México D.F.: UNAM.

TULA, María Inés

2011 «El voto electrónico en los procesos electorales argentinos». En Nicolás LOZA (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*. México D.F.: FLACSO, TEPJF, pp. 51-66.

[Sobre el autor]

JOSEP MARÍA RENU

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, maestro en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales y doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Barcelona. Es director del Observatorio de los Gobiernos de Coalición (OGC) y miembro directivo del Observatorio del Voto Electrónico (OVE). Profesor titular de universidad, actualmente es director de los Estudios de Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad de Barcelona. Entre sus publicaciones más relevantes figura *E-voting: the last electoral revolution* (Barcelona, ICPS).

La verificabilidad exhaustiva (*end-to-end*) del voto por Internet: una buena solución con algunas dudas legales

JORDI BARRAT I ESTEVE

EVOL2 / eVoting Legal Lab

<http://evol2.wordpress.com>

<jordi.barrat@urv.cat>

España

[Resumen] En este artículo se analiza la eficacia de las verificaciones electorales en el sistema tradicional de sufragio en papel y, a partir de ello, se aplica la misma metodología de análisis al voto por Internet poniendo de relieve ciertos retos jurídicos no resueltos. Se examina el sistema de verificación exhaustiva en la emisión del sufragio por Internet aplicado en Noruega y se exponen algunas dudas sobre la aplicación por terceros de los sistemas de verificación, las posibles discrepancias entre dos o más verificaciones y la necesidad de un marco legal sobre la implementación de la verificación exhaustiva.

Palabras clave: Sistema de verificación exhaustiva, voto por Internet, Noruega.

[Title] End-to-end of Internet voting: a good solution with some legal questions

[Abstract] This paper analyzes the effectiveness of electoral verification on the traditional system of paper ballot. From this, it applies the same methodology to analyze the Internet voting and it examines the electoral exhaustive verification system (*end-to-end*) applied in Norway. Finally, it discusses some open doubts about the actual implementation of exhaustive verification systems by third parties, how to deal with discrepancies between two or more verifications, and the need for a sound legal framework on the implementation of an *end-to-end* system.

[Keywords]: End-to-end system, Internet voting, Norway.

BARRAT I ESTEVE, Jordi. « La verificabilidad exhaustiva (*end-to-end*) del voto por Internet: una buena solución con algunas dudas legales». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, v. 12, N.º 13, pp. 199-217.

[Recibido] 25/10/13 & [Aceptado] 11/11/13

1. LA VERIFICABILIDAD EXHAUSTIVA: PALABRAS MÁGICAS PARA CUALQUIER PROCESO ELECTORAL

El secreto e integridad del voto, su carácter universal y la libertad del elector son, entre otros, principios básicos del sufragio que cualquier proceso electoral democrático debe cumplir, pero también hay otros elementos procedimentales no por ello menos importantes. En particular, este artículo parte de la necesidad de transparencia y verificabilidad. Las elecciones deben ser directamente controlables por todos los ciudadanos, es decir, el proceso debe ser plenamente verificable, o auditable, y no deben requerirse conocimientos específicos para poder llevar a cabo dichas tareas. Por otra parte, la supervisión debe desarrollarse de forma independiente, es decir, no depender de otros grupos de interés o de los datos proporcionados por terceras partes.

La verificabilidad exhaustiva (o *end-to-end* / E2E) consiste precisamente en eso y no se trata de un rasgo únicamente predicable de los novedosos sistemas electorales con componentes informáticos (cfr. GHARADAGHY, 2010). Es (o debería ser) un rasgo inherente a cualquier elección con independencia de los mecanismos utilizados para emitir el voto o proceder al escrutinio. Se ofrece a continuación un análisis preliminar de la eficacia de las verificaciones electorales en el caso de sufragio en papel, sea presencial o remoto, y tal aproximación nos permitirá después aplicar esta misma metodología al voto por Internet. El texto no aborda el caso de las urnas electrónicas, es decir, el voto electrónico presencial y no remoto, ya que la verificabilidad de estos supuestos puede solventarse mediante terceras vías (cfr. la propuesta SOBA en BENALOH, 2011).

La verificabilidad exhaustiva abarca al menos dos tipos de variables: una individual y otra universal. La primera permite a cada elector comprobar que su voto ha sido correctamente procesado desde el principio hasta el final del procedimiento electoral, es decir, cada papeleta debe ser emitida de acuerdo con la intención real del elector (*cast as intended*), debe ser almacenada y gestionada tal y como ha sido emitida (*stored as cast*) y finalmente también debe ser contabilizada tal y como fue emitida (*tallied as cast*). Por otro lado, una verificación universal permite que cada votante, a través seguramente de una coalición de electores, pueda comprobar la exactitud de los resultados globales, es decir, el sistema proporciona suficientes pruebas objetivas para demostrar que cada boleta ha sido almacenada, gestionada y contabilizada tal y como fue

emitida. También debe permitir garantizar que no se han añadido boletas suplementarias, que nadie ha podido quebrar el secreto del sufragio y que, en términos generales, se han respetado los principios básicos de cualquier elección democrática. La verificación universal no incluye la primera etapa, es decir, la garantía de que el sufragio se ha emitido de acuerdo con la verdadera intención del elector, porque tal paso solo puede ser comprobado por cada uno de los votantes y no de modo universal.

El sistema tradicional en papel cumple con ambos requisitos y vale la pena explicar cómo se logra ya que, al abordar las cuestiones de voto electrónico, algunas propuestas parten de malentendidos significativos sobre lo que normalmente sucede dentro de un centro de votación tradicional. La ausencia de metodologías homologadas en el ámbito internacional contribuye también a esta confusión potencial.

Una vez asumido que cualquier ciudadano tiene derecho a presentarse a un colegio electoral determinado y, salvo casos de orden, violencia o intimidación, permanecer allí durante el desarrollo de las diversas etapas de los procedimientos electorales,¹ cualquier elector sería capaz de verificar que las urnas no contienen ninguna boleta al comienzo de la votación, que están selladas, que el sello no se ha violado, a no ser en los casos previstos expresamente por la ley, que tanto su voto como todas las otras boletas se han insertado correctamente en la urna y no han sido eliminadas, que nadie insertó papeletas complementarias en la urna y, finalmente, que todas se tabulan adecuadamente al final de la jornada. En definitiva, la combinación de unos pocos dispositivos muy sencillos y tradicionales (urna, papeleta y sellos) proporciona un marco sólido para llevar a cabo la verificabilidad tanto individual como universal.

Sea como sea, una correcta interpretación de lo que ocurre tradicionalmente en los centros de votación requiere algunos matices suplementarios, sobre todo para garantizar su correcta traslación a la verificabilidad en los supuestos de voto por Internet. En primer lugar, no puede obviarse que la verificación indivi-

¹ Nótese que algunos países (ej.: Austria, cfr. VOLKAMER, 2012) no admiten que el elector permanezca en el centro de votación tras emitir su sufragio y, en estos casos, no habría una verificabilidad individual completa y directa. Así pues, la legislación de cada país puede reducir e incluso anular lo señalado sobre la verificabilidad individual, pero, desde una perspectiva teórica, la votación tradicional en papel permite potencialmente garantizar la verificación individual.

dual se lleva a cabo gracias a una deducción lógica, directa y personal (i). Una vez que un votante inserta su papeleta en la urna, ya no será capaz de identificar cuál de las boletas del interior es la que ha sido anteriormente utilizada por él mismo, pero, en cambio, sí se puede garantizar que ningún voto es posteriormente sustraído mediante la presencia continuada del elector en el centro de votación, parece obvio que la boleta en cuestión será incluida en el recuento final, aunque nadie, ni tan solo el propio votante afectado, podrá vincular una concreta papeleta con un votante determinado. El secreto del voto prohíbe la trazabilidad del sufragio, pero ello no impide que se logre la verificabilidad individual.

Tal verificabilidad solo puede llevarse a cabo a partir de estas deducciones, pero se trata en todo caso de deducciones lógicas, directas y basadas en la comprobación personal de hechos vividos y no históricos. No son suposiciones y tal distinción será crucial para comprender los desafíos que plantea el voto por Internet. Como se expondrá más adelante, el voto por Internet solo puede calificarse de verificable cuando los votantes asumen que lo realizado por terceros, como por ejemplo expertos en informática, merece suficiente confianza. No se trata, por lo tanto, de una deducción lograda por los propios votantes, como la analizada en las elecciones en papel, sino de una confianza delegada en terceros. En definitiva, es una suposición y no una deducción.

En segundo lugar, las verificaciones universales (ii) no pueden ser llevadas a cabo por una sola persona. Habida cuenta que las elecciones tradicionales en papel se sustentan en una estructura descentralizada, que también funge como medida de seguridad contra la manipulación, un ciudadano solo puede verificar totalmente un único colegio electoral. Sin embargo, una coalición de votantes, a través de una eventual alianza de observadores nacionales, podría cubrir todas las mesas electorales y entonces la verificabilidad exhaustiva sería factible mediante la agregación de los resultados de cada una de las mesas. La alianza podría proporcionar, por ejemplo, sus propios resultados y tales datos podrían ser contrastados con los ofrecidos por la administración electoral.

Si nos referimos de nuevo a la diferencia entre deducciones y suposiciones, vale la pena señalar que las mencionadas coaliciones de votantes se basan en suposiciones indirectas ya que cada participante tendría que confiar en los demás. No habría, por lo tanto, una deducción directa y personal.

En tercer lugar, el porcentaje de uso real (iii) de las verificaciones exhaustivas dentro de un marco electoral tradicional no debe cuestionar su utilidad. Incluso en casos de empleo residual, lo cual es una característica común en las democracias occidentales, no hay razón alguna para no mantener ambos tipos de verificaciones electorales. Siempre debe existir la posibilidad teórica de llevarlas a cabo y, ante ciertos escenarios, como elecciones con resultados ajustados y/o con problemas políticos, la ciudadanía puede aprovechar la utilidad de tales facultades y comprobar por sí misma la corrección del proceso electoral. Lo que parece lejano desde una perspectiva occidental, se hace imprescindible en otros marcos en que las autoridades electorales deben enfrentar problemas de credibilidad. Y, si escenarios similares se produjeran en democracias maduras, hipótesis que nunca debe descartarse, siempre podría reactivarse la capacidad de verificar individual y universalmente las elecciones, ya que el sistema habría seguido ofreciendo esta opción.

El voto por correo (iv) no cumple con estos criterios ya que no admite ni una verificación individual ni una universal, al menos si la entendemos de forma completa y exhaustiva, pero se trata de un canal de votación admitido en algunos países y validado por organismos internacionales (cfr., sobre la Comisión de Venecia, SÁNCHEZ NAVARRO 2009).

El voto por correo constituye un ejemplo de voto a distancia en el que siempre hay una etapa excluida de la supervisión del votante, concretamente la fase en la que una boleta se transfiere a la mesa electoral correspondiente. Habida cuenta que el elector no contará con una supervisión directa, personal y completa de su boleta durante todo el proceso, la verificabilidad individual deviene inviable, al menos si debe abarcar la segunda y tercera etapas del proceso, es decir, la comprobación de que el sufragio se almacena/gestiona tal y como fue emitido y que también es contabilizado de la misma forma. La primera verificación, es decir, la que garantiza que la boleta se emite de acuerdo con la intención del elector, sigue siendo posible con medios postales.

En cuanto a la verificabilidad universal, el voto por correo necesita también un enfoque diferente. A pesar de que no puede proporcionar una verificación exhaustiva, ya que la transferencia de la boleta hacia cada centro de votación será siempre una etapa débil, la verificabilidad universal resulta todavía factible si se inicia cuando el voto por correo es recibido por el colegio electoral. Una vez que

la papeleta se procesa ya en el entorno supervisado de un centro de votación, no hay diferencia entre la gestión de los votos emitidos por medios postales y la del resto. Todos ellos serán sometidos a los mismos procedimientos que, como se explicó anteriormente, son susceptibles de una verificación universal.

La correcta comprensión de cómo funcionan las verificaciones mencionadas con el voto por correo resulta crucial para abordar adecuadamente los retos inherentes al voto por Internet ya que también constituye un sistema de votación a distancia. Legítimamente podría afirmarse que lo admitido en un marco basado en papel, como el del sufragio postal sin verificabilidad individual ni exhaustiva completas, también debe ser aceptado dentro de un entorno virtual. Dado que los problemas son los mismos, sería injusto exigir una verificabilidad exhaustiva solo para este tipo de canal electrónico de votación a distancia y no para los demás. Si se admite este razonamiento, basado en un enfoque comparativo entre dos modalidades de emisión del sufragio, el voto por Internet debería incluir al menos la misma verificabilidad universal parcial que ya existe en el voto por correo, es decir, al menos desde el momento en que la boleta virtual es recibida por el servidor. Además, algunas soluciones de voto por Internet tratan de mejorar dichos esquemas ensayando distintas formas de verificación individual como, por ejemplo, los códigos de retorno utilizados en Noruega.

Por último, pero no menos importante, las verificaciones tradicionales pueden llevarse a cabo sin conocimientos técnicos específicos (v), incluso por personas analfabetas. Como ha recordado el Tribunal Constitucional alemán, las urnas electrónicas y, de forma análoga, también el voto por Internet, solo pueden ser aceptadas si cualquier elector, de forma personal e independiente, puede llevar a cabo una supervisión significativa de los procedimientos electorales (cfr. BVerfGE 2 BvC 3/07, 3 de marzo de 2009). Esta característica es particularmente importante cuando se necesita una alianza de observadores ya que, aun basándose en cierto tipo de confianza mutua, los socios pueden seleccionarse de forma tradicional, teniendo en cuenta su disponibilidad, su lugar de residencia u otros factores similares. La red no se limitará a un grupo de personas ya preseleccionados gracias a su experiencia técnica.

2. EL CASO NORUEGO: UN EJEMPLO AVANZADO DE VERIFICABILIDAD EXHAUSTIVA (E2E)²

En septiembre de 2011, Noruega comenzó a utilizar el voto por Internet aprovechando la convocatoria de las elecciones municipales y comarcales. Se trató de una iniciativa piloto que solo abarcó diez municipios, pero el gobierno ha mantenido y mejorado el proyecto repitiendo la experiencia en las recientes elecciones generales de septiembre de 2013. En comparación con otras soluciones de voto por Internet, como las de Estonia, Suiza o Francia, el sistema noruego incluye cambios importantes a nuestros efectos como, por ejemplo, los llamados códigos de retorno (i) o generosas licencias de *software* que permiten llevar a cabo inspecciones por terceros (ii). Se trata seguramente del único caso en el que se ha pretendido ofrecer una verificación E2E de un sistema de voto por Internet.

Antes de las elecciones cada votante recibe una tarjeta electoral (i) en donde hallará una lista de los candidatos y un código aleatorio relacionado con cada uno de ellos. El código de un determinado candidato también será diferente para cada elector. Cuando el ciudadano emite su voto, el sistema le envía un mensaje de texto que reconoce la correcta recepción del sufragio en el *Vote Collector Server* (VCS) e incluye la selección realizada por el elector en un formato codificado. El elector puede verificar si dicho código es el ya impreso en su tarjeta de votación para el candidato que él mismo había elegido previamente. Por otra parte, el mensaje de texto se envía a un número de teléfono celular previamente proporcionado por el ciudadano, es decir, el votante emite su sufragio mediante un dispositivo, pero recibe el mensaje a través de otro canal.

Dado que los códigos de retorno incluyen el contenido del sufragio, es decir, la opción ideológica del elector, emerge una lógica preocupación sobre el secreto del voto y la libertad del ciudadano, pero, sin negar la trascendencia de este debate, lo cierto es que, a nuestros efectos, estos códigos son un buen sistema de verificación individual parcial. Los ciudadanos cuentan con pruebas sólidas de que sus votos han sido emitidos de acuerdo con sus intenciones y almacenados tal como han sido emitidos, pero no existen pruebas vinculadas al resto de fases, es decir, los procedimientos posteriores de gestión y el escrutinio.

² Las consideraciones de este artículo abarcan únicamente la experiencia llevada a cabo por Noruega en septiembre de 2011.

Por lo tanto, los códigos de retorno solo garantizan una verificación individual limitada a las dos primeras etapas, pero, si se compara con el voto por correo, la solución noruega mejora el nivel de verificabilidad porque abarca tanto la fase inicial, también cubierta en el caso postal, como parcialmente la posterior, es decir, la recepción del sufragio para su custodia hasta el recuento, etapa que no está incluida en las verificaciones permitidas por el voto por correo.

Con respecto a las verificaciones universales, las licencias de *software* (ii) teóricamente deben admitir supervisiones del proceso globales³ y de carácter independiente, es decir, ajenas al control de la autoridad electoral o de las empresas contratadas para la gestión. Sin perjuicio de los supuestos técnicos necesarios para aceptar la viabilidad de dicha verificación (cfr. SPYCHER, 2011), existen por lo menos dos etapas problemáticas relativas a la generación inicial de los códigos de retorno (a) y las etapas finales (b), es decir, la descarga de la base de datos con los sufragios, su filtrado, mezcla y escrutinio.

Habida cuenta que los códigos de retorno (a) vinculan el contenido de una boleta con un ciudadano determinado, su admisión implica un gran riesgo para el secreto del voto. Además de su uso para una eventual coacción una vez recibidos por el ciudadano tras la votación (cfr. BARRAT 2012), hay otro peligro que consiste en la vinculación ilegal de datos por parte de los diferentes servidores que participan en este proceso. Si el sistema es capaz de remitir un código determinado a cada elector con su opción política, parece lógico presuponer que ese sistema ha sido capaz de desvelar el contenido de un sufragio determinado y vincularlo con un ciudadano en concreto. Este fraude permitiría, por lo tanto, revelar el contenido del voto a terceros incluso si el votante no muestra el recibo a nadie y la única manera de resolverlo consiste en combinar ingeniería criptográfica con procedimientos de gestión selectivos que incluyan, por ejemplo, una rigurosa separación de funciones, pero todo ello no puede ser supervisado ya mediante las mencionadas licencias de *software*, es decir, queda fuera de los límites de una verificabilidad exhaustiva basada únicamente en medios informáticos/matemáticos (cfr. para otros casos similares, JONES, 2009).

³ Calificar los comicios noruegos de verificables de forma exhaustiva no es de hecho un planteamiento pacífico (véase, por ejemplo, el debate entre Josh BENALOH y Jordi PUIGGALÍ derivado de la presentación, en un seminario NIST, de BENALOH, 2013).

Algo similar ocurre durante las últimas etapas del procedimiento de votación (b). Los votos deben ser descargados desde el VCS en tres equipos aislados que llevarán a cabo el filtrado (*cleansing*), la mezcla (*mixing*) y, por último, el escrutinio. Por lo tanto, los datos serán transferidos desde un dispositivo a otro, incluso desde el VCS a las computadoras que han permanecido aisladas, y nuevamente el rigor de cada una de estas transferencias se basa tanto en el uso adecuado de herramientas informáticas como en medidas de gestión apropiadas. Es cierto que, en este caso, pueden idearse mecanismos técnicos que garanticen la inviolabilidad de las bases de datos (*zero-knowledge proofs*), pero se trata de estrategias que van más allá de la mera autorización contemplada en las licencias de uso. Se trata más bien de medidas de gestión que, utilizando soluciones informáticas, permiten una verificación independiente.

Como conclusión, el sistema noruego puede proporcionar herramientas de verificación exhaustiva siempre que se asuma que los medios informáticos/matemáticos deben complementarse con medidas tradicionales de control.

Una vez expuesto un supuesto particularmente avanzado de sistema de votación con verificabilidad exhaustiva, es hora de retomar un enfoque estrictamente jurídico. Aunque las herramientas de verificación exhaustiva pretenden resolver uno de los problemas inherentes a cualquier sistema de votación por Internet, consistente en el mantenimiento del derecho del votante a inspeccionar y verificar el sistema en su conjunto, surgen algunas dudas jurídicas en relación con su aplicación práctica (véase BUCHMANN, 2009).

3. ALGUNAS DUDAS LEGALES SOBRE LOS SISTEMAS DE VERIFICACIÓN EXHAUSTIVA (*end-to-end*)

Esta sección abordará tres cuestiones que a menudo permanecen sin resolver, incluso cuando una plataforma de voto por Internet incluye una buena herramienta de verificación exhaustiva. En primer lugar, resulta obvio que estos procedimientos asumen que los votantes deben delegar su poder de verificación a un grupo de expertos en informática. En segundo lugar, si atendemos a la práctica electoral real, cabe preguntarse qué pasaría si nadie asume la tarea de llevar a cabo la mencionada verificación exhaustiva y, si por suerte hay varios expertos independientes finalmente implicados en ella, también cabe preguntarse qué sucedería si cada uno llega a conclusiones diferentes. Finalmente, la normativa no suele incluir ciertos detalles necesarios en estos casos.

3.1 LA VERIFICACIÓN EXHAUSTIVA POR TERCEROS

Cualquier sistema de verificación exhaustiva implica confiar en terceras partes y, por lo tanto, los ciudadanos asumen una pérdida de poder en el ámbito electoral. Confiar en expertos, cuyas conclusiones se basan en lógicas matemáticas, es de alguna manera diferente a depositar nuestra esperanza en el quehacer de organismos electorales u otros actores interesados, pero la realidad no debe ocultarse ya que la delegación de facultades sigue existiendo y es en sí misma negativa, sea cual sea el delegatario. Desde el punto de vista de un ciudadano medio sin conocimientos específicos ni experiencia en criptografía, es decir, en realidad la práctica totalidad de la ciudadanía, cualquier verificación exhaustiva significa que tal ciudadano no será capaz de inspeccionar los procedimientos electorales por sí mismo y que se verá obligado a confiar en las conclusiones proporcionadas por terceros.

Teniendo en cuenta las ventajas de estos nuevos canales de votación, así como otros factores sociales e institucionales, como la conciencia cívica global o la credibilidad de los administradores electorales, podría llegar a aceptarse esta nueva situación como un compromiso razonable, pero es preciso analizar también un escenario peor en el que voto por Internet solo sería aceptado si mantiene al menos las mismas garantías que ya existen en las formas tradicionales de emisión del sufragio.

Como ya se ha visto, estos canales de votación basados en papel pueden también incluir algún tipo de delegación de competencias e incluso una pérdida completa de supervisión directa. El voto por correo, por ejemplo, solo puede aceptarse asumiendo que ni la supervisión individual ni la universal serán capaces de cubrir al menos una de las etapas críticas del proceso, el traslado de las papeletas hacia un entorno supervisado. De hecho el voto por correo reduce el ámbito de la verificación individual únicamente a la primera fase de votación, es decir, aquélla en la que se garantiza que el voto emitido coincide con la verdadera voluntad del elector (*cast as intended*). Por otra parte, la verificación universal siempre se basa en una iniciativa colectiva que implica algún tipo de confianza mutua y reparto de poder.

Teniendo en cuenta todas estas características, cabe preguntarse si, en el caso del voto por Internet, la verificación exhaustiva ofrece idéntico nivel de

garantías y la respuesta es en cierto modo paradójica. Si centramos nuestra atención en la verificación individual, algunas soluciones de verificación exhaustiva, como los códigos de retorno de Noruega, permiten incluso mejorar el sistema actual en papel, ya que consiguen implantar nuevas medidas de supervisión y así ensanchar el ámbito susceptible de ser controlado directamente por un elector. Si el voto por correo solo permitía una supervisión individual limitada a la hora de emitir el sufragio, los códigos de retorno generan pruebas suficiente de que las boletas han sido al menos recibidas por el servidor tal cual fueron emitidas. La verificación individual desborda pues el mero *cast as intended* y alcanza al menos el *stored as cast*, aunque ya no ofrece garantías de que la gestión posterior al almacenamiento inicial preserve la integridad de la boleta.

En cuanto a la verificación universal, mientras que los sistemas tradicionales necesitan una delegación de poder a través de un enfoque colectivo, los métodos exhaustivos pueden lograr el mismo objetivo con un equipo muy reducido de expertos, incluso con un solo verificador independiente. Sin embargo, el sistema no será verificable por los ciudadanos comunes y por lo tanto ya no proporciona el mismo nivel de garantías que existe en la actualidad. Los ciudadanos perderían poder, pero el razonamiento no debe necesariamente detenerse ante tal constatación negativa. La conclusión final puede ser diferente.

Si el voto por correo se admite asumiendo que no puede proporcionar una verificabilidad completa tanto individual como universal, el voto por Internet también podría aceptarse si logramos un equilibrio justo entre una nueva forma de supervisión indirecta y las ventajas derivadas del uso de estas novedosas herramientas informáticas. En este sentido, resulta importante retener que la mencionada supervisión indirecta se sustentaría sobre un discurso procedimental, es decir, una vez asumida la idea de que la verificación debe ser delegada a un grupo reducido de expertos, el sistema en su conjunto será suficientemente fiable para un ciudadano medio si el reglamento establece claramente la forma de llevar a cabo las verificaciones exhaustivas. Si somos capaces de convencer a la ciudadanía de que estructuralmente el sistema es susceptible de ser supervisado por cualquier persona, pese a que en la práctica solamente serán expertos informáticos, que el sistema por completo puede ser sometido a este control y que tal tarea no está vinculada a un tipo de *software* en concreto, el ciudadano medio contaría con suficientes pruebas indirectas del desempeño

correcto del sistema siempre y cuando ningún experto en informática encuentre y divulgue alguna vulnerabilidad

Pero, si la única manera de aceptar la confianza indirecta consiste en centrar nuestra atención en el cumplimiento estricto de los meros procedimientos (cfr. BARRAT, 2011), cabe preguntarse las consecuencias de no utilizarlos según lo inicialmente previsto: ¿qué pasará, por ejemplo, si ningún experto independiente muestra su interés por llevar a cabo una verificación exhaustiva? ¿Qué pasará si diversas verificaciones exhaustivas alcanzan conclusiones divergentes? Y, finalmente, ¿cómo debemos actuar ante el habitual vacío normativo en este tipo de aspectos?

3.2 ¿QUÉ SUCEDE SI NADIE LLEVA A CABO UNA VERIFICACIÓN EXHAUSTIVA?

No hay respuestas fáciles porque no se puede asumir que la pasividad de los técnicos implique que los ciudadanos estén de acuerdo con la labor de la administración electoral. Puede haber muchas razones para no asumir la tarea de verificación exhaustiva de un proceso como, por ejemplo, motivos económicos, limitaciones temporales, ausencia del equipo apropiado de expertos o simplemente una priorización alternativa de los compromisos. Todos ellos son argumentos razonables, pero no suficientes para colmar el vacío generado por la inexistencia de una verificación exhaustiva independiente. Como se advierte en escenarios análogos,

[...] having an audit trail does not guarantee that anyone will dig through it to see whether there is a problem or to correct the outcome if the outcome is wrong. Strong software independence does not correct anything, but it is an essential ingredient for a system to be self-correcting (BENALOH 2011: 2).

Los ciudadanos comunes, que de hecho ya habían delegado su poder originario de supervisión electoral (véase supra), afrontan ahora un nuevo escenario con problemas redoblados ya que se les pide que crean que no hacer nada, es decir, no llevar cabo ninguna verificación exhaustiva significa que el sistema electoral es suficientemente fiable. Se trata a todas luces de un exceso. El frágil equilibrio alcanzado entre las ventajas de las soluciones de voto por Internet y las nuevas formas de supervisión ciudadana quiebra con facilidad si, más allá de lo teóricamente factible, la praxis muestra que no hay supervisión indepen-

diente en absoluto. El sistema podría aceptarse si el contexto electoral ofrece otros elementos colaterales de confiabilidad, pero lo cierto es que el sistema de voto por Internet en sí mismo habría fracasado en su intento de ofrecer garantías solventes y objetivas de fiabilidad. Por otro lado, el hecho de que, desde un plano teórico, tales verificaciones exhaustivas puedan realizarse de forma indefinida, aspecto inherente a esta metodología por el tipo de pruebas que proporciona, no soluciona el problema planteado ya que el procedimiento electoral se guía por unos marcos temporales estrictos y limitados durante los que deben ofrecerse ya conclusiones definitivas.

Ante la ausencia de expertos independientes, todo el proceso descansaría únicamente en la correcta ejecución de los correspondientes organismos electorales, lo cual es difícil de aceptar desde el punto de vista democrático, porque la desconfianza mutua es de alguna manera el punto de partida de cualquier ordenamiento electoral. Por otra parte, la comparación con el voto por correo ya no es válida. Obviamente siempre puede argumentarse que la transmisión de los votos postales también se apoya únicamente en la probidad de los organismos electorales, pero tal analogía tiene algún punto de fuga. El voto por Internet necesita la mencionada probidad de los servidores públicos electorales, pero también debe poder demostrar que el sistema funciona. Se trata de dos aspectos diferentes y lo segundo solo puede lograrse bien a través de expertos independientes, bien teniendo fe ciega en el desempeño de los organismos electorales.

La experiencia noruega en 2011 nos muestra además que este razonamiento es algo más que una mera hipótesis teórica. Este país se vio obligado a hacer frente precisamente a esta situación ante la ausencia de expertos independientes interesados en realizar una verificación exhaustiva y, finalmente, el gobierno optó por contratar a determinados grupos de expertos para llevar a cabo una verificación como mínimo parcial. Se trataba seguramente de la mejor solución en esas circunstancias, pero cabe preguntarse en qué medida ese control es realmente independiente ya que el gobierno remunera a los expertos por su labor o por lo menos les invita de forma nominativa. Las verificaciones exhaustivas no fueron pensadas para ser implementadas de esta manera y, por lo tanto, corren el riesgo de perder toda su utilidad ya que pueden no generar suficiente credibilidad ciudadana.

3.3. ¿QUÉ SUCEDE SI HAY DISCREPANCIAS ENTRE DOS O MÁS VERIFICADORES?

En primer lugar, debe asumirse que las discrepancias pueden afectar tanto a los resultados como a la propia metodología, es decir, incluyen una cuestión previa sobre si el sistema realmente se sustenta en una verificación exhaustiva o, por el contrario, no cumple con los requisitos establecidos teóricamente para este tipo de supervisiones. Así pues, podría haber al menos los dos siguientes tipos de discrepancias:

- Con independencia de lo afirmado por la administración electoral e incluso por los propios expertos, alguien puede entender que el sistema de control no constituye una verificación exhaustiva porque algunas características o elementos quedan excluidos de la supervisión.
- Una vez practicada una verificación exhaustiva y, comparando sus resultados con los alcanzados por otros análisis similares, se constata que las conclusiones no son unívocas.

Una vez más, no hay respuestas fáciles. Obviamente, en un ágora académica, tales discrepancias desembocarían en un sugerente debate público, probablemente prolongado, en pos de la auténtica verdad científica tras descubrir los defectos de cada propuesta, pero los procedimientos electorales no cuentan con plazos tan generosos. Las elecciones deben ofrecer en un período breve resultados correctos y precisos, con el objetivo de aumentar o, al menos, mantener el nivel actual de confianza de la administración electoral y del sistema político. En definitiva, no tenemos tiempo para descubrir quién está equivocado y una tercera opinión, aunque sea la emitida por forenses durante un litigio, tampoco resolverá el problema.

La supervisión de los sistemas tradicionales basados en papel también podría generar discrepancias, pero pueden ser resueltas directamente por el propio Tribunal porque no requieren otros conocimientos especializados que los jurídicos. Por ejemplo, las boletas no válidas suelen plantear fuertes discusiones, pero los jueces pueden evaluar por sí mismos el problema y adoptar la decisión pertinente. Otros problemas similares también pueden ser dirimidos directamente por los propios jueces. Sin embargo, si un tribunal debe resolver

una discrepancia sobre la verificación exhaustiva en una plataforma de voto por Internet, los jueces no contarán seguramente con suficiente experiencia y su opinión se basará en un tercer informe técnico, cuya solidez no va a poder ser evaluada con propiedad por los propios jueces en comparación con los anteriores informes discrepantes.

Se trataría de un informe forense cuya validez, desde el punto de vista legal, probablemente prima sobre otros textos particulares de cada experto, pero, desde una perspectiva científica, la documentación forense también puede contener errores. Se habría alcanzado, por lo tanto, una solución legal, pero la credibilidad de los sistemas de voto por Internet no puede ser abordada con un enfoque puramente legalista. Se trata de un desafío legal, pero también de un problema cívico que necesita una solución más amplia. La ley siempre puede ser útil, pero basarse únicamente en soluciones legales constituye un error, particularmente cuando la decisión final no tiene argumentos sustanciales de peso. Normalmente los jueces prefieren el informe forense únicamente porque es el forense, pero su contenido real puede no ser tomado en consideración debido al alto nivel de conocimientos técnicos necesarios.

De hecho los jueces afrontan problemas similares en otras áreas tecnológicas (por ejemplo, los litigios con aseguradoras) en las que deben decidir qué opinión técnica es la mejor y en principio el mismo esquema podría aplicarse a la votación por Internet, pero nótese que, en este caso, el debate técnico no es el punto de partida realmente importante. Habíamos alcanzado esta etapa tras aceptar que podíamos confiar en la objetividad de las matemáticas, es decir, que los ciudadanos podrían asumir sin problemas la pérdida de su facultad democrática de supervisión electoral, pero tal delegación de facultades solo es aceptada sobre la base de que las matemáticas iban a proporcionar una conclusión única, sólida, clara y sobre todo aceptada unánimemente por los expertos. Si no es el caso, si debemos acudir a los tribunales para dirimir las divergencias de los propios expertos, no estamos en realidad ante una simple disputa legal entre compañías de seguros, donde cada una aporta sus propios equipos de expertos, sino que debemos afrontar otro tipo de problema consistente en cómo reconstruir la confianza del ciudadano. Y no parece una buena estrategia confiar simplemente en una nueva opinión experta y forense. No se produce ningún salto cualitativo que solvante la falta de univocidad que la verificación

exhaustiva e independiente debía proporcionarnos En definitiva, las matemáticas habrían perdido su misterio y no serían útiles a nuestros efectos.

3.4. LOS SILENCIOS LEGALES

Tanto las herramientas de verificación exhaustiva como otros mecanismos de supervisión electoral, como los comprobantes en papel, las certificaciones o las auditorías postelectorales, suelen estar previstas en la correspondiente normativa vigente, pero a menudo estos documentos solo prevén su introducción y olvidan aclarar cómo solventar legalmente la presencia de conclusiones divergentes. Las regulaciones de los comprobantes constituye, por ejemplo, un caso emblemático ya que suelen requerir un recibo en papel para cada sufragio e incluso un control aleatorio posterior, pero paradójicamente no suelen determinar ninguna regla que indique qué dato prevalece en caso de discrepancias entre el escrutinio electrónico y el tradicional, es decir, el realizado en papel con los correspondientes testigos de voto.

Los mecanismos exhaustivos de verificación pueden hallar problemas similares. Los reglamentos suelen hacer hincapié en que el sistema electoral está abierto a una verificación exhaustiva, pero callan sobre las consecuencias legales (no técnicas) de tales actividades. Parecen estar asumiendo que la propia posibilidad de utilizar herramientas de verificación exhaustiva elimina cualquier problema, es decir, cualquier divergencia sustancial o metodológica, pero ya sabemos que tal presunción no es del todo cierta. La implantación de supervisiones exhaustivas necesita un esfuerzo suplementario desde la óptica legal con el fin de cubrir todos los escenarios problemáticos generados por su aplicación real.

En Noruega, por ejemplo, el reglamento preveía que «the system shall enable independent third parties to verify the integrity of the election by using cryptographic proofs» (art. 27.3 / *Regulations relating to trial electronic voting*),⁴ pero no había ninguna otra indicación sobre cómo reaccionar legalmente si no hubiera terceras partes independientes dispuestas a realizar estas pruebas o si las verificaciones arrojaran conclusiones discrepantes. Obviamente las normas electorales generales siguen siendo válidas y las partes

⁴ <www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Regelverk/E-valgsforskriften_endelig_versj_230611_engelsk.pdf>

interesadas pueden presentar una demanda judicial, pero, teniendo en cuenta la especificidad de este ámbito, sería recomendable, y probablemente necesario, que la normativa sobre el voto electrónico también incluyera un tratamiento detallado de las consecuencias jurídicas derivadas de la verificabilidad exhaustiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRAT, Jordi, Michel CHEVALLIER et al.

2012 «Internet Voting and Individual Verifiability: The Norwegian Return Codes», *Electronic Voting 2012*, Bregenz: e-Voting.cc

BARRAT, Jordi

2011 *Observing E-enabled Elections: How to implement Regional Electoral Standards*, Estocolmo: IDEA, 2011. <www.idea.int/democracdialog/upload/Observing-e-enabled-elections-how-to-implement-regional-electoral-standards.pdf>

[Última consulta: 12 de octubre de 2013].

BENALOH, Josh

2013 «End-To-End Verifiable Election Technologies», *Symposium on the Future of Voting Systems*, Washington DC: NIST.

<csrc.nist.gov/groups/ST/voting2013/presentations/benaloh_fov2013.pdf> [Última consulta: 16 de abril de 2013].

BENALOH, Josh, Douglas JONES, Eric LAZARUS & Mark LINDEMAN

2011 «SOBA: Secrecy-Preserving Observable Ballot-leved Audit», *EVT/WOTE 11*, San Francisco: Usenix/Accurate.

<static.usenix.org/events/evtwote11/tech/final_files/Benaloh.pdf>

[Última consulta: 12 de octubre de 2013].

BUCHMANN, Johannes & Melanie VOLKAMER

2009 «Verifiability in Electronic Voting - Open Issues», *End-to-End Voting Systems Workshop*, Washington DC: NIST

<csrc.nist.gov/groups/ST/e2evoting/documents/papers/VOLKAMER_NIST_BuchmannVolkamer.pdf> [Última consulta: 12 de octubre de 2013].

G HARADAGHY, Rojan & Melanie VOLKAMER

- 2010 «Verifiability In Electronic Voting - Explanations For Non Security Experts», *Electronic Voting 2010*, Bregenz: e-Voting.cc.

JONES, Douglas

- 2009 «Some Problems with End-to-End Voting», *End-to-End Voting Systems Workshop*, Washington DC: NIST. <csrc.nist.gov/groups/ST/e2evoting/documents/papers/Jones_E2E_Paper.pdf> [Última consulta: 16 de abril de 2013].

SÁNCHEZ NAVARRO, Angel

- 2009 «Venice Commission's Opinions and the Issue of Distance Voting: Are Common Standards Possible?», 5th *European Conference of Electoral Management Bodies*, Bruselas: Comisión de Venecia, pp. 47-59.
<www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL%282009%29017-bil> [Última consulta: 12 de octubre de 2013]

SPYCHER, Oliver, Melanie VOLKAMER & Reto KOENIG

- 2011 «Transparency and Technical Measures to Establish Trust in Norwegian Internet Voting», *The Norwegian E-vote 2011 Conference*, Oslo: Ministry of Local Government and Regional Development.

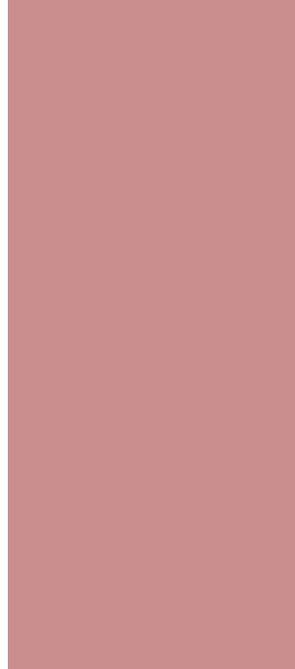
VOLKAMER, Melanie

- 2012 «Deducing technical requirements from legal regulations», SecVote2012, Dagstuhl Seminar. <secvote.uni.lu/slides/mvolkamer-deducing-reqs.pdf> [Última consulta: 16 de abril de 2013].

[Sobre el autor]

JORDI BARRAT I ESTEVE

Español. Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra y PhD en Derecho Constitucional por la Universidad de León. Desde 2010, es profesor titular de la Universidad Rovira i Virgili. Asimismo ha sido profesor en la Universitat d'Alacant y de la Universitat Oberta de Catalunya. Ha publicado resultados de sus investigaciones sobre voto electrónico en diversas revistas académicas en España y Alemania.



DERECHO POLÍTICO
CONSTITUCIONAL

Los vaivenes del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas*

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

<bgarcia@pucp.edu.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] El autor examina los orígenes y las principales características del constitucionalismo latinoamericano en el siglo XX. En particular, se centra en el contexto de retorno a la democracia en América Latina dado desde la década de 1970. Aquí, analiza cuatro fenómenos presentes en el constitucionalismo latinoamericano: la elección presidencial inmediata y/o indefinida, la segunda elección presidencial o «segunda vuelta», los ideales integracionistas en la región y el auge y la inclusión de los derechos humanos.

[Palabras clave] Constitucionalismo, elección presidencial, segunda vuelta, integración regional, inclusión de derechos humanos, América Latina.

[Title] The coming and going of Latin American Constitutionalism in the last decades.

[Abstract] The author examines the origins and main characteristics of Latin American constitutionalism in the twentieth century. In particular, it focuses on the context of the return to democracy in Latin America since the 1970s. Thus, he analyzes four phenomena present in the Latin American constitutionalism: the immediate and/or undefined election of the President, the two-round system or *ballotage*, the integrationist ideals in the region, and the rise and the inclusion of human rights.

[Keyword] Constitutionalism, Presidential Election, Ballotage, Regional Integration, Inclusion of Human Rights, Latin America.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. «Los vaivenes del constitucionalismo latinoamericano en las últimas décadas». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, v. 12, n.º 13, pp. 221-240.

[Recibido] 02/10/13 & [Aceptado] 11/11/13

* Texto adaptado de la conferencia central presentada en el XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional «Jorge Carpizo» en Tucumán (Argentina), el 17 de septiembre de 2013.

INTRODUCCIÓN

Hace treinta y nueve años se fundó el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional por iniciativa de un grupo selecto de constitucionalistas argentinos y mexicanos. La iniciativa nació de Jorge R. Vanossi, quien tuvo el decidido apoyo de Humberto Quiroga Lavié. En ella participaron también Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo, Diego Valadés y Rolando Tamayo y Salmerán.¹ Esto aconteció el 22 mayo de 1974 en la ciudad de Buenos Aires, cuando todo nuestro continente —o casi todo— se encontraba bajo dictaduras militares. Mérito grande de los juristas platenses de haber dado ese paso audaz y mayor aun el de sus colegas mexicanos al aceptar el reto que en ese momento se les planteaba.

Al grupo inicial se sumaron otros académicos de diversos países de la región. En la presidencia del Instituto se colocó al maestro Héctor Fix-Zamudio quien lo lideró durante varios años y como secretario general ejecutivo a Jorge Carpizo McGregor, fallecido en marzo de 2012. El XI Congreso Iberoamericano realizado en septiembre de 2013, lleva el nombre egregio de Jorge Carpizo, en reconocimiento a su firme y constante dedicación a nuestro Instituto, durante las cerca de cuatro décadas que le dedicó en vida. Rinde así homenaje no solo al ejecutivo, sino también al académico y al amigo entrañable.

Para quienes estuvimos desde un inicio en esta aventura —no puedo llamarla de otro modo— el futuro se presentaba como una gran incógnita. Sin saberlo, estábamos al final de una cuenta regresiva de dictaduras y ad portas de una nueva época, cuyos lineamientos no imaginábamos del todo. Hoy, a la distancia, el recorrido es enorme. Por ello conviene reflexionar sobre lo que ha pasado y hasta donde hemos llegado. También resulta necesario considerar los nuevos escenarios en los que nos toca vivir.

El Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional se llevó a cabo en México en agosto de 1975. Ello significó el inicio de las actividades públicas de nuestra novel institución, pero también el de una comunidad constitucional latinoamericana que no solo se ha afirmado en estos años, sino que se

¹ De acuerdo con una comunicación epistolar de Jorge R. Vanossi, la iniciativa se dio un día domingo en un almuerzo en el Club Hípico argentino. La formalización llegó días después, junto con las adhesiones de otros colegas, en fecha que aparece en el documento fundacional.

ha extendido enormemente. Es necesario reparar en el hecho de que el nombre originario del Congreso estaba referido a «Latinoamérica». En ese entonces, España vivía bajo una dictadura —la de Franco—; en igual situación se había encontrado Portugal con el régimen de Oliveira Salazar que fue continuado por Marcelo Caetano. Este último acababa de ser destituido por un movimiento militar, luego denominado como la Revolución de los Claveles, en abril de 1974, del que no se sabía a dónde iba a parar. Además, había cierto nivel de desconfianza hacia los que fueron los grandes imperios del siglo XVI. Aquellos que conquistaron y formaron lo que después serían las actuales naciones de nuestro continente —o de nuestra América—, como solía decir José Martí.

Luego cambió esa perspectiva y se optó por dar el adjetivo de «Iberoamericano» a los congresos que lo sucedieron con la incorporación de los países ibéricos. En los inicios, se concertó que estos encuentros se llevaran a cabo cada cuatro o cinco años —el último de los cuales se celebró en Lima en septiembre de 2009—, lo cual hemos cumplido con cierta flexibilidad. A ello han contribuido nuestros países, unos más que otros, pero sobre todo México por las enormes facilidades y apoyo que nos ha prestado. Esto lo atestigua el hecho de que luego que el maestro Fix-Zamudio dejara la presidencia, lo han seguido en el cargo dos colegas mexicanos: Jorge Carpizo y ahora Diego Valadés.

Considero que, en 2014, cuando se celebren los cuarenta años del Instituto, todos debemos rememorarlos, no necesariamente en un congreso iberoamericano, sino en encuentros regionales o locales, como varios de los que se han reunido en los últimos años, no solo en México, sino en Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, Chile, etc. En estos cuarenta años son muchos los colegas de la primera hora que no nos acompañan hoy en día. Recordemos a Jorge Carpizo, y para no alargar demasiado la lista, menciono tan solo a los colegas argentinos Germán J. Bidart Campos, Pedro José Frías, Guillermo Becerra Ferrer, Mario Justo López, entre otros.

En el pasado, hubo constitucionalistas destacados en nuestros países que no solo intercambiaban libros y correspondencia, sino que asistían a eventos a los que eran invitados. Figuras relevantes como Emilio Rabasa, los Jiménez de Aréchaga, Pontes de Miranda, Carlos Sánchez Viamonte y Rafael Bielsa eran ampliamente conocidos y sus obras circulaban entre nosotros. Algunos de

ellos mantuvieron entre sí contactos epistolares; parte de dicha correspondencia ha sido publicada, si bien de manera fragmentaria. La riqueza de las cartas que antes existía se ha ido extinguiendo poco a poco, pues el mundo de la Internet ha puesto en uso los correos electrónicos que permiten la velocidad en el contacto pero propician misivas cortas, entrecortadas y a veces, como consecuencia de ello, un aligeramiento del lenguaje que trae consigo la deformación y la pobreza de la expresión.

Pero todo esto eran gestos o eventos pequeños y aislados, muy meritorios en función de las épocas, donde las distancias eran grandes y todavía no habían sido acortadas por el transporte aéreo. Por el contrario, el movimiento que nace con timidez en Buenos Aires en 1974 y se asienta en México en 1975, ha creado con los años una verdadera comunidad constitucional latinoamericana que antes no existía. Los que integran esta comunidad se conocen personalmente entre sí, saben lo que se produce en otras partes y con relativa frecuencia se encuentran en eventos de índole académica, alternando igualmente con colegas españoles e italianos, lo cual es decididamente nuevo y enriquecedor. Sin embargo, hay países en la región en los cuales nuestro Instituto no ha llegado. Son pocos, felizmente, pero son. Ahora estamos precisamente empeñados en integrarlos.

Una tarea similar consiste en entrar en contacto con grupos fuera del ámbito iberoamericano que tengan interés en nuestra temática y en nuestros problemas. Esto explica que se haya aprobado la existencia de secciones fuera de nuestro ámbito geográfico —como la italiana y la norteamericana— y que otras estén en vías de formación. El requisito, por cierto, es que sean académicos que conozcan y tengan contacto e interés con lo nuestro, pues ese es precisamente lo que nos une: el constitucionalismo. Pienso de esta manera, que al mismo tiempo que nos asentábamos en nuestro propio terreno, buscábamos extendernos a otros ámbitos, lo cual se ha hecho en forma pausada y progresiva. Y con la idea-fuerza que nos guía: contribuir a la expansión y consolidación de la vida y el estudio constitucional de nuestros países.

Después de estos breves apuntes históricos sobre la formación y la actividad del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, damos cuenta del balance del constitucionalismo latinoamericano en el contexto de retorno a la democracia desde la década de 1970. En específico, analizamos cuatro fenómenos presentes en este constitucionalismo: la elección presidencial inmediata

y/o indefinida, la segunda elección presidencial o «segunda vuelta», los ideales integracionistas en la región y el auge y la inclusión de los derechos humanos.

1. LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO EN AMÉRICA LATINA

El constitucionalismo fue, sin lugar a dudas, nuestro objetivo al crearnos como entidad dedicada a su cultivo. Pero no cualquiera de ellos, sino el que viene de la mejor tradición liberal europea —enriquecida por los aportes americanos—, tanto de los Estados Unidos como de nuestra propia América Latina. Pero curiosamente, el régimen constitucional, entendido de manera valorativa y no en forma neutra, casi no existía en nuestras tierras. Se daba, si se quiere, un deseo o una pretensión, más no una realidad. Los golpes de Estado y los gobiernos militares, con distinta connotación, cubrían prácticamente toda la región.

Un país con una gran tradición democrática, como es el caso de Chile, había caído con el golpe de Pinochet en 1973, es decir, un poco antes del establecimiento del Instituto. El caso de Cuba era especial y ya para entonces eran más las desilusiones que despertaba que los entusiasmos, sobre todo por su subordinación y vasallaje ante la entonces poderosa Unión Soviética. El propio México era también singular: formas sólidas y respetuosas, pero un partido hegemónico que duró mucho tiempo. Estábamos pues, luchando contra la corriente, pero el tiempo nos dio la razón. Apostamos por lo que no existía y a la larga no nos sentimos defraudados. Sería demasiado necio decir que contribuimos a ese cambio, pero sí podemos afirmar que estuvimos ahí para apoyarlo, muy modestamente, por cierto.

Lo anterior es válido desde un punto de vista político dado que toda constitución reposa en un mundo político, que se mueve con cierta autonomía en el mundo social y económico. Esta es la acepción clásica de «constitución», y así se entiende aun ahora. Se habla, pues, de una constitución democrática y de una democracia constitucional. Y ese ha sido el paradigma.

Lo que ha sucedido, sobre todo en el período de entreguerras, es un cambio cualitativo en el mundo político que se ha movido hacia otros fines y con horizontes distintos. Así, el concepto de democracia ha querido extenderse al mundo económico y social y se ha hablado de democracia económica, de democracia económico-social o de democracia social a secas. Con ello se ha

querido conectar el constitucionalismo no solo con el desarrollo, sino con la existencia de una sociedad igualitaria y de un bienestar mínimo, donde las carencias de lo elemental no existan o se den en proporciones razonables. Este signo de los tiempos se agudiza sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial e influye mucho en la importancia que ahora se dan a cierto tipo de índices que se consideran básicos: la nutrición, la salud, el alfabetismo, la mortandad infantil, la educación, el ingreso per cápita, etc. Y que a la larga muestra una desigualdad de ingresos y de satisfacciones de grandes capas de la población.

Se sostiene entonces que mientras no exista un mínimo de bienestar y de goce de bienes materiales, no puede darse un régimen constitucional y democrático duradero, lo cual no siempre es exacto. Sin embargo, dentro de un modelo que aspira a realizar una democracia en un marco constitucional, el bienestar de su población, sin lugar a dudas, garantiza o en todo caso ayuda a una mayor permanencia de un sistema democrático y constitucional, y fomenta la confianza en él.

Con la finalidad de afrontar este problema —que siempre existió pero del que solo se tomó conciencia a partir de las secuelas que dejó la Revolución Industrial— surgieron corrientes que implicaban un nuevo modelo de vida política o si se quiere, una nueva concepción democrática y constitucional. El gran experimento en este sentido fue el soviético que, nacido en 1917, duró muchas décadas hasta que colapsó poco antes de que finalizara el siglo XX. En paralelo, las democracias clásicas occidentales intentaron otras vías de perfeccionamiento en el conocido Estado social o Estado de bienestar, que si bien tienen orígenes distintos, a la larga convergen en la misma dirección. Ambos se desarrollaron en el siglo XX y aun antes.

La gran discusión de los años sesenta y setenta del siglo pasado consistió en definir cuál era la verdadera democracia y por tanto donde debería asentarse el verdadero constitucionalismo (democracias occidentales versus democracias populares). Esto se extendió al campo concreto de los derechos humanos, donde el debate se polarizó en dos bandos. Cada uno de ellos reclamaba el privilegio de defender los derechos más auténticos o más importantes: los civiles y políticos, por un lado; y los económicos, sociales y culturales, por otro. Este debate fue fructífero y sigue siendo de interés, pero no ha sido cerrado pese a la Declaración de las Naciones Unidas, en el sentido de que todos ellos son de igual categoría:

lo son en teoría, pero no en la práctica. No obstante, al haber desaparecido el mundo bipolar y la Guerra Fría, ha perdido la virulencia de antaño.

Con esto volvemos al punto de partida, el cual consistía en saber si el constitucionalismo necesita la democracia política y también la democracia económica o social. Por mi parte, diré que me resulta difícil hablar de democracia económica o social, pues entiendo que se tratan de términos extrapolados y mal empleados. Más vale reconocer nuestra realidad, que han descrito muy bien los sociólogos y economistas en relación con nuestro mundo: lleno de desigualdades, riqueza mal distribuida, ingresos per cápita discretos y dispares, ausencia o malos servicios de salud, de educación, explosión demográfica que a veces vuelve inútil todo proyecto, etc. Pero es indudable que con una base social y política más compensada y menos desigual, la democracia política y el constitucionalismo florecen mejor y tienen más posibilidad de sostenerse y afinar rumbos. Es decir, el concepto clásico de «democracia» sigue siendo válido, pero su adecuado funcionamiento requiere de ciertos supuestos que, sin ser indispensables, son de gran relevancia y eventualmente podrían ser condicionantes.

En estos años han pasado muchas cosas en nuestros países, pero en forma desigual. Hubo la década perdida de 1980, los años mejores en los noventa y el malestar de la crisis mundial que nos llegó a poco de iniciado el nuevo siglo y se exteriorizó en 2008. No ha habido una correspondencia entre los niveles económicos y las estructuras políticas, sino de manera muy ocasional. Sin embargo, en contraste llegamos al siglo XXI con una mayoría muy notoria de democracias representativas en nuestro continente. Pero también con sus peculiaridades.

2. EL CONSTITUCIONALISMO EN EL MARCO DEL RETORNO A LA DEMOCRACIA

Si volvemos al inicio, esto es, a los años setenta, observamos que en la esfera política se ha avanzado considerablemente. Esto coincidió con la llamada «tercera ola» por el politólogo Samuel Huntington, quien celebró el retorno a la democracia en los países de América Latina, pero sin llegar a los extremos triunfalistas de Francis Fukuyama. Esta «tercera ola» fue exitosa en casi todas partes. En México, por ejemplo, se avanzó hacia una democratización del sistema que lo hizo más transparente y democrático. También volvieron las democracias con mayor representatividad en Argentina, Brasil, Chile, Perú,

Ecuador, etc. El caso de Cuba sigue siendo singular, si bien el retiro oficial de Fidel Castro ha hecho mejorar las relaciones con su entorno y ha permitido una cierta liberalización que avanza lentamente. Favorecido por la caída de la URSS en 1991, sumida en una gran crisis política, que en cierto sentido arrastra hasta ahora.

En estos años ha habido ciertos avances como el crecimiento de la población electoral;² la mayor transparencia en el manejo económico; la afirmación de la jurisdicción constitucional expresada en dos fenómenos: el afianzamiento de los procesos constitucionales y de la magistratura, sea la común o la especializada;³ las reformas del Estado, entre otros.

A lo anterior se agrega la discusión y aprobación de nuevos textos constitucionales y la renovación de los dos más antiguos en la región: el de México, vigente desde 1917, pero con innumerables reformas, y el de Argentina, desde 1853, con una muy importante revisión en 1994. Además, se han introducido otras innovaciones —o mejor dicho se han agudizado—, como son los elementos parlamentarios en nuestros clásicos modelos presidenciales, contra los cuales se ha luchado denodadamente, pero sin éxito. El hiper-presidencialismo más que el presidencialismo, sigue siendo nuestro gran problema.

Aspectos importantes son haber reconocido que al lado de nuestro legado hispánico (y europeo) e indígena, presente en unos países más que en otros, tenemos también ingredientes orientales —de origen chino y japonés— así como africanos, sobre todo en Brasil y en algunos países del Caribe. En síntesis, más allá de las carencias o faltantes en el orden económico, resulta evidente que a nivel de reconocimiento social, racial y cultural, y sobre todo político, se ha avanzado enormemente, en especial en los últimos tiempos.

A esto debe agregarse un fenómeno nuevo que no está en la agenda. Se trata de la presencia de la «globalización», término creado en la década de 1960, que empezó siendo únicamente económica pero que ha ido ingresando con lentitud a otros campos. Caída la Unión Soviética, con lo cual nacieron

² Esto debido a la disminución de los impedimentos del voto y a que se exige menor edad que hace unas décadas, por lo general 18 años, aun cuando algunos países como Cuba exigen solo 16 años de edad.

³ En estos casos, llegando incluso a la creación de cortes o tribunales constitucionales, que en la actualidad son siete en América Latina. El último de ellos, creado en 2010 está en funciones en la República Dominicana.

nuevos países libres de toda tutela; «modernizada» la China —comunista en lo político, pero capitalista en lo económico—; y formado el bloque europeo, tenemos un mundo que ha cambiado muy sustantivamente. De hecho, la globalización ha traído muchos avances, mucha transparencia, pero también ha acentuado las desigualdades. Frente a ella, los países menos desarrollados han adoptado diversas medidas para poder negociar en este nuevo entorno y no ser avasallado por él. Y en eso estamos todavía. Este panorama es muy interesante, pero no deja de tener sus bemoles.

En el plano constitucional se dan cuatro fenómenos que debemos considerar: el primero es el problema de la reelección presidencial; el segundo es la introducción de la segunda vuelta (*ballotage*) en nuestros sistemas electorales; el tercero, la unión de gobernantes en busca de una nueva política que tenga un alcance regional; y la cuarta, el auge de los derechos humanos en cuanto desiderátum, consagrados al ámbito de lo constitucional y su defensa, tanto a escala nacional como supranacional. Todos ellos tienen un inicio que se remonta a algo más de treinta años.

2.1 LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL INMEDIATA Y/O INDEFINIDA

La reelección presidencial es uno de los temas recurrentes en nuestra América. Viene de antiguo, pero en un sistema presidencial aparece en realidad solo con la Constitución norteamericana de 1787, limitada a una sola reelección, ejemplo fijado por Washington que fue respetado por los que lo siguieron. Solo Roosevelt, aprovechando la coyuntura y de que no existía prohibición expresa, se reeligió cuatro veces, respaldado en su éxito con la política del *New Deal* (1933-1945). Esto motivó que se prohibiera por expresa enmienda constitucional de 1951 y desde entonces ha sido respetada.

En América Latina la reelección apareció en un primer momento en el siglo XIX, luego llegó a limitarse y hoy se presenta con diversas modalidades y matices que señalamos más adelante. En realidad, el siglo XIX en América Latina, por lo menos hasta la década de 1860, transcurrió entre gobiernos inestables, caudillos, guerras civiles e internacionales, etc. Es decir, se trató de un contexto donde la conquista del poder era algo normal. Recién en México, con la Constitución de 1917, sancionada en Querétaro, se aprobó el principio de no reelección en forma absoluta. Esto, tras la amarga experiencia de Porfirio Díaz, quien permaneció treinta y cinco años en el poder, de manera directa o indirecta.

Desde entonces fue respetado, pero no necesariamente en forma terminante, como es el caso mexicano, sino prohibiendo la reelección inmediata. Esta fórmula prosperó con algunas variantes, como en Venezuela, bajo la Constitución de 1961, en la cual se estableció que había que esperar dos períodos para poder postular a la presidencia. Lo hizo Rafael Caldera, pero llegó cansado y sin los arrestos que había tenido en otros tiempos. Esto en parte precipitó la crisis de los partidos que venía de atrás y las arrogancias de Hugo Chávez en el acto de asunción del mando.

No obstante, esta sana costumbre empezó a cambiar a partir del ejemplo de Alberto Fujimori en el Perú. Luego del autogolpe que propició en 1992 —al estilo de Juan María Bordaberry en el Uruguay, pero con éxito— y engreído por el apoyo popular de que gozaba, hizo aprobar una nueva constitución en 1993, que con cambios sigue vigente, en la cual permitió la reelección presidencial inmediata. Sin embargo, por diversos artilugios legales, postuló por tercera vez en el año 2000. Es decir, fue elegido tres veces presidente en forma consecutiva: 1990, 1995 y 2000. Su último periodo, como sabemos, no lo llegó a concluir y duró solo unos meses. Lo importante es que a partir de aquí una fuerte tradición constitucional peruana y de gran parte de nuestra América, se quebró. El ejemplo de Fujimori fue a la larga funesto.

Sobre la base de esta novedad, la idea de la reelección empezó a cundir por nuestra región. Esto se dio en los casos de Uribe (Colombia), Cardoso y Lula Da Silva (Brasil), Chávez (Venezuela), Menem y los Kirchner (Argentina) y Evo Morales (Bolivia). A estos se suma Ollanta Humala, que aspira a propósitos reeleccionistas en el Perú, no tanto él directamente, sino mediante su esposa Nadine Heredia, quien ha empezado a mostrar una fase parecida a Evita Perón —dádivas y populismo, con apoyo estatal— pero sin el encanto de la lideresa argentina.

Hay casos interesantes que destacar: por un lado, gobernantes que no han querido ir más allá de dos períodos —caso Cardoso y Lula Da Silva— y que se han contentado solo con una reelección inmediata. Otros como Tabaré Vázquez, en Uruguay, quien rechazó expresamente una reelección que le ofrecían en bandeja. No obstante, las ambiciones de Álvaro Uribe fueron bloqueadas por una decisión histórica de la Corte Constitucional de Colombia, la cual por cierto acató, pues pretendía quedarse un tercer período. El caso de Manuel

Zelaya en Honduras es peculiar. Quiso forzar una reelección prohibida, pero fue depuesto militarmente y de inmediato.

Ahora bien, reflexionando sobre la figura de la reelección inmediata, que es nueva entre nosotros, hay que señalar que en sí misma no es buena ni es mala. Si se impuso la no reelección fue porque se consideraba que era una forma de impedir que los caudillos se perpetuasen en el poder, teniendo a la vista los excesos del siglo XIX. En los regímenes parlamentarios existe sin problemas, porque la estructura del poder es otra. Así, conocemos jefes de gobierno europeos —con distintos nombres como premier o canciller— que duran varios años y el país no se altera ni sufre las consecuencias políticas de esta permanencia. Pero la situación es distinta en los países de corte presidencial, como son los de América Latina.

Una situación particular presenta el presidencialismo de los Estados Unidos, donde se permite la reelección por una sola vez, es decir, siendo el período presidencial de cuatro años, se puede aspirar a un total de ocho. Por lo general, los presidentes terminan siendo reelectos, pero no siempre sucede así, como fue el caso de Jimmy Carter. De hecho, el caso excepcional de Roosevelt no se ha repetido ni podrá volver a repetirse. El mundo norteamericano es diferente al nuestro, pues tiene elementos característicos que no se dan entre nosotros. Algunos de ellos son:

- a) nunca en su historia ha habido un golpe de Estado;
- b) todos los presidentes han sido civiles, y si hubo militares (caso Eisenhower) eran retirados;
- c) se ha respetado el principio de la alternancia;
- d) existen poderes que controlan al presidente y que son independientes, como es el caso del Congreso y del Poder Judicial; y
- e) su estructura federal permite que los problemas del día a día lo resuelvan los Estados, pues cada uno de ellos replica, a escala local, la estructura del poder federal.

Tomando como referencia a este país, puede desprenderse que cuando adicionalmente existe una clase política madura y una opinión política vigilante, la reelección inmediata puede no constituir un peligro. Ello, no obstante, sin

olvidar que la alternancia es clave para el funcionamiento de una democracia constitucional y requisito para que los demás aparatos del poder funcionen. Así, podemos traer a colación el caso ejemplar de Uribe en Colombia y de Cardozo y Lula Da Silva en Brasil, donde sus reelecciones no pervirtieron el sistema ni lo vaciaron de contenido. Estas son excepciones que no siempre se repiten y quizá todavía no tengamos la suficiente madurez política como para poder aceptarlo. Sin embargo, en ningún caso se debe permitir, pienso yo, más de dos períodos consecutivos.

Ahora bien, al lado de los casos de Colombia y el Brasil, que son de excepción, tenemos otros que demuestran lo contrario: es decir, han incurrido en un fraude a la Constitución. Sirviéndose de los modales y formas democráticas, la han pervertido y se reeligen cada vez que pueden, e incluso lo hacen a través de modificaciones constitucionales. El ejemplo, pues, partió de Fujimori, que hoy está en la cárcel luego de una severa condena. Lo que ha seguido es conocido: Hugo Chávez estuvo catorce años en el poder y ha sido sucedido por quien él mismo designó; Evo Morales tiene siete años y va a la reelección; Rafael Correa acabará en 2017 luego de doce años en el poder, si bien ha anunciado que tras acabar este tercer período se retirará de la política y se irá a vivir a Bélgica; y, sin olvidar el caso argentino, Menem quien estuvo diez años en la presidencia (1989-1999) y que acaba de ser condenado judicialmente, y los Kirchner.

El problema de la reelección presidencial siempre es complicado, pues el ejercicio del poder desgasta, más todavía si se trata de períodos largos, y esta es una constante histórica. ¿Qué se puede hacer en esta situación? Ha habido presidentes que han acabado con un nivel muy bajo de aceptación, pero con el tiempo las aguas vuelven a su nivel y es probable que el expresidente vuelva a la arena política y a la más alta magistratura. La solución es muy sencilla en el caso de Cuba: eliminar a la oposición por todos los medios, crear un cordón migratorio en la isla, expropiar todo esfuerzo que no coincida con lo suyo, hacerse de todo el aparato productivo, eliminar la prensa y creando una que sea incondicional, bloquear las noticias del exterior y crear una administración servil. Solo así se explica la permanencia de un régimen instaurado en 1959 que es hoy anacrónico y vetusto. Lo que ha sucedido en Cuba es que desaparecida la Unión Soviética en 1991, tuvo que abrirse a otros caminos y con los años ha producido una apertura hacia el exterior, que ya sabemos cómo acabará.

En países más grandes, con una población notoriamente superior, el simple uso de la fuerza o el control de todos los medios —de información y de producción— no siempre es posible. No queda más remedio que el amedrentamiento, por un lado, y por otro el populismo, es decir regalar a manos llenas lo básico que necesita la población, de manera tal que a la larga, por temor a perder lo que tienen, la población termine aceptando al gobierno de turno. Ya no se recurre, como antaño, a los burdos fraudes electorales —como era habitual en las épocas de oro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México— sino a la manipulación de las masas, a las que sutilmente se chantajea, como sucede de manera especial en Venezuela y en la Argentina de los Kirchner. Estos últimos con un periodo total de diez años que pugnan por alargarlo aún más, a los que habría que sumar el populismo errático de Menem.

Resulta evidente, en ese sentido, que el mantenimiento de la reelección indefinida solo es posible con manipulación, populismo y chantajes. No hay otra explicación, por lo menos en nuestro presidencialismo latinoamericano y teniendo a la vista las lecciones recientes de la realidad.

2.2 LA SEGUNDA ELECCIÓN PRESIDENCIAL O «SEGUNDA VUELTA»

Otro tema nuevo pero recurrente es la introducción de la segunda vuelta electoral como vía de legitimación, pero solo para el Poder Ejecutivo. Si bien con antecedentes en la Edad Media, en nuestra América aparece a mediados del siglo XX, pero se formaliza y crea corriente de opinión en 1979, pues ese año lo tienen Costa Rica, Ecuador y el Perú. Este fenómeno generalmente iba de la mano con la reelección presidencial y tenía su inspiración más cercana en el modelo político de la Quinta República Francesa, si bien en forma bastante libre. Hoy la practican Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. Naturalmente existen variantes que permiten ganar con menos del cincuenta por ciento (50%) de los votos como en Argentina, Costa Rica, Ecuador, etc.

Uno de los motivos que sustentó su introducción y sobre todo su rápida aceptación en un periodo relativamente corto, es que ello aseguraba o mejor, afianzaba la figura del presidente de la República y le daba una mayor legitimidad para poder gobernar y acabar su periodo. Razones de carácter simbólico,

si se quiere, pero la experiencia demuestra que la incorporación de la segunda vuelta no ha mejorado la gobernabilidad y que a veces ha tenido resultados contraproducentes.

2.3 LOS IDEALES INTEGRACIONISTAS EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Otro aspecto importante es la globalización que avanza de modo considerable en la medida que los dos polos de poder del periodo de la Guerra Fría ya no existen y se ha entrado, por así decirlo, en un mercado libre o relativamente libre pero de carácter mundial. Empezando por el mundo de la informática, las barreras de información se han roto y también las del comercio, con lo cual se agiliza la economía, pero también se agudizan sus contradicciones. Ello incide en el aparato constitucional, pues al internacionalizarse todo, el Estado tiene que replantear sus metas y sus poderes. El mundo globalizado ha amenguado enormemente la soberanía de los Estados y por tanto su capacidad de accionar. Los Estados tienen que aplicar sus constituciones cada vez más acorde con el mundo internacional y con los numerosos tratados existentes. Por cierto, esto no va a conducir a un gobierno mundial ni tampoco a un gobierno regional, pues estamos muy lejos de eso. El ambicioso proyecto de Constitución Europea fracasó ruidosamente, pues el intento era demasiado ambicioso. Una cosa, en efecto, es estar de acuerdo en los temas económicos, y muy otra es estarlo en materia política y de gobernabilidad. Esto lo vemos claramente cuando comprobamos que existe un Banco Central europeo, pero no existe un Poder Judicial europeo.

El ideal integracionista se ve hoy seriamente amenazado y, en todo caso, postergado. Al lado de la ALBA y de la UNASUR, entidades políticas que no tienen ni siquiera una sede central, se ha formado la *Alianza del Pacífico* que une a México, Colombia, Perú y Chile en 2012. Esta es más formal, presenta sobre todo propósitos económicos definidos y tiene en la mira no solo incluir más países, sino que busca acercarse a las grandes economías de China, India y Japón. En ese sentido, tiene un mayor futuro.

El problema de las diferencias ideológicas, que se manifiesta en aspectos internacionales, tiene estas facetas centradas en lo que se ha denominado «el socialismo del siglo XXI». Este hasta ahora, aparte de un verbalismo externo, se ha traducido en populismo, es decir, en regalar bienes y servicios para fo-

mentar un clientelismo político, que a su vez garantiza el voto para el retorno de los líderes o su mantenimiento en el poder. Esto se da también en el ámbito de la región, donde Venezuela financia en mayor o menor medida a los países que lo necesitan o lo reclaman, incluso en obras de infraestructura o de compra de deuda externa.

El fenómeno empezó con Hugo Chávez quien, luego de una rápida campaña llena de agresiones a su antecesor Rafael Caldera, llegó al poder en elecciones de diciembre de 1998. Al año siguiente hizo aprobar una Constitución *ad hoc*, inmensa, repetitiva y con aciertos en lo formal, donde lo que se escondía en realidad era la reelección presidencial indefinida. Aprovechando el *boom* del petróleo y su escalada de precios, dedicó mucho tiempo y dinero en defender un ideal bolivariano. En función de ello, le cambió de nombre al país no obstante sin haber leído nunca a Bolívar, pese a que en ese país la literatura sobre el Libertador es apabullante. Alimentado de oídas, se dedicó a defender lo que llamó pronto el «socialismo del siglo XXI»: una manera de aliviar a los menesterosos con regalos y subsidios que a la larga lo único que hizo fue empobrecer a la población. Con la mira puesta en el exterior, empezó a financiar y apoyar a diversos países, incursionando incluso en donativos a las campañas electorales de políticos afines a su pensamiento, como fue el caso de Ollanta Humala en el Perú y de Evo Morales en Bolivia.

Así promovió, por un lado, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) que se fundó en La Habana y tiene como miembros a Venezuela, Bolivia, Cuba, Ecuador y otros países del mundo anglófono, unos como miembros titulares y otros como observadores. Esta iniciativa de integración persigue también fines comerciales pero restringidos y más puntuales. Por otro lado, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) es más abarcadora e incluye a toda la región y contiene pretensiones sobre todo políticas. Por un acto libérrimo del Congreso paraguayo que destituyó constitucionalmente al presidente Fernando Lugo, dicho país fue separado de la UNASUR de manera temporal en parte por temor a que se repita lo mismo en sus respectivos países, en parte por desconocimiento de la problemática interna y quizás ante el temor de no ser apoyado por el sucesor. La UNASUR es sobre todo un movimiento de base ideológica que pretende imponer o influenciar ciertas medidas comunes con miras al exterior, pero sin que haya logrado totalmente sus objetivos.

El MERCOSUR —que integran Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela—⁴ también está influenciado por esta política, pero sus objetivos son otros, más bien de carácter económico. Por el contrario, la UNASUR es una simple coordinación de jefes de Estado que intentan hacer movimientos o presiones de carácter político. Meses antes de morir, Chávez tuvo que buscar un sucesor incondicional en un diligente asistente suyo a quien nombró en vida, Nicolás Maduro, quien asumió la presidencia en medio de una serie de cuestionamientos que dividieron al país. Como el presidente reemplazante no tiene ni el carisma ni la energía que su predecesor, y aún más se le ve como una mala copia del original, es difícil saber cuánto durará. Por eso, su periodo es por ahora de pronóstico reservado.

Otro país cercano a él es Bolivia, cuyo presidente Evo Morales, siguiendo el ejemplo venezolano, modificó la Constitución —si bien es cierto que esto estaba preparado desde antes— y dio una nueva Carta que, para los récords de Guinness, fue aprobada en un cuartel militar. Al igual que Chávez, es de tomar decisiones, pero al revés de este, ha declarado que no lee libros, de lo cual se desprende que otros lo leen por él. Toda la Constitución boliviana está en función suya y por cierto que ya apostó a la reelección, la cual ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional Plurinacional. Además, la carta constitucional tiene una estructura deficiente con un texto enredado y poco claro.

Argentina es otro caso afín pero de origen distinto ya que se trata de un país con un mayor nivel de cultura política que los otros, pero que se mueve en péndulo desde el momento en que el peronismo ingresó a la política en la década de los cuarenta del siglo pasado del que aún no se libra del todo. Las presidencias de Menem y luego la de los esposos Kirchner, no han hecho más que agravar las cosas, con políticas populistas exageradas y con actos de corrupción, antes y ahora. Al igual que los otros países existen controles que tratan de esconder la realidad, y naturalmente, la reelección es parte de la agenda. También lo es eliminar a la oposición, en especial de los medios, con métodos en apariencia refinados. Y sobre todo esconder las cifras por temor a revelar las consecuencias catastróficas de la administración del gobierno.

⁴ Venezuela fue incorporada en forma muy forzada hace poco.

En Ecuador la situación es parecida pero con mayores espacios democráticos y quizá con menos acosos a la oposición, respaldados también en sus recursos petroleros. Al igual que en los otros países, la reelección está a la orden del día y Rafael Correa —con discursos altisonantes y agresivos como los otros— ha asumido por tercera vez la presidencia de la República en mayo de 2013.

Estos cuatro países son los que más o menos impulsan un nuevo tipo de régimen político, donde las constituciones son solo un pretexto para quedarse en el poder, si bien es cierto que no se ha llegado a las dictaduras de los años treinta. Se ha cambiado de signo y ahora los autoritarismos se hacen bajo una fachada democrática —apoyo del pueblo— y bajo la forma de una Constitución. Es tiempo, pues, de decir que existe entre nuestros países una nueva vertiente de fraude a la Constitución, que merece un análisis detenido por parte de los estudiosos.

Es pertinente señalar las diferencias entre los antiguos gobiernos del pasado y los actuales que hemos mencionado, en especial respecto de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina. Las clásicas dictaduras del siglo XIX se cubrían de fachada democrática,⁵ pero no escondían sus propósitos o en todo caso los disimulaban muy bien. Estas gozaban de un indudable apoyo al extremo que muchos intelectuales⁶ de la época teorizaron sobre el «gendarme necesario» y su necesidad en nuestros pueblos. Posteriormente las democracias recortadas, que gobernaban al margen de una mayoría que no votaba o no participaba, guardaban las formas, pero en general no molestaban a los demás. Y todo esto en una época distinta y en formación como era el siglo XIX.

Los gobiernos que irrumpen y siguen el modelo chavista, pretenden imponerse por la fuerza y por el soborno en el interior y con apoyo político y económico en el exterior. Es decir, pretenden pilotear el rumbo de nuestra política internacional, pero en bloque y sin disidencias. Todo este movimiento fue creciendo de forma lenta pero segura, al mando de un caudillo natural y carismático como Chávez, que sabía utilizar su riqueza petrolera y los altos precios internacionales para subsidiar a varios gobiernos de la región. A su fallecimiento

⁵ Por ejemplo, la dictadura de Santa Cruz en Bolivia, de Juan Manuel de Rosas en Argentina, del doctor Francia y los López en Paraguay, Guzmán Blanco en Venezuela, Porfirio Díaz en México.

⁶ Entre estos, José Santos Chocano, Francisco García Calderón, Laureano Vallenilla Lanz, Emilio Rabasa.

ha sido reemplazado por un segundón que no tiene o no muestra —por lo menos hasta ahora— las habilidades de su predecesor. De ahí que sea difícil decir si esta nueva fase del constitucionalismo latinoamericano o mejor dicho, seudo constitucionalismo, sobreviva o no.

2.4 EL AUGE Y LA INCLUSIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Un último punto que hay que destacar en estos años es el relativo a los derechos humanos y su generalizada aceptación. A tal extremo que mientras para unos es un apostolado casi religioso, para otros se ha convertido en negocio y un *modus vivendi* que naturalmente está bien rentado. Pero al margen de esto, es indudable que la defensa de los derechos humanos se ha extendido de manera interna y externa. En lo interno, se han aprobado los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos. Se han introducido asimismo mecanismos procesales para su defensa, que se ejerce ante las jurisdicciones nacionales, sea en tribunales ordinarios o especializados, como son las antes mencionadas cortes o tribunales constitucionales, e incluso las Salas Constitucionales, creación de nuestro continente, que se remonta décadas atrás en la Constitución cubana de 1940 y varias más en la actualidad, de las que destaca la de Costa Rica, creada en 1989.

En lo externo ha operado en los últimos años, con relativa eficacia, el llamado «sistema interamericano de derechos humanos», consistente en una Comisión, que es un órgano en realidad administrativo, pero que se ha tomado, en mi opinión, licencias indebidas como atribuirse mediante reglamento competencias que no le corresponden, y la Corte Interamericana, que tiene una mayor consistencia. Ambos son, más allá de sus carencias, elementos importantes en la defensa y promoción de los derechos humanos, lo que está demostrado por el hecho de que los países que abusan de ellos o lo desconocen, lo primero que buscan es apartarse del sistema. Señal evidente de que les incomoda y que prestan un servicio muy útil, cuando los poderes judiciales internos están sujetos al poder político, como se ve en varios de nuestros países. La Corte Interamericana ha producido gran cantidad de fallos en los últimos años, con aportes interesantes, como es el «control de convencionalidad» a raíz del caso «Almonacid» de 2002. A ello habría que agregar que muchos de nuestros países se han alineado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana como es el caso importante y reciente de México.

CONCLUSIÓN

Si queremos hacer un balance, si bien provisional, de nuestro recorrido constitucional en estos lustros, tendremos que llegar a la conclusión de que algo hemos avanzado. Hemos superado los vicios del siglo XIX, fruto de un desarrollo desorbitado y mal orientado, consecuencia de países nuevos que no tenían ni siquiera un norte claro ni menos aún la práctica del autogobierno. Como bien se ha dicho, nuestros pueblos se emanciparon de España de forma violenta, y de Portugal, algo más pausadamente, por la relativa singularidad del proceso constituyente del Brasil que pasó en forma pacífica de ser un imperio a una república en 1891. Los demás pueblos se independizaron y nacieron como tales luchando contra España, pero otros peleando contra sus vecinos, como es el caso, para no extender la lista, de Uruguay —nacido por mediación de Inglaterra y como manera de resolver problemas de dos países limítrofes— o Ecuador, que se desprendió de la Gran Colombia para liberarse de Bolívar. En otro extremo tenemos a Panamá, cuyo nacimiento en 1903 obedece a intereses muy cercanos al canal del mismo nombre, en especial de los Estados Unidos.

El siglo XXI amanece, sin embargo, con buenos augurios, pero pronto surgirán ideas que pretenden un liderazgo unificado, cercano a Cuba, pero financiado por el petróleo venezolano. Aparece así una nueva izquierda latinoamericana que pretende ser original y moderna. Y al lado de las democracias representativas que se afianzan lentamente, tenemos otro grupo de países que pretenden una hegemonía política y monopolizar la acción exterior de nuestros Estados. Esta tendencia, aun cuando parezca amenazante, no tiene todas las cartas en la mano y sus logros todavía no son significativos. Por el contrario, la gran mayoría de los países afianzan su fe en una renovada democracia liberal con inquietudes sociales y a ello hay que apostar. Y es que como decía Pascal en lo referente a la búsqueda del reino de Dios, hay que seguir en esa misma ruta, «a tientas y gimiendo».

[Sobre el autor]

DOMINGO GARCÍA BELAUNDE

Peruano. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (1968) y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1974). Es profesor principal del Departamento de Derecho de la PUCP. Experto en Derecho constitucional, ha publicado libros especializados y numerosos artículos en importantes revistas académicas y jurídicas. Recientemente, ha participado en la segunda edición de la obra colectiva *La Constitución comentada: análisis artículo por artículo* (2013).

El derecho indígena a la consulta previa según diálogo constitucional*

CÉSAR GAMBOA BALBÍN

<cgamboa@pucp.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP
Perú

[Resumen] En el presente artículo analizamos las condiciones históricas, normativas y políticas en que se desarrolló la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en el Perú. Asimismo tratamos las sentencias del Tribunal Constitucional Peruano (TCP) a la luz del intercambio que se produjo entre este órgano jurisdiccional y las organizaciones indígenas en el último lustro. En especial a lo concerniente al diseño del derecho a la consulta previa, libre e informada, y a la identificación de obligaciones del Estado en la implementación de este derecho colectivo de los pueblos indígenas. Esto último reflejado en el nuevo marco legal de este específico derecho bajo la vigencia del Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

[Palabras clave] Pueblos indígenas; consulta previa, libre e informada; constitucionalismo popular

[Title] The indigenous rights to free, prior and informed consultation under constitutional dialogue

[Abstract] This article analyzes the historical conditions, regulations and policies that influenced the relationship between the State and indigenous peoples in Peru. It also studies the sentences of the *Tribunal Constitucional Peruano* (TCP) under the exchanges that took place between this court and the indigenous organizations in the last five years. Especially, it examines the design of the right to free, prior and informed consultation, and the identification of state obligations on the implementation of this collective right of Indigenous People. The latter reflected in the new legal framework of this specific right under the validity of the Convention N.º 169 of the International Labour Organization (ILO).

[Keywords] Indigenous People; Free, Prior and Informed Consultation; Popular Constitutionalism.

GAMBOA BALBÍN, César. «El derecho indígena a la consulta previa según diálogo constitucional». En: ELECCIONES, 2013, enero-diciembre, vol. 12, n.º 13, pp. 241-274.

[Recibido] 25/08/13 & [Aceptado] 11/11/13

* Una primera versión de este artículo fue publicado en Roberto Niembro y Micaela Alterio (eds.), *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, México Porrúa-ELD, 2013.

INTRODUCCIÓN

La relación entre pueblos indígenas y el Estado peruano ha sido nuevamente ubicada en el centro de las discusiones académicas, políticas y sociales, debido a los sucesos de violencia ocurridos en la provincia de Bagua.¹ La tensión y los conflictos derivados por distintas visiones de desarrollo —extractivo y de subsistencia— no solo implicaron un cuestionamiento al modelo de inversiones en extracción de materias primas, sino a un imperfecto modelo de integración cultural y civilizatorio que deviene de una relación histórica entre el Estado peruano y los pueblos indígenas (VINDING 2004: 149-150; CIURLIZZA et al. 2004: 434). En la historia de esta relación podemos encontrar muchas de las razones por las cuales parecen producirse posiciones irreconciliables entre las visiones de los pueblos indígenas amazónicos y la visión de una sociedad mayoritaria que se ampara en la fuerza estatal, el imperio de la ley, la legitimidad de un pacto social y, en la actualidad, en el bien común o la regla democrática de la mayoría.

Ello no ha sido un problema exclusivo del Perú. La tensión entre pueblos indígenas y sociedades mayoritarias en América Latina se ha expresado en el campo normativo durante la construcción constitucional y legal de cada país. Aún en la actualidad se debate la tensión existente entre la tradición criolla del liberalismo, comprensiblemente monocultural, y el nuevo contenido multicultural que proyectan las constituciones de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009).

El problema se origina cuando los paradigmas políticos, las visiones de desarrollo, los mecanismos de poder o las estructuras normativas jurídicas tradicionales excluyen —desde su elaboración hasta su implementación— a los pueblos indígenas. En ningún momento el poder constituyente logra visualizar a este actor como promotor de derechos y deberes. Tampoco ha sido imaginado como un actor en el centro de una legislación ya dada ni como un productor de relaciones jurídicas que asegure los procesos sociales que el Estado pretende promover.

Uno de los impedimentos, sin ser una condición *sine qua non*, para solucionar los problemas en esta relación tensa entre pueblos indígenas y Estado

¹ En el año 2008 se produjo un paro amazónico en el Perú por las organizaciones indígenas amazónicas, el cual detuvo la producción de petróleo y gas en el Perú. Poco después, se produjo un proceso de diálogo entre el gobierno nacional y las organizaciones indígenas amazónicas sobre reformas legales en materia forestal, recurso hídrico, el derecho a la consulta y la implementación de políticas a favor de estos pueblos, que acabó en diciembre de 2009. Los resultados de estas discusiones de distintas mesas de trabajo deben traducirse en reformas políticas y legales.

peruano consiste en la falta de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la norma suprema y fundante y, de manera efectiva, en el marco legal nacional. Otro factor es la falta de conocimiento en la formación de jueces, fiscales y abogados para aplicar, invocar y alegar las normas internacionales en materia de derechos indígenas. A ello se suma que la legislación nacional no se haya adecuado hasta hace poco a una de las principales normas de Derecho internacional de derechos humanos —el Convenio N.º 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— pese a encontrarse vigente desde 1995 en el Perú. Esta inadecuación ha impedido que muchos de los derechos de los pueblos indígenas no se hayan materializado ni ejercido plenamente en los últimos diecisiete años.

No obstante, las organizaciones indígenas de la Amazonía y de los Andes peruanos han realizado una serie de acciones legales y de movilización social para lograr que el Estado peruano legisle, regule o sentencie el derecho recogido en el Derecho internacional. Gracias a la movilización social de los pueblos indígenas y a la presentación de propuestas de políticas y normativas se logró que se regule el derecho a la consulta previa (DCP) en el Perú, lo cual fue mediado por el Tribunal Constitucional del Perú (TCP).

Así, en el último lustro, presionado por una serie de conflictos socioambientales y la movilización indígena amazónica, el TCP emitió diversas sentencias para amparar las demandas sociales de los pueblos indígenas en el Perú en el marco del Convenio N.º 169 de la OIT, especialmente en relación con el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada. Desde la perspectiva del constitucionalismo democrático, esta es una forma de activismo judicial en el cual el Control Judicial de las leyes puede ayudar a buscar el sentido de la Constitución cuando lo demande el mandato popular a través de la movilización social (POST 2007: 373-433). Esto podría ser cuestionable a la luz de un análisis exhaustivo sobre el contenido de las sentencias y su utilidad para expresar los cambios normativos, especialmente para el ejercicio al derecho a la consulta en el Perú.

Nos atrevemos a decir que la correspondencia entre demandas indígenas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional constituye una forma de consta-

tar una experiencia de Constitucionalismo Democrático,² en el cual un grupo de ciudadanos dialoga con el TCP para que este exprese las demandas e interpretación sobre la Constitución sobre los siguientes puntos: primero, el carácter vinculante del Convenio N.º 169 de la OIT por ser parte del bloque de constitucionalidad, un tratado internacional de derechos humanos y por lo tanto la obligatoriedad de sus preceptos y el incumplimiento del Estado peruano de ese tratado internacional de derechos humanos; segundo, la vigencia del Convenio N.º 169 desde 1995 y por lo tanto la vigencia del DCP desde la misma fecha; la obligatoriedad del Estado de cumplir con la norma, de adecuar su legislación nacional a este derecho, y regular este derecho en su derecho nacional.

En efecto, en dicho proceso político, un factor relevante para que se materializara el DCP, fue la intervención del TCP con diversas sentencias que recogieron algunos planteamientos del movimiento indígena. Poco después, el TCP se rectificó de sus posiciones originales causando una contrariedad en la regulación estatal, así como una preocupación por la posición poco garantista que asumía el máximo intérprete de la Constitución sobre los derechos indígenas. Sin embargo, se podría señalar que en un momento existió una comunicación efectiva entre las propuestas del movimiento indígena y la interpretación del TCP sobre el derecho a la consulta previa.

En el presente artículo analizamos las condiciones históricas, normativas y políticas en que se desarrolló la relación entre el Estado peruano y los pueblos indígenas. Asimismo tratamos las sentencias del TCP a la luz del intercambio que se produjo entre este órgano jurisdiccional y las organizaciones indígenas en el último lustro. En especial a lo concerniente al diseño del DCP y a la identificación de obligaciones del Estado en la implementación de este derecho colectivo de los pueblos indígenas. Esto último reflejado en el nuevo marco legal de este específico derecho.

² En realidad, la mejor forma de constatación de un Constitucionalismo Democrático, será la lectura de las demandas judiciales pues nos deben permitir más que el recojo constitucional (lectura comparada con la sentencia del TCP), la lista exhaustiva de exigencias sociales que deban cobrar significado en la interpretación de la Constitución, medio probatorio para conocer la cultura constitucional. La sentencia del TCP se pone en cuestión si ha permitido recoger los valores ciudadanos (exigencias) y si ha permitido un debate Estado-ciudadanos sobre el significado de la Constitución, es decir, el valor del Convenio N.º 169 y del Derecho a la Consulta Previa (Post, 2007: 379).

1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

1.1 EFECTOS DE LA MOVILIZACIÓN INDÍGENA EN EL SIGLO XX

Después de décadas de movilización indígena por sus tierras, surge la necesidad que el constituyente incluya la protección de la propiedad comunal y reconozca como persona jurídica a las comunidades andinas. Lograr la protección a las tierras y el reconocimiento a un sujeto colectivo no significó un proceso pacífico, tuvo variantes normativas y constitucionales importantes. Al final, se logró incorporar la protección de la propiedad comunal al volverlas inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Desde el siglo XX, un tema importante en el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha girado alrededor de la protección de la propiedad colectiva de estos pueblos. Conservar su forma de vivir, su cultura, sus usos y costumbres, tiene una correspondencia con asegurar sus tierras ancestrales, especialmente frente a las amenazas de un reconocimiento de la propiedad pública (estatal y eclesiástica), o privada (haciendas).

Esto ha centrado la relación Estado-pueblos indígenas. Después de muchas manifestaciones indígenas por la pérdida del derecho de participación política (reforma de Piérola de 1895) y la histórica usurpación de tierras a través del título supletorio, se consiguió la protección constitucional de la propiedad comunal. De hecho, el reconocimiento constitucional y legal se centró en la protección de la propiedad comunal desde 1920. Posteriormente, ello se acentúa con los regímenes especiales de comunidades campesinas y nativas. Pese a que el nivel organizacional del movimiento indígena andino o amazónico logró conformar una red representativa e institucional en la década de los ochenta,³ el Estado peruano no generó alguna posibilidad en el diálogo político que pudiera mejorar una relación histórica conflictiva. La Constitución de 1993 mostraba ciertos avances de reconocimiento de derechos especiales a las comunidades; sin embargo, en el caso del derecho de participación política se hizo muy poco. Solo se estableció un requisito de cuotas para elecciones locales y regionales y se silenció en el tema de las elecciones parlamentarias. Según el art. 191.º de la cons-

3 Las cuatro organizaciones nacionales que representan más de 5.000 comunidades campesinas y 1.200 comunidades nativas son la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

titución, la ley «establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales [...]».

En consecuencia, se distinguen dos elementos importantes en la relación entre el Estado peruano y los «indios». El primer elemento se refiere al proceso de reconocimiento legal de la propiedad comunal de los pueblos indígenas en las zonas andina y amazónica. Al mismo tiempo que se reconocía y atomizaba localmente a los pueblos indígenas en comunidades indígenas —luego divididas en comunidades campesinas y comunidades nativas—, se dejó de lado el reconocimiento como «pueblos», es decir como un colectivo mayor en el que pudiera reposar el principio de la soberanía popular. Esto marcaría de hecho la forma legal en que se reconocerían los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el marco constitucional y legal, sin tomar en cuenta la participación política de estos pueblos en el período republicano.

Un segundo elemento radica en la regulación hecha por el Estado peruano sobre la propia existencia de los pueblos indígenas. Dicha regulación fue diseñada sobre la base de un régimen legal que construía identidades locales que con el tiempo cobrarían una relativa importancia en función de su identificación con la tierra (propiedad comunal) y el reconocimiento de otros derechos (administración de justicia), frente a un debilitamiento histórico de la identidad de pueblo, especialmente de carácter político.

Así, si analizamos seriamente el proceso histórico de los pueblos indígenas, podremos comparar que la imposibilidad de aglutinarse en un movimiento indígena o la construcción de su identidad cultural es a efectos del proceso de atomización social, político y cultural vivido a través del regímenes legales republicanos (reservas, comunidades, resguardos, etc.), proceso de estructura jurídica en el cual la identificación a una cultura o identidad quechua, aimara o amazónica shipiba, se subsume por la identidad forjada en el espacio local («comunidad» legal).⁴

4 Ley general de comunidades campesinas de 1987 (Ley N.º 24656), y sus reglamentos (Decreto Supremo N.º 08-91-TR, Decreto Supremo N.º 04-92-TR y el Decreto Supremo N.º 045-93-AG); Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y de ceja de selva de 1978 (Decreto-Ley N.º 22175) y su Reglamento (Decreto Supremo N.º 003-79-AA); asimismo, la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, conocida como la Ley de Tierras de 1995 (Ley N.º 26505) y la Ley de deslinde y titulación del territorio comunal (Ley N.º 24657).

1.2 CONSTITUCIÓN DE 1993 Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La Constitución de 1993⁵ sigue la misma tradición de regulación de los derechos de los pueblos indígenas en el Constitucionalismo Peruano del siglo XX: reconocimiento de las comunidades y de la propiedad comunal. Se establece un sistema constitucional y legal de «reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas», ello significa configurar legalmente el proceso de atomización de los pueblos originarios de las zonas andinas y amazónicas. Es decir, el reconocimiento constitucional de «comunidades campesinas y nativas» (art. 89.º) no ha logrado más que atomizar e imposibilitar la creación de una identidad cultural más amplia, como pueblos al ser divididos política y socialmente en unidades fragmentarias que se reconocen a sí mismas como sujetos de derecho.

Por otro lado, la Constitución de Perú de 1993 dice al respecto que toda persona tiene derecho «a su identidad étnica y cultural», para agregar después, que «el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación» (art. 2.º, inc. 19). Mientras que por un lado se reconoce de manera individual el ejercer un derecho a la identidad cultural o étnica, por otro lado, se señala el carácter de una sola nación peruana diversa étnica y cultural; encontrándonos con una laguna normativa que no permite entender la materialización del principio del valor jurídico de la diversidad cultural.

El «Constitucionalismo andino» puede estar marcado por constituciones conservadoras y progresistas en cuanto al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Las constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia tienen un lenguaje constitucional mucho más preciso y descriptivo de ciertos derechos colectivos y del sujeto colectivo (nacionalidades y pueblos indígenas); la Constitución de Colombia es la que plantea un reconocimiento de liberalismo moderado que incluye la inserción del reconocimiento de la autonomía indígena en la estructura estatal; muy por el contrario la Constitución de Perú no le dedica ningún capítulo especial y es muy reacia a considerar algún contenido normativo específico, respondiendo a principios generales, sin institucionalizar la relación del Estado y estos pueblos. Si bien es cierto, hay una suerte de retórica constitucional con respecto a un nuevo Estado Inter-

5 La Constitución de 1993, vigente en la actualidad, producto del Congreso Constituyente Democrático quiso «legitimar» el golpe de Estado de 5 de abril de 1992 abordando una serie de reformas políticas y normativas centradas en configurar el nuevo rol del Estado en la sociedad y en el mercado (MCFARLAND, 2001).

cultural, la práctica nos señala que aún quedan por vencer la distancia entre el diseño constitucional y su aplicación.

A pesar de intentos de reforma constitucional a inicios de la década del año 2000,⁶ aún no se han producido cambios constitucionales sobre derechos de los pueblos indígenas, manteniéndose la connotación étnica y racial y el reconocimiento de los grados de desigualdad social y discriminación (RUBIO 1999: 392). Sin embargo, las exigencias de los pueblos indígenas están relacionadas con los derechos de grupo (autonomía, jurisdicción, participación política). La «apropiación» de la Constitución y de la legislación nacional de estos derechos produce, en el caso de la jurisdicción indígena (art. 149.º), una instrumentalización de los derechos de estos pueblos reduciéndolos a un carácter policial o de mecanismos para salvaguardar el orden interno y la seguridad nacional.

El Convenio N.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes⁷ es parte del derecho nacional, vigente desde el año 1995. A partir de que es un tratado internacional de derechos humanos, se ha reconocido los derechos previos a los pueblos indígenas, derechos históricos que podrán precisarse a través de la legislación especial, no obstante, no los podrán desconocer. La fundamentación de estos derechos frente a una posible colisión con la legislación nacional responde a la primacía formal y de fondo del Convenio N.º 169 sobre la legislación nacional.

Esta primacía en cuanto a una fundamentación formal viene ligada a que el Convenio N.º 169 de la OIT prevalece sobre cualquier disposición legal nacional previa o posterior, según la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969. Este tratado señala que un Estado Parte no puede invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado ratificado (art. 27.º). Otra fundamentación de la primacía del Convenio N.º 169 sobre la legislación especial nacional está relacionada a que los derechos de los pueblos indígenas son exigencias sociales positivizadas, es

6 Los retrocesos del proceso de reforma constitucional que vive el Perú, hacen presagiar la imposibilidad de satisfacer el *catálogo de ilusiones* de los derechos de los pueblos indígenas (HARO 2001: 20). A la fecha, la inclusión de un catálogo de derechos colectivos de los pueblos indígenas en rango constitucional es una demanda de las organizaciones indígenas.

7 El Convenio N.º 169 de la OIT es el tratado internacional de derechos humanos más importante en la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, aprobado por la Resolución Legislativa N.º 26253, el 2 de diciembre de 1993. Ratificado el 2 de febrero de 1994 y vigente para el Perú a partir del 2 de febrero de 1995.

decir, vinculantes para el Estado como derechos humanos. Un tercer fundamento es que el Convenio N.º 169, como tratado internacional de derechos humanos, tiene carácter constitucional. Pese que la actual Constitución no lo menciona, debe dejarse en claro que la Constitución integra a las normas internacionales al Derecho Nacional dentro del sistema jerárquico de normas, siguiendo la teoría monista de integración constitucional. En el caso de los tratados internacionales de derechos humanos, casi todos los países andinos elevan a rango constitucional todos los tratados de derechos humanos vigentes, por lo que un elemento más para su obligatoriedad es su rango constitucional.

Sin embargo, después de años de vigencia del Convenio N.º 169 de la OIT en los países andinos, no se han promulgado e implementado normas suficientes que adecuen la legislación nacional a los principios que emanan de este tratado internacional, produciéndose, por tanto, inconsistencias e incoherencias entre la legislación nacional y el Convenio N.º 169. Queda claro que este tratado internacional —como parte del bloque de constitucionalidad, y en aplicación de la teoría monista que adopta nuestro derecho nacional— es de aplicación inmediata, sin necesidad de una regulación que la incorpore al derecho nacional, por lo que es de mandatorio cumplimiento, público y administrativo, para todo funcionario. Asimismo, en caso de colisión normativa con norma anterior, posterior o del mismo rango normativo, es evidentemente que tendrá prevalencia su aplicación, por sus características formales (tratado internacional), especiales (bloque de constitucionalidad) y sustanciales (tratado internacional de derechos humanos).

El discurso jurídico del Convenio N.º 169 y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), ha posibilitado la fundamentación de exigencias sociales y políticas de los pueblos indígenas a escala mundial. Lo cierto es que estos instrumentos internacionales de derechos humanos, sumados a la jurisprudencia y recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y del Sistema de Naciones Unidas, reconstruyen la subjetividad de los pueblos indígenas, desde un alcance dogmático jurídico a uno político, frente a las restricciones del derecho nacional (por ejemplo, régimen de comunidades campesinas y nativas que delimitan derechos colectivos), un derecho nacional desarticulado, con un débil reconocimiento de derechos colectivos y poco garantista de estos derechos frente a

otros bienes constitucionales o políticos. Y son las organizaciones indígenas nacionales las que han utilizado este cuerpo legal para sus demandas políticas y su intención de una reforma del pacto social constitucional.

En el caso del DCP de los Pueblos Indígenas, la Declaración de Naciones Unidas va más allá en todos los reconocimientos a este derecho, empatándolo con los necesarios supuestos de consentimiento previo, libre e informado:

Artículo 19.- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 32.2.- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Es decir, el objeto final de las consultas bajo el marco de la Declaración, es la de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, y no necesariamente un acuerdo. De todas maneras, tampoco se señala que los efectos de ese consentimiento son vinculantes para las decisiones estatales.

2. DIÁLOGO CONSTITUCIONAL: EMERGENCIA DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

En el punto precedente, hemos podido apreciar cómo la historia de la regulación de los derechos de los pueblos indígenas, originarios o «indios», tiene una importancia relevante para un tratamiento diferenciado de los derechos de estos pueblos. Y como esta tendencia de regulación constitucional, se encuentra con una tensión frente al derecho a la soberanía de los recursos naturales, especialmente cuando el Estado comienza a otorgar derechos para aprovechar hidrocarburos en las tierras (propiedad comunal) donde ellos viven. Para ello, la legislación internacional (Convenio N.º 169 de la OIT) establece un mecanismo para permitir una relación más armoniosa entre estos pueblos y la soberanía del Estado: el derecho a la consulta previa, libre e informada.

En este punto, veremos el diálogo constitucional producido entre el movimiento indígena, el TCP y finalmente el resultado final de la regulación de

este derecho a la consulta establecido por el Estado peruano. Este diálogo se inicia con la «lotización de la Amazonía» y finaliza con el Conflicto de Bagua (2009), es decir, se produce una correspondencia entre los pronunciamientos del TCP en diversas sentencias entre el 2008 y 2009, los efectos normativos de estos pronunciamientos; la reciente legislación sobre consulta previa (2012). Además, la conducta sinuosa de las posiciones del TCP con respecto a la consulta previa expresaba esa genuina tensión entre lo político y lo jurídico, entre la exigencia de los movimientos sociales y los diferentes intereses económicos que veían peligrar el marco legal relacionado al aprovechamiento de recursos naturales en la Amazonía.

2.1. INVERSIONES EN TIERRAS INDÍGENAS EN AMAZONÍA Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Las organizaciones indígenas amazónicas venían con una agenda política y de reivindicación de derechos bastante extensa. Uno de los puntos medulares se centraba en la vigencia del Convenio N.º 169 de la OIT, con la finalidad de ejercer el derecho a la consulta previa, libre e informada:

Artículo 6.º inciso 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a. consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b. establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c. establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 15.º [...]

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier pro-

grama de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Este derecho es una forma de construir un diálogo intercultural que les permita influenciar en las decisiones estatales, ya sean legislativas o administrativas. Pero también significa la defensa de sus territorios ancestrales, una forma de filtrar el ejercicio de soberanía del Estado, cuando se superponía el *jus imperium* de otorgar derechos sobre recursos naturales a las tierras o territorios indígenas.

En el Perú, desde el 2004 se inició un proceso de promoción de las inversiones del sector de hidrocarburos, suscribiendo contratos para exploración y explotación de ese recurso natural, superponiéndose tierras de comunidades indígenas, áreas protegidas y reservas territoriales para pueblos indígenas aislados, pudiendo generar amenazas en estos ecosistemas protegidos. Esto produjo una serie de conflictos socioambientales en la Amazonía peruana, efectuándose protestas en varias ciudades amazónicas.

Cabe resaltar que la situación de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial es altamente vulnerable. Según las directrices aprobadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas:

Son pueblos altamente vulnerables, que en la mayoría de los casos se encuentran en grave peligro de extinción. Su extremada vulnerabilidad se agrava ante las amenazas y agresiones que sufren sus territorios que ponen en peligro directamente el mantenimiento de sus culturas y de sus formas de vida, debido a que generalmente, los procesos de contacto vienen acompañados de impactos drásticos en sus territorios que alteran irremediamente sus relaciones con su medio ambiente y modifican, a menudo radicalmente, las formas de vida y las prácticas culturales de estos pueblos. La vulnerabilidad se agrava, aún más, ante las violaciones de derechos humanos que sufren habitualmente por actores que buscan explotar los recursos naturales presentes en sus territorios y ante la impunidad que generalmente rodea a las agresiones que sufren estos pueblos y sus ecosistemas (OHCHR, 2012, párr. 14.).

En ese sentido, la sociedad civil peruana señaló acertadamente que se vulneraba la Constitución de 1993 con la superposición de lotes de hidrocarburos en áreas protegidas porque el texto constitucional señala que el Estado «promueve el uso sostenible de sus recursos naturales» (art. 67.º), estando

«obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas» (art. 68.º).⁸ En consecuencia, el Ministerio de Energía y Minas MINEM y Perupetro S.A. han vulnerado el orden constitucional al suscribir contratos de estos lotes superpuestos a áreas protegidas.

El derecho a la consulta era de una de las demandas de las organizaciones indígenas, pero no era la única. Es más, a partir del pronunciamiento de organizaciones indígenas y ambientalistas,⁹ la Defensoría del Pueblo inició una investigación de oficio sobre la superposición de lotes que finalizó (Defensoría, 2007), arrojando como recomendaciones finales como la obligación estatal de respetar y adecuar sus prácticas a la legislación de áreas protegidas y al respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas aislados (GAMBOA 2008: 387-9), siendo el derecho a la consulta una exigencia más entre varias presentadas por el movimiento indígena.

No faltó tiempo para que se presentara una Acción de Amparo para proteger al medio ambiente sano y equilibrado por un caso de superposición de un lote de hidrocarburos en un Área de Conservación Regional denominada «Cordillera Escalera» (Lote 103), sin respetar los procedimientos que señala la legislación de áreas protegidas (estudio previo de compatibilidad). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya había consagrado el principio constitucional de Economía Social de Mercado¹⁰ y el derecho fundamental «a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida» —principio de la «Constitución Ecológica»—, mediante los principios de prevención que «supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia», el cual se materializa en la obligación del Estado «a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin

8 Más aun, estas disposiciones constitucionales deben interpretarse de acuerdo con lo señalado en el Convenio de Diversidad Biológica (aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 26181 de 30 de abril de 1993. Entró en vigor para el Perú el 7 de septiembre de 1993), en cuanto a la conservación de la naturaleza a través de áreas protegidas, el Estado peruano deberá elaborar coherentemente «directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica» (art. 8.º, lit. b).

9 Organizaciones de la sociedad civil suscribieron el «Pronunciamiento sobre la superposición de lotes de hidrocarburos con reservas territoriales y áreas naturales protegidas», *Diario La República* (Lima), 01-02-2007.

10 Según este principio, la explotación de recursos naturales se debe enmarcar en una Economía Social de Mercado en donde se condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. Sentencia TCP 048-2004-AI/TC, Caso de las «regalías mineras».

evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente»,¹¹ considerando una «realidad ecológica». Entre esas medidas técnicas, encontramos el estudio previo de compatibilidad de las actividades de hidrocarburos a realizarse en áreas protegidas.

Si bien la causa de la sentencia Caso Cordillera Escalera estaba relacionada a la materia ambiental, la relación fundamental entre esta sentencia y muchas demandas previas de los pueblos indígenas era la protección de áreas protegidas en Amazonía, áreas que benefician o se encuentran interconectadas con su visión de territorio ancestral o el aprovechamiento que realizan en ellas de recursos naturales. Pese a ello, tomar en cuenta que las demandas sociales indígenas continuaban y por presión de esta movilización social,¹² el TCP decidió incluir en sus fundamentos de esta sentencia en cuestión, sin ninguna necesidad de fundamentación sobre el fondo de la causa, un pronunciamiento sobre derechos de los pueblos indígenas, especialmente del DCP. Primero, el TCP ya había señalado que los «tratados internacionales sobre derechos humanos no solo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, ostentan rango constitucional» (STC N.º 0025-2005-PI/TC, f. 33). Dos años después, el TCP no solo mencionaría la calidad normativa del Convenio N.º 169 de la OIT (rango constitucional), sino que la hace parte del bloque de constitucionalidad, y con este, a los derechos que este tratado internacional consagra:

De tal manera, habiéndose aprobado el Convenio N.º 169 mediante Resolución Legislativa N.º 26253, publicada el 5 de diciembre de 1993, su contenido pasa a ser parte del Derecho Nacional, tal como lo explicita el artículo 55.º de la Constitución, siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales. Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene a complementar —normativa e interpretativamente— las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes. Fundamento 31 de la STC N.º 03343-2007-PA/TC.

El segundo elemento era definir el DCP, pese a comentarios equívocos sobre este derecho y su relación con la definición de participación ciudadana y responsabilidad social corporativa, y señalar el carácter previo de este derecho a cualquier decisión sobre inversiones:

11 Sentencia del TCP 20-04-2007 (Exp. N.º 1206-2005-PA/TC), f. 10; ver también la Sentencia del TCP 20-04-2007 (Exp. N.º 03610-2008-PA/TC), fundamentos 25-35.

12 Para mayor información ver: <<http://indigenaprotesta-peru.blogspot.com.br/> ; <http://amazilia.wordpress.com/2008/08/19/gobierno-peruano-le-declara-la-guerra-a-pueblos-indigenas/>>

[...] la consulta debe realizarse antes de emprender cualquier proyecto relevante que pudiera afectar la salud de la comunidad nativa o su hábitat natural. Para ello debe brindársele la información relativa al tipo de recurso a explotar, las áreas de explotación, informes sobre impacto ambiental, además de las posibles empresas que podrían efectuar la explotación del recurso. Estos elementos servirían para que al interior del grupo étnico se inicien las reflexiones y diálogos sobre el plan a desarrollar. Esta información tendrá que entregarse con la debida anticipación para que las reflexiones que puedan surgir sean debidamente ponderadas. Una vez superada esta etapa se podrá dar inicio a la etapa de participación propiamente dicha, en la que se buscará la dinámica propia del diálogo y el debate entre las partes. Finalmente, la consulta planteada a la comunidad nativa tendrá que ser realizada sin ningún tipo de coerción que pueda desvirtuarla. (F. 35 STC N.º 03343-2007-PA/TC).

2.2. EL CONFLICTO DE BAGUA Y EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En estos más de quince años de vigencia de la Constitución de 1993 y del Convenio N.º 169, poco se ha hecho por la implementación de los derechos colectivos de estos pueblos, menos aún lograr un proceso de diálogo político que implemente consensos entre estos pueblos y la sociedad nacional. Tan solo se han producido dos hitos políticos de diálogo con el gobierno: el primero, durante el gobierno del Presidente y reconocido constitucionalista Alberto Paniagua,¹³ y el segundo fue el proceso de diálogo posterior al conflicto de Bagua (2009).

El origen del conflicto de Bagua se debe a que el gobierno peruano reguló, aprovechando la delegación de facultades legislativas del Congreso de la República para regular la implementación del Tratado de Libre Comercio TLC con Estados Unidos, los derechos de propiedad comunal de los pueblos indígenas, la forma de organización interna de estos pueblos, así como establecer un nuevo marco legal de inversiones en recursos naturales relacionados a los pueblos indígenas como son los bosques, sin realizar procesos de consulta previa. Después de los sucesos de violencia en Bagua el 05 de junio, se estableció el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo

13 Durante el 2001, se constituyó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas (Decreto Supremo N.º 15-2001-PCM), cuya Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas produjo el Plande acción para los asuntos prioritarios (2001), produciendo una hoja de ruta, un conjunto de políticas, principios y reglas en temas relacionados con los derechos territoriales de los pueblos indígenas que deberían guiar las políticas y prácticas estatales, sin mencionar el tema de la participación política de estos pueblos.

de los Pueblos Amazónicos,¹⁴ que se organizó en cuatro mesas de trabajo, una de las más importantes estaba relacionada a las demandas constitucionales del movimiento indígena peruano: reconocimiento legal del derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas.

Ya en el mes de junio de 2009, durante el conflicto de Bagua, las organizaciones indígenas y hasta la Defensoría del Pueblo habían presentado acciones de amparo o inconstitucionalidad a diversos decretos legislativos que por la materia de regulación (derechos territoriales de los pueblos indígenas), debieron ser consultados previamente. A más de un año del Conflicto de Bagua, se expide la Sentencia del TCP Exp. 0022-2009-PIC/TC Caso COFOPRI, en el cual el TCP se extiende en precisar los alcances del DCP. EL TCP sienta las bases para aclarar que el derecho a la consulta es un derecho constitucional:

El contenido constitucionalmente protegido de este derecho importa; i) el acceso a la consulta, ii) el respeto de las características esenciales del proceso de consulta; y, iii) la garantía del cumplimiento de los acuerdos arribados en la consulta. No forma parte del contenido de este derecho el veto a la medida legislativa o administrativa o la negativa de los pueblos indígenas a realizar la consulta (Fundamentos 37 de la STC EXP. N.º 0022-2009-PI/TC).

En consecuencia, este derecho es una relación entre Estados y pueblos indígenas, un diálogo intercultural que le corresponde realizar al Estado (f. 34, STC EXP. N.º 0022-2009-PI/TC), un derecho previo a la decisión estatal (f. 36, STC EXP. N.º 0022-2009-PI/TC), un proceso con etapas definidas (f. 41, STC EXP. N.º 0022-2009-PI/TC).

Finalmente, podemos tener una lectura positiva del intento del TCP de mediar las exigencias indígenas por la regulación del DCP, sin que en un primer momento exista una demanda constitucional formal, el TCP se pronuncia al respecto previo al desenlace del conflicto de Bagua, pero sí a los momentos previos que se manifiestan de tensión entre organizaciones indígenas amazónicas y pueblos indígenas, demandas que no todas son contempladas en los pronunciamientos constitucionales, pero que encausan ciertas obligaciones

14 Este grupo fue oficializado el 11 de junio de 2009 mediante Resolución Suprema N.º 117-2009-PCM, y modificado su vigencia hasta diciembre de 2009 mediante Resolución Suprema N.º 211-2009-PCM. Los grupos de trabajo conformados en el seno del Grupo Nacional son la Comisión de la Verdad sobre los sucesos de Bagua; Mesa 2 de revisión de la normatividad forestal, hídrica, de tierras, etc.; Mesa 3 de elaboración de una propuesta legal sobre consulta previa, libre e informada; y Mesa 4 de revisión y diseño de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas amazónicos.

para el gobierno peruano, como es su posterior regulación. Posteriormente al desenlace de Bagua, veremos en las sentencias del TCP una actitud más conservadora con respecto a este derecho, como ya lo han mencionado algunos expertos en el tema (CARHUATOCTO, 2011: 60) y las propias organizaciones indígenas, que encontraron en el proceso de legislación y reglamentación del DCP un campo de reformas y satisfacción de demandas más directo.

2.3. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL SINUOSA

Como habíamos señalado, el objetivo de las organizaciones indígenas de recurrir al TCP era lograr vencer el incumplimiento sistemático del Gobierno de lo prescrito en el Convenio N.º 169. Las organizaciones indígenas señalaban el carácter vinculante del convenio por ser parte del bloque de constitucionalidad, un tratado internacional de derechos humanos y por lo tanto la obligatoriedad de sus preceptos y el incumplimiento del Estado peruano de ese tratado internacional en los 17 años de vigencia que tenía en ese momento (F. 31, STC EXP. N.º 3343-2007-PA/TC); segundo, la vigencia del Convenio N.º 169 desde 1995 y por lo tanto la vigencia del DCP desde esa misma fecha y la irregularidad (falta de validez) de los actos administrativos y legislativos que afectaron a los pueblos indígenas y que se promulgaron desde 1995 sin pasar por procesos de consulta; y la obligatoriedad del Estado de cumplir con la norma, de adecuar su legislación nacional al Convenio N.º 169 y regular el DCP en su derecho nacional.

No obstante ello, después del conflicto de Bagua, se produce algunos cambios en la jurisprudencia del TCP. Un punto medular recogido por la jurisprudencia del TCP es el carácter previo del derecho de consulta de los pueblos indígenas, es decir, este procedimiento debe llevarse a cabo antes que se produzca la decisión estatal (medida legislativa o administrativa) que afecte sus derechos.

Una sentencia que llamó la atención es conocida como el Caso Napo Tigre (Sentencia del TC. EXP. N.º 06316-2008-PA/TC),¹⁵ un hito de tensión en este proceso de reconocimiento del DCP por el TCP. El caso trata de un lote de hidrocarburos, el lote 67 de la empresa francesa Perenco superpuesto a la zona

15 La organización indígena nacional AIDSESP Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana interpone una acción de amparo para proteger los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en aislamiento en el área de las cuencas del río Napo y del río Tigre, en la frontera con Ecuador. Para ver la sentencia: <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/06316-2008-AA.html>>.

donde habitan pueblos indígenas aislados, el Tribunal Constitucional ha cambiado de una posición garantista de derechos que mantuvo hacia una posición conservadora y defensora del principio de seguridad jurídica de las inversiones (buena fe contractual, libertad de empresa, etc.) frente a la protección de pueblos indígenas aislados, por lo que este pronunciamiento del TCP fue duramente criticado por las organizaciones indígenas:

Todo ello al margen de considerar que las actuaciones de estas empresas se viene dando en el marco de Contratos-Ley firmados con el Estado peruano y garantizados por el artículo 62.º de la Constitución. De manera que al momento de pronunciar el fallo en este caso, este Colegiado debe ponderar los efectos de su decisión a fin de no generar mayores sacrificios que los que se pretende cautelar (F. 28 de la STC EXP. N.º 06316-2008-PA/TC).

Ello se debe a que el TCP menciona la posibilidad de la realización de proceso de consulta a pueblos indígenas en aislamiento, que por su fragilidad y un insuficiente sistema inmunológico, no es recomendable un contacto forzoso con cualquier miembro de la sociedad nacional. Si bien esta sentencia mantiene la misma jurisprudencia en cuanto al concepto del DCP, desnaturaliza su carácter previo, confundiéndola como institución de participación ciudadana en materia ambiental:

Nuestra propia ley fundamental reconoce a la consulta previa como el mecanismo de participación que le permite a las comunidades nativas decidir sobre cuáles son las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de su cultura, está promoviendo, de un lado, la participación ciudadana en el ejercicio del poder político y, por otro, está permitiendo que las opiniones de las comunidades nativas se traduzcan, real y efectivamente, en las decisiones que se pudieran tomar con relación a ellas mismas, preservando de este modo su cultura, sus costumbres y formas de vida y su propia identidad; pero en ningún caso habilitándolas para excluir la presencia del Estado y del Derecho en sus territorios (F. 21, STC EXP. N.º 06316-2008-PA/TC).

Asimismo, este derecho como forma de diálogo entre Estado y pueblos indígenas, restringe la participación activa, directa o principal de las empresas titulares de derecho (aprovechamiento del recurso natural), por lo que la sentencia del TCP es equivocada:

(...) en principio, que los actos de adjudicación de dichos Lotes, mediante resoluciones supremas del Ministerio de Energía y Minas de los años 1995 y 1999, así como la serie de actos de ejecución hasta el estado en que se encuentran actualmente, toda vez que se vienen desarrollando sin la participación ni consulta a las comunidades

y sus organizaciones, resultarían incompatibles con la Constitución. No obstante, como consta en el expediente, desde la aprobación de dichas concesiones se han sucedido una serie de actos de buena fe por parte de las empresas comprometidas en estos proyectos, las cuales han actuado basadas en la seguridad y confianza que razonablemente podían transmitir las propias autoridades estatales a través de los órganos competentes para ello, quienes se han venido pronunciando en diversas instancias y conforme a los procedimientos establecidos en la legislación de la materia, que van desde la aprobación del proyecto y la participación en las licitaciones públicas para la entrega de la concesión, hasta la aprobación del Plan de Impacto Ambiental, etc. (F. 27, STC EXP. N.º 06316-2008-PA/TC).

No solo ello, instrumentaliza el derecho a la consulta en función a otro bien constitucional que es la seguridad jurídica de las inversiones, sino que el TCP comienza a desnaturalizar los elementos de este derecho que aseguren una mejor relación Estado y pueblos indígenas, y limita las exigencias indígenas al interpretar la Constitución integrándola al Convenio N.º 169, en el cual el DCP es un mecanismo para permitir definir sus prioridades de desarrollo ante las decisiones estatales que las afecten, y no la construcción gradual de una relación con terceros:

Es por ello que este Colegiado considera que el derecho de consulta debe ser en este caso puesto en práctica de forma gradual por parte de las empresas involucradas y bajo la supervisión de las entidades competentes. Con esto el Tribunal ha de disponer que se ponga en marcha un plan de compromisos compartidos entre las empresas privadas involucradas, que no verán paralizadas sus acciones, y las propias comunidades y sus dirigentes, que tampoco pueden renunciar a sus derechos y que deben ser restablecidos en el más corto plazo posible, abriendo el diálogo a efectos de construir un espacio de armonía y confianza mutua. (F. 30 STC EXP. N.º 06316-2008-PA/TC).

Detrás de esta perspectiva, existe un cambio jurisprudencial claro del TCP —e insistente—,¹⁶ que es comprender que la identificación de las prioridades del desarrollo de los pueblos indígenas debe integrarse al proceso público estatal, sino al interés privado a través del DCP, como lo hemos mencionado, desnaturalizando el derecho, su propia jurisprudencia y el propio mandato constitucional del Convenio N.º 169 de la OIT:

16 El TCP en noviembre de 2010, emitió una Resolución Aclaratoria referida a la STC N.º 6316-2008-PA, del Caso Napo Tigre, señalando la posibilidad que el Estado no realice directamente proceso de consultas sino que la tercerice, y esta la realice la empresa (titular del derecho otorgado), quedando el Estado en la obligación de supervisar dicho proceso, siempre y cuando, los impactos del proyecto de inversión no sean altos. Ello contraviene una obligación señalado en el Convenio N.º 169, donde se señala que los gobiernos y no los particulares son quienes deben de implementar el DCP.

(...) el progreso y desarrollo que se debe alentar con este tipo de actividades de hidrocarburos no pueden ser el producto de la imposición y menos de las presiones del poder que pueden ejercer las corporaciones económicas en las distintas esferas de la organización estatal o, llegado el caso, comunal. Ningún precio ni utilidad puede compensar la alteración de la armonía y la paz en las comunidades, por lo que el derecho a la consulta es el instrumento *sine qua non* para preservar el derecho de las comunidades; sólo así el progreso y el desarrollo serán compatibles con los mandatos constitucionales. (f. 16, STC EXP. N.º 06316-2008-PA/TC).

Asimismo, agrega el TCP:

Considera que el derecho de consulta es un derecho habilitante para la garantía de los demás derechos que se reconoce a las comunidades, porque les permite espacios para el diálogo y la inclusión en los proyectos que tendrán directa implicancia en el territorio donde se asientan. El referido Convenio N.º 169 precisa una serie de derechos y obligaciones por parte de los Estados firmantes del Convenio, a efectos de dar la mayor cobertura posible al derecho de consulta como mecanismo de participación de las comunidades en los beneficios que genere la inversión privada en sus territorios, en procura de su propio desarrollo y pleno respeto a su identidad étnica. (f. 18, STC EXP. N.º 06316-2008-PA/TC).

Por otro lado, no podemos negar que un elemento importante para la satisfacción de las demandas indígenas ha sido que la Sentencia N.º 05427-2009-PC/TC del TC, de 30 de junio de 2010 (Caso Reglamento Minero Energético),¹⁷ ordenó al Ministerio de Energía y Minas que, dentro del marco de sus competencias, emita un reglamento especial que desarrolle el DCP respecto de las actividades mineras y energéticas, de conformidad con los principios y reglas establecidos en los numerales 1, 2 del art. 6.º y el numeral 2 del art. 15.º del Convenio N.º 169 de la OIT. Un año después, el sector estatal promulga el «Reglamento del Procedimiento para la aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas» (Decreto Supremo N.º 023-2011-EM), con poco tiempo de vigencia y ninguna aplicación, pues al poco tiempo fue derogado por la primera Ley de Consulta Previa con que cuenta el Perú y Latinoamérica (Ley N.º 29785), promulgada el 31 de agosto de 2011.

Mientras estuvo vigente este reglamento minero energético, los elementos centrales que señalaba la sentencia del TCP sobre consulta previa fueron recogidos a discreción por la autoridad. Mientras que la sentencia del TCP señalaba

¹⁷ Demanda de cumplimiento interpuesta por AIDSESP, por haberse acreditado el incumplimiento parcial por parte del Ministerio de Energía y Minas de su deber de reglamentar el derecho a la consulta de los pueblos indígenas reconocido en el Convenio N.º 169.

que los procesos de consulta debían ser flexibles en cuanto a etapas y plazos, este reglamento señala que el plazo máximo era de cuatro meses (120 días), estableciendo filtros para reducir los supuestos de consulta (calificación de actos administrativos y de las comunidades a ser consultadas) según a discrecionalidad de la autoridad sectorial energía y minería. No obstante ello, este reglamento recogió algo fundamental en la realización del DCP, es decir, su carácter previo a la toma de la decisión estatal, puesto que señala que el DCP se materializa, en temas de aprovechamiento de recursos naturales, antes del otorgamiento de la concesión.

Tal como habíamos señalado (GAMBOA, 2011b: 145-6), la jurisprudencia del TCP definió el derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas, pese a lo errático de su declaración en la obligación del Estado de realizarla y no el titular de un derecho de aprovechamiento del recurso natural; los pueblos indígenas son los titulares del derecho a la consulta previa; y la realización de la consulta antes de iniciar la actividad extractiva, sin mostrar una definición de este momento antes del otorgamiento del derecho de aprovechamiento del recurso natural o antes de aprobación del estudio de impacto ambiental.

Vale acotar que la jurisprudencia del TCP con respecto al derecho a la consulta previa se basa en una interpretación restrictiva del derecho, sin tomar en cuenta los estándares y la jurisprudencia internacionales. Una de las principales críticas con respecto a esta integración por interpretación jurisprudencial es la esencial relación entre la consulta previa y el derecho al consentimiento previo, libre e informado, que viene siendo reconocido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que para supuestos de realización de megaproyectos, señala que es necesario contar con el consentimiento de los pueblos indígenas.

Finalmente, no debemos dejar de mencionar que el TCP recayó en otros desaciertos jurisprudenciales que permitieron incluir en el marco legal actual, la ausencia de revisión de medidas legislativas y administrativas anteriores a la vigencia de la Ley N.º 29785 o ley de consulta, que señala la seguridad jurídica de estas medidas, llegando a cuestionar la validez del Convenio N.º 169 en el derecho nacional:

(...) en términos de eficacia, la normativa del tratado ha sido dificultosa precisamente debido a la omisión de desarrollo apropiado, lo que como se ha anotado generó inseguridad jurídica en el ordenamiento nacional. Las consecuencias de tal omisión y de tal inseguridad han generado un contexto complejo para la emisión de una normativa que desarrolle y que pacifique la actual coyuntura. Así, si bien el Convenio N.º 169, se encuentra vigente en nuestro país desde 1995, este no ha sido materia de regulación por parte del Congreso y del Ejecutivo de manera tal que su tutela pueda ser solicitada de manera sencilla. A su vez, al no haberse implementado tal derecho se ha generado una situación de inseguridad que afecta no solo a los pueblos indígenas sino aquellas personas que han desarrollado acciones sin que el Estado haya exigido previamente llevado a cabo el proceso de consulta (f. 7, Aclaratoria de STC 6316-2008-PA).

Agrega después:

Por consiguiente, el hito marcado por el TC (STC 022-2009-PI) debe ser tomado como una pauta que permita, de ahí en adelante, la plena eficacia del derecho de consulta. Así, en virtud de la función ordenadora y pacificadora del TC es que debe establecerse que la obligatoriedad del derecho de consulta debe considerarse como vinculante desde la publicación en la página web. (f. 8, Aclaratoria de STC 6316-2008-PA).

Posteriormente el TCP rectifica su posición, pero el daño político ya se había producido. El 2011, el TCP resolvió el Expediente 00024-2009-PI, en donde 6,226 ciudadanos interponen un proceso de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo N.º 994, que tiene como objeto de controversia determinar si la mencionada medida legislativa, se aprobó, sin considerar el derecho a la consulta previa que asiste a los pueblos indígenas, cuyas propiedades comunales, pudieran ser afectadas directamente por los alcances de esta norma. En esta sentencia, el TCP se rectifica sobre la validez del Convenio N.º 169 desde 1995:

Respecto a la exigibilidad del derecho a la consulta se encuentra vinculada a la entrada en vigencia en nuestro ordenamiento jurídico del Convenio N.º 169 de la OIT, esto es, el 2 de febrero de 1995. Tal regla no ha sido desconocida por nuestra jurisprudencia. No podría haberlo hecho pues la responsabilidad derivada de las obligaciones internacionales contraídas tras la ratificación de un tratado internacional se determinan a partir de las reglas del Derecho Internacional Público, que se integran a los actos normativos que se dicten y a las decisiones de los tribunales internos. En ese sentido, la RTC 6316-2008-PA/TC solo se limitó a establecer que desde que se expidió la STC 0022-2009-PI/TC existen criterios jurisprudenciales para resolver casos que involucren al derecho a la consulta [STC 0025-2009-PI/TC, Fund. Jur. N.º 24] (f. 7, STC N.º 00024-2009-PI).

2.4. NUEVO MARCO LEGAL DE LA CONSULTA

Durante el conflicto de Bagua, tanto por el conflicto, como producto del diálogo nacional, así como de los avances de satisfacción de las demandas judiciales ante el TCP, el Congreso de la República decidió priorizar la adopción de un marco legal para el Derecho a la Consulta Previa. Este proceso permitió un debate nacional sobre los derechos indígenas, especialmente lo que había definido el TCP en algunas de las sentencias mencionadas, pero especialmente porque se expresaron posiciones encontradas, en ese momento, entre el gobierno peruano y los movimientos indígenas (SNOECK & GAMBOA, 2012).

Muchos expertos e instituciones de la sociedad civil se pronunciaron sobre los cuestionamientos del Poder Ejecutivo, especialmente porque también contradecía lo expresado por el TCP, al observar la aprobación por parte del Congreso de la República del primer proyecto de ley (autógrafo) de derecho de consulta previa, estableciendo una tensión normativa, una tensión entre bienes constitucionales como es la soberanía del Estado, las formas de gobierno, del marco de las inversiones y el Derecho a la Consulta Previa:

TABLA 1
Diferencias normativas y posibles efectos negativos de las observaciones

Autógrafa de Ley de Consulta	Observaciones del Poder Ejecutivo	Efecto jurídico posible
No reconoce el derecho de veto, garantiza procedimiento de consulta con la finalidad de asegurar la manifestación de voluntad de los pueblos en medidas legales o administrativas (art. 3.º de la autógrafa).	Soberanía del Estado: <i>lus Imperium</i> ante la falta de acuerdo o consentimiento de los pueblos indígenas.	El posible efecto es señalar expresamente la facultad del Estado para asegurar, ante el fracaso de un diálogo Estado-pueblos, la continuidad de la medida pretendida.
Al no lograrse el acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas, no se señala más que el Estado debe garantizar los derechos de los pueblos indígenas, suponiendo en el proceso de implementación de la decisión estatal. (art. 15.º).	Privilegio del interés de todos los ciudadanos sobre el interés de los indígenas. Ponderación: garantizar que las comunidades nativas participen en los beneficios o «perciban indemnizaciones equitativas por los daños que puedan sufrir».	En el proceso de negociación entre Estado y pueblos indígenas, se incluye un criterio para que el Estado al momento de negociar con estos pueblos, privilegie la visión de desarrollo o el interés de la mayoría, vulnerando la regla de contrapeso democrático y ciudadanía diferenciada.
Incluye los procesos de consulta a medidas legislativas y administrativas, así como a planes, programas y proyectos de alcance regional (art. 6.º)	Inaplicación de la consulta respecto de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional.	Reducir la aplicación de los procesos de consulta a proyectos a realizarse en tierras de comunidades.
Se inserta la obligación estatal de realizar la consulta, «bajo la responsabilidad» del funcionario público que no la cumpla (art. 9.º).	Impacto de riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país sobre la consulta de medidas administrativas y legislativas por posible «burocratización».	Eliminar cualquier garantía de obligatoriedad que deba tener el funcionario al fundar su decisión en no desarrollar procesos de consulta. Innecesario.
Ante la negativa de realizar el proceso de consulta por parte del Estado, se plantea procedimiento de impugnación de la decisión vía administrativa y judicial (art. 9.º).	Eliminación de la impugnación de la decisión del Poder Ejecutivo respecto de la participación de determinados pueblos indígenas.	Eliminación de la posibilidad de procedimiento de impugnación de la decisión de rechazar solicitud de consulta vía administrativa y judicial con la intención de no demorar los procedimientos administrativos de otorgamiento de derechos y evaluación ambiental.
La autógrafa extiende la definición de pueblos indígenas y originarios a la comunidad campesina andina y costeña (art. 7.º).	Reducir la definición de pueblos indígenas solo a los amazónicos.	La idea es impedir que proyectos públicos (agrícola, infraestructura) o inversiones privadas (minería en la zona andina) tengan como requisito previo la consulta previa.
Se señala que «los pueblos indígenas u originarios» se expresan y participan a través de sus instituciones y organizaciones representativas «elegidas conforme a sus usos y costumbres tradicionales» (art. 6.º).	Limitar la legitimidad de las organizaciones representativas de las comunidades campesinas o nativas en su participación de los procesos de consulta.	Limitar la participación de los líderes indígenas y organizaciones de ámbito nacional, regional o federal en los procesos de consulta, que solo involucraría a los directamente afectados.
Señala que el acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas, proceso de consulta (art. 15.º).	Exigibilidad administrativa y judicial del acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas expresado en un acta.	Precisión para evitar que los acuerdos orales o compromisos informales no tengan efecto vinculante.

Fuente: Chirif, 2011; Coronado et al., 2010; Red Muqui, 2010.

Pese a esto, la Ley de Consulta Previa fue aprobada en agosto del año pasado y ciertamente fue parte de un proceso político que las organizaciones indígenas aceptaron un texto sin modificaciones pero que tenían ciertas salvedades o críticas. Sus aportes más importantes son el hecho que identifica un procedimiento de consulta con etapas orientadoras y establece que el acuerdo entre Estado y pueblos indígenas es vinculante u obligatorio, dos elementos que había ya señalados en diversos pronunciamientos el TCP. No obstante ello, podemos decir que esta norma también contiene aspectos criticables: no incluye causales de consentimiento previo que están en el Convenio N.º 169 o en normas nacionales (p.e. el consentimiento para el desplazamiento involuntario); un órgano técnico que recae en el Viceministerio de Interculturalidad sin participación indígena en su conformación; y pretende darle carácter de irrevisable a las medidas administrativas y legislativas que se encuentran vigentes hasta antes de la entrada en vigencia de la mencionada ley (Disposición Complementaria Final Segunda); entre otras.

Pese a esta nueva ley, lo cierto es que las organizaciones indígenas —en coordinación a través del Pacto de Unidad— plantearon continuar con el proceso de reglamentación de la ley de consulta, la cual duraría entre noviembre de 2011 y marzo de 2012. Este reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 001-2012-MC de 2 de abril de 2012. Este proceso de reglamentación de la ley de consulta adoleció de serias deficiencias de forma y fondo, que desnaturalizaron el diálogo entre gobierno peruano y pueblos indígenas, siendo acusado por las propias organizaciones indígenas de mala fe, y terminando por renuncia la mayoría de ellas a este proceso de reglamentación. No fue una sorpresa que se produjeran cambios en este reglamento y las propuestas que se manejaron por parte del Estado y la que finalmente se consensuó pero no se respetó puesto que se produjeron modificaciones, eliminaciones y distorsiones de la propuesta consensuada.¹⁸

Si bien se genera una nueva normativa para la implementación de la consulta, este reglamento de la ley de consulta solo busca instrumentalizar este derecho para facilitar la inversión y no recoger la visión de estos pueblos en el pro-

18 Las organizaciones sociales, el Pacto de Unidad, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos se han pronunciado en contra o preocupadas por esta norma. A favor, algunos legisladores, medios de comunicación y hasta el sector privado saludaron la reglamentación de la consulta (GAMBOA, 2012).

ceso de uso de recursos naturales, uno de los temas más complejos de nuestro país, puesto que la falta de gobernanza es el origen de muchos de los conflictos socioambientales. En ese sentido, incumple con el sentido normativo del DCP y la obligación trasladada hacia el gobierno peruano sobre la regulación del DCP por el Tribunal Constitucional del Perú en diversos pronunciamientos constitucionales y que por desnaturalizarla, incumple su obligación.

Podemos identificar hasta cuatro contradicciones del reglamento del derecho a la consulta, contradiciendo lo dispuesto en varios momentos por el TCP: la consulta no se produce antes del otorgamiento de la concesión, se coloca como opcional (art. 3.º lit. i y 6.º); no se menciona claramente los necesarios casos de consentimiento que el Estado debería respetar; son pocas facultades del Viceministerio de Interculturalidad para intervenir en los procesos de consulta que desarrollen los sectores, y más bien la aprobación de procesos de consulta a escala regional o local por parte del Viceministerio (art. 2.3) es una facultad inconstitucional puesto que no es un ente rector —no existe un sistema de políticas públicas— ni la ley de consulta lo faculta ello; y se pretende limitar la presencia de organizaciones indígenas de carácter nacional para ciertos casos (p.e. art. 27.6).

En cuanto a la institucionalidad, el Ministerio de Cultura no garantiza un correcto cumplimiento de esta norma. No solo por la experiencia de diálogo que produjo este reglamento meses atrás, sino porque queda claro que la autoridad en este tema será la PCM y no este ministerio, que podrá cumplir un papel técnico, pero no garante del diálogo con las organizaciones y pueblos indígenas.

Una situación pendiente para la implementación de la consulta es la difusión, la transparencia y el acceso a la información de estos procesos que se ha anunciado ya están desarrollando los sectores como educación y energía, de los cuales pocos se conocen. Asimismo, el Viceministerio de Interculturalidad tiene la obligación legal de elaborar y difundir una Guía Metodológica y la Base de Datos de los Pueblos Indígenas en el Perú, las cuales han sido ya publicadas, generando cierta polémica y falta de certeza sobre su uso vinculante para todos los sectores públicos, por lo que esta ausencia puede afectar más el proceso de implementación del derecho a la consulta en el país.

Tal como lo hemos señalado (GAMBOA, 2011b: 149-50), el marco legal de consulta trae aspectos positivos y vicios a tomar en consideración. En cuanto a dilucidar el sujeto del derecho a la consulta, los criterios aplicados son los mencionados ya por el Convenio N.º 169 de la OIT y no criterios territoriales. Es más, la posible aparición de un posible filtro de representatividad se presenta en casos específicos y para las organizaciones indígenas nacionales o regionales que no sean representantes directos de los pueblos afectados; queda claro que la consulta es sectorial y cada sector es autónomo o discrecional de aplicar el derecho a la consulta mediante una regulación específica que, por cierto, aún no se promulga; asimismo, el reglamento de la ley de consulta es poco claro si la realización de la consulta es previa al otorgamiento del derecho cuando se tratan de inversiones. Mientras que los elementos positivos son que se establecen principios orientadores procedimentales y el acuerdo entre pueblos indígenas y el Estado es un acto administrativo y obligatorio para ambas partes. Este reconocimiento del acuerdo entre los pueblos y el Estado es el más importante señalado por la ley.

Durante el 2011, las organizaciones indígenas amazónicas y andinas decidieron unirse y organizarse a escala nacional a través de un Pacto de Unidad, una coordinadora del movimiento indígena, así como organizaciones de la sociedad civil, han seguido presentando propuestas de reforma legal, las cuales buscan mejorar el marco legal y el carácter restrictivo del DCP, dejado así por el Reglamento de la Ley de Consulta. Actualmente, vivimos intentonas de realizar procesos de consulta en sectores extractivos como hidrocarburos o forestal, sin embargo, aún no se plasma ningún precedente en este sentido, quizás las experiencias del lote 192 de Loreto o del 169 en Ucayali puedan convertirse en los primeros casos de la realización de la consulta antes del otorgamiento del derecho de aprovechamiento del recurso natural.

CONCLUSIONES

En el caso de la experiencia constitucional entre el diálogo Tribunal Constitucional del Perú y movimientos indígenas amazónicos, estamos ante una modalidad de Constitucionalismo Democrático. Si bien es cierto un posible cuestionamiento a que los pueblos indígenas amazónicos no llegan a representar a más del 1% de la población total del Perú, lo cierto es que tanto la opinión pública, la academia, la sociedad mayoritaria en su conjunto no se opuso al reconocimiento e implementación del DCP en el Perú. Las demandas indígenas formales y sociales (protestas) llegaron a canalizar su deliberación colectiva a nivel de interpelar el significado de la Constitución sobre el tema indígena. Esta ha sido una forma de mediar en el conflicto entre gobierno peruano-pueblos indígenas (SIEGEL, 2006: 1339-50), un rol que reiteradamente el TCP acepta como suyo:

(...) en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional, especialmente en casos motivados por la conflictividad social generada a partir del año 2009, se ha buscado afianzar el valor constitucional del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, lo cual atraviesa por afirmar el conjunto de garantías que exige su condición de derecho fundamental específico, derivado de su reconocimiento en un tratado con rango constitucional, como el Convenio N.º 169 de la OIT [STC 6316-2008-PA/TC y STC 5427-2009-PC/TC]. Este rol de concretización le correspondió asumir a este Colegiado frente a la omisión legislativa de desarrollo, que ha posibilitado institucionalizar el debate sobre la problemática indígena en desmedro de posturas antisistémicas (f. 4, STC N.º 00024-2009-PI).

Después del pronunciamiento del TCP, no quedó dudas para la sociedad en su conjunto, que el Estado había incumplido, no solo históricamente, sino jurídicamente en el reconocimiento de sus derechos. En ese sentido, ese Constitucionalismo Democrático tiene como medio probatorio las manifestaciones del TCP que debían satisfacer las demandas indígenas a través de la definición del significado de la Constitución en dos manifestaciones judiciales. La primera está relacionada al basamento jurídico de los derechos colectivos de los pueblos indígenas: la validez del Convenio N.º 169 y las obligaciones que de ahí derivan para el gobierno peruano. El TCP se pronuncia correctamente ante las demandas indígenas al dilucidar después de años de incumplimiento de un tratado internacional de derechos humanos, que el Convenio N.º 169 de la OIT tiene rango constitucional, pertenece al bloque de constitucionalidad de la Constitución, que los derechos contemplados en este tratado internacional tienen carácter fundamental y son de obligatorio cumplimiento por el Estado peruano desde el 2 de febrero de 1995.

La segunda manifestación judicial del TCP está ligada a la definición y obligatoriedad del Derecho a la Consulta Previa de los pueblos indígenas, establecido en el art. 6.º y 15.º del Convenio N.º 169 y que causó resistencia, por no decir incumplimiento, por parte del Gobierno del Perú desde la entrada en vigencia del Convenio N.º 169 de la OIT en 1995. En ese sentido, vale mencionar que el TCP rompe con una tradición constitucional en el tratamiento formal y político entre Estado y comunidades originarias, y toma en cuenta la necesaria tutela de derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Además de reconocer la subjetividad de pueblos indígenas, el TCP también reconoce el carácter colectivo de estos derechos, tanto titularidad como ejercicio, siendo un paso fundamental para el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada y una nueva naturaleza de ejercicio de derechos en el Perú, desde una perspectiva intercultural.

No obstante ello, se puede señalar que existen dos momentos, dos conductas, y una sola forma de evaluación que entrampó la experiencia de Constitucionalismo Democrático en materia indígena: la primera, el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas como derechos fundamentales donde el Derecho a la Consulta Previa es un derecho radicalmente importante para materializar los demás derechos, así como una garantía esencial, la consideración que el Convenio N.º 169 tiene rango constitucional.

En un segundo momento, comienza a establecer el contenido esencial del DCP, interpretando el Convenio N.º 169 limitando su ejercicio, sus características y permitiendo que legalmente prime la discrecionalidad de la autoridad pública e instrumentalizándolo ante otros bienes constitucionales como la primacía de la seguridad jurídica de las inversiones. Si bien posteriormente el TCP corrige su postura desviadora de interpretación correcta de la Constitución de 1993 y Convenio N.º 169 OIT, lo cierto es que no le permite cumplir cabalmente el rol pacificador que pretendía realizar entre el diálogo Estado y pueblos indígenas de reconocimiento de derechos de estos pueblos a través del DCP:

Finalmente se debe tener presente que el Tribunal Constitucional, conforme a su función pacificadora, en su condición de supremo órgano de control de la constitucionalidad, valiéndose únicamente de la Norma Fundamental y del modelo de sociedad que ella tiene consagrado detrás del reconocimiento de derechos y libertades, ha venido fortaleciendo su jurisprudencia en torno al derecho de consulta

como una tema de especial relevancia en la cuestión de los pueblos originarios. Hoy, frente al recrudecimiento de la convulsión social y la urgente necesidad de impulsar el desarrollo económico y la superación de la pobreza sobre la base de un principio de coparticipación de la riqueza, la sociedad debe unir esfuerzos en torno al fortalecimiento del Estado constitucional de Derecho, intrínsecamente capaz de cumplir objetivos con pleno respeto de los derechos fundamentales. Conflicto inmanente a la maduración democrática de nuestro país, que exige un compromiso de los distintos agentes sociales (f. 9, STC N.º 00024-2009-PI).

Esta falta de claridad o carácter contradictorio de su jurisprudencia, permitió que nuevamente el legislador y la autoridad estatal, cobren capacidad para interpretar el DCP a su discrecionalidad mediante la Ley de Consulta y su reglamento, obligándonos repetir un posible ciclo de litigio constitucional, que si bien encausa y torna útil el Constitucionalismo Democrático en el Perú, no es necesariamente la forma más saludable de generar confianza entre Estado y pueblos indígenas.

En este segundo momento, de conflictos de bienes constitucionales que se expresan en un debate sobre el momento o el carácter previo a una decisión estatal que tiene la consulta, pues finalmente el TCP ni el legislador entendió la oportunidad histórica de colocar las prioridades de desarrollo indígena en «los procesos de planificación estatal previa a la toma de decisiones, especialmente cuando involucran el aprovechamiento de recursos naturales. Este es un paso más a un modelo de democracia participativa que permita la gobernanza en nuestro país» (GAMBOA, 2011), pues tornó vago e impreciso este derecho al momento de pronunciarse sobre este.

Al parecer habría algunos avances en el desarrollo legislativo del proceso de consulta en el Perú.¹⁹ Sin embargo, esta falta de diálogo y consenso que ha tenido el gobierno peruano a través del Viceministerio de Interculturalidad en el proceso de reglamentación de la ley de consulta trae más sombras que luces en el camino de un diálogo sobre el derecho a la consulta previa de los indígenas en el Perú. El descubrir el significado de la Constitución a través de un diálogo constitucional TCP-movimiento indígena nos permitió una solución política

19 El Congreso de la República ha dado un paso importante al presentarse en la Comisión de Pueblos Andinos, Afroperuano, Ambiente y Ecología, el Proyecto de Ley 1183/2011-CR de Consulta Previa de Medidas Legislativas, el cual regularía la consulta cuando alguna medida legislativa afecte sus derechos. Este proyecto, además tendría un contenido contradictorio frente al reglamento de la Ley de consulta actual. En ese sentido, será recomendable que el Congreso peruano consulte a las organizaciones indígenas, debata esta propuesta de ley y la apruebe en la próxima legislatura (2012-2013).

para diversos conflictos sociales que involucran a estos pueblos, sin embargo, al reglamentar el DCP, de manera restrictiva, involucrará nuevos conflictos y la búsqueda de nuevas salidas a través del diálogo constitucional. En ese sentido, este Pacto de Unidad está presentando una Acción de Inconstitucionalidad ante el TCP a la Ley N.º 29785, la ley de consulta y su reglamento, por lo que es posible que se dé la apertura a un nuevo proceso deliberativo mediante el control judicial del TCP.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARHUATOCTO, Henry

- 2011 «El derecho a la consulta previa, la posesión ancestral y la propiedad comunal, según el Tribunal Constitucional». *Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia*. T. 39. Lima.

CHIRIF, Alberto

- 2011 *Las observaciones del Ejecutivo: el derecho de consulta versus el autoritarismo*. Lima: manuscrito de 2 de julio de 2011.

CIURLIZZA, Javier et al.

- 2004 *Hatún Willakuy, versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Perú*. Lima: Gráfica Navarrete.

CORONADO, Hernán et al.

- 2010 *Análisis a las observaciones del Poder Ejecutivo sobre la Ley de Consulta aprobada por el Congreso de la República el día 19 de mayo de 2010*. Lima: CAAAP.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2007 Informe de Defensoría del Pueblo N.º 009-2007-DP/ASPMA.CN, *Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonía Peruana*. Lima.

GAMBOA, César

- 2008 «(In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana». En Fontaine y Puyana, (eds.). *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Quito: FLACSO / Ministerio de Cultura de Ecuador.

- 2011a «La Consulta Previa y la Democracia Participativa». La Primera (11 de septiembre). Lima. En <www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/la-consulta-previa-y-la-democracia-participativa_94373.html>
- 2011b «Consulta previa y su contexto nacional: un mejor manejo político sobre los recursos naturales». En Elecciones, 2011, enero-diciembre, v. 10, n.º 11, pp. 119-161.
- 2012 «La captura pública de la consulta previa». *La Primera* (11 de abril). Lima. En <www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/la-captura-p-blica-de-la-consulta-previa_109047.html>
- 2013 «¿Constitucionalismo democrático peruano? La experiencia del derecho indígena a la consulta previa en reciente diálogo constitucional». En Niembro & Alterio (eds.). *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*. México: Porrúa / Escuela Libre de Derecho.

HARO, Ricardo

- 2001 «Tendencias contemporáneas en el derecho constitucional». *Revista Jurídica del Perú* 24. Lima, año LI.

MCFARLAND SANCHEZ-MORENO, María

- 2001 «When a Constitution is a Constitution: Focus on Peru». *New York International Law and Politics Review* 561. Vol. 33.

OHCHR

- 2012 Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en Contacto Inicial de La región Amazónica, el Gran Chaco y la región oriental de Paraguay. Ginebra.

Red Muqui

- 2010 *Comentarios a las Observaciones del Ejecutivo a la autógrafa de la Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas u Originarios*. Lima: manuscrito de 12 de julio.

RUBIO, Marcial

- 1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*. T. I. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

SIEGEL, Reva B.

2006 «Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The case of the de facto ERA». *California Law Review*. Vol. 94. 1339-1350.

SIEGEL, Reva B. & Robert C. POST

2007 «Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash», *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, vol. 42, pp. 373-433.

SNOECK, Sebastian & César GAMBOA (eds.)

2012 *Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. Informes sobre el proceso de reglamentación de la Ley de Consulta y del Reglamento*. Lima: Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

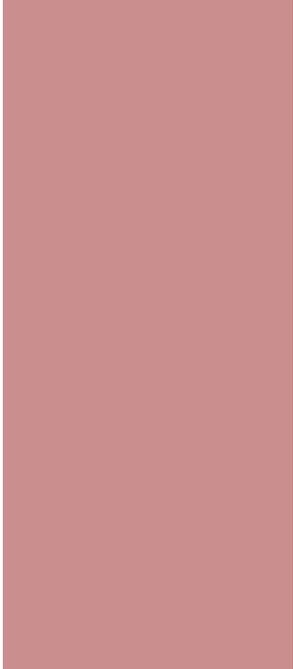
VINDING, Diana

2004 *El mundo indígena 2004*. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.

[Sobre el autor]

CÉSAR GAMBOA BALBÍN

Peruano. Abogado y Candidato a Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Ha realizado diversas especializaciones en Perú, Ecuador, Costa Rica y España, en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales de Buenos Aires, Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador, Universidad de Costa Rica, Universidad de Florida, Universidad Complutense de Madrid. Especialista en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Ha sido investigador visitante del Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Euskadi, 2006 y 2009). Ha sido docente en derecho ambiental en la UNMSM y en derecho constitucional en la Universidad Privada San Juan Bautista. Actualmente, ejerce la docencia de formación en el Instituto Nacional de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en el Diplomado de Interculturalidad y Pueblos Indígenas Amazónicos de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, entre otras universidades. Director de Políticas de Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y Director de la Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales.



TEMAS EN HISTORIA ELECTORAL,
POLÍTICA Y SOCIAL

Gobierno representativo en la república temprana: debate, elecciones y pugna (1822-1828)*

ALDO FRANCO BLOCK

<a20014046@pucp.edu.pe>

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

[Resumen] En este artículo se analiza la implantación del sistema representativo enmarcado en el naciente Estado republicano peruano de la década de 1820. Desde la perspectiva de la cultura política, se priorizan las expectativas e ideas que los principales actores políticos tuvieron respecto a esta forma de gobierno. Se consideran los valores y significados atribuidos a aspectos importantes de dicho sistema —sufragio, colegios electorales y diputados— luego de la independencia. Para tal objetivo se estudian tres coyunturas: 1) La Sociedad Patriótica; 2) Las elecciones a los Congresos de 1822 y 1827; 3) La actuación pública de José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete, incluyendo su *Exposición* escrita en el exilio.

[Palabras clave] Gobierno representativo, Congreso, Elecciones, Sociedad Patriótica, Riva Agüero y Sánchez Boquete.

[Title] Representative government in the early republic: debate, elections and struggle (1822-1828)

[Abstract] This article analyzes the implementation of the representative system from the rising of the Peruvian republican state occurred in 1820's decade. Following political culture perspective, it focuses on the expectations and ideas of the principal political actors about representative form of government. Additionally, it considers the values and meanings attributed to some aspects of such form —suffrage, electoral colleges, and deputies— after the independence. Three moments are studied: 1) The Patriotic Society; 2) Elections to the Congresses of 1822 and 1827; 3) The public life of José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete, including his allegation *Exposición* written in the exile.

[Keywords] Representative Government, Congress, Elections, Sociedad Patriótica, Riva Agüero y Sánchez Boquete.

FRANCO BLOCK, Aldo. « Gobierno representativo en la república temprana: debate, elecciones y pugna (1822-1828)». En: Elecciones, 2013, enero-diciembre, vol. 12, n.º 13, pp. 277-301.

[Recibido] 05/06/13 & [Aceptado] 11/11/13

* Este texto se basa en mi tesis de licenciatura titulada «La construcción del republicanismo: percepciones y discursos de los patriotas sobre el Congreso en el Perú (1822-1828)», la cual sustenté en la Facultad de Letras y Ciencias Humanas (especialidad de Historia) de la Pontificia Universidad Católica del Perú, bajo la asesoría del Dr. Jesús Cosamalón. Quiero agradecer a Alejandro Rey de Castro y Cristóbal Aljovín por sus valiosos comentarios.

INTRODUCCIÓN

La representatividad política constitucional en el Perú se remonta a los días de las Cortes de Cádiz, convocadas por la Junta Central en 1810 y mantenidas por el Consejo Supremo de Regencia en ausencia del monarca hispano Fernando VII. Al ser restaurado en el trono español, el rey Fernando arremetió contra las políticas liberales, suprimió las Cortes y derogó la Constitución de Cádiz a través de un Real Decreto del 4 de mayo de 1814. Así, en aquel interregno, el virreinato del Perú —y demás provincias de ultramar— vivió la experiencia de ser parte de un régimen constitucional que implantó la representatividad en tres ámbitos: enviando diputados a la península para las Cortes ordinarias, eligiendo integrantes regionales para las Diputaciones Provinciales y a escala municipal con los ayuntamientos constitucionales. Si bien las prácticas electorales gaditanas generaron un sistema representativo endeble por ser de votaciones indirectas de segundo y hasta cuarto grado, sumado a algunas injerencias del virrey Abascal y los oidores, este sistema debe valorarse por introducir nuevas prácticas políticas en todos los sectores sociales (GAMBOA 2005, NÚÑEZ 2005, PERALTA 2010).

Abolidas las Cortes y la carta política gaditana en 1814, quedaba en manos del virrey Pezuela restituir las instituciones y prácticas políticas del Antiguo Régimen por orden del monarca. Las corrientes políticas estaban ya divididas entre los absolutistas y los liberales constitucionales. La *Gaceta de Gobierno* —órgano oficial de los primeros— evitaba hacer referencia a la época de las Cortes a la vez que buscaba hacer recordar a la población que Pezuela era la «viva imagen del rey» en América (PERALTA 2010: 277). Estos afanes absolutistas sufrieron un golpe cuando estalló la revolución en España en 1820 que trajo nuevamente el liberalismo doceañista. Ello obligó al virrey a gobernar en adelante en acuerdo con la Diputación Provincial y los ayuntamientos elegidos por la población en diciembre de ese año.¹ Las elecciones para diputados a Cortes no llegaron a efectuarse en ninguna provincia por el clima separatista y el cerco militar desplegado por la Expedición Libertadora del general José de San Martín sobre Lima. En estas circunstancias, la corona quería contar con

¹ Hacia diciembre de 1820, en el marco del Trienio Liberal (1820-1823), se celebraron elecciones para los ayuntamientos constitucionales en Lima —luego de enfrentamientos con la Diputación Provincial—, Huancavelica y Trujillo (PANIAGUA 2003). Para el caso del sur andino, aún en poder de los realistas en esos años, véase SALA I VILA 2011.

la presencia peruana en las Cortes para asegurar y legitimar el lazo colonial. Pese a que se realizaron las elecciones para los diputados suplentes en Madrid, esta representación no tuvo ningún significado político tras la proclamación de la independencia el 28 de julio de 1821. Pocos días después de este acto, San Martín resolvió abolir la constitución de Cádiz. Ello significó la ruptura política con la metrópoli y el desconocimiento de la legitimidad de los actos de las autoridades virreinales (PANIAGUA 2003: 273).

El presente artículo aborda el tema de la representatividad parlamentaria en la república temprana, es decir en los años posteriores a la ruptura con España. Para ello se enfocarán tres momentos de la década de 1820: a) la Sociedad Patriótica de Lima; b) las elecciones congresales de 1822 y 1827; c) el conflicto entre el mariscal José de la Riva Agüero y el primer Congreso Constituyente. En la primera coyuntura se tendrá como foco el sustento histórico y teórico de los ponentes que hicieron defensa del gobierno representativo republicano como Mariano José de Arce y José Faustino Sánchez Carrión, sin desatender las tesis de sus impugnadores como fue el caso de José Ignacio Moreno y José Mariano de Aguirre. En segundo lugar, las dos coyunturas electorales del decenio serán analizadas a través de los periódicos, ya que estos expresan —a veces con energía— las características que debían reunir los ciudadanos con derecho a voto y otras instituciones clave en la república como los colegios electorales y el Congreso. Por último, detenerse en la presidencia de José de la Riva Agüero permite poner énfasis en su relación con el Congreso y proponer una lectura de esta como un problema de «representaciones competitivas» (ALJOVÍN 2000: 116).

El interés por examinar dichos períodos reside en que —siguiendo la propuesta para el estudio de la cultura política (ALJOVÍN & JACOBSEN, 2007)— revelan un conjunto de ideas, percepciones y valores sobre la representación nacional, dando cuenta de su problemático establecimiento en el Perú post-independiente. En este sentido, más que una mirada a la normativa electoral,² se privilegiará el examen de las expectativas y significados que los principales actores políticos y el sector letrado de la época tenían sobre el sistema representativo. En tal sentido, se estudia una dimensión poco observada del decenio de 1820.

² Sobre los procedimientos electorales y el sistema normativo decimonónico peruano, véase el artículo de César Gamboa (2005).

1. LA SOCIEDAD PATRIÓTICA DE LIMA: DISCUTIENDO LA REPRESENTATIVIDAD

Según ha enfatizado recientemente Carmen Mc Evoy, Bernardo Monteagudo, ministro de Estado y brazo derecho del general San Martín, fundó la Sociedad Patriótica de Lima —que reunió a un reducido círculo de cuarenta académicos— con la finalidad de constituirla en un centro de irradiación del conocimiento científico basado en la razón ilustrada (MC EVOY 2012: 73-98). Para el Protectorado la guerra por la Independencia debía ganarse en los lances militares pero también en el terreno de las ciencias y las artes. De este modo, el foro inaugurado el 10 de enero de 1822 tendría como una de sus directrices restaurar el lazo entre la inteligencia y el poder. Esta nueva lectura de la iniciación y trayectoria de la Sociedad Patriótica no niega las anteriores (PACHECO 1978, WALKER 2009) cuyo fondo común es la interpretación clásica que señala como su objetivo propagar la opción monárquica.

Regresando la atención a los debates suscitados en torno a la forma de gobierno conveniente al Perú, se observa que los expositores tenían un conocimiento libresco de lo que era una república, la democracia y el gobierno representativo, adquirido por el estudio de los teóricos políticos y la historia europea. Las ideas sobre la adaptabilidad de una república a la realidad peruana provenían de estas dos matrices. Es sabido que hubo dos bandos enfrentados pero ambos grupos coincidían en estar a favor del sistema representativo. Se trataba de «la perfección de los gobiernos y la manía del siglo» en palabras de Monteagudo (CDIP 1974: 433). La disensión radicaba en el régimen bajo el cual se quería enmarcar tal sistema: unos abogaban por la monarquía constitucional, otros por la república.

José Ignacio Moreno, José Mariano Aguirre y José Cavero fueron las voces monárquicas esgrimiendo razones basadas en las teorías de Montesquieu y Rousseau, de tal modo que el gobierno popular solo podría consumarse en ciertas condiciones que el Perú no reunía: un territorio pequeño (por favorecer la reunión de todos los ciudadanos y acariciarse mejor el bien público); costumbres sencillas y homogéneas; igualdad en las fortunas de los ciudadanos. Al hacer suyos los dictados de *El Contrato Social* y *Del Espíritu de las leyes*, entendieron la república al modo antiguo donde el pueblo es el soberano y tiene parte activa en el gobierno, desconociendo, a su vez, que una república pudiera

ser extensa y representativa: «[...] en la verdadera Democracia el sufragio es siempre personal, como lo fue en Atenas y en Roma», dijo Moreno. El canónigo Aguirre hizo otro tanto al augurar los peores males si es que se concretaba que el pueblo detente el poder ejecutivo:³

Al reducirlos a práctica [los reglamentos del Legislativo] la soberanía del pueblo levanta su orgullosa cabeza, la Patria es ultrajada, y el egoísmo moviendo todas sus máquinas de combate y destruye la misma Constitución que protesta defender. Los Demagogos, lisonjean a la multitud y la conducen al precipicio. Los necios, los fallidos, los malvados, forman reuniones: de sus congresos salen proyectos de invasión a la autoridad legítima, de disolución y de rapiña: todos tiemblan y nadie está seguro [...] suceden partidos a partidos: la naturaleza gime, la sociedad camina a su anonadamiento, y tiene por dicha ponerse en las manos de un tirano (CDIP 1974: 437).

El jurista Cavero abogó también por una monarquía constitucional que asegure la felicidad y libertad a sus habitantes. Para él, un gobierno libre era aquel en el cual los individuos son sus propios legisladores, práctica adecuada para pequeños Estados y solo aplicable en los extensos mediante representantes, con los que se evitaría la anarquía. En su planteamiento hay espacio para un rey ejerciendo la jefatura del Ejecutivo como «delegado» del pueblo, y un poder legislativo que residía en la nación por medio de sus representantes (CDIP 1974: 431-432). Esta vertiente del liberalismo político creía que el camino hacia la libertad de la sociedad peruana —no acostumbrada al autogobierno— debería descender de la tutela de un gobierno fuerte e ilustrado que difundiera una educación moderna para reducir las fisuras sociales y elevar la calidad de vida de las personas. Es importante recordar que por gobierno «fuerte» entendían un poder ejecutivo hereditario que no varíe de acuerdo con las lides electorales cada cuatro o cinco años, dado que se estimaba que ello podía propender a la inestabilidad. Eran moderados que querían crear las condiciones necesarias para vivir en libertad y que esta debía ser protegida (ALJOVÍN 2000: 98-99, ORREGO 2009: 31). Por adoptar estas posturas de mediados del siglo XVIII sonaron desfasados a los oídos de los republicanos.

Los que deseaban la implantación de un gobierno popular entendieron —como los monárquicos— que el antiguo sistema no era posible, inclinándose con fe ciega por el modelo representativo. Quien se pronunció al respecto en

³ Para Rousseau, en la democracia no había separación de poderes; el poder legislativo estaba unido al ejecutivo: «las cosas que deben de ser distintas no lo son» (2001 [1762]: 95).

las disputas de la Sociedad Patriótica fue Mariano José de Arce. Este presbítero era defensor de la división de poderes, del carácter intransferible de la soberanía nacional ejercida por los representantes, y de la formación de leyes por estos. De tal modo que refutó a Moreno, alegando que la solución estaba en el principio representativo, aplicable a pequeñas y a grandes naciones.

Se impone, entonces, la pregunta siguiente: si ya se ha verificado que los monárquicos tomaban a la letra los dictados de Montesquieu y Rousseau para impugnar la república representativa, ¿de dónde provenía el convencimiento de Arce y sus pares por aquella nueva fórmula democrática? Defendida en la Sociedad Patriótica y consagrada por los «padres de la patria» en las constituciones políticas de aquel decenio, dicha solución tuvo como uno de sus pilares teóricos la obra de Destutt, conde de Tracy, de quien se hace referencia concreta en el Perú en un discurso de Luna Pizarro frente al Congreso Constituyente de 1827.⁴ Su libro, *Comentario sobre El Espíritu de las Leyes de Montesquieu*, fue publicado en 1811 en Filadelfia y traducido por Thomas Jefferson; luego salió en versión francesa en 1819 para ser conocido en la América hispana. En sus páginas, sumándose a la larga tradición de la filosofía política occidental, propone una nueva tipología de los gobiernos en la que no conviene ahondar; tan solo se recordará que para el conde francés la «democracia pura» o «absoluta» es «la infancia del arte» donde la nación ejerce por sí misma todos los poderes. Según Destutt de Tracy, la nueva democracia —que aún no era conocida en tiempo de Montesquieu— se origina cuando el cuerpo entero de la nación delega todos los poderes a ciertos funcionarios que él elija por un cierto tiempo y renueve por intervalos señalados. En ese sentido, los magistrados, al ejercer una función pública, no tendrían sino obligaciones y solo los ciudadanos son los que tendrían derechos (DESTUTT 1821: 10-21).

Otra influencia significativa en los primeros republicanos peruanos provino de la experiencia norteamericana. Se hizo mención a ella en la *Carta* escrita por Sánchez Carrión, la cual fue leída en sesión a pesar de las maniobras de Monteagudo. Walker (2009) apunta que el «Solitario de Sayán» rechazó la inaplicabilidad del gobierno representativo en un vasto territorio refiriéndose

⁴ El magisterio de De Tracy en los liberales hispanoamericanos fue significativo al punto de que revolucionarios como Santander y otros fueron a visitarlo a París a la tertulia de LaFayette en Saint-Germain-en-Laye. Véase LOMNÉ (2008).

repetidas veces al ejemplo de los Estados Unidos. Aún más, para los autores de *El Federalista* un Estado grande y diverso tiene mayores posibilidades de hallar representantes sensatos y con espíritu público, a la vez que minimiza las posibilidades de que se forme una robusta facción (VALENCIA 2007: 54). Otro personaje de quien se conoce que pagó tributo a las ideas de Madison, Hamilton y Jay fue el jurista Manuel Lorenzo de Vidaurre (AGUILAR 2012). Su estadía en Filadelfia hacia 1823 le permitió conocer la cultura angloamericana, leer *El Federalista*, comentarlo, traducirlo y volverse un republicano moderno:

Todos los ejemplos que pueden presentarse de las repúblicas antiguas son inadecuados porque en ellos no se conoció el derecho representativo y electivo [...] este descubrimiento, por el que el gobierno democrático que antes era el menos quieto y más peligroso es el único que puede llamarse gobierno de la razón, usando la expresión de un sabio (AGUILAR 2012: 52).

Es cierto que Vidaurre no se encontraba en el Perú en los días de la Sociedad Patriótica y que conoció la variante estadounidense *in situ*. Aun así, los republicanos peruanos que no tuvieron tal oportunidad encontraron la forma de enterarse de lo que ocurría en el norte, viéndolo con encanto.

Terminadas las sesiones de la Sociedad Patriótica el 12 de julio de 1822, correspondió al primer Congreso Constituyente —convocado por San Martín— establecer la forma de gobierno sobre la que tanto se discutió académicamente. En coincidencia con Porras, la Asamblea Nacional ya no tuvo necesidad de discutir la materia puesto que las deliberaciones presididas por Monteagudo funcionaron como reuniones preparatorias (PORRAS 1974: 103). Finalmente, el Perú vio a su primer Congreso instalado el 20 de septiembre de 1822 y, como era de esperar, se afirmó en el gobierno representativo. Sin embargo, en el tiempo que transcurrió entre la clausura de la Sociedad Patriótica y este hecho ocurrió un proceso electoral.

2. PROCESOS ELECTORALES: ELIGIENDO A LA REPRESENTACIÓN

Los procesos electorales tratados en este acápite pertenecen a períodos distintos desde el punto de vista de la autonomía, según la historiografía reciente.⁵ Las elecciones para el Congreso Constituyente de 1822 se realizaron durante

⁵ Según la historiografía reciente, se consigna que en la historia de las elecciones republicanas del siglo XIX hubo tres períodos: 1822-1827; 1827-1851; y 1851-1896 (ALJOVÍN 2005a: 19-74).

el Protectorado de San Martín, mientras que las celebradas para el Congreso Constituyente de 1827 se caracterizaron por ser las primeras libres de toda influencia militar del exterior. No obstante, César Gamboa reúne ambas como parte de la primera etapa del derecho electoral peruano (1822-1855) en la que unas reducidas élites locales «controlaban los órganos y los procedimientos electorales para consolidar su presencia en la representación nacional» (GAMBOA 2005).

Antes de examinar las percepciones de los sectores letrados sobre la ciudadanía, los colegios electorales y los representantes, resulta necesario revisar algunos hechos que descubren las dificultades que rodearon ambos procesos.

2.1 LAS ELECCIONES DE 1822

Tuvieron la particularidad de ser una de las pocas elecciones directas⁶ del siglo XIX pero, como se sabe, estaban circunscritas a las provincias ocupadas por los patriotas, a la vez que los vecinos de las provincias dominadas por el virrey, residentes en Lima, tenían que elegir a sus representantes desde la capital. El gobierno protectoral reconoció de manera explícita que los departamentos cautivos tenían los mismos derechos que los departamentos libres en tener representación; y que, pese a estar en manos de la metrópoli, habían dado muestras de querer ser libres. Fue por ello que se tuvo la idea de hacer la representación nacional tan completa como sea posible, «para que del todo no carezcan de ella las provincias que están en impotencia de nombrarla».⁷

Por decreto de 27 de diciembre de 1821, San Martín convocó al Congreso para el 1 de mayo del año siguiente. Dispuso además la necesidad de nombrar una comisión que cumpla una doble tarea: el plan para la elección de los representantes y el proyecto de Constitución como preparación al trabajo del Congreso. Este grupo de trabajo estuvo compuesto de siete miembros que representaban a la Alta Cámara, la Iglesia, la municipalidad y el gobierno. A su vez, el decreto encargaba a los presidentes de los departamentos la realización de un censo poblacional en sus respectivos territorios «aproximándose al menos a la mayor exactitud posible, y dando cuenta del resultado al Ministerio de Estado

⁶ Sobre las elecciones indirectas de la república decimonónica, véase ALJOVÍN (2005b).

⁷ *Gaceta del Gobierno*, sábado 29 de junio de 1822.

en el término de tres meses desde la fecha».⁸ De acuerdo con lo producido por la comisión, se expidió el reglamento de elecciones que fijó el número de diputados en 79 propietarios y 38 suplentes.

La instalación del Congreso, fijada para mayo, tuvo que ser pospuesta para el 28 de julio de 1822. La ciudadanía peruana debía apresurarse en darse cita en los colegios y conventos para elegir a los miembros de las mesas preparatorias (presidente, escrutadores y secretarios). El gobierno convocó a los arequipeños residentes en Lima para el 5 de julio; los vecinos de Cusco, Huamanga y Huancavelica debían hacerlo el 8 de julio. La votación de todos ellos se realizaría en la Universidad de San Marcos. En Lima —como en el resto de departamentos libres— la votación sería de manera regular por parroquia, decretándose así que las elecciones en el Sagrario, San Sebastián, Santa Ana, San Marcelo, San Lázaro y Cercado se cumplirían del 8 al 19 de julio.⁹

De todos modos, las fechas no se respetaron, teniéndose noticia de que hubo retraso en las parroquias del Sagrario y San Marcelo. Recién a pocos días de terminarse julio, el gobierno tuvo la relación de los miembros de mesa por cada parroquia de la capital y de las provincias ocupadas, ocasionando que la instalación del parlamento sea reprogramada al 20 de septiembre de 1822. Los departamentos libres restantes —Tarma, Huaylas, Trujillo y La Costa— pasaron las mismas penurias. Un testimonio inigualable de la dificultad que comportaba cumplir con los plazos acordados es el de Dionisio Viscarra, presidente interino del departamento de Huaylas, ex miembro fundador de la Sociedad Patriótica. Cuando el gobierno central lo apresuró en mandar a sus diputados antes del 28 de julio, Viscarra respondió en comunicación del 19 de ese mes:

[...] no será posible que se evite alguna retardacion del plazo. La extensión de cada uno de los seis partidos que componen este Departamento es de mas de cien leguas [...] Huamalies por ejemplo tiene ocho curatos y en ellos 43 pueblos que están situados a grandes distancias del Pueblo Parroquial a que corresponde: siendo estas distancias de los caminos mas escarpados y fragosos del continente.¹⁰

⁸ Dicha comisión estuvo integrada por el vocal Fernando López Aldana y el fiscal Mariano Alejo Álvarez, ambos de la Alta Cámara; el canónigo Toribio Rodríguez de Mendoza; los regidores municipales José Freyre y Felipe Antonio de Alvarado; y José Cavero y Francisco Xavier de Luna Pizarro, en representación del gobierno (ECHEGARAY 1965: 752).

⁹ *Gaceta del Gobierno*, sábado 6 de julio de 1822.

¹⁰ *Gaceta del Gobierno*, miércoles 7 de agosto de 1822.

El paso siguiente era que los votados como presidentes parroquiales se reúnan en las capitales departamentales y —luego de elegir de su seno una nueva «mesa preparatoria» o «junta» de regulación (con presidente, escrutadores y secretarios)— se realice una nueva votación para la elección de diputados. Terminado el mes de agosto, el gobierno había recibido las listas de diputados suplentes y propietarios de todos los departamentos, con excepción de Puno y Trujillo. Cuando se convocó a los vecinos de Puno en Lima, solo acudieron cuatro personas a votar; por ello, San Martín decretó que a esos cuatro individuos se unan los que formaron las mesas preparatorias de Arequipa y Cusco, además de sus diputados electos. La demora más dramática se dio en Trujillo, lo que originó un intercambio de comunicaciones entre el gobierno y Enrique Martínez, presidente del departamento. Este escribió informando la posibilidad de que los diputados de su jurisdicción lleguen a Lima días después de la fecha de establecimiento de la Asamblea Nacional. Finalmente, el 15 de septiembre —cinco días antes de la fecha límite— despacha un oficio con la lista de diputados propietarios mas no de los suplentes «pues habiendose tardado la junta diez días para los propietarios, presumo necesite otros tantos para los primeros [los suplentes], y esta demora que he considerado demasiado para esperarse, la he salvado, mandando se publiquen los propietarios [...]». Martínez añadió que «ha sido imposible acelerar mas esta operación por la divergencia de votos».¹¹

La historiografía ha recogido el testimonio de Riva Agüero y Sánchez Boquete, en su calidad de presidente del departamento de Lima, para retratar ciertas irregularidades de la coyuntura electoral de 1822. Las declaraciones de los presidentes Viscarra (Huaylas) y Martínez (Trujillo) —citadas en este acápite— permiten comprender además que la distancia entre los pueblos y la precariedad en los caminos significaron un problema.

2.2 LAS ELECCIONES DE 1827

Las elecciones de 1827 se dieron en medio de una tormenta nacionalista que fue brotando años atrás en ciertas almas opositoras al arribo de Bolívar y su inmediata apoteosis, y que encontró su victoria en la sublevación del 26 de enero de 1827. Esta fecha es de suma importancia en la cronología de aquella década

¹¹ *Gaceta del Gobierno*, domingo 22 de septiembre de 1822.

al punto que, entendida por los contemporáneos como una nueva independencia, se le llegó a recordar como el «Día grande del Perú».

Bolívar partió hacia Colombia en septiembre de 1826 dejando en funciones ejecutivas al Consejo de Gobierno formado por Andrés de Santa Cruz (presidente), José María Pando (ministro de Relaciones Exteriores e Interior) y José de Larrea (ministro de Hacienda).¹² Esta entidad encargó a los prefectos¹³ la reunión de los colegios electorales para que estos decidan la aprobación de la carta política de 1826. Esta fue ratificada el 30 de noviembre y jurada el 9 de diciembre del mismo año. Manuel Lorenzo de Vidaurre puso en duda tal aprobación, hizo sus observaciones a Santa Cruz y pidió la convocatoria a un Congreso. Meses más tarde, en su Proyecto de Constitución, aceptó que «todos los pueblos juraron esa Constitución» pero que tal juramento es «nulo, que recayó sobre un acto ilegítimo», es decir, por «la fuerza» de un dictador.¹⁴

Fue el mismo Vidaurre quien alentó la sublevación de las tropas colombianas que se encontraban acantonadas en Lima. Basadre documenta que, en el amanecer del 26 de enero de 1827, los militares colombianos ocuparon la Plaza de Armas cortando la circulación a los habitantes. El jefe del motín, coronel José Bustamante, mandó llamar al presidente del Consejo de Gobierno quien se encontraba en el balneario de Chorrillos. Paralelamente, a iniciativa de Vidaurre y Francisco Javier Mariátegui, se reunió el Cabildo de Lima en cuya sesión se insistió en llamar a Santa Cruz, abolir la carta de 1826 y restaurar la de 1823, la remoción de los ministros y la reunión de un Congreso en el plazo de tres meses. Tales acuerdos fueron ratificados al día siguiente por una asamblea popular. Por el curso de los acontecimientos, Santa Cruz aceptó convocar a un nuevo congreso con el fin de dar una constitución y de elegir al presidente y vice-presidente de la república. El proceso electoral para elegir a la nueva representación nacional comenzó a mediados de febrero aproximadamente. Por otra parte, los jefes del ejército colombiano partieron a su país en marzo después de recibir sus pagos atrasados.

¹² Hipólito Unanue, que tenía la función de manejar el sector de Justicia y Negocios Eclesiásticos, dimitió en agosto de aquel año para no regresar jamás a la vida pública. Se retiró a su hacienda de Cañete y vivió hasta 1833 (BASADRE 2005: I, 166).

¹³ Los prefectos eran ciudadanos elegidos que detentaban el gobierno político de los departamentos; antes de la primera constitución recibieron el nombre de presidentes.

¹⁴ *El Discreto*, sábado 24 de marzo de 1827.

Por herencia de las Cortes de Cádiz, el sistema de elección fue indirecto. A partir del 20 de febrero de 1827 se empezaron a hacer públicos los nombres de los electores en las parroquias de la ciudad de Lima (Santa Ana, San Lázaro, San Sebastián, San Marcelo, la Catedral o Sagrario, Cercado).¹⁵ Estos ciudadanos elegidos, junto a sus pares en el resto de ciudades de la Intendencia o Provincia, votaron para el nombramiento de los electores provinciales que reunidos conformaron los colegios electorales de las provincias. Por último, estos colegios eligieron a sus diputados, lo que explica que, a diferencia de las elecciones pasadas de 1822, los resultados publicados sean de diputados por cada provincia y no por departamento. Según menciona un «Aviso» de *La Estafeta del Pueblo*, estaba programado para el domingo 11 de marzo de 1827 que los electores provinciales nombraran al presidente, escrutadores y secretarios del colegio electoral. Posteriormente, «[el] lunes 12 harán la elección de diputados; y concluida, se anunciará al público con salva de artillería y repique de campanas, como lo manda la ley».¹⁶ Al parecer, también hubo retrasos en este nuevo proceso puesto que la elección de diputados en la provincia de Lima se hizo el 16 de marzo.

Por último, los documentos refieren que las elecciones tuvieron tanto episodios positivos como negativos. Un ejemplo del primer grupo se dio en la provincia de Arequipa, donde salieron elegidos diputados Francisco de Luna Pizarro, Manuel Ascensio Cuadro y Evaristo Gómez Sánchez. Una carta dirigida a Ascensio retrata el júbilo del pueblo por la reciente elección en Arequipa, donde se enarbó el pabellón peruano en las casas, la música inundaba las calles mezclada con el ruido de los cohetes, y se preparaba una «grande iluminación por tres noches» además de un baile en la alameda.¹⁷ Del lado negativo, se destacan los actos irregulares en las provincias de Ica, Huarochirí y Moquegua cuyos intendentes quisieron «hacer partido» o tomar parte en las elecciones. En el caso de Ica, se denunció una colusión entre el gobernador del distrito de Pisco, el intendente de Ica y el presidente del colegio electoral.¹⁸

¹⁵ *La Estafeta del Pueblo*, martes 20 de febrero de 1827 y viernes 2 de marzo de 1827.

¹⁶ *La Estafeta del Pueblo*, martes 6 de marzo de 1827.

¹⁷ *La Estafeta del Pueblo*, martes 20 de marzo de 1827.

¹⁸ *La Estafeta del Pueblo*, martes 24 de abril de 1827.

2.3 CIUDADANÍA, COLEGIOS ELECTORALES Y DIPUTADOS: EL VOTO COMO FUNCIÓN

Si por esos años se entendía que en las repúblicas de la antigüedad, la ciudadanía encontraba su actividad reuniéndose permanentemente en la plaza pública, se entendió que en el sistema representativo, la ciudadanía se ejercía y expresaba su voluntad soberana por medio del voto para elegir a sus magistrados. Sin desmarcarse de la tendencia global de fines del XVIII y la primera mitad del XIX, la república peruana post-independencia fue un cuerpo político restringido —como lo fueron Francia y Estados Unidos luego de sus revoluciones— al introducir también el sufragio censitario que reservaba el voto a los propietarios. Tan solo estos calificaban como «ciudadanos activos» y gozaban del derecho a ser electores y ser elegidos. Por su parte, los no propietarios fueron situados como «ciudadanos pasivos», iguales a los primeros en derechos civiles, pero privados de los derechos políticos.

En efecto, pocos individuos tuvieron el derecho a votar. Así lo muestran los documentos oficiales como el reglamento de elecciones para el Congreso de 1822¹⁹ o la constitución de 1823, en la cual se estipulaba que para ser ciudadano era necesario saber leer y escribir, y «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». Tales requisitos denotan que se quería una ciudadanía compuesta por individuos autónomos, sin ninguna relación de dependencia intelectual y económica. Sin embargo, en los primeros años de la república la constitución era más una pieza teórica que un fiel retrato de los hechos. Así, las elecciones indirectas permitieron la participación de amplios sectores de la población en los procesos de primer grado, donde participaban también los indígenas (ALJOVÍN 2005a: 40).²⁰

A fin de aclarar el trasfondo doctrinario de estas disposiciones censitarias conviene detenerse en el debate ocurrido en la Francia de 1830 dentro del grupo opositor al gobierno de Carlos X. El llamado partido de la resistencia deseaba un Estado cuyo gobierno sea expresión de la razón. En tal sentido las

¹⁹ Los ciudadanos con derecho a voto para elegir a los diputados tenían que poseer una renta de quinientos pesos en Lima, o trescientos en la costa y doscientos en la sierra (ALJOVÍN 2005a: 44).

²⁰ En 1828, las circunstancias hicieron que en la parroquia de Santa Marta (Arequipa) votasen labriegos, esclavos y mendigos (ALJOVÍN 2005b).

Cámaras elegidas por sufragio censitario, más que representar a la nación, eran expresión de la razón política. Por ello, los que eligen a los miembros de la asamblea no están ejerciendo un derecho sino una función:

Bajo esta óptica, sociedad civil y sociedad política no pueden sobreponerse: mientras que la primera está compuesta por la multitud a la cual corresponden los derechos naturales, a la segunda solo pertenecen los «más hábiles» que, justamente por sus capacidades, adquieren esa función que les convierte en miembros activos de la sociedad (PIRETTI 2006).

Regresando al contexto peruano, no solo los reglamentos de elecciones y constituciones dejaron ver esta concepción del voto como función sino que esta encontró su más nítida expresión en los periódicos que seguían de cerca los procesos electorales del momento. Los editorialistas hicieron llamados expresos a los ciudadanos con derecho a voto para que elijan a los «mejores» como miembros de los colegios electorales. Los electores que componían estos colegios debían reunir discernimiento, interés por los asuntos públicos y amor patrio. De aquí que fuera nefasto al edificio político que los colegios electorales se vieran formados «de ciudadanos hasta de las últimas clases: por la mayor parte ineptos para el árduo y delicado encargo que se les confió. Hubo entre ellos quienes ni leer sabían [...] hombres esclavos del despotismo [...]».²¹ Con miras a las elecciones de 1827, el mismo articulista exhortó a los votantes a cumplir con responsabilidad su eminente función, enlazando el voto, la razón y felicidad pública:

Ahora es la ocasión de corregir los yerros y de remediar el daño. Componed los colegios electorales de ciudadanos en quienes reconozcáis mas desinterés, mas firmeza, y sobretodo mas ilustración para discernir las sublimes cualidades que deben concurrir en los representantes; y podeis contar con que habrá un congreso que arreglándose a los votos de la nación, fije de una vez su verdadera felicidad del modo más estable.²²

Como ya se señaló líneas arriba, dentro de este esquema censitario el diputado debía de ser la encarnación de las luces pero no necesariamente representante de la voluntad del grueso de la población, los llamados «gente de acha y vara».²³ Un importante testimonio que subraya esto se encuentra en el perió-

²¹ *La Estafeta del Pueblo*, martes 6 de febrero de 1827.

²² Id.

²³ *El Revisor*, viernes 16 de marzo de 1827.

dico *El Revisor*. Allí, un articulista, en época electoral, criticó a los candidatos para diputados por Lima al tener apoyo de clases populares y trabajadores. Sin embargo, ese apoyo —dice— no les da aptitudes y conocimientos para tan grave cargo: el respaldo de las clases poco y nada instruidas —por ende fácilmente impresionables— anunciaría que tales parlamentarios «solo provocarían a risa cuando se entrometiesen a hablar sobre lo que no entienden».²⁴ Bajo esta lógica, los pocos elegidos son los únicos capaces de discernir los verdaderos intereses de su país y de los ciudadanos; la voz pública emanada de los representantes del pueblo sería más consonante con el bien público que si fuese pronunciada por el pueblo mismo (VALENCIA 2007: 50-53). Pero el escenario de opinión no fue monocorde. No todos los ensayistas de los periódicos creyeron que el Congreso es un espacio de notables e iluminados desprendidos de los electores en cuanto ocupan su asiento. Por ejemplo, un remitido firmado por «un peruano libre» se enfrentaba a esta idea defendiendo el continuo vínculo entre los ciudadanos y representantes, un vínculo basado en la vigilancia y orientación de los primeros a los segundos. Así, para que los ciudadanos permanezcan libres, deben instruir a los diputados «de lo que no ven, de lo que ignoran», reservándose el derecho legítimo a reclamar si no se cumple la voluntad del pueblo.²⁵

En las páginas de los periódicos del decenio que estudiamos hubo repetidas expresiones que señalaban las características que debían reunir los representantes, empezando, sin desearlo, un fenómeno interesante: la construcción arquetípica del diputado como funcionario público. Como se ha visto líneas arriba, entre dichas características ideales no solo se destacó el aludido componente racional sino otro muy viejo, enraizado en la tradición republicana clásica: la virtud. Con la proclamación de la independencia, la retórica de la virtud entró prontamente al antiguo virreinato que años antes estaba influenciado por un lenguaje promovido por el liberalismo de Cádiz que defendía la libertad de prensa y se oponía a la tiranía. Estas nociones fueron retomadas y tuvieron fuerte impacto en la cultura política republicana. Sin embargo, el elemento diferencial entre el discurso liberal gaditano y el discurso post-independencia de la década de 1820 fue que este último hizo especial énfasis en la virtud y en la igualdad republicanas. Esta idea —presente desde los escritos de Cicerón y

²⁴ Id.

²⁵ *La Abeja Republicana*, sábado 14 de diciembre de 1822.

reivindicada, con matices, por filósofos y escritores políticos de la Edad Moderna— fue comprendida en el Perú muy acorde con lo propuesto por Montesquieu en *Del Espíritu de las Leyes*; es decir, como un amor a la igualdad y frugalidad, como una renuncia del interés privado a favor del bien público.

Desde que el legislativo fue señalado como el primer poder del Estado independiente, y sin olvidar que los representantes fueron llamados los «padres de la patria», entonces no debe sorprender que estas nuevas autoridades debían reunir las mismas y mejores cualidades que los ciudadanos que componían los colegios electorales. Así, para la primera generación de republicanos peruanos, el cargo de representante de la nación era «el mas grave, el mas delicado, el mas difícil de desempeñarse, y de la mayor trascendencia». Definido así, el editor de *El duende republicano* no se guardó en indicar lo siguiente:

[...] no queremos para diputados a los egoístas que por consultar su bien particular, entreguen su patria a los tiranos [...] no queremos hombres mudos que rompan sus calsones solo en pararse y sentarse en el congreso sin hablar una palabra. Queremos a los hombres honrados, a los patriotas verdaderos, y a los que reunen los conocimientos necesarios a la enjéjia y al valor.²⁶

Un mes antes de la elección de 1827, otro periódico publicó los requisitos para ocupar dignamente un asiento en el parlamento: amor al bien público, «no aparente sino efectivo»; luces para discernir lo más acertado y conveniente; integridad y firmeza para ser autónomo y no dejarse gobernar «por ajeno influjo»; alguien que esté libre de ambiciones y «a quien no puedan esclavizar las intrigas».²⁷ No cabe duda que estos comentarios abrigan la misma ideología política que aquellos que fueron escritos cinco años antes para la designación de los miembros del primer Congreso: «Un representante, padre de la Patria, debe estar desnudo de todas aquellas pasiones que solo devoran a los que ansían el mando y el poder, para esclavizar a sus compatriotas».²⁸

3. RIVA AGÜERO Y SÁNCHEZ BOQUETE: EL TEMPRANO AZOTE DE LA REPRESENTATIVIDAD PARLAMENTARIA

Aquel prominente conspirador de los últimos años del dominio borbónico

²⁶ *El Duende Republicano*, viernes 6 de abril de 1827.

²⁷ *La Estafeta del Pueblo*, martes 6 de febrero de 1827.

²⁸ *La Abeja Republicana*, jueves 31 de octubre de 1822.

llegó a máximo mandatario de la república un 28 de febrero de 1823. Aunque nombrado Coronel de Milicias por San Martín como premio a sus sacrificios hacia la causa patriota, José de la Riva Agüero y Sánchez Boquete no siguió la carrera de armas ni tuvo el genio innato para la estrategia militar. Ya como Presidente, su conocida audacia y espíritu insurrecto, no iban a ser suficientes para destruir hasta el último batallón realista. Aun así, su ímpetu no cejó. En su corta presidencia equipó y agrandó el ejército, atendió a la conservación del Callao, buscó ingresos para el tesoro público, inauguró la Academia Militar, tuvo una política impositiva benigna con los extranjeros, derogó el decreto que disponía que se tomaran los esclavos para suplir las bajas del ejército y concedió indultos para los desertores. A su vez, buscó un entendimiento con La Serna ofreciéndole un armisticio de dos meses para llegar finalmente a un tratado de paz. Al final, La Serna rechazó la propuesta.

Lo cierto es que a partir del motín de Balconcillo que lo elevó al poder, un sector del Congreso lo miró con resentimiento. El tiempo y las circunstancias no hicieron sino dificultar la relación entre el legislativo y el jefe del ejecutivo. El abismo entre los dos poderes se hizo insalvable en el Callao. Un grupo de diputados opuestos al presidente y persuadidos de la necesidad de traer a Bolívar, provocó que el Congreso cese a Riva Agüero de su cargo. Este se trasladó a Trujillo con un grupo de funcionarios y diputados, y desde ahí disolvió el Congreso. Con un grupo en el Callao y otro en Trujillo, la Asamblea ya había dejado de ser el cuerpo representativo de la nación para ser un ente desmembrado. En agosto, el marqués de Torre Tagle reinstaló el parlamento en Lima con los trece diputados que allí se habían quedado y otros suplentes: se ratificó lo del Callao declarando reo de alta traición a Riva Agüero. Quien fuera el primer Presidente del Perú, fue arrestado y desterrado a Guayaquil el 25 de noviembre de 1823. Luego marcharía a Inglaterra y publicaría desde su capital la reivindicación llamada *Exposición de don José de la Riva Agüero acerca de su conducta política en el tiempo que ejerció la presidencia de la República del Perú* (1824). Así, tanto con su actuación pública como con la pluma, se convirtió quizá en el más implacable fustigador del primer Congreso Constituyente y de la representatividad que este encarnaba.

3.1 LAS DIATRIBAS AL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1822

Desde las páginas de su *Exposición* se puede dividir la crítica rivagüerista al Congreso de 1822 en dos aspectos: (a) su composición y (b) su actuación ante la coyuntura. Sobre la composición, el Gran Mariscal apuntó que el cuerpo legislativo no merecía los nombres de «representación» ni «nacional», ya que las elecciones para las diputaciones tuvieron irregularidades producto de la dominación realista. No solo los diputados propietarios habrían sido elegidos de modo ilegítimo sino que atacaba la figura de la suplencia por impedir que los pueblos de los departamentos ocupados –Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancavelica, Puno, Maynas y Quijos– tengan participación en el proceso. Entonces, los diputados suplentes elegidos en Lima no serían representantes de los pueblos que dicen representar. Además, la nacionalidad del organismo fue puesta en entredicho al contar con nueve diputados colombianos, cuatro de las provincias de Buenos Aires y uno de Chile. Para Riva Agüero, el de 1822 podría haber sido llamado «Congreso general de América». El siguiente fragmento es por demás revelador:

[...] dos tercias partes del antiguo virreinato de que se compone la República, estaban, y aun permanecen, en poder del gobierno de España. Estas no concurrieron, pues, con sus sufragios, poderes ni instrucciones al nuevo pacto á que se hallan ligadas: *¿Qué juicio formarán, ni qué valor tendrá para ellas, lo que la reunion de unos cuantos aventureros, sin poderes y sin concepto, puedan resolver con respecto á ellas? [...] los pueblos no pueden permitir, que sin su anuencia, se disponga de su soberanía nacional*, y se les precipite en horrores infinitamente mayores, que aquellos que han dado mérito á su separación de España. *¿Cómo pues habrían de tolerar por legítima representación una reunión de personas extranjeras y desconocidas, que por su simple palabra se atribuyen poderes, que no les han sido conferidos?* (RIVA AGÜERO 1824: 54-56).

Algunos puntos de la crítica rivagüerista al primer congreso son ciertos. Como presidente del departamento de Lima, cargo que ocupó antes de llegar a la máxima magistratura, el Protectorado le encomendó la tarea de hacer cumplir el procedimiento electoral de 1822 para los departamentos ocupados. Fue así que presencié las irregularidades que acaecieron en los sufragios para la representación supletoria, denunciándolas en su manifestación de 1824. En esta, además, fue lo suficientemente astuto al introducir citas de pensadores del liberalismo político para revestir su figura de cierta legitimidad y hacer lo contrario con el legislativo. Sin embargo, alegar que la representación supleto-

ria fue una ilegítima reunión de aventureros es un calificativo malicioso, toda vez que —como lo anotó un periódico algunos años después— esta fórmula fue utilizada en las Cortes de Cádiz y a nadie se le ocurrió decir que las sesiones y la Constitución de 1812 fueron ilegítimas.

La inconsistencia del argumento se agrava por la emisión de un decreto el 19 de julio de 1823 que, además de ordenar la disolución del cuerpo legislativo, establece su propio cuerpo representativo. Dicho Senado, hechura suya, estaba compuesto de diez vocales elegidos —sin la anuencia del pueblo que reclamaba para el Congreso Constituyente— entre los diputados «aventureros». Cada uno de los diputados representaba a un departamento: Nicolás de Aranívar (Arequipa), Hipólito Unanue (Tarma), José Pezet (Cusco), Francisco Salazar (Puno), José Rafael Miranda (Huamanga), Justo Figuerola (Huancavelica), Manuel de Arias (Lima), Toribio Dávalos (La Costa), José de Larrea (Huaylas) y Martín de Ostolaza (Trujillo).

Entonces queda más clara la estructura del gobierno instaurado en Trujillo: el poder ejecutivo encabezado por Riva Agüero como «presidente de la República del Perú»; un órgano representativo encarnado en el Senado; y una fuerza militar en la que Antonio Gutiérrez de la Fuente destacaba como Comandante General de la Vanguardia. La creación del Senado revela que Riva Agüero consideró necesario acompañar su gobierno de un ente representativo, aunque este fuera solo nominal, quizá para alejar de sí mismo una imagen autocrática.

3.2 REPRESENTACIONES COMPETITIVAS: CAUDILLOS Y CONGRESO

Tanto en el golpe de Balconcillo como en la disolución del Congreso Constituyente desde Trujillo, el Gran Mariscal estuvo respaldado por los hombres de armas, aunque tampoco es descabellado pensar en su figura pública como instrumento de esa atrevida facción de oficiales del ejército que derrocó a la Junta Gubernativa y que tampoco vio con simpatía que la asamblea conceda luego los máximos poderes a jefes grancolombianos. Haya sido o no un títere, no se puede separar a Riva Agüero de aquel grupo puesto que actuaron juntos. Pero más importante aún es que sus actos y discurso expresan tempranamente la cultura política caudillista que se estableció, entre otras características, como una forma de representatividad antagónica de la constitucional.

Esta idea se ve refrendada en la carta que envió Santa Cruz al Congreso por haber elegido a Riva Agüero como presidente; dicha misiva fue de aprobación ya que el aristócrata limeño reunía «la opinión y la fuerza» (RIVA AGÜERO 1824: 16). Asimismo, es importante señalar que tuvo el respaldo de los monotoneros dirigidos por Ignacio Quispe Ninavilca (LYNCH 1993: 83). Aún así, el discurso antagonista a los principios que encarnaba el parlamento encontró expresiones más inequívocas cuando Bolívar llegó y se hizo cargo de los asuntos. El comunicado de los jefes de la división de Vanguardia rivagüerista hacia los comisionados enviados por el Libertador para negociar con Riva Agüero decía:

Ellos [los diputados] son los que deben implorarla [una amnistía] del Excmo. Señor Presidente de la República Don José de la Riva Agüero, a quien el ejército y los pueblos han aclamado desde el 28 de Febrero, y que últimamente hemos vuelto, no solo á reconocer, sino que tenemos protextado sostener con nuestra sangre. No es este el lugar de mostrar la ilegitimidad de esa reunión tumultuaria é ilegal, que tan impropiamente se titula representación nacional, no siendo sino el centro de donde dimana toda anarquía y disolución del Perú (RIVA AGÜERO 1824: 158).

Uno de los temas recurrentes de la *Exposición* es esa apelación al «ejército y los pueblos» como elementos de respaldo. Se está, pues, ante el problema de las representaciones competitivas. Por un lado, se tenía al Congreso como órgano representativo fruto de la doctrina republicana; por otro lado, se tenía el carisma y la autoridad personal que penetró más fácilmente en el pueblo peruano, aunados a la fuerza de las bayonetas tan importante en esa hora de guerra contra el enemigo realista. Ambos bandos reclamaban representar al pueblo lo que creaba gran inestabilidad en la medida que no había una clara autoridad legítima. Se dio entonces un mecanismo circular de deslegitimación y relegitimación de los grupos que sostenían representar al pueblo (ALJOVÍN 2000: 115-119). Al Estado republicano peruano le resultaba imposible, por su debilidad e improvisación, imponer su autoridad sobre los oficiales, más aún en una coyuntura en la que eran necesarios para vencer a los realistas (MORNER 1960).

No obstante la derrota del aristócrata limeño en la arena política, él —junto a sus aliados militares como Santa Cruz, Gamarra, Gutiérrez de la Fuente— inaugura el caudillismo tanto por sus actos golpistas y de insubordinación como por las fuentes de legitimidad de su discurso que denigraba la autoridad civil y la representación parlamentaria. Si se piensa que el caudillismo se ini-

cia en la década de 1830 con jefes militares alzándose contra otro que detenta el máximo poder tan solo basta recordar el cuadro político de julio y agosto de 1823 para desmentirlo: un autoproclamado presidente de la república con base en Trujillo le disputaba la autoridad a Tagle, nombrado presidente por el Congreso.

El desgobierno e inestabilidad de los siguientes años vinieron acompañados, en alguna medida, con aquel discurso que inició Riva Agüero contra el Congreso y los valores del primer republicanismo. Suficientemente elocuente de esto es aquella invectiva de un periódico del decenio siguiente que exclama sin rubor: «no simpatizamos con los congresos, y no puede esperarse ningún bien de la fantasmagoría parlamentaria. Los mejores gobernantes han sido siempre militares».

CONCLUSIÓN

El análisis de la cultura política de la élite ilustrada respecto al gobierno popular representativo muestra que tal sistema político siempre tuvo opositores en la primera década republicana, dificultando así su legitimidad. En un primer momento, marcado por el debate, la oposición vino de un sector que sustentaba su postura en las verdades de la teoría dieciochesca y en el fuerte arraigo que tenían en el Perú las costumbres monárquicas. Una república, fuera representativa o no, era viciosa e inaplicable. Ocupando asientos como diputados al clausurarse la Sociedad Patriótica, los republicanos fueron nuevamente hostigados pero, esta vez, por un grupo diferente a aquellos polemistas anti-republicanos con sólida formación intelectual. La guerra por la independencia trajo consigo a jefes militares con visiones propias sobre cómo hacer política. Los caudillos fueron los nuevos actores que, en el período estudiado, actuaron en contra de la representatividad parlamentaria personificando una representatividad que no emanaba de un proceso electoral sino que se afirmaba en relaciones de patrón-cliente (LYNCH 1993).

Para decirlo en pocas palabras, en tiempos de la Sociedad Patriótica, el sistema representativo en sí —independientemente de su adaptación a una monarquía o república— era aceptado, pero la guerra y el tiempo revolucionario aceleraron cambios en las percepciones políticas, los intereses y el radio de acción —del campo de batalla al control de los poderes estatales— de ciertos acto-

res, ocasionando que no pasara mucho tiempo para que se haga un desafío a la legitimidad de tal sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES PRIMARIAS

CDIP – COLECCIÓN DOCUMENTAL DE LA INDEPENDENCIA DEL PERÚ

1974 *Obra de Gobierno y Epistolario de San Martín*, tomo XIII, vol. 1. Investigación y Prólogo por José A. de La Puente Candamo. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú.

DE LA RIVA AGÜERO, José

1824 *Exposición de Don José de la Riva Agüero acerca de su conducta política en el tiempo que ejerció la presidencia de la República del Perú*. Londres: C. Wood, Poppin's Court.

FUENTES SECUNDARIAS

AGUILAR, José Antonio

2012 «Vidaurre y el dilema de la política». EN MC EVOY, NOVOA & PALTÍ (eds.). *En el nudo del imperio. Independencia y democracia en el Perú*. Lima: IEP, pp. 41-72.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

2000 *Caudillos y constituciones. Perú: 1821-1845*. Lima: PUCP.

2005a «Sufragio y participación política: Perú 1808-1896». EN ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, pp. 19-74.

2005b «Votos y bayonetas: Perú 1825-1851». EN *Elecciones*, año 4, n.º 5, pp. 173-202.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Nils JACOBSEN (eds.)

2007 *Cultura política en los Andes (1750-1950)*. Lima: UNMSM.

BASADRE, Jorge

2005 *Historia de la República*, novena edición, 18 t. Lima: El Comercio.

DESTUTT, Antoine Louis Claude

1821 *Comentario sobre el Espíritu de las leyes de Montesquieu*. Madrid: Imprenta de Fermín Villalpando.

ECHEGARAY, Ismael

1965 *La cámara de diputados y las constituyentes del Perú. 1822-1965*. Lima: [s.n.].

GAMBOA, César

2005 «Los filtros 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. 179-261.

LOMNÉ, Georges

2008 «De la “República” y otras repúblicas: la regeneración de un concepto». *En Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*. 45: 275-296. Disponible en <www-gewi.uni-graz.at/jbla/JBLA_Band_45-2008/jbla08_291-312.pdf> (última consulta: 03/07/12).

LYNCH, John

1993 *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*. Madrid: Mapfre.

MC EVOY, Carmen

2012 «La “patria científica”: política y ciencia en los albores de la república peruana». En MC EVOY, NOVOA & PALTÍ (eds.). *En el nudo del imperio. Independencia y democracia en el Perú*. Lima: IEP, pp. 73-98.

MORNER, Magnus

1960 «Caudillos y militares en la Evolución Hispanoamericana». En *Journal of Inter-American Studies*, vol. 2, n.º 3. Disponible en <www.jstor.org/stable/165045> (última consulta: 17/12/12).

NÚÑEZ, Francisco

2005 «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, pp. 361-394.

ORREGO, Juan Luis

- 2009 «La Independencia en el Perú y otros países». En ORREGO, ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ SORIA (eds.). *Las independencias desde la perspectiva de los actores sociales*. Lima: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2009, pp. 19-57.

PACHECO VÉLEZ, César

- 1978 «La Sociedad Patriótica de Lima, de 1822. Primer capítulo en la historia de las ideas políticas en el Perú republicano». *Revista Histórica*. XXXI: 9-48.

PANIAGUA, Valentín

- 2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: PUCP. Fondo Editorial de Cultura Económica.

PERALTA, Víctor

- 2010 *La independencia y la cultura política (1808-1821)*. Lima: IEP Fundación M. J. Bustamante De la Fuente.

PIRETTI, María Serena

- 2006 «¿A quién representar, qué representar? Una mirada a través de la Europa del siglo XIX». En *Ayer* (1), 61: 189-211. Disponible en <www.ahistcon.org/docs/ayer/ayer61/61-8/.pdf> (última consulta: 17/12/12).

PORRAS, Raúl

- 1974 *Los ideólogos de la emancipación*. Lima: Milla Batres.

ROUSSEAU, Jean Jacques

- 2001^[1762] *El Contrato Social*. Madrid: Mestas Ediciones.

SALA I VILA, Núria

- 2011 «El Trienio Liberal en el Virreinato peruano: los ayuntamientos constitucionales de Arequipa, Cusco y Huamanga, 1820-1824». En *Revista de Indias*, vol. LXXI, n.º 253, pp. 693-728. Disponible en <<http://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/877/949>> (última consulta: 02/06/13).

VALENCIA, Laura

- 2007 *La representación parlamentaria: un recorrido histórico por la teoría política*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.

WALKER, Charles

2009 *Diálogos con el Perú. Ensayos de historia*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.

[Sobre el autor]

ALDO FRANCO BLOCK

Peruano. Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente cursa el Máster interuniversitario de Ética y Democracia en la Universidad Jaime I de Castellón y en la Universidad de Valencia. Sus temas de investigación tratan sobre la teoría republicana y el pensamiento republicano en el Perú de la Independencia.

La ciudadanía: ¿sociedad de iguales? Sufragio universal y pobreza en el Perú, 1978-2011

CECILE LAVRARD-MEYER

<cecilelavrardmeyer@post.harvard.edu>

Universidad de la Sorbona Nueva Francia

[Resumen] Este artículo tiene por objeto entender la particularidad del voto de los pobres en las elecciones presidenciales peruanas, desde la transición democrática en 1978 hasta la elección del presidente Ollanta Humala en 2011. Haciendo uso de la cartografía y de las estadísticas, el análisis presenta las tendencias de la participación. Presenta también las especificidades del voto de las zonas más pobres, primero dentro del sistema de partidos políticos en la década de 1980, y luego en una relación más personal del candidato con la población. Revela la oposición progresiva de los votos de los distritos pobres de Lima por una parte y de provincias pobres y muy pobres de los Andes por otra parte. Este artículo demuestra la creciente conciencia de los electores pobres en cuanto al candidato como individual y, más recientemente, en cuanto a su origen étnico.

[Palabras clave] Ciudadanía, sufragio universal, pobreza, Perú.

[Title] Citizenship: a society of equals? Universal suffrage and poverty in Peru, 1978-2011

[Abstract] This article aims at understanding the particularity of the poor's vote at the Peruvian presidential elections, from the democratic transition in 1978 to the election of President Ollanta Humala in 2011. Based on mapping and statistics, the analysis presents the trends in participation. It unveils the specificity of the vote in the poorest areas, first under the system of political parties in the 1980s, and then under the candidate's more personal relationship to the population. It reveals the progressive opposition of the vote of the poor districts of Lima on the one hand, and of the underprivileged provinces of the Andes on the other hand. It shows the growing awareness of the poor electorate as regards the candidates individuality and, more recently, as regards their ethnicity.

[Keyword] Citizenship, Universal suffrage, Poverty, Peru.

LAVRARD-MEYER, CÉCILE. «¿LA CIUDADANÍA: SOCIEDAD DE IGUALES? SUFRAGIO UNIVERSAL Y POBREZA EN EL PERÚ, 1978-2011». EN: ELECCIONES, 2013, ENERO-DICIEMBRE, V. 12, N.º 13, pp. 303-348.

[Recibido] 28/09/12 & [Aceptado] 11/11/13

INTRODUCCIÓN

Durante la Revolución Francesa y la Revolución Norteamericana, la igualdad era concebida como una cualidad democrática, una manera de relación, de construir sociedad y no exclusivamente como una medida de distribución de la riqueza. Pierre Rosanvallon nos recuerda que esta relación de igualdad se articulaba alrededor de tres características: la similitud, la independencia y la ciudadanía.

La similitud es del orden de una *igualdad-equivalencia*. Ser similar es presentar las mismas propiedades esenciales, las diferencias no perjudican la calidad de la relación. La independencia es una *igualdad-autonomía*, la cual se define negativamente como una falta de subordinación y positivamente como un equilibrio de intercambio. En cuanto a la ciudadanía, esta es una igualdad-participación, es la comunidad de pertenencia y de actividad cívica que la constituye. (ROSANVALLON 2011: 22).

Ello, debido a que al interior de la ciudadanía, la igualdad se vive bajo la forma de una inclusión, tomando una expresión radicalmente evidente en el orden político: un hombre, un voto. En un mundo donde la igualdad aritmética y la equidad rara vez se superponen, el sufragio universal es la excepción. Este produce una ruptura mayor instaurando una equivalencia radical entre los individuos, sin importar de dónde provengan ni quienes sean. El sufragio universal firma el acta de nacimiento de una sociedad política de iguales.

La igualdad política tomó cuerpo en el Perú después de que la Constitución de 1978 otorgara el derecho de sufragio a los analfabetos, quienes por primera vez hicieron uso de ese derecho en las elecciones presidenciales de 1980. Antes de 1968 —último año del régimen democrático previo a la dictadura militar— solo los ciudadanos alfabetizados mayores de 21 años de edad podían votar. Entre la elección presidencial de 1963 y la de 1980, el número de electores se multiplicó por 2,7¹ mientras que la población peruana se multiplicó por 1,65. Empero, en el mismo período, el ausentismo pasaba de 5,62% a 18,17%. ¿Habrían renunciado los nuevos ciudadanos a su actividad cívica en el momento mismo de adquirirla? ¿O les tomó tiempo adquirirla? Como quiera que sea, después de más de treinta años, estas regiones, donde el analfabetismo aún permanece masivo, en el corazón de los Andes, fueron las que determinaron el giro político que dio el país. Tales regiones eligieron a Ollanta Humala des-

¹ De 1.954.294 a 5.307.465 electores.

pués de más de veinte años de políticas favorables a la economía de mercado que dieron lugar a un fuerte crecimiento y la reducción de la pobreza, pero que implicaron una distribución muy desigual de los frutos del crecimiento.

La mayoría de los electores manifestó mediante este voto el deseo de que el país continúe con el despegue económico del que se beneficia desde hace unos diez años, pero no a cualquier precio. El crecimiento solo parece válido si sus efectos se hacen sentir en las regiones más atrasadas y en las poblaciones más abandonadas, justamente las que llevaron a Ollanta Humala a la presidencia de la República. En 2001, la elección de Alejandro Toledo, natural de la sierra de Áncash, revelaba las mismas esperanzas. Al igual que Humala diez años más tarde, había sido elegido jefe de Estado por las regiones ubicadas en la sierra sur y la selva norte.

Alejandro Toledo había sido igualmente elegido por las poblaciones más favorecidas debido a su política liberal. De hecho, dicha política permaneció más en la memoria colectiva que las ascendencias sociales y geográficas del ex-presidente, candidato desafortunado en la primera vuelta de la elección presidencial de 2011. En la segunda vuelta realizada en junio de 2011, los peruanos eligieron a un presidente de ruptura con el modelo económico implementado en el año 2000, no porque no creyeran en la importancia del crecimiento y en la necesidad de cierta política presupuestaria y monetaria de lo que Humala, por cierto, no reniega, sino porque rechazan que dicho crecimiento no sea beneficioso para todos.

Ollanta Humala y Keiko Fujimori propusieron un crecimiento más redistributivo en el corazón de su campaña, aunque con dos opciones muy diferentes. Ollanta prometió aumentar, entre otras cosas, el salario mínimo de 550 a 750 soles y lanzar el programa «Pensión 65» para los pobres de edad avanzada. Propuso un «seguro social universal» que garantizaría el acceso a los sistemas de educación y de salud, así como también, su gratuidad. Keiko Fujimori puso énfasis en políticas «asistenciales» de lucha contra la pobreza como el relanzamiento de los comedores populares y los clubes de madres, además del servicio gratuito de desayuno y almuerzo en las escuelas para vencer la desnutrición infantil. Asimismo, prometió programas de vivienda para los más pobres y la transformación de los asentamientos humanos en barrios de «urbanización popular» provistos de pistas, luz, agua y desagüe.

En un contexto donde se podía esperar un favoritismo hacia Keiko Fujimori debido a sus orientaciones económicas, atraer los favores del electorado pobre era la mayor apuesta de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2011. El malestar social debido al crecimiento sin redistribución determinó el giro político del país. Dicho giro ha sido el hecho de la igualdad política: el electorado de las provincias desfavorecidas, principalmente andinas, tuvieron un rol decisivo en el destino político del país desde que se otorgara el derecho de voto a su población, en su mayoría analfabeta en 1978. El objetivo de este artículo es describir cómo es el voto de los territorios pobres durante las elecciones presidenciales, con la finalidad de comprender la manera en que se puso y se pone en marcha la igualdad política en el Perú.

1. METODOLOGÍA

El método sobre el que se basa este artículo nace de las restricciones debidas al análisis de dos conceptos: el voto y la pobreza, en todo el territorio peruano y en un período contemporáneo de más de treinta años, específicamente de 1978 a 2011. El voto, secreto por naturaleza, es manifestado en las cédulas de sufragio que lo materializan, por consiguiente, a través de los resultados electorales. Desde luego, las cédulas de sufragio reflejan una gran diversidad de motivaciones y de expectativas subjetivas. Numerosas perspectivas plasmadas en estudios y encuestas realizadas a los electores pobres permiten conocer esta dimensión más cualitativa del voto. En este artículo no se presenta esa información pero la bibliografía permite al lector interesado profundizar en estas interrogantes.

En cuanto al concepto de pobreza, se trata de un término que tiene muchas acepciones y se resiste a una definición cerrada. Sin embargo, ha sido objetivado en una óptica política que privilegia su tratamiento.² Para combatir la pobreza, hay que poder delimitarla, es allí donde nacen las medidas contra la pobreza. Esta no depende solo de una apreciación personal, de lo que es necesario para uno y de los medios que uno tiene para satisfacer ello; sino también de la apreciación del otro, de aquello que el otro considera como necesario para uno y de su estimación de las capacidades que uno tiene para satisfacer esas supuestas necesidades. El pobre, por tanto, no es solo aquel que, objetiva o subjetivamente, carece de lo necesario, sino también aquel cuyo sufrimiento pro-

² Sobre este tema puede consultarse los trabajos de Amartya Sen.

voca pena, conmiseración o empatía. Tomando como referencia los diferentes aspectos de esta definición, parece claramente que la pobreza no es un dato indiscutible sino un sentimiento doloroso del pobre con respecto a su propia situación o de un tercero hacia el pobre, en un contexto particular.

Por tanto, la noción de «pobreza», por naturaleza, tiene fecha histórica que varía según las «necesidades» propias de las diferentes épocas y sociedades, los «medios» necesarios para satisfacer estas necesidades y la mirada del otro sobre las necesidades y los medios, una mirada situada en una temporalidad. De ahí la elección de referirnos a los índices de pobreza construidos en la fecha más cercana a las elecciones estudiadas. Estos índices reflejan, en efecto, que las «necesidades» estimadas en este período específico constituyen la situación de pobreza. Por tal motivo, este artículo se ubica en la perspectiva de la definición proporcionada por el historiador Michel Mollat sobre la realidad esquiva que es la pobreza:

Situación sufrida o voluntaria, permanente o temporal, de debilidad, de dependencia y de humildad, caracterizada por la privación de medios, cambiantes según las épocas y las sociedades, de la potencia y de la consideración social: dinero, saber, influencia, ciencia o calificación técnica, honorabilidad del nacimiento, vigor físico, capacidad intelectual, libertad y dignidad personales (MOLLAT 1974: 12).

No es tanto la condición real del pobre lo que cuenta, como lo que en un momento dado será considerado como su sufrimiento. En esa línea, Phillippe Sassier afirma que «[...] la mirada política percibe al pobre en función de las preocupaciones mayores de su tiempo. Es menos el hombre de sus propias necesidades que aquel de las necesidades de la comunidad, amplificadas y dramatizadas» (1990: 379).

Los resultados electorales e índices de pobreza son calculados sobre una base territorial. Este análisis del voto de los pobres se fundamenta, por lo tanto, sobre el crecimiento de los mapas de pobreza y de los mapas electorales. Este análisis se limita a las elecciones presidenciales, las cuales permiten una comparación en el ámbito nacional en la medida en que polarizan los votos sobre las mismas variables. Esto no sucede con las elecciones regionales, municipales y legislativas que son difícilmente comparables en el Perú, ya que las identi-

dades partidarias a menudo son fluctuantes y menos determinantes que las individualidades locales. La elección de 1978 para la Asamblea Constituyente se integra al análisis, dado que ella inicia el proceso de retorno a la democracia y el sufragio universal en el Perú.

Los archivos electorales están disponibles para el conjunto de elecciones presidenciales a escala de provincias, en el caso del Perú; y a escala de distritos, en el caso de Lima, que concentra un tercio del electorado peruano. El Banco Central de Reserva del Perú ha establecido mapas de pobreza a escala provincial a partir de los datos de los censos de 1972 y 1981 y el Fondo Nacional de Compensación y de Desarrollo Social (FONCODES) a partir de los datos del censo de 1993. Para la ciudad de Lima, este artículo se basa en los mapas de pobreza elaborados por Carlos Amat y León a partir del censo de 1972, de José María García a partir del censo de 1981 y el FONCODES en 1993.

Para analizar las correlaciones entre voto y pobreza, se utilizan los métodos de análisis estadísticos bivariados y multivariados. La cartografía exploratoria permite considerar de forma simultánea dos variables cuantitativas (resultados electorales e índice de pobreza) sobre un mismo conjunto de unidades geográficas (las provincias peruanas o los distritos de Lima). De esta manera, podemos considerar las correlaciones geográficas entre los valores tomados por las dos variables y formular hipótesis sobre la naturaleza de la relación establecida entre voto y pobreza. Estas relaciones son presentadas gráficamente por diagramas cartesianos. La nube de puntos que aparece sobre los gráficos representa las unidades geográficas, es decir, las provincias peruanas o los distritos de Lima. La relación estadística existente entre voto y pobreza en el seno de estas unidades geográficas está explicada por una tasa de varianza que se expresa en una curva de regresión. La varianza es una medida de dispersión. El objetivo consiste en saber qué parte de la dispersión de votos (la variable y) puede ser explicada por el índice de pobreza (la variable x). Cuando la tasa de varianza es 0, no hay correlación entre voto y pobreza. Cuanto más se acerca a 1, la correlación es más fuerte, sea positiva o negativa.

Este artículo también propone una visión diacrónica a través de los mapas que resultan de los análisis multivariados. El principio es el siguiente: a partir de los resultados sobre el conjunto de las elecciones, se desprenden diferentes clases que contienen las provincias que presentan un perfil similar sobre el período.

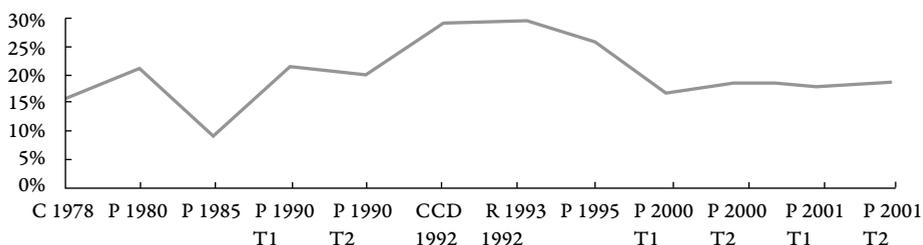
Los perfiles promedio de las clases están representados en el mapa mediante diagramas de barras. Cada barra explica la distancia en promedio para cada una de las elecciones, el valor es más fuerte que el promedio si la barra está orientada hacia la derecha y más débil si la barra está orientada hacia la izquierda.

2. POBREZA Y COMPORTAMIENTO ELECTORAL: 1978-2001

El voto es obligatorio en el Perú, pero el ausentismo alcanzó entre el 9% y el 30% de la población electoral durante las elecciones presidenciales, las constituyentes y las del referéndum que tuvieron lugar entre 1978 y 2001. El fenómeno fue más contundente durante las elecciones constituyentes de 1992, el referéndum de 1993 y las elecciones presidenciales de 1995. En el transcurso de estos procesos la población sancionó los obstáculos a la democracia mediante el ausentismo.

GRÁFICO 1

Ausentismo en elecciones presidenciales, constituyentes y referéndum en el Perú, 1978-2001



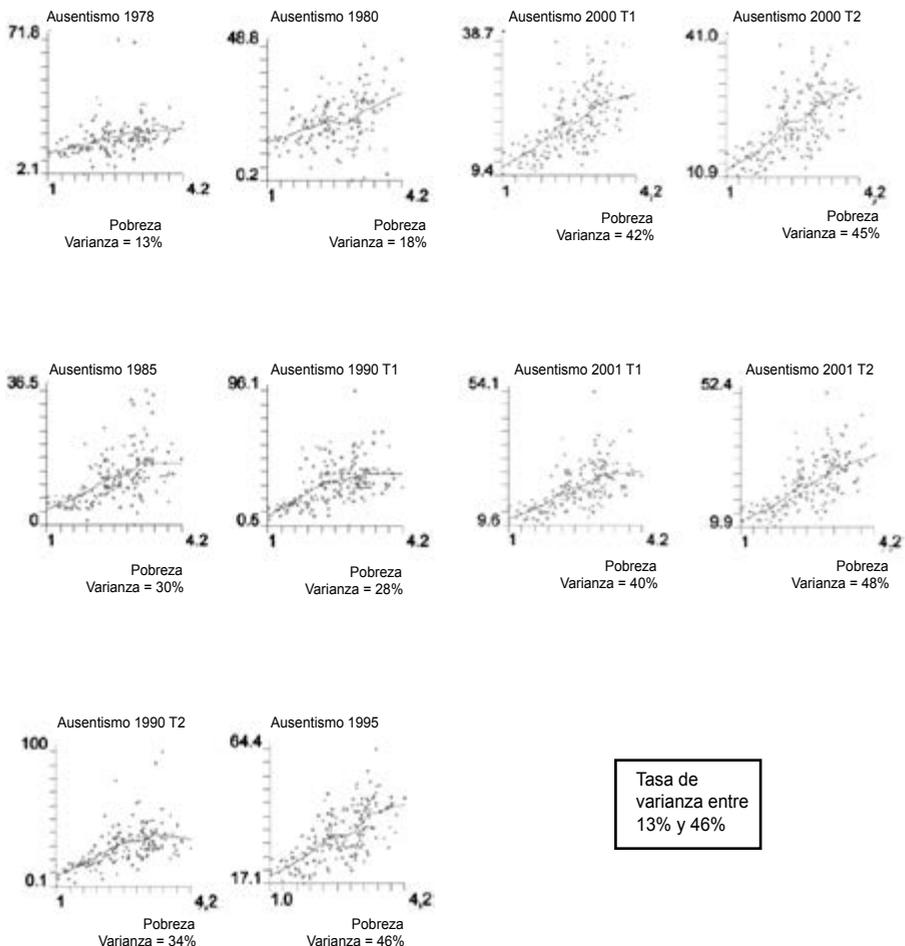
Fuente: JNE y ONPE.

El crecimiento de los índices de pobreza y de las tasas de ausentismo de las provincias peruanas muestra que cuanto más pobres son las provincias, más fuerte es el ausentismo en ellas. Este fenómeno tiende a amplificarse claramente desde la transición democrática. Las tasas de varianza explicada, de

13% y 18% para las elecciones de 1978 y 1980, giran alrededor del 30% para las elecciones de 1985 y 1990, luego superan el 40% para el conjunto de las elecciones de 1995 a 2001.

GRÁFICO 2

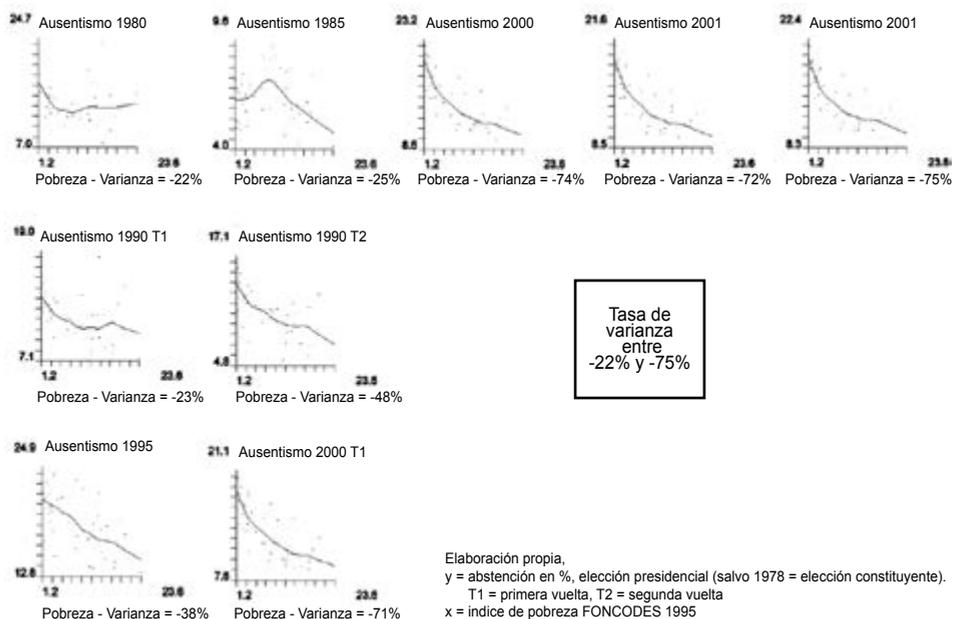
Ausentismo de las provincias peruanas en las elecciones presidenciales en función de su nivel de pobreza



Elaboración propia, y = abstención en %, elección presidencial (salvo 1978 = elección constituyente), T1 = primera vuelta, T2 segunda vuelta
 x = índice de pobreza FONCODES 1995

En Lima, el fenómeno es estrictamente inverso: cuanto más pobres son los distritos de la capital, más acuden a votar. Esta relación se acentúa también con el tiempo. Pasamos de la tasa de varianza explicada³ superando el 20% en 1980, 1985 y en primera vuelta de 1990 a tasas de 49% y 38% respectivamente para la segunda vuelta de 1990 y las elecciones de 1995, luego a tasas que superan el 70% en las elecciones presidenciales de 2000 y 2001.

GRÁFICO 3
Ausentismo de los distritos de Lima en las elecciones presidenciales en función de su nivel de pobreza



El análisis del informe del ausentismo y la pobreza entre 1978 y 2001 ofrece entonces conclusiones muy claras, pero estrictamente inversas entre el Perú en su conjunto y la provincia de Lima. Así, hay que considerar la hipótesis según la cual, más aún que en el estado de pobreza, el ausentismo está relacionado

³ Las correlaciones entre índices de pobreza y ausentismo son negativas, inversas con respecto a las del total del territorio peruano.

con la ruralidad o incluso con el analfabetismo (dos variables fuertemente correlacionadas). El aislamiento y la incapacidad para leer o escribir pueden ser particularmente perjudiciales al momento de ejercer el voto. De hecho, cuanto más analfabeta o rural es una provincia, más fuerte es su tasa de ausentismo. Sin embargo, las tasas de varianza explicada entre la proporción de población rural⁴ o analfabeta⁵ y el ausentismo son inferiores a las que miden la correlación entre pobreza y ausentismo. El índice agregado de pobreza, que refleja las múltiples facetas de esta situación, explica por lo tanto, con mayor claridad el ausentismo que el índice simple de ruralidad o de analfabetismo por sí solos.

Por consiguiente, el ausentismo peruano está muy relacionado con la tasa de pobreza de los territorios. El problema del transporte para ir a votar desde los distritos más aislados, con frecuencia los más rurales y los más pobres, es en este sentido determinante. En el caso de Lima, dos hipótesis pueden ser formuladas para explicar que los distritos ricos muestran de manera recurrente las tasas de ausentismo más fuertes.

En primer lugar las poblaciones más acomodadas no temen pagar la multa aplicada a los electores que no han votado. Esta suma solo es disuasiva para los más pobres. Además, y fundamentalmente, las poblaciones pobres urbanas están mejor informadas y más implicadas en los asuntos públicos, lo que se traduce por lo general en el compromiso político de las instancias dirigentes en sus organizaciones locales. Cuanto más instruidas y cooptadas están por los líderes sindicales o locales, se encuentran más interesadas en el debate público y más aptas para comprender lo que está en juego con su participación a fin de manifestar sus reivindicaciones. En segundo lugar, cuanto más pobre son las provincias peruanas y los distritos limeños, más votan en blanco⁶ y nulo.⁷ Contrariamente a lo que se observa para el ausentismo, este fenómeno no aumenta significativamente durante el período. La correlación entre las tasas de

⁴ Oscilan entre 11% al inicio del período y 37% en 2001, contra 13% y 46% para las tasas de ausentismo y pobreza en el mismo lapso de tiempo.

⁵ Van de 6% al inicio del período a 31% en la segunda vuelta de 2000 y 2001, contra 13% y 46% para las tasas de ausentismo y pobreza en el mismo período.

⁶ Tasa de varianza explicada del voto en blanco con relación a la pobreza comprendida para las provincias entre 25 y 73% según la elección considerada, para el conjunto de las elecciones presidenciales.

⁷ Las tasas de varianza explicada son significativas: entre 7% y 50% según las elecciones para las provincias.

analfabetismo y porcentaje de votos en blanco⁸ y nulos⁹ es igualmente positiva para el conjunto de las elecciones presidenciales.

3. POBREZA Y APOYO PARTIDARIO: 1978-1990

En los años 80, la escena política peruana se articuló alrededor de los partidos políticos de «izquierda» y de «derecha». Según una sociología electoral bastante clásica, el electorado favorecido, mayoritariamente localizado en las provincias costeras y los «barrios bonitos», tiene más tendencia a votar por la derecha; mientras que los electores desfavorecidos, principalmente, de las provincias andinas y de los barrios urbano-populares se vuelven hacia la izquierda.

3.1. APOYO A LA DERECHA PERUANA

El voto en favor de los partidos políticos de derecha¹⁰ en las elecciones presidenciales desde 1978 ha sido claramente el voto de los sectores favorecidos, tanto del conjunto de provincias peruanas como en los distritos de Lima. Esta tendencia es verdadera para todo el período analizado. Se pueden mencionar las siguientes características:

- Es extremadamente fuerte en Lima, en la medida en que los distritos de la capital son socialmente más homogéneos que las provincias peruanas.
- Es exacerbada en 1985, con el movimiento *Coordinadora Democrática* (CODE), aún más propio a los sectores favorecidos que lo que era el *Partido Popular Cristiano* (PPC). En Lima la tendencia es casi equivalente.
- Es menor en las elecciones de 1990. El *Fredemo* incluye Acción Popular (AP), cuyo electorado es menos favorecido, y el Movimiento Libertad.
- Unidad Nacional (UN) se impuso en las elecciones de 2001 de manera equivalente en todo el territorio peruano, ello permitió consolidar las bases electorales de la derecha peruana en las provincias rurales.
- La derecha peruana es urbana.¹¹

⁸ Tasa de varianza explicada que oscila entre 21% (para las elecciones constituyentes de 1978) y 72% (en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2000).

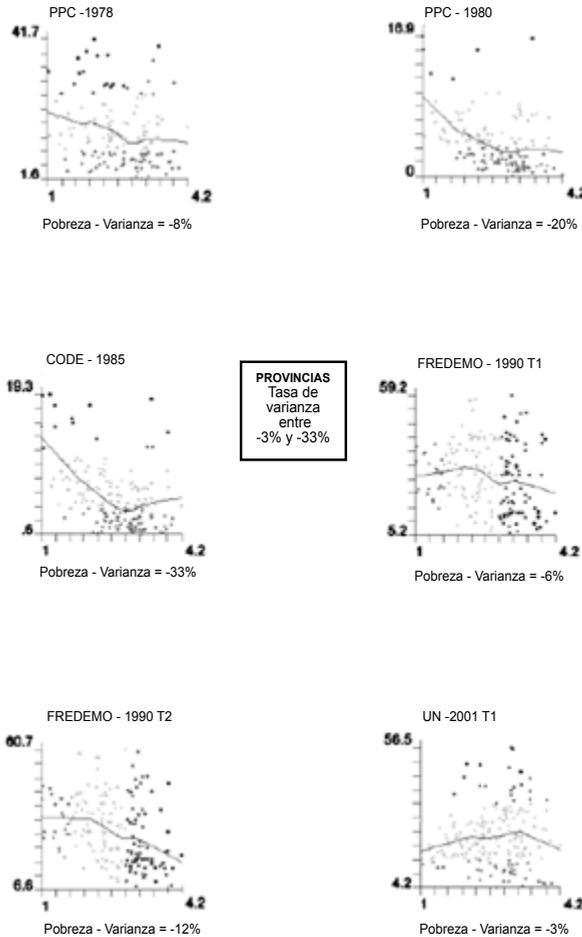
⁹ Tasa de varianza explicada entre 13% y 70% según las elecciones.

¹⁰ La «derecha peruana» se entiende aquí como el PPC para las elecciones constituyentes de 1978 y presidenciales de 1980, CODE para las presidenciales de 1985, Fredemo para las presidenciales de 1990 y UN para las presidenciales de 2001.

¹¹ Las correlaciones entre el voto por los partidos políticos de derecha y la tasa de urbanización, limitados en 1978,

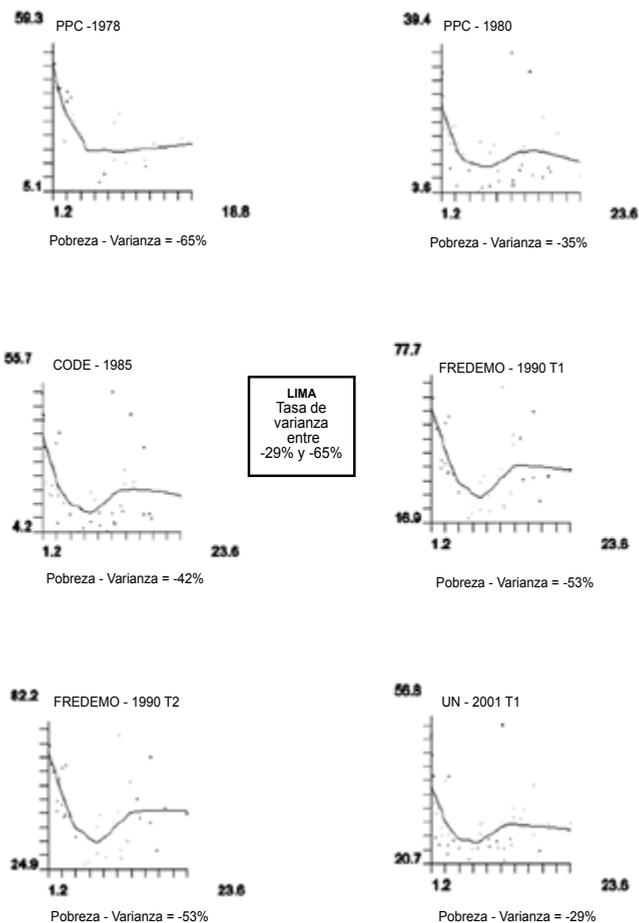
GRÁFICO 4

Voto de «derecha» de las provincias peruanas y distritos de Lima en las elecciones presidenciales, según su nivel de pobreza



Elaboración propia, y = abstención en %, elección presidencial (salvo 1978 = elección constituyente).
T1 = primera vuelta, T2 = segunda vuelta
x = índice de pobreza FONCODES 1995

son fuertes en 1980 y 1985 con el PPC y CODE. Igualmente, el Fredemo, tiene tendencia a tener más apoyo en las provincias urbanas. Obtiene resultados superiores en Lima, con respecto del resto del Perú. El resultado nacional es de 32.6% contra 39.5% en Lima durante la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1990 y de 37.5% contra 46.7% en Lima en la segunda vuelta.

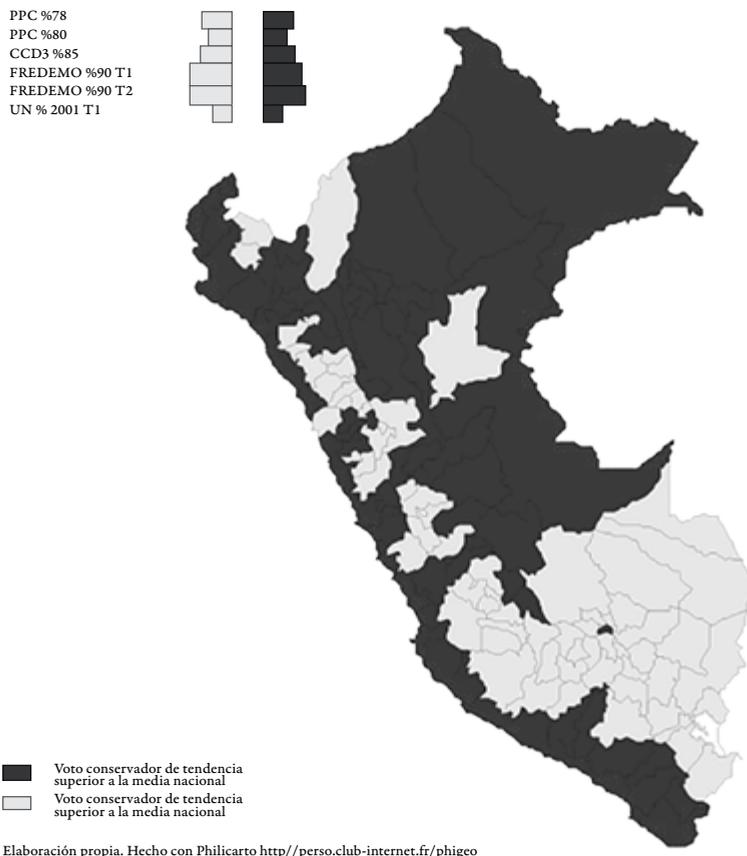


Elaboración propia, y = abstención en %, elección presidencial (salvo 1978 = elección constituyente).
T1 = primera vuelta, T2 = segunda vuelta
x = índice de pobreza FONCODES 1995

En todo el período, la derecha conservadora está extremadamente representada en la costa y en la selva y sub representada en la sierra (véase el mapa 1), obteniendo bajos puntajes particularmente en el sur del país, tanto de la sierra como de la selva. El hecho de que la alianza Unidad Nacional tenga tendencia a igualar la representación geográfica de la derecha conservadora en todo el territorio es una evolución determinante para el paisaje político peruano contemporáneo.

MAPA 1

La derecha durante las elecciones presidenciales (provincias, 1978-2001)



3.2. APOYO A LA IZQUIERDA PERUANA

Los partidos políticos de izquierda¹² no tienen un electorado cuyas características socio-económicas sean tan específicas como las de la derecha. En 1978, 1980 y 1985, principalmente, no se puede desprender la correlación marcada entre el

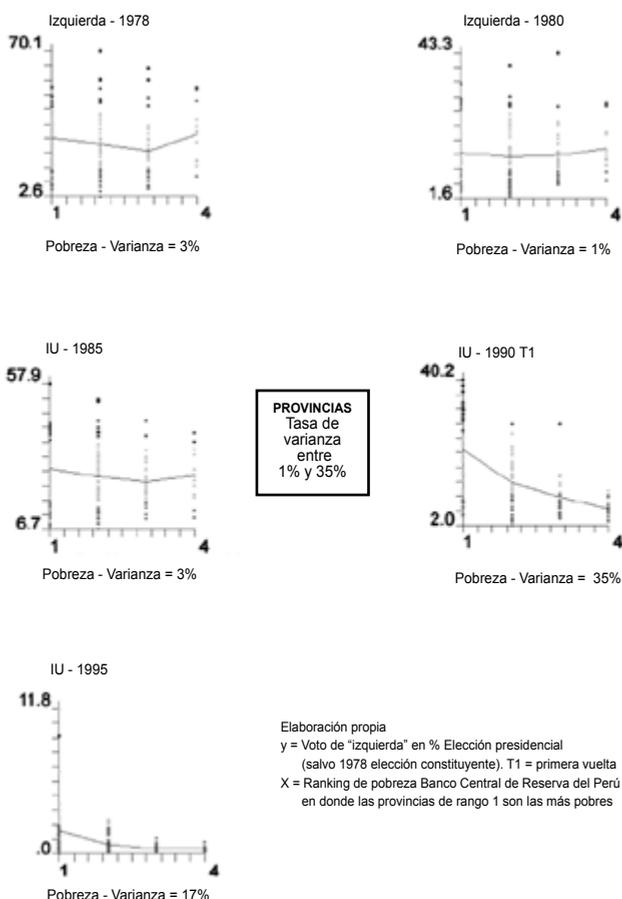
¹² La «izquierda» reúne las agrupaciones siguientes :

- Elecciones constituyentes de 1978 = Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP) + Unidad Democrático Popular (UDP) + Partido Socialista Revolucionario (PSR) + PCP (Partido Comunista Peruano);
- Elecciones presidenciales de 1980 = Frente de Campesinos, Estudiantes y Trabajadores Peruanos (FOCEP) + Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT) + Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR) + Unidad de Izquierda (UI) + Unidad Democrático-Popular (UDP);
- Elecciones presidenciales de 1985, 1990 y 1995 = Izquierda Unida (IU).

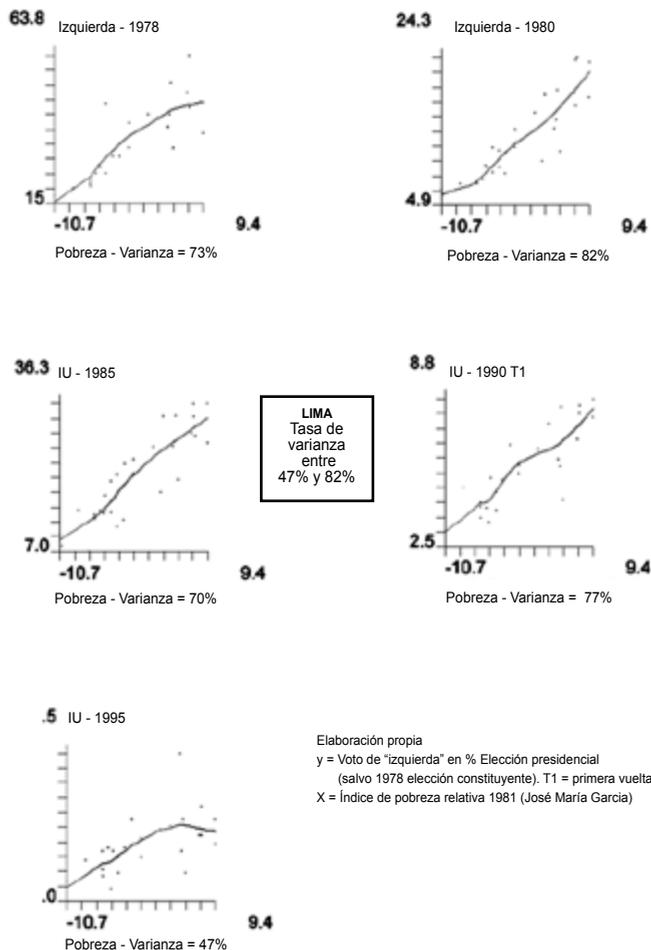
nivel de pobreza de las provincias peruanas y su voto a favor de los partidos políticos de la izquierda. En 1990, presentaron una cantidad de votos en extremo reducida; y en 1995, las provincias pobres tendieron principalmente a votar más por la izquierda.¹³ Por el contrario, en Lima, el elector de izquierda se encuentra en los barrios menos favorecidos económicamente.

GRÁFICO 5

Voto de «izquierda» de las provincias peruanas y distritos de Lima en las elecciones presidenciales, según su nivel de pobreza



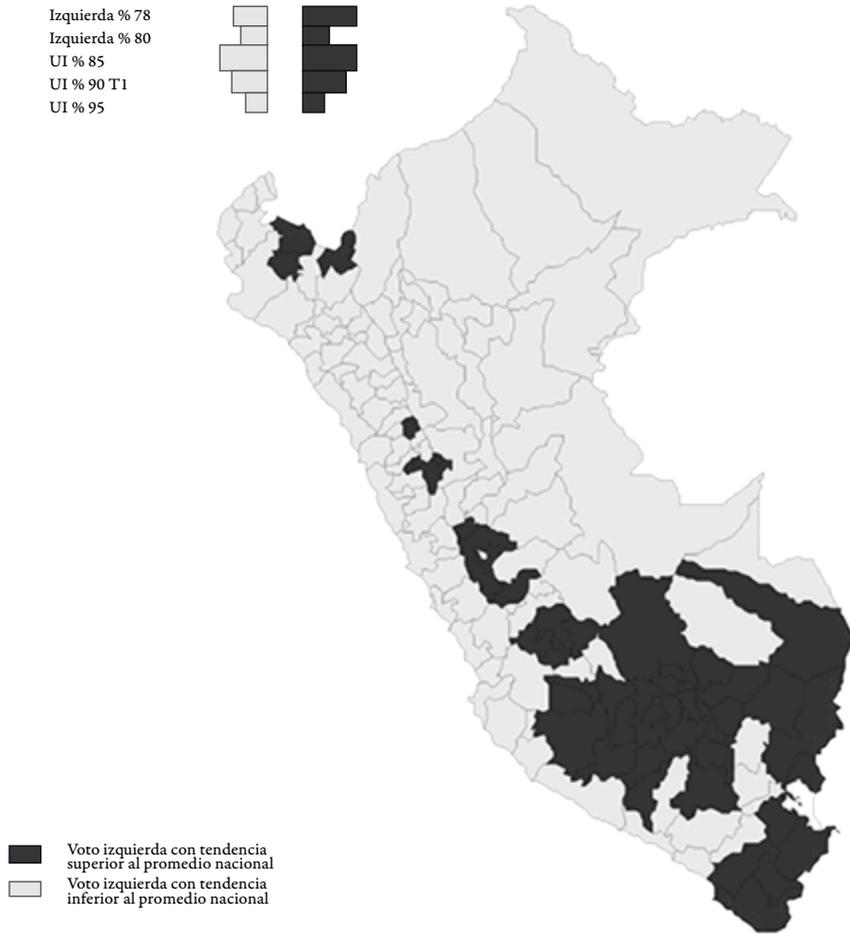
¹³ IU es, en 1990 y 1995, un partido preferido por las provincias pobres. Paralelamente, la tasa de urbanización no presenta correlación con el voto de izquierda, sino hasta las elecciones presidenciales de 1990. Por el contrario, en 1990, y con un voto casi nulo en 1995, observamos que las provincias urbanas votan menos por la izquierda que las provincias rurales. Esto confirma nuestra observación precedente según la cual en 1990 y 1995 las provincias pobres (por tanto, en gran parte rurales) votan más por la izquierda.



Por lo tanto, geográficamente la costa —pero también la selva— vota menos por la izquierda que el promedio peruano (véase el mapa 2). La izquierda tiene verdaderos bastiones electorales en la sierra y en particular en el sur del país. El Partido Aprista Peruano (PAP) los tiene en el norte y la izquierda, en el sur. Ellos presentan provincias e incluso regiones enteras.

MAPA 2

La izquierda durante las elecciones presidenciales (provincias, 1978-1995)



3.3. APOYO AL PARTIDO APRISTA PERUANO

El PAP es el partido que ha tenido apoyo más frecuente en el período. Después de su victoria presidencial en 1985, y a pesar de un balance calamitoso, el PAP totalizó más de un quinto de los votos en las elecciones municipales de 1989 y el 13% en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1990. Sin embargo, durante las elecciones presidenciales de 1995 y de 2000, el partido casi desapareció de la escena electoral peruana. Las elecciones de 2001 presenciaron el gran regreso del APRA que se impuso como la primera fuerza de oposición en el Perú y terminó por ganar las elecciones en 2006.

El APRA agrupa electores de todas las clases sociales. Sin embargo, las provincias pobres tienen una ligera tendencia a votar menos a favor del APRA, mientras que los distritos pobres de Lima son mucho más «apristas» que los distritos favorecidos. Esta tendencia, poco pronunciada entre 1978 y 2000, es muy marcada en las elecciones presidenciales de 2001 debido a la estructura socio-económica del electorado de Alejandro Toledo en las zonas rurales por una parte (indios/indígenas pobres)¹⁴ y en Lima por otra parte (clases acomodadas).

La correlación entre el voto a favor del APRA y el nivel de pobreza de las provincias peruanas es por lo tanto poco significativa entre 1980 y 2000, aunque se desprende una débil inclinación cuando el nivel de vida baja.¹⁵ Por el contrario, la relación es muy significativa durante la elección presidencial de 2001:¹⁶ las provincias pobres, donde la población indígena es mayoritaria, tienen una tendencia clara hacia un menor voto a favor del APRA ya que prefieren, masivamente, la candidatura de Alejandro Toledo.¹⁷

En Lima, el fenómeno es inverso con relación al resto del país. Los sectores pobres votan más por el APRA, principalmente en las elecciones de 1978,

¹⁴ La categoría «india»/«indígena» se entiende en este artículo tal como la define el Instituto Cuánto, es decir, como los individuos cuya lengua materna es el quechua, el aimara, el shipibo o cualquier otra lengua propia de los indios de América.

¹⁵ Tasa de varianza explicada de 3% a 5% sobre el conjunto de elecciones entre 1980 y 1995, 1% en la primera vuelta de las elecciones de 2000.

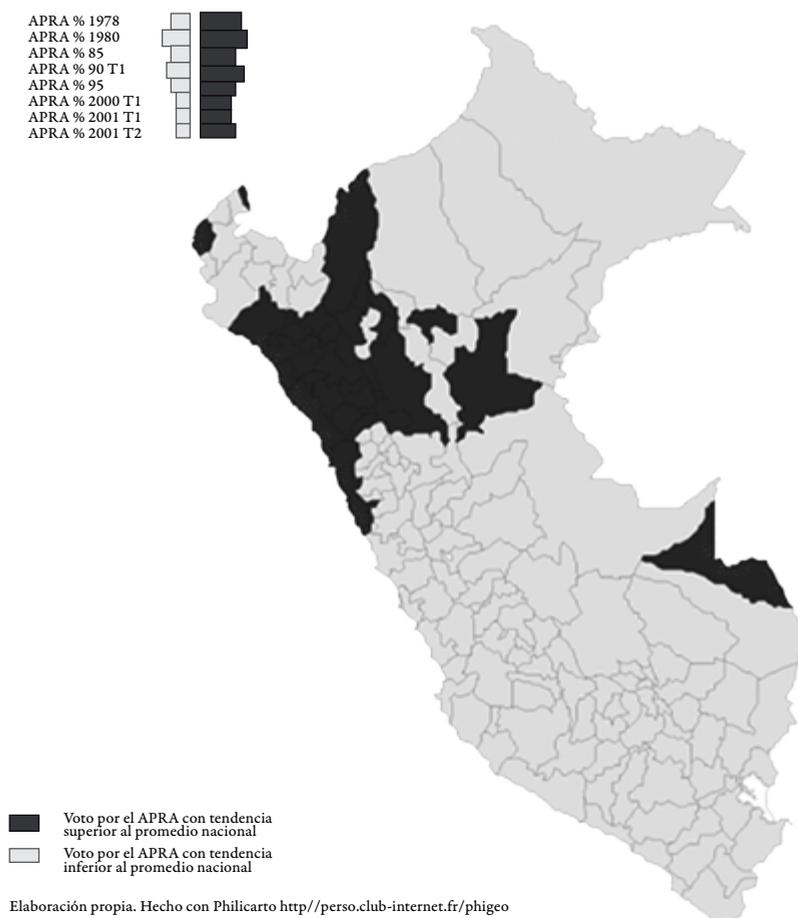
¹⁶ Con tasas de varianza explicada de 24% para la primera vuelta y 25% para la segunda vuelta.

¹⁷ Esta comprobación no se puede desvincular de la tasa de urbanización de las provincias. La correlación entre el voto del APRA y la tasa de urbanización no es significativa sino hasta el 2001. Durante estas elecciones, por el contrario, las provincias rurales votan fuertemente a favor de Toledo mientras que las provincias urbanas votan a favor del APRA.

1985, 1990 y en las elecciones presidenciales de 2001.¹⁸ La población pobre de Lima, cuyas diferencias étnicas se disuelven poco a poco en la amalgama urbana, presta menos valor al origen indígena de Toledo. Por lo tanto, el APRA encontró de modo indefectible entre 1978 y 2001 un apoyo electoral particularmente marcado en el corazón de los distritos desfavorecidos de Lima.

MAPA 3

EL APRA DURANTE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES (PROVINCIAS, 1978-2001)



¹⁸ Tasa de varianza explicada de 30% en 1978; de 20% y 23% en 1985 y 1990; y de 13% y 16%, respectivamente, en las dos vueltas en las elecciones presidenciales de 2001.

El norte del Perú¹⁹ es el verdadero bastión del PAP, tal como lo muestra el mapa 3. El PAP obtiene constantemente puntos superiores al promedio nacional en estos territorios. El «norte aprista» apoya el partido en sus períodos de suerte como en sus períodos sombríos.²⁰

El APRA es por tanto el partido que ha tenido apoyo con mayor regularidad a lo largo del período, a pesar de haber atravesado el desierto entre 1995 y 2001. El gran partido histórico lleva las riendas del país en la segunda mitad de la década de 1980, vuelve a ser la primera fuerza de oposición en 2001 y consigue nuevamente la victoria en el año 2006. En las provincias peruanas, ya no es el gran movimiento que unificaba a las clases trabajadoras como lo fue antes de la transición democrática,²¹ pero obtiene indefectiblemente sus mejores votaciones en el norte. Por el contrario, en Lima, los distritos pobres votan mucho más por el APRA que los distritos favorecidos y esto principalmente durante las elecciones presidenciales de 2001, cuando las provincias andinas pobres apoyan de forma masiva a Alejandro Toledo.

3.4 CRISIS DE LOS PARTIDOS: EL GIRO DE LOS AÑOS 1990

Los partidos políticos pequeños y las agrupaciones independientes son insignificantes durante la década de 1980 principalmente durante las elecciones presidenciales. El siguiente gráfico resume los votos obtenidos por ellos:

Sin embargo, a partir de 1989, las agrupaciones independientes se encuentran en la parte delantera de la escena política peruana y eclipsan a los partidos llamados «tradicionales», que se encuentran marginados ya para la década de 1990.

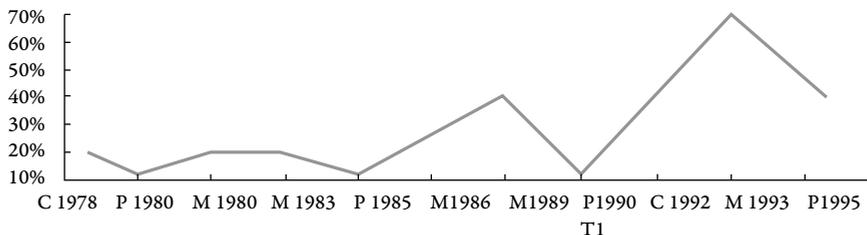
¹⁹ Principalmente, los departamentos (actuales regiones) de Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, San Martín y La Libertad.

²⁰ Véase François Bourricaud, *Ideología y desarrollo*. El caso del Partido Aprista Peruano, Jornadas, El Colegio de México, México, 1966.

²¹ Ibid.

GRÁFICO 6

Votación nacional de los partidos o agrupaciones independientes* (1978-1995)

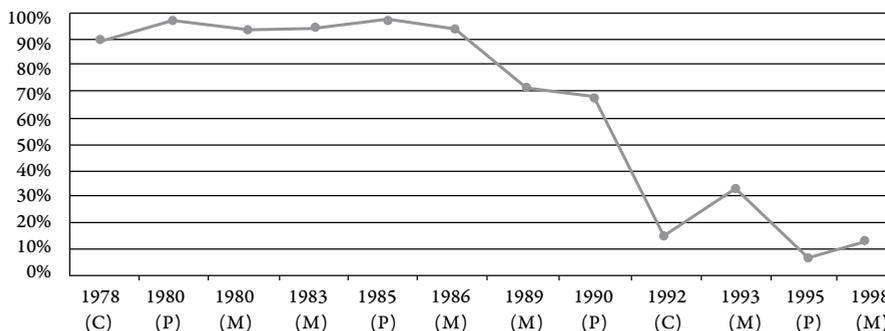


C = Elecciones constituyentes, P = Elecciones Presidenciales, M = Elecciones municipales, T1 y T2 = primera y segunda vuelta.

* partidos o agrupaciones independientes, es decir distintos a AP, PPC, FREDEMO, APRA y movimientos de izquierda (FOCEP, UDP, PCP, PSR, PRT, UI, IU, ASI, IS, MDI)

GRÁFICO 7

Perú: voto a favor de partidos «tradicionales», 1978-1998



Fuente: Tanaka 1999.

El descrédito que golpea a los partidos políticos tradicionales está fuertemente ligado a su poca eficiencia para proponer propuestas de solución a los problemas económicos y sociales del país. Sin embargo, la situación del Perú al salir de la transición democrática no es un caso particular en la región. Así, Bolivia, Argentina y Brasil afrontaron dificultades similares pero no tuvieron las mismas consecuencias políticas.

Con la transición democrática, las clases económicamente menos favorecidas encuentran una vía de acceso en la arena política. La elección presidencial reviste una importancia específica en un país donde el peso del ejecutivo es preponderante. El electorado pobre ve allí desde entonces un medio de expresión privilegiado de sus esperanzas y reivindicaciones. Se apoya en un sistema de partidos que se ha ido estructurando desde la independencia del país, pero cuyos fundamentos institucionales e ideológicos no son aún muy sólidos.

Así se esbozó el paisaje político en la década de 1980, pero aún sus contornos permanecen imprecisos y sus formas cambiantes. Las grandes tendencias ideológicas encuentran un terreno de expresión en el espectro partidario, a pesar de las fallas del sistema. Pero, finalmente, la ineptitud de los partidos tradicionales para resolver las dificultades económicas y sociales del país los desacredita, sobre todo a los ojos de aquellos que más las padecen.

Asimismo, las clases menos favorecidas que apoyaron durante toda la década post-transición democrática a las agrupaciones políticas que parecieron responder directamente a sus expectativas, se volvieron hacia nuevos horizontes en 1990. La conciencia política de los peruanos pobres se apoya en el sistema partidario de la década de 1980 para expresarse. El aprendizaje de sus derechos democráticos se realiza en un marco que, lejos de ser maduro, tiene el mérito de existir. Da lugar, a partir de 1990, a la relación directa y emocional del presidente con el pueblo.

Mucho más allá del caso peruano y de la década de 1990, es alrededor de esta relación que se articulan las elecciones de doce de los dieciocho presidentes latinoamericanos de noviembre 2005 a diciembre 2006 (Bolivia, Chile, Costa Rica, Haití, Perú, Colombia, México, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela).²² Las divisiones sociales ofrecen claves de análisis mucho más per

22 Elecciones presidenciales 2005-2006 en América Latina:

Honduras: 27 de noviembre de 2005. Manuel Zelaya (Partido Liberal) es elegido presidente.

Bolivia: el 18 de diciembre de 2005. Evo Morales del MAS (Movimiento hacia el socialismo) es elegido presidente.

Chile: el 15 de enero 2006. Michelle Bachelet del PSC (Partido Socialista de Chile) es elegida presidenta.

Costa Rica: el 5 de febrero de 2006. Los resultados oficiales publicados el 22 de febrero declaran vencedor a Oscar Arias, ex presidente (1986-1990) y Premio Nobel de la Paz.

Haití: después de elecciones agitadas, René Préval finalmente es proclamado presidente el 16 de febrero de 2006.

Perú: 9 de abril de 2006. Alan García, ex presidente (1985-1990) es elegido presidente.

Colombia: 28 de mayo de 2006. Álvaro Uribe, disidente del Partido Liberal, es elegido en primera vuelta por su firmeza con la guerrilla.

México: 2 de julio de 2006. Victoria impugnada de Felipe Calderón (Partido de acción nacional, derecha).

tinentes que la división izquierda-derecha: el famoso «giro a la izquierda»²³ de América Latina y la perspectiva de un eje anti-americano Castro-Lula-Kirchner-Morales-Chávez no puede esconder la diversidad de las realidades. Más que un programa «de izquierda», es la relación del presidente con el pueblo que constituye el rasgo común de estos nuevos regímenes. El voto fujimorista, a partir de los años noventa, cuestionaba seriamente las distinciones izquierda/derecha y sería muy arduo calificarlo en estos términos.

4. POBREZA Y APOYO PARTIDARIOS: 1990-2001

4.1. APOYO A CAMBIO 90 NUEVA MAYORÍA Y PERÚ 2000

El voto fujimorista es un voto poco estabilizado. El perfil socio-económico de las provincias peruanas que apoyan a Alberto Fujimori es muy variable según las elecciones y los candidatos que se encuentran frente a él: las provincias pobres votan menos a favor de Alberto Fujimori que las provincias favorecidas en primera vuelta de la elección presidencial de 1990. Por el contrario, tales presentan un voto fujimorista superior al promedio nacional en la segunda vuelta cuando la única alternativa posible era Mario Vargas Llosa. En 1995, la correlación entre el índice de pobreza y voto a favor de Alberto Fujimori es ligeramente positivo. Por el contrario, la tendencia es inversa en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2000, aunque, frente a Alberto Fujimori y a pesar del déficit democrático de la elección, Alejandro Toledo se impone como el candidato de las provincias pobres de fuerte identidad indígena.

En Lima, encontramos nuevamente esta inestabilidad del voto fujimorista, con las características distintas del resto del país. En las elecciones de 1990, Alberto Fujimori es el favorito de los distritos que albergan las clases medias y también es el candidato de los distritos pobres en 1995 y 2000.²⁴

Brasil: luego de la segunda vuelta, el 29 de octubre de 2006, Luiz Inacio Lula (presidente saliente) es reelegido con 61% de los sufragios contra el social-demócrata Geraldo Alckmin.

Ecuador: 26 de noviembre de 2006. Rafael Correa gana la elección presidencial.

Nicaragua: 5 de noviembre de 2006. Daniel Ortega obtiene la victoria en primera vuelta con menos del 40% de los votos.

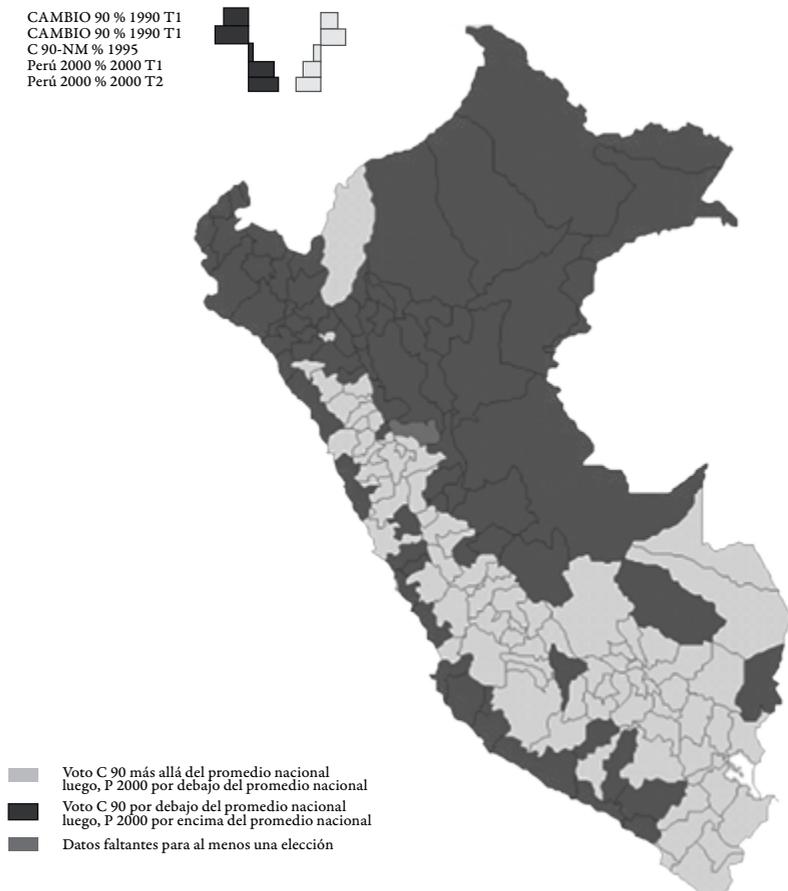
Venezuela: 3 de diciembre de 2006. Hugo Chávez es elegido presidente.

²³ De hecho, numerosos presidentes recientemente elegidos o reelegidos se declaran «de izquierda».

²⁴ Tasa de varianza explicada muy significativa de 54% en 1995 y 74% en la primera vuelta de las elecciones de 2000.

MAPA 4

El fujimorismo durante las elecciones presidenciales (provincias, 1990-2001)



El voto fujimorista no está relacionado de manera significativa con la tasa de urbanización. Por el contrario, la geografía electoral del voto fujimorista (véase mapa 4) pone en evidencia un fenómeno notorio. Mientras que, de manera esquemática, la costa y la selva presentan un voto fujimorista menor que la sierra en las elecciones presidenciales de 1990, la tendencia se invierte a partir de las elecciones de 1995. Finalmente, las provincias de la costa y la selva votan, en larga medida, más a favor de Perú 2000 que las provincias andinas durante las elecciones presidenciales del año 2000. La geografía electoral del voto fuji-

morista, al igual que su caracterización socio-económica, es inestable. Al inicio fue andina, luego se volvió más costero y amazónico cuando Alejandro Toledo entró en escena. Los cimientos electorales de Alberto Fujimori son movedizos, del agrado principalmente —pero no de manera exclusiva— de los adversarios que él afronta.

4.2. APOYO A PERÚ POSIBLE

Las provincias pobres, de fuerte composición indígena, votan más a favor de Alejandro Toledo, viendo en él al candidato que mejor representa la población indígena desfavorecida de la cual proviene.²⁵ Por el contrario, son los distritos favorecidos los que votaron más por Perú Posible (PP)²⁶ en Lima. El programa económico de Alejandro Toledo supo convencer a la población limeña acomodada, cuyo voto fue de sanción contra las acusaciones de corrupción del gobierno fujimorista. Paralelamente, si Toledo atrajo a las provincias rurales pobres, estas castigaron al gobierno de Alberto Fujimori, cuyo programa económico fue considerado como una traición y deploraron los resultados poco tangibles en términos de reducción de la pobreza.

El voto a favor de Alejandro Toledo tiene tendencia a ser superior en las provincias rurales, salvo para la primera vuelta de las elecciones de 2000. Sin embargo, el siguiente mapa muestra que en 2000 y en 2001, la sierra peruana (principalmente el sur y el centro andino)²⁷ y ciertas provincias amazónicas²⁸ apoyaron masivamente a que Alejandro Toledo llegue a la presidencia de la República.

Sin embargo, la correlación entre las tasas de urbanización y voto a favor de Toledo permanece moderada:²⁹ si las provincias andinas, rurales y pobres son los bastiones de Perú Posible, las grandes ciudades —y al interior de estas grandes ciudades, las clases sociales favorecidas— también apoyaron la candidatura presidencial de Alejandro Toledo en las elecciones de 2000 y 2001.

25 Con una excepción en la primera vuelta de las elecciones de 2000.

26 Principalmente durante la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2000.

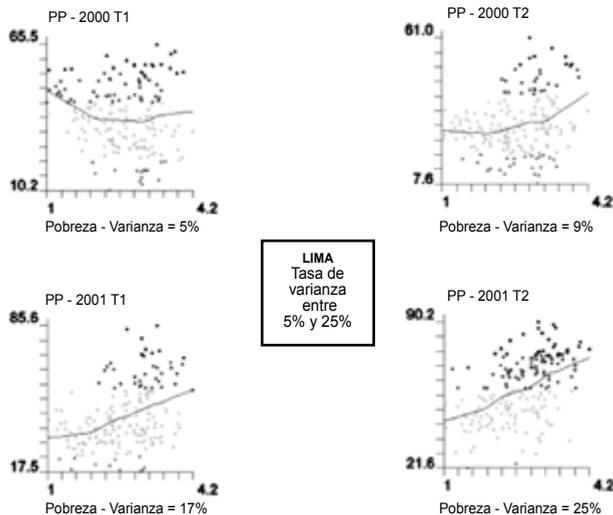
27 Los departamentos de Puno y Cusco en el sur, numerosas provincias de Huánuco y de Ancash en el centro.

28 Principalmente en el departamento de Loreto.

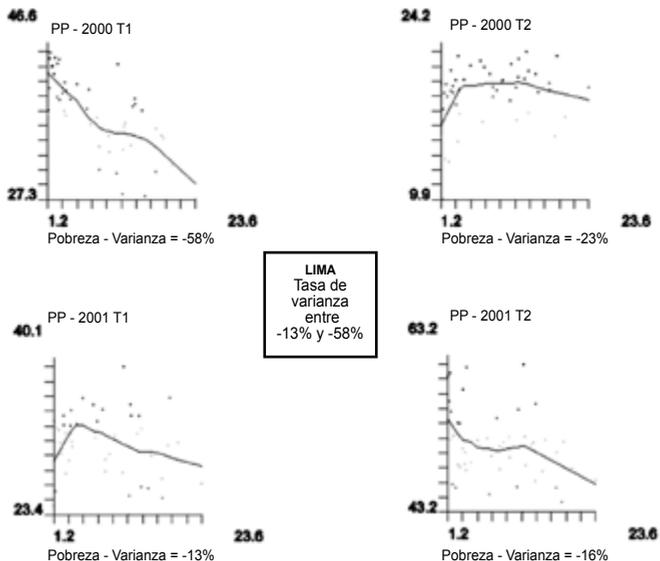
29 La tasa de varianza explicada más fuerte es de 15% en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2001.

GRÁFICO 8

Voto a favor de Toledo (PP) en las provincias peruanas y distritos de Lima en las elecciones presidenciales, según su nivel de pobreza



Elaboración propia
y = Voto a favor de Toledo (pp) en % Elección presidencial. T1 = primera vuelta. T2 = segunda vuelta
X = Índice de pobreza FONCODES 1995



Elaboración propia
y = Voto a favor de Toledo (pp) en % Elección presidencial. T1 = primera vuelta. T2 = segunda vuelta
X = Índice de pobreza FONCODES 1995

MAPA 5

Perú Posible durante las elecciones presidenciales (provincias, 2000-2001)

PP % 2000 T1
PP % 2000 T2
PP % 2000 T1
PP % 2000 T2



■ Voto por PP con tendencia superior al promedio nacional
□ Voto por PP con tendencia inferior al promedio nacional

Elaboración propia. Hecho con Philicarto <http://perso.club-internet.fr/phigeo>

4.3. LA RUPTURA DEL FUJIMORISMO PREFIGURA LOS COMPORTAMIENTOS DEL SIGLO XXI

La tabla 1 recapitula el perfil socio-económico del electorado de las principales fuerzas que comparten la escena política peruana entre 1978 y 2001, así como también su ubicación geográfica.

Una ruptura mayor tiene lugar en la década de 1990, que instala una nueva forma de relación del presidente con el pueblo. Es en ese momento que el voto de los distritos pobres de Lima y de las poblaciones pobres rurales comienza a oponerse. El régimen fujimorista se muestra «interclasista». Mezcla el conservadurismo y el progresismo, se complace en una cierta imprecisión ideológica y una idealización del pueblo. Ve el día en un contexto de crisis de instituciones y de los partidos políticos e insiste en el hecho que el pueblo es la principal víctima. Víctima de la pobreza sobre todo. Ello se convierte en un tema absolutamente central, tanto en el escenario nacional como internacional. La puesta en marcha de las políticas de ajuste estructural que pretenden solucionar los fundamentos económicos genera, en un primer momento al menos, una fuerte alza de la pobreza. Este fenómeno preocupa y los estudios proponen la focalización de los presupuestos sociales hacia los más pobres, insistiendo en los aspectos más cualitativos (como la participación) o denunciando específicamente que las desigualdades se multiplican.

Así, después de una fuerte expansión, al inicio de la era Fujimori, la tasa de pobreza disminuyó a partir de 1994, seguida de los innegables efectos beneficiosos de políticas económicas realizadas a mediano plazo. Sin embargo, esta calma duró poco y el Perú no se escapó de las crisis financieras en 1997, lo que conllevó a un recrudecimiento de la pobreza. Frente a estos cambios de coyuntura, el gasto social no logró jugar el rol contra cíclico que se esperaba de él: el gasto se redujo fuertemente durante el «Fuji-shock» y aumentó nuevamente —sin alcanzar sus niveles en los años 1980— al momento en que la coyuntura mejoró en 1994. Más sintomáticamente, este gasto es muy centralizado, focalizado y estructurado de modo tal que Fujimori lo utilizó de manera discreta, para mejorar su imagen y atraer los favores de los electores pobres. Ello fue posible por el desvío de las instituciones. Desde los años ochenta y durante la década de 1990, la legislación evolucionó favoreciendo la llegada de independientes en perjuicio de ideologías traídas por estructuras partidarias demostradas.

TABLA I
Características del electorado de las principales fuerzas políticas (1978-2001)

Fuerza política	Perfil socioeconómico del electorado (conjunto provincias peruanas)	Perfil socioeconómico del electorado (Lima)	Fuerza rural /urbana	Ubicación geográfica	Observaciones
AP	Todos los niveles socioeconómicos	Tendencia favorable de la clase media y la clase pobre	Fuerza de soporte equilibrado en todo el territorio peruano	Fuerte en el noreste, principalmente amazónico	El perfil socioeconómico del electorado de AP es muy diferente del de FREDEMO, al interior del cual AP se presentó en las elecciones presidenciales de 1990.
APRA	Todos los niveles socioeconómicos. Ligera tendencia favorable de las provincias urbanas de nivel de vida más elevado, principalmente en 2001, frente a Alejandro Toledo	Tendencia favorable de las clases medias y pobres (inversa con relación al conjunto de las provincias peruanas)	Fuerza urbana	Bastiones en el norte.	EL APRA es la fuerza política representada de manera más constante en el período. Muy debilitada en la década de 1990, vuelve a ser la fuerza principal de oposición en 2001 y gana las elecciones en 2006.
Derecha	Clases favorecidas. Esto es mucho menos claro para UN en las elecciones presidenciales de 2001.	Clases favorecidas.	Implantación en las provincias urbanas y la metrópoli de Lima. UN, por el contrario, está representado igualmente en todo el territorio peruano en 2001.	Fuerte en la costa y en la selva. Débil en la sierra y muy particularmente al sur del país.	Unidad Nacional está mucho menos marcada social y geográficamente que lo que estuvo la derecha desde 1978.
Izquierda	Sin tendencia marcada durante los años 80. En 1990 y 1995 voto más importante de las provincias pobres (ver análisis fuerza urbana rural), sobre débiles niveles de voto.	Distritos pobres	Sin correlación significativa salvo en 1990 y 1995, en donde las provincias rurales votan más por la izquierda, pero en niveles extremadamente débiles.	Voto más allá del promedio nacional en la sierra y por debajo en la costa y en la selva. Bastiones al sur del país.	Gran diversidad de partidos de izquierda al inicio de la década de 1980.*

Fuerza política	Perfil socioeconómico del electorado (conjunto provincias peruanas)	Perfil socioeconómico del electorado (Lima)	Fuerza rural /urbana	Ubicación geográfica	Observaciones
Fujimorismo	Fuerte volatilidad. Voto fujimorista superior al promedio nacional de las provincias pobres en la segunda vuelta de las elecciones de 1990 (frente a Vargas Llosa) y en 1995. La tendencia se invierte en 2000, cuando Toledo se convierte en el candidato de las provincias pobres con fuerte identidad indígena.	Fuerte volatilidad. Voto importante de los distritos que albergan las clases medias en las elecciones de 1990, luego en los distritos pobres en 1995 y 2000.	Fuerza al apoyo equilibrado en función de la tasa de urbanización.	Costa y selva menos fujimoristas que la sierra en las elecciones presidenciales de 1990. Tendencia invertida a partir de las elecciones de 1995; la costa y la selva votan más a favor de Perú 2000 que la sierra.	Muy fuerte volatilidad en el período, tanto a nivel socioeconómico como en el geográfico.
PP	Apoyo de provincias que presentan niveles de pobreza elevados (salvo en la primera vuelta de 2000).	A la inversa de todo el territorio peruano, apoyo de los distritos favorecidos.	Apoyo más importante de las provincias rurales.	Centro y sur de la sierra. Débil apoyo en el norte.	Fuerte lazo con el carácter étnico de la población: apoyo de las provincias andinas. Por el contrario, el carácter étnico que está mucho menos presente en Lima, los distritos acomodados votan más por PP que los distritos pobres.

- * La «Izquierda» agrupa las formaciones siguientes:
 (PSR) + PCP (Partido Comunista Peruano);
 - Elecciones presidenciales de 1978 = Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP) + Unidad Democrática Revolucionario de Trabajadores (UDR) + Partido Socialista Revolucionario (PSR) + PCP (Partido Comunista Peruano);
 - Elecciones presidenciales de 1980 = Frente de Campesinos, Estudiantes y Trabajadores Peruanos (FOCEP) + Partido Revolucionario de Trabajadores (PRT) + Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR) + Unidad de Izquierda (UI) + Unidad Democrático-Popular (UDP);
 - Elecciones presidenciales de 1985, 1990 y 1995 = Izquierda Unida (IU).

Las clases menos favorecidas económicamente están a favor de la llegada del «chino» al poder en 1990 pero, la relación de las poblaciones pobres con el gobierno fujimorista a lo largo de los años noventa es ambivalente. El voto de los pobres de los barrios desfavorecidos de Lima lo mantiene en el poder, no lo adquiere en las provincias más pobres del país, principalmente de la sierra. Las provincias pobres, sobre todo las provincias andinas, después de un voto sanción en 1993 en reacción al «shock» económico y al autogolpe de Estado, presentaron un voto fujimorista en el promedio nacional en 1995, luego trasladaron sus favores a Alejandro Toledo. El análisis del voto a favor de Toledo, al igual que para Fujimori, pero en negativo, es ambivalente: son los pobres en la sierra y los ricos en Lima que apoyan a «*el cholo*».

Ahora bien, cuatro conclusiones principales resultan de este análisis de los años 1990:

- La estructura del «voto de los pobres» está en la línea de la década de 1980. Es decir, voto en blanco y nulo superior al promedio, ausentismo más fuerte en las provincias peruanas pobres, y más débil en los distritos de Lima.
- Los pobres siguen una trayectoria electoral más plebiscitaria que partidaria.
- El fujimorismo se caracteriza por bases electorales notoriamente inestables, sea en términos de perfil socioeconómico o de localización geográfica.
- El voto de los pobres en favor de Fujimori como de Toledo es ambivalente: presenta un carácter inverso en las provincias rurales pobres y en los distritos más desfavorecidos de la capital.

4.4 LA INSTRUMENTALIZACIÓN ELECTORAL DE LOS PROGRAMAS DE «LUCHA CONTRA LA POBREZA»: UNA HERENCIA FUJIMORISTA

Durante el primer y segundo debate entre los candidatos en la elección presidencial de 2011, el primer tema que se abordó fue la «lucha contra la pobreza». Cada candidato insistía en qué programas se tenían que activar o reactivar para reducir sustancialmente la proporción de población afectada.

Los programas de «lucha contra la pobreza» son mucho más evocados que el gasto social en el sentido amplio. Sin embargo, el Perú destina casi dos veces menos de los recursos para el gasto social con relación a su PBI que el promedio de los Estados latinoamericanos: 8% del PBI peruano es utilizado para gastos sociales, contra casi 15% en promedio para los otros países de América Latina en el 2009 (40% para Cuba, 25% para Argentina y Brasil, menos de 10% para Guatemala y Paraguay).

Lejos de aprovechar sus buenos rendimientos económicos para elevar su gasto social a nivel promedio de América Latina, el gobierno de García los restringe. Fue considerablemente reducido a fines de la década de 1980 y, a inicios de los años 1990, durante el ajuste estructural experimentó un aumento significativo en la década del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) y el inicio de la presidencia de Alejandro Toledo (2001-2003). El gasto social estuvo en su nivel más bajo (cerca del 10% del PBI) en 2003 ya que Alan García, defendiendo lo contrario de su primer mandato en los años 1980, redujo la parte del gasto social en el PBI a partir de 2006. A pesar de ello y debido al aumento en el PBI, durante la década 2000-2010, el gasto social por persona aumentó de 201 dólares per cápita en 2002-2003 a 229 dólares per cápita en 2009 (en dólares constantes del año 2000). Sin embargo permaneció muy inferior al de los otros países de la región como Argentina (con 2.387 dólares per cápita), Brasil (1.165 per cápita), México y Chile (con casi 900 dólares per cápita).

Los candidatos en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2011 — Keiko Fujimori y Ollanta Humala— habrían podido insistir legítimamente en el necesario aumento del gasto social en Perú pero, se acentuó en los programas de lucha contra la pobreza, que solo representan una pequeña parte del gasto social. Es, sin embargo, la parte más visible y la que paga más en las urnas. Esta instrumentalización de los programas de lucha contra la pobreza para fines electorales la realizó hábilmente Alberto Fujimori, quien las utilizaba como expedientes sociales para el ajuste estructural.

Alberto Fujimori, después del shock de ajuste estructural de 1990-1992, en efecto, aumentó el gasto social y —por extensión el gasto en educación y en salud— con relación al gasto total del Estado. Sin embargo, este aumento se debió principalmente al desarrollo sin precedente de los programas focalizados, de gran envergadura, destinados a combatir la pobreza, tales como el Fondo

Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) o el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA). Estos programas estuvieron dirigidos directamente por el Ministerio de la Presidencia.³⁰ La concentración del gasto de lucha contra la pobreza tuvo como secuela el carácter discreto de sus acciones a lo largo del segundo mandato de Alberto Fujimori. La cuestión de la utilización de los fondos públicos y más específicamente de los programas sociales y de los programas de lucha contra la pobreza por Alberto Fujimori con fines electorales es en particular patente durante las elecciones de 1995.

El gasto total del gobierno peruano para la lucha contra la pobreza aumentó a casi 60% en 1994 e incluso a 90% durante el año escolar 1995.³¹ El FONCODES fue creado en el 1991, su acción es masiva. Entre la fecha de su creación y las elecciones presidenciales de 1995, se invirtieron más de 600 millones de dólares en unos 17.000 proyectos de infraestructura, repartidos en todas las provincias peruanas. En dicha fecha, gracias a este programa más de 260.000 familias tuvieron acceso a agua, desagüe y más de 57.000 familias tuvieron acceso a electricidad. Se construyeron también 19.000 aulas escolares y 750 centros de salud.

Una evaluación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo³² muestra que el 80% de los proyectos se realizaron en zonas geográficas y en poblaciones clasificadas en categorías «pobre» o «muy pobre». La mayoría de las personas interrogadas en estas zonas (90%) afirma que el proyecto realizado por FONCODES correspondía efectivamente a las necesidades más apremiantes de la comunidad. La mayor parte de los proyectos son considerados «sostenibles» (80%) y el 75% de las personas interrogadas afirman que la realización y supervisión del proyecto fue satisfactoria. El problema planteado es más bien el del uso del gasto social para fines políticos.

En efecto, debido al aumento de votos en favor del «no» en las provincias más pobres durante el referéndum de 1993 ratificando su «autogolpe de Estado»,³³ Alberto Fujimori se esmeró en focalizar sus programas de ayuda social (a través

³⁰ El Ministerio de la Presidencia tuvo como misión principal la asistencia a los grupos más vulnerables de la población en situación de extrema pobreza. Dirigió, a partir de 1992, un gran número de programas contra la pobreza en el Perú.

³¹ Véase Webb & Fernández 1995.

³² Banco Interamericano de Desarrollo, *Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social «FONCODES II»*, enero 1996. Evaluación con una muestra de 300 proyectos realizados por el FONCODES entre 1994 y 1995.

³³ Promulgación de una nueva Constitución el 29 de diciembre de 1993 después que el referéndum del 31 de octubre de 1993 la aprobó con 52.24% de los votos.

del FONCODES) en las zonas atrasadas y multiplicó visitas e inauguraciones para conseguir el voto del elector rural pobre (Cameron 1994). De hecho, los resultados electorales no fueron ambiguos: Fujimori perdió una parte importante de su electorado en los departamentos rurales pobres entre 1990 y 1993 pero los supo reconquistar de manera espectacular para las elecciones presidenciales de 1995 (Arce & Roberts 1998). Él privilegió los programas de lucha contra la pobreza y de urgencia social debido al carácter inmediato y directamente visible de sus resultados. El carácter discreto de la decisión de aumentar fondos asignados a estos programas aumentó la tentación de utilizarlos para fines políticos. Si bien no siempre hubo efectos electorales, de todos modos se comprobó la utilización de fondos en la mayoría de casos (GRAHAM & CHEIKH 1998).

Los mismos electores pobres estiman que la construcción de escuelas y las grandes obras de infraestructura pública motivaron su voto a favor de Fujimori. Estas dos motivaciones son evocadas casi el doble de frecuencia por los electores de la categoría socioeconómica D (la más desfavorecida) que por los otros.

De esta manera, una encuesta de opinión del Instituto Apoyo de septiembre de 1994 mostró que el 31% de los peruanos estimaba que Alberto Fujimori se preocupaba por los pobres, mientras que solo el 15% pensaba que se trataba de una preocupación del secretario general de las Naciones Unidas Javier Pérez de Cuellar. El uso que le dio Alberto Fujimori a los programas de lucha contra la pobreza para que le sirvan de imagen, con inauguraciones de gran pompa, explica en gran parte este resultado. El 9 de abril de 1995, muchos peruanos votaban en escuelas modernas, inauguradas hacía poco tiempo por Fujimori. Que estas escuelas hayan sido construidas para asegurar su reelección antes que por cualquier otra motivación ayudaron en parte la victoria de Alberto Fujimori en 1995.

Keiko Fujimori no lo olvidó y se refirió explícitamente a ello durante su campaña electoral. Ella le recordó a los peruanos que deben numerosos centros de salud, escuelas y carreteras a su padre, principalmente, durante sus visitas en los distritos más atrasados y prometió fortalecer programas como el FONCODES, comedores populares, los Clubes de madres, el programa «Vaso de leche», entre otros.³⁴

³⁴ Con respecto a la intervención de Keiko Fujimori durante el debate anterior a la primera vuelta de la elección presidencial de 2011, véase: <www.youtube.com/watch?v=5cCnLS6KvjE&feature=related>.

TABLA 2
¿Por qué votó usted por Alberto Fujimori en las elecciones presidenciales de 1995?

Respuestas	Total (%)	Nivel socioeconómico (%)			
		A	B	C	D
Hizo un buen gobierno	37	35	47	40	31
Contribuyó a erradicar el terrorismo	22	28	22	19	24
Reforzó la estabilidad económica	17	28	18	19	14
Tiene un buen estilo de gobierno	17	16	22	17	16
Mejóro la infraestructura pública	17	12	13	14	24
Es un presidente que trabaja bastante	14	9	15	17	12
Construyó escuelas	9	2	7	6	14
Cumplió sus promesas	8	14	7	11	6
Otras respuestas	2	0	2	0	3
No sabe / No responde	7	7	3	8	8

Fuente: Apoyo S.A, Informe de Opinión, abril 1995, p. 12
Referencia: en sus encuestas mensuales, el Instituto Apoyo utiliza las categorías socioeconómicas A, B, C y D, donde A es la categoría más favorecida y D la menos favorecida.

Ollanta Humala también tuvo conciencia de las expectativas de los electores en esta materia y puso adelante programas muy visibles de lucha contra la pobreza en su discurso. Su programa detalló propuestas de política social fundamentales y recurrentes así como la reforma fiscal destinada a financiarlos.³⁵ Durante la campaña de 2011, Ollanta Humala y Keiko Fujimori tuvieron presente el espíritu de la estrategia de uso de los programas de lucha contra la pobreza con fines electorales, al igual que Alberto Fujimori. Ambos jugaron con ello y pusieron delante los mismos instrumentos. Entre otras propuestas del mismo orden, los dos candidatos pusieron acento en el programa Juntos, el «programa nacional de ayuda directa a los más pobres».³⁶

5. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2006 Y 2011: PAROXISMO DE LAS TENDENCIAS DE OBRA DESDE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

El fuerte crecimiento económico que experimentó el país durante la primera década del siglo XXI no se acompañó con la redistribución de las riquezas y la disminución de las desigualdades entre las regiones y entre las clases sociales.

³⁵ Gana Perú, Comisión de Plan de Gobierno 2011-2016.

³⁶ Véase <www.juntos.gob.pe>.

Los menos beneficiados del crecimiento económico constituyeron el objetivo principal que estaba en juego en las elecciones de 2006 y 2011.

A diferencia de las elecciones presidenciales precedentes (principalmente la de 1990), la elección de 2006 se desarrolló en un contexto de crecimiento económico. El tiempo de hiperinflación y de la violencia terrorista que había favorecido la llegada de Alberto Fujimori había acabado. La tasa de crecimiento alcanzó 6.7% en 2005, ello debido al buen comportamiento de varios productos de exportación (mineros, manufacturados, productos de la agricultura de la costa). Pero estas condiciones económicas favorables no permitieron superar que la proporción de la población pobre baje del 50%. El Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI) estimó que, en 2004, el 51.1% de la población era pobre y 18.9%, extremadamente pobre. Los frutos del crecimiento siguieron siendo repartidos de manera desigual en el territorio. Lima y Callao son los primeros beneficiarios, mientras que los altiplanos del centro y sur andinos aprovecharon poco la buena marcha de la economía.

Entonces, durante la elección de junio de 2006, los departamentos andinos pobres y marcados por una fuerte presencia de población indígena (Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cusco, Puno) presentaron resultados más favorables a Ollanta Humala. Al respecto, las fracturas socioeconómicas y geográficas perceptibles en la segunda vuelta confluyeron con aquellas observadas en el 2001. El voto a favor de Humala en 2006 fue el espejo del voto para Alejandro Toledo en 2001. El mapa de resultados muestra una división entre el norte y el sur, la costa y la sierra. Ollanta Humala ganó en la mayoría de las regiones peruanas y muy particularmente en las regiones del sur. Por su parte, Alan García recibió el apoyo masivo del norte del Perú «el sólido norte», apoyo históricamente otorgado al APRA.

Durante la elección presidencial de 2006, Ollanta Humala, sin doctrina ni partido propio, aliado con Unión por el Perú (UPP) y con el Partido Nacionalista Peruano (PNP),³⁷ encabezó la primera vuelta gracias al apoyo de las provincias andinas desfavorecidas. La configuración particular de la segunda vuelta de las elecciones de 2006 favoreció la interferencia ideológica existente alrededor del APRA. Alan García ganó gracias al voto de las categorías socio-

³⁷ Creado por Isaac Humala en el año 2000.

profesionales favorecidas que no habían votado por él en su primera victoria presidencial en 1985. En la segunda vuelta obtuvo la mayoría en todos los distritos de Lima, con los mejores puntajes en los distritos más ricos. Las referencias ideológicas del APRA de los años 1930 fueron radicalmente cuestionadas. El partido cuyo acto fundador definía como el primero de sus objetivos la acción contra el «imperialismo yanqui» y era miembro de la Internacional Socialista fue apoyado por electores que defendían los acuerdos de libre mercado con los Estados Unidos. Los electores limeños se ofuscaron con el apoyo que dio el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, a Ollanta Humala y apoyaron masivamente a García quien salió victorioso en todos los distritos. El voto de los distritos más acomodados a favor del APRA revistió incluso un carácter plebiscitario. La mayoría obtenida por García en los distritos pobres era también abrumadora; pero apreciable en la mayoría de entre ellos. Además, entre los distritos que poseen los índices más altos de pobreza, varios otorgan tres cuartos de sus votos a García.

En 2011, en un contexto donde los grandes partidos con ideologías claramente identificadas están ausentes de la escena política, Keiko Fujimori y Ollanta Humala lucharon igualmente en el terreno de los electores pobres, de los olvidados por el crecimiento económico. Ollanta Humala tiene ante ellos la ventaja de su origen indígena. Ollanta estuvo comprometido en el movimiento «etno-cacerista» en los años 1980 y 1990, fundado por su padre, natural de Ayacucho. Aunque Ollanta Humala haya tomado sus distancias con dicha ideología durante la campaña de 2011, numerosos electores de la sierra sur siguieron identificándolo como uno de ellos. Comenzó además el debate de oposición a Keiko Fujimori antes de la segunda vuelta³⁸ recordando que él vivió en zonas de extrema pobreza. De hecho, Humala ganó las elecciones presidenciales de 2011 (con 51.4% de los votos) gracias —tal como había sido el caso de Alejandro Toledo— al voto de las provincias peruanas más desfavorecidas, principalmente de la sierra sur y la selva norte. Existe una correlación positiva clara entre pobreza y el voto por Humala y entre el hecho de tener un idioma indígena por lengua materna y votar por Humala (PAREDES 2011: 31; 36).

Pero en el 2011 Ollanta Humala, a diferencia de Alejandro Toledo diez años antes, no tuvo el apoyo de los distritos acomodados de Lima, quienes

³⁸ En la parte del debate dedicada al tema de la «lucha contra la pobreza».

fueron partidarios de Keiko Fujimori. Sus ideas radicales y poco ortodoxas en materia de economía les dieron temor, a pesar de que dio un discurso mucho más matizado durante estas últimas elecciones. De los distritos más pobres de Lima, en la mayoría de ellos, Keiko Fujimori estuvo a la cabeza, y pudo contar con el apoyo masivo que había logrado obtener su padre. Durante las elecciones presidenciales de 1995 así como también en la primera vuelta de las elecciones de 2000, los distritos más desfavorecidos de Lima votan por Fujimori.

En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2011, Keiko Fujimori ganó en Lima con casi 58% de los votos: ganó con facilidad en los distritos más acomodados (80% en San Isidro, 76% en Miraflores), pero igualmente en los distritos muy pobres (54% en Villa El Salvador, 57% en Villa María del Triunfo). Keiko Fujimori —que siguió la línea política de su padre— comprendió bien la importancia del electorado de los distritos pobres de Lima y multiplicó los discursos y las acciones a favor de ellos durante su campaña. Prometió ayuda a los clubes de madres y equipos en infraestructuras en los barrios de urbanización espontánea. Incluso salió en los grandes titulares de *El Mundo*³⁹ quien la acusó de «comprar» votos de los pobres distribuyendo comida en los barrios desfavorecidos de la capital.

En la primera vuelta, fuera de Lima, Ollanta Humala ganó en 81% de las provincias más pobres del Perú. Keiko Fujimori encabezó solo el 2% de estas provincias. Ella tampoco dudó en ninguna de las dos vueltas en revestir los hábitos tradicionales de las poblaciones andinas, saludarlas en quechua e insistir en las obras que hizo su padre en las regiones más atrasadas. Se trata de un reto cuando se acuerda el revés infligido a Alberto Fujimori por el electorado pobre de la sierra a partir de 1995. Hasta la mitad de su década presidencial, Alberto Fujimori tuvo el apoyo de las provincias más pobres de la sierra y la selva al sur del país. Luego la tendencia se invirtió y el litoral lo favoreció, así como la selva del norte (Lavrard-Meyer 2010). Keiko Fujimori no logró invertir la tendencia en 2011 y obtuvo bajos porcentajes en el sur andino, así sacó solo 23% en el departamento de Cusco en la segunda vuelta, 22% en Puno, 27% en Huancavelica.

³⁹ «Keiko Fujimori reparte comida entre los pobres a cambio de votos». <http://www.elmundo.es/america/2011/05/06/noticias/1304691775.html>

Sin embargo, Keiko Fujimori tenía una carta decisiva en la mano: la de la participación electoral. En la línea de lo que predecía el análisis electoral desde la transición democrática, la Lima pobre fue muy participativa. Hubo poco ausentismo en los distritos más pobres durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2011 (10% en Villa El Salvador, 8% en Pucusana y en Lurín); mientras que los distritos más ricos fueron menos participativos (19% de ausentismo en San Isidro, 18% en Miraflores).

En Lima, en efecto, el ausentismo se invierte. Desde las elecciones presidenciales de 1980, cuanto más pobres son los distritos de la capital, más votan. Esta relación se acentúa con el tiempo. Se pasa de la tasa de varianza explicada⁴⁰ que sobrepasa el 20% en 1980, 1985 y en la primera vuelta de 1990 a tasas de 49% y 38%, respectivamente para la segunda vuelta de 1990 y las elecciones de 1995, luego tasas que superan el 70% en las elecciones presidenciales de 2000 y 2001. En 2011, por una parte, la correlación entre ausentismo, voto en blanco y nulo de las regiones peruanas; y por otra parte, pobreza y ruralidad es extremadamente fuerte (Paredes 2011: 36). Pero una vez más en 2011, la ciudad de Lima —y específicamente sus barrios pobres— participó masivamente en las elecciones presidenciales de 2011 a favor de Keiko Fujimori, quien, a pesar de este triunfo decisivo, no pudo compensar el revés infligido por las zonas andinas y amazónicas, partidarias de Ollanta Humala en la segunda vuelta.

CONCLUSIÓN

La palabra de moda en la última campaña presidencial —la inclusión social— puso al día el objetivo que estaba en juego para Ollanta Humala y Keiko Fujimori, los dos candidatos finalistas: ganarse el voto de los electores más desfavorecidos, los excluidos del crecimiento. La inclusión se ancla en la historia del voto de los territorios pobres del Perú, muy distinto en Lima, en los Andes y en la Amazonía en sus dos funciones principales: como medio de expresión y como apoyo de una opinión. La primera función se relaciona con la estructura del voto; la segunda, con su mensaje.

⁴⁰ Las correlaciones entre índices de pobreza y ausentismo son negativos, inversos con relación a las del conjunto del territorio peruano.

En lo que concierne a la estructura del voto, podemos afirmar que, desde la transición democrática, en el Perú en general y en Lima en particular, los territorios pobres presentan una tendencia al voto en blanco y al voto nulo muy superior al promedio nacional para todas las elecciones presidenciales. Por el contrario, el lazo entre ausentismo y pobreza es fuerte, pero inverso en Lima y en provincias. Las provincias pobres tienden al ausentismo, mientras que la Lima pobre es muy participativa. Esta dicotomía del comportamiento electoral de los pobres prefigura la dicotomía del apoyo de sus partidarios a partir de los años noventa.

En la década de 1980, todos los territorios pobres, incluyendo Lima, presentaban una estructura socioeconómica del voto relativamente clásica en un sistema partidario. Las provincias pobres de la sierra, y sobre todo los departamentos del sur andino más pobres del país, votaban masivamente por la izquierda. De forma inversa, la sierra vota muy poco por la derecha conservadora, la cual cuenta principalmente con el apoyo de las provincias costeras favorecidas. Esta polarización del voto en función del nivel de pobreza presenta las mismas tendencias, aún más marcadas en Lima. Recordemos que en las elecciones presidenciales de 1980 y 1985, los coeficientes de correlación entre voto por la izquierda e índice de pobreza alcanzaron el 80% en la capital.

La elección de Alberto Fujimori en 1990 modifica esta caracterización del voto de los territorios pobres. La pobreza en la década precedente era un tema político central y se convierte en el zócalo del discurso electoral de Alberto Fujimori. En un contexto de decadencia de los partidos tradicionales, es gracias a las provincias pobres que Fujimori consigue ganar la elección ante Mario Vargas Llosa. A pesar de la puesta en marcha de un ajuste estructural drástico cuyas repercusiones sociales fueron fuertes, Fujimori retiene su electorado pobre durante su reelección en 1995. Para ello, se pone en escena utilizando los programas de lucha contra la pobreza que sirven a su imagen personal. Estas prácticas convencen al electorado de los barrios pobres de Lima que lo apoya cada vez más durante su década presidencial. Por el contrario, el electorado pobre de la sierra inflige un revés a partir de 1995. Hasta mediados de su década presidencial, él tiene el apoyo de las provincias más pobres de la sierra y la selva del sur del país. Luego, la tendencia se invierte con lo cual tanto la costa como la selva del norte votan por Fujimori.

Durante las elecciones de 2001, que ratificaron la caída de Alberto Fujimori, los departamentos más pobres del Perú permitieron el acceso al poder a Alejandro Toledo, un mestizo de la sierra que buscó remarcar su ascendencia indígena. Ello en Lima fue diferente. Al ser reconocido como un economista graduado de la Universidad de Stanford, fue ignorado por los pobres, pero elegido en los distritos ricos. En 2006 y 2011, los más desfavorecidos no eligieron como los electores de un medio urbano o rural.

Así, las regiones rurales pobres apoyaron mayoritariamente a Ollanta Humala; mientras que los distritos desfavorecidos de Lima votaron, aunque en menor número que los distritos ricos, por Alan García en 2006 y por Keiko Fujimori en 2011. Sin los votos de Lima, Alan García no se hubiera convertido en presidente de la República en 2006. Él obtuvo la mayoría en todos los distritos de la capital, incluyendo los más pobres. Lo mismo ocurrió para el electorado de Keiko Fujimori en 2011, pero ello no le permitió ganar. Por el contrario, Ollanta Humala ganó puntos avasalladores en 2006 y en 2011 en las regiones más pobres de los Andes. La caracterización étnica de las divisiones viene sino a substituirse, al menos a superponerse, a las divisiones relacionadas con la pobreza.

Dos tendencias principales se desprenden de la historia electoral peruana desde la transición democrática de 1978. La primera es que el voto de los pobres de la sierra y el voto de los pobres de Lima se diferencia de una manera cada vez más evidente. Durante la década de 1980, las tendencias de participación se oponen, pero los apoyos partidarios se juntan. A partir del segundo mandato de Fujimori y durante la elección de Alejandro Toledo, el voto de los pobres de los Andes y el de los pobres de la capital se oponen.

La segunda tendencia es que el electorado pobre, que se situaba a la izquierda del tablero político en la década de 1980, rechaza en 1990 las categorías partidarias para volverse hacia aquel que le parece más cercano a su situación de pobreza. Se trató de una cercanía mediante el discurso en el caso de Alberto Fujimori, quien supo seducir a los pobres de Lima; luego, de una cercanía por la condición étnica con Alejandro Toledo y Ollanta Humala. En todos los casos, hubo una cercanía del individuo-candidato y de su discurso de identidad, con un riesgo real que el comunitarismo toma el paso sobre la comunalidad.

Ahora bien, cabe recordar aquí algunas conclusiones y postulados del historiador y filósofo Pierre Rosanvallon:

[...] mientras que el sufragio universal se adquiere, la idea de ciudadanía tiene de su lado la necesidad de ser enriquecido. El problema ya no es en efecto solamente compartir la soberanía política, también es hacer sociedad en conjunto. De allí el imperativo de una comunalidad (Rosanvallon 2011: 357).

Es la gran ruptura que había introducido a Clístenes en la Grecia naciente en el ideal democrático. En un mundo ático en plena mutación, marcado por el desarrollo de los cambios y el movimiento de las poblaciones, había tomado acta del fin de un mundo compuesto de grupos sociales paralizados en lógicas familiares y gobernados por tradiciones ancestrales. En esta antigua organización «natural» del mundo social, había sustituido un espacio más abstracto que se volvió necesario por la llegada de un mundo más complejo y más heterogéneo. Para gobernar este demos que había emergido en lugar y en el lugar del antiguo *genos*, había procedido con una vasta reforma de los marcos de la vida política con el fin de «fundir» los habitantes (la expresión es de Aristóteles) en un mismo cuerpo cívico. La creación de la democracia ateniense ha sido así inseparable de una distancia tomada con un orden social sometido a un principio de homogeneidad. Atenas se había convertido en una agrupación heterogénea de gente venida de otro lado y que había que constituir en comunidad política» (ROSANVALLON 2011: 387).⁴¹

Este es el desafío de la joven democracia peruana desde la adquisición del sufragio universal: hacer que una agrupación heterogénea de habitantes —de ricos y pobres de la costa, de la sierra y de la selva, de zonas rurales y urbanas—, se constituya en una comunidad política de ciudadanos peruanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAT Y LEÓN CHÁVEZ, Carlos

1981 *La desigualdad interior en el Perú. Lima: CIUP.*

ARCE, Moisés & KENNETH Roberts

1998 «Neo-Liberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru». En *Comparative Political Studies* 31, n.º 2 (abril 1998), p. 217-246.

BOURRICAUD, François

1966 *Ideología y desarrollo. El caso del Partido Aprista Peruano. Vol. 58, Jornadas.* México: El Colegio de México.

⁴¹ Véase igualmente Levêque & Vidal-Naquet, 1973.

CAMERON, Maxwell

1994 *Democracy and authoritarianism in Peru: political coalitions and social change*. New York: San Martin's Press.

COTLER, Julio

1985 *Perú 1964-1994. Economía, sociedad y política*. Lima: IEP.

FIGUEROA, Adolfo & Richard WEBB

1975 *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: IEP.

1993 *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: PUCP.

GATTI, Aldo

1995 *Democracia y participación*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

GLEWWE, Paul

1992 *Pobreza y desigualdad durante un ajuste heterodoxo: el caso de Perú, 1985 a 1990*. Lima: Apoyo.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1991 *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990, Análisis económico 14*. Lima: IEP.

1995 «Transformaciones sin desarrollo: Perú 1964-1994.» En Julio Cotler (ed). *Perú 1964-1994, Economía, Sociedad y Política*. Lima: IEP, pp. 41-68.

GRAHAM, Carol

1994 *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington D.C: The Brookings Institution.

GRAHAM, Carol & Kane CHEIKH

1998 «Opportunistic government or sustaining reform? Electoral trends and public-expenditure patterns in Peru, 1990-1995». En *Latin American Research Review* 33, n.º 1, p. 67-104.

KENNEY, Charles

2004 «Muerte y renacimiento de un sistema de partidos, Perú 1978-2001». En *Elecciones*, n.º 4, pp. 237-291.

LAVRARD-MEYER, Cécile

2010 *Pauvreté et démocratie au Pérou. Le vote des pauvres depuis la transition démocratique péruvienne*, L'Harmattan, Paris.

LEVÊQUE, Pierre & Pierre VIDAL-NAQUET

1973 *Clístenes el Ateniese*. París: Las Bellas Letras.

LÓPEZ, Sinesio

1991 *El dios mortal. Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto Democracia y Socialismo.

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDPS.

MATOS MAR, José

1984 *El desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: IEP.

MOLLAT, Michel

1974 «Los problemas de la pobreza». En *Estudios sobre la historia de la pobreza: Edad Media-Siglo XVI*. París: Publicaciones de la Sorbona, tomo 1, vol. 2.

MURAKAMI, Yusuke

2000 *La democracia según C y D, un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP.

PAREDES, Carlos

2011 *Entre la economía y la política: los determinantes del voto en el Perú*. Un análisis de las elecciones de 2011. Lima: USMP, Instituto del Perú.

PARODI ZEVALLOS, Jorge (ed.)

1993 *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: Centro de Estudios de Democracia y Sociedad.

PEASE GARCÍA, Henry

1999 *Electores, partidos y representantes: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: PUCP, Departamento de Ciencias Sociales.

PORTOCARRERO, Felipe (ed.)

2000 *Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

ROBINSON, David

1984 *Pobreza y desigualdad en los distritos de Cajamarca*, Documento de Trabajo N.º40 USAID, Syracuse University, PRODERIN.

ROSANVALLON, Pierre

2011 *La société des égaux*. Paris: Editions du Seuil.

SASSIER, Philippe

1990 *Del buen uso de los pobres, Historia de un tema político Siglo XVI-XX*, Fayard, Paris.

SEN, Amartya

2006 *La démocratie des autres*. Paris: Rivages poche, Petite Bibliothèque.

2010 *L'idée de justice*. Paris: Flammarion.

STEIN, Steve

1980 *Populism in Peru: the emergence of the masses and the politics of social control*. Madison: The University of Wisconsin Press.

STOKES, Susan

1989 *Política y conciencia popular en Lima: el caso de Independencia*. Lima: IEP.

TANAKA, Martín

1999 *Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999*. Lima: IEP, Serie Sociología y Política, 25, Lima, IEP/JCAS.

2001 *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP, Colección Mínima, 44.

TUESTA, Fernando

1991 «Pobreza urbana y participación política: clases populares y cambios electorales en Lima». En *Las otras caras de la sociedad informal*. Lima: pp. 275-323.

2001 *Perú político en cifras 1821-2001*, tercera edición. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

WEBB, Richard

1977 *Government policy and the distribution of income in Peru, 1963-1973*. Cambridge: Harvard University Press.

WEBB, Richard & Graciela FERNÁNDEZ (eds.)

1995 *Perú en números 1995*. Lima: Instituto Cuánto.

[Sobre la autora]

CECILE LAVRARD-MEYER

Francesa. Doctora por la Universidad de la Sorbona Nueva, París 3. Profesora de la Universidad Sorbonne Nouvelle y Fellow por la Universidad de Harvard. Ha sido profesora de Science-Po París. Es autora de *Pauvreté et démocratie au Pérou. Le vote de pauvres depuis la transition démocratique péruvienne* (París, L'Harmattan, 2013).

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 simila-

res en Excel, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato. Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura:

- 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 aceptaran 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 incorporara 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 la 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 solo el primero: (MOYA ANEGÓN 1979)

- Capítulo de libro

Referencia:

GAMBOA, Cesar

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)

- 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>.

3. 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 indicado en este acápite.

Guide for authors and assignment of rights for dissemination purposes

1. THE JOURNAL *ELECCIONES*

Elecciones is a journal published by the National Elections Office (ONPE) specialized in electoral matters. It was founded in 2002. Its articles are written by prominent specialists in Political Sciences, Law, History and other elections-related areas, from different local and foreign, public and private institutions, as well as by electoral authorities, who reflect about their work. It is aimed at an academic public, party leaders, elections officials, public agencies and social organizations connected to elections matters. The National Head Office of ONPE is in charge of its direction, while editing and coordination are handled by the Information and Electoral Education Management Office. In addition, it receives the support of an external Publishing Council consisting of national and foreign scholars. Every article received undergoes peer review. Registration numbers of the journal are:

Legal Deposit: 2002-5121

INTERNATIONAL REGISTRATION:

ISSN hard copy 1994-5272

ISSN digital copy 1995 6290

With regard to the content, every issue of *Elecciones* follows the same scheme: a central subject that changes in each issue, a section on Electoral Law, another one on Electoral History and, sometimes, it includes a chapter - Miscellaneous - with information and brief reviews about election processes taking place in the world.

In addition to the printed version, each issue of *Elecciones* may be completely downloaded from the ONPE website: <www.onpe.gob.pe> and is also available at the following bibliographic services and databases:

- 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. GUIDE FOR AUTHORS

The articles must contribute insight on electoral issues and must be unpublished in Spanish and concise. The arbitration system applied to the articles is the peer review. Articles approved for publication must be approved by the Publishing Council (judges) and by the Director of the journal.

Contributions must be sent to the following electronic address: <publicaciones@onpe.gob.pe>.

Two files must be sent in .doc form (Ms Word): the first one with the article body, without information about the author; the second file must include only the author's details (name, institution affiliations, electronic mail, URL, blog and a brief biography in 100 to 120 words). This procedure is applied to ensure anonymity in the review process of the articles. Images must not be embedded in the articles, but must be sent in an attached file, in .jpg or .tiff form (minimum resolution 300 pp). When including charts, tables, graphics or the like in Excel, the original file must be attached in that form. Arti-

cles must follow the structure described below:

- 1) For the central section, Electoral Law and History, extension must not exceed 25 pages, including charts, graphics, notes and bibliography. Longer papers may be accepted only in exceptional cases.
- 2) Name and institution affiliation must be omitted in the article to ensure anonymity in the review process.
- 3) The text of the article, including titles and subtitles, must be presented in 1.5 spacing, using 12 point size Arial font.
- 4) The page must be in A4 form, with 3 cm margins per side.
- 5) Referenced bibliography will be included at the end of the article, in alphabetical order.

Articles must include:

- 1) Title in Spanish and English.
- 2) Summary and abstract, 100 to 120 words each.
- 3) Five key words in English and Spanish.
- 4) Brief biography of the authors, 100 to 120 words. In addition, it must include institutional affiliation, electronic mail, URL, blog.

Bibliographic references are based on guidelines established by the American Psychological Association (APA) in the *Publication Manual of the American Psychological Association* (5.a ed., 2001) and will include modifications pertaining to the journal's style guidelines. Authors must adapt to the scheme presented below. In the bibliographic references at the end of each essay, authors' surnames must be inserted in small capitals.

- Book (one author)

Reference:

LIPJHART, Arend

1987 *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo.*

Barcelona: Ariel.

In the text: (LIPJHART 1987)

If the book has more than one edition or volume, or a book (bk) or volume is cited (vol/vols.) in particular, the reference will read as follows:

BASADRE, Jorge

1983 *Historia de la República*, 7a. ed., 11 t. Lima: Editorial Universitaria.
(1983 *Historia de la República*, 7th ed. Bk 11, Lima: Editorial Universitaria)

In the text:

(BASADRE 1983: VI, 57) which means Volume Six, page 57 of the 1983 work of Basadre).

- Book (two or more authors)

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & SINESIO LÓPEZ (eds.)
2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*.
Lima: IEP.

In the text: (ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ 2005)

In the text (3 or more authors): (MOYA ANEGÓN; LÓPEZ GIJÓN & GARCÍA CARO 1979)

If more than three authors, only the first one must be cited: (MOYA ANEGÓN 1979)

- Book chapter

Reference:

GAMBOA, Cesar
2005 «Nineteenth Century electoral processes: electoral bodies and procedures. Peru, 1822-1896». In ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, pp. 179-228.

In the text: (GAMBOA 2005)

- Article of periodical publication

Reference:

HUNTINGTON, Samuel
1989 «The sober significance of democracy». *Estudios Públicos*. 33: 24-56.
Santiago de Chile.

In the text: (HUNTINGTON 1989)

- Newspaper article

Reference:

SALAZAR VEGA, Elizabeth

2008 «The last repatriates of Tarapacá». *El Comercio* (July 25): A8. Lima.

In the text: (SALAZAR VEGA 2008)

In the text: (SALAZAR VEGA 2008)

- Internet documents

Reference:

ROSANVALLON, Pierre

2004 «Democracy in Latin America». In PNUD. *Contribuciones para un debate. Comentarios*. Revised on September 13, 2007 in <www.ndipartidos.org/es/node/1336>.

In the text: (ROSANVALLON 2004)

During the edition process, the author must solve the enquiries raised by the journal's coordination group about his/her article.

The journal *Elecciones* does not have a commercial nature, hence, contributions have no monetary compensation. However, authors of articles published in the journal will receive five copies of it, in addition to 15 off-prints of the article.

Any questions must be addressed at:

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
 Electoral Information and Education Management Office
 Electoral Information and Research Office
 Electoral Information and Research Area
 Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú
 Tel. (51 1) 417-0630
 <publicaciones@onpe.gob.pe>

3. ASSIGNMENT OF RIGHTS FOR DISSEMINATION PURPOSES

Elecciones is indexed in prestigious bibliographic services and specialized databases to communicate its contents to the greatest number of users. To that end, it is necessary that authors agree to the following statement and sign and forward it by mail to the journal:

«I, ...[name of author]..., hereby assign in favor of the National Elections Office, the exploitation rights over the article of my property, as well as the right to perform, authorize or forbid:

- a) Reproduction of the work in any way or by any procedure.
- b) Communication of the work to the public by any means.
- c) Distribution of the work to the public.
- d) Translation, adaptation, adjustment or any other alteration of the work.
- e) Import into the national territory of copies of the work made without the exploitation rights owner's authorization through any means, including transmission.
- f) Any form of use of the work not provided for by the law as an exception to property law, the foregoing list not being exclusive.

Consequently, the article, property of the previously mentioned author, subject matter of this assignment, may be part of: the physical format of the journal *Elecciones*, the Web page of the National Elections Office and any other visual, electronic and digital means that this office may deem convenient to use»

[Date]

[Signature]

[Names and surnames]

To that effect, when they accept to write the article or when they submit their article for review, they must expressly indicate they are in agreement with the contents of this section.

COLOFON