

ELECCIONES

DIRECTOR

Fernando Tuesta Soldevilla

EDITOR

Carlos Reyna Izaguirre

EDITOR ASISTENTE

Ronny Cáceres Mauricci

CONSEJO EDITORIAL

Samuel Abad • Cristóbal Aljovín • Carlos Blancas • Julio Cotler
Juan Fernando Jaramillo • Charles Kenney • César Landa
Carmen Mc Evoy • José Molina • Dieter Nohlen • Catalina Romero
Martín Tanaka • Daniel Zovatto

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Nazca 598, Lima 11, Perú
Central telefónica: (51-1) 315-8080
Correo-e: webmaster@onpe.gob.pe
URL: www.onpe.gob.pe

Hecho el depósito legal 2002-5121

Lima, julio de 2004

ESTILO Y CUIDADO DE EDICIÓN
Rosa Díaz S.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Jorge Kajatt Mera

CRÉDITOS DE FOTOGRAFÍAS

ARCHIVO ONPE: p. 9, p. 41, p. 53, p. 74, p. 93, p. 135, p. 141, p. 148 y p. 202.

PAULO CÉSAR BHERING CAMARÃO. *O voto informatizado: Legitimidade democrática.*

São Paulo: Empresa das Artes, 1997 (ONPE): p. 98, p. 118 y p. 124.

http://www.vheadline.com/graf/040316_TSJ-demo_02.jpg: p. 191.

<http://www.pj.gob.pe/paginas/gaceta/GACETA/300602/Fotos/foto04.jpg>: p. 212.

<http://www.zapateropresidente.com>: p. 223.

<http://home.arcor.de/pontana/picture/fotos/sonstiges/ws20012002/berlin/bundestag.jpg>: p. 236.

IMPRESIÓN

TAREA Asociación Gráfica Educativa

Presentación

NUESTRA TERCERA EDICIÓN de *Elecciones* aparece en momentos en que la ONPE se encamina a realizar una nueva consulta popular de revocatoria de autoridades municipales en 188 distritos y una provincia, y una elección municipal complementaria en la provincia de El Collao, departamento de Puno. Por otro lado, nuestra institución se prepara para cumplir una función adicional a la de organizar los procesos electorales: supervisar los fondos partidarios para que el financiamiento de los partidos políticos en el Perú sea más transparente y esté mejor regulado.

Además, en el tiempo transcurrido desde nuestra anterior edición hasta ahora hemos promovido o participado en procesos electorales en otros ámbitos de la vida institucional del país. Así, se ha prestado asistencia técnica a varias elecciones internas de partidos políticos y organizaciones sociales, y a la elección de representantes a los consejos de coordinación regional o a los concejos municipales. También se ha colaborado activamente con iniciativas de nuevas normas electorales tales como los proyectos de reforma constitucional, el proyecto de nuevo código electoral o las modificaciones a la ley de los derechos de participación y control ciudadanos. Asimismo, se ha difundido en diversas instituciones nuestros prototipos de voto electrónico, y se está colaborando, en coordinación con la Comunidad Andina, en los preparativos de las elecciones al Parlamento Andino. De igual manera, nuevamente en relación a los partidos políticos, se están verificando las firmas de aquellos que buscan inscribirse, y se han realizado talleres para difundir las innovaciones de la nueva ley de partidos que afectan a aquellos que ya están inscritos.

La investigación y la reflexión sobre lo electoral también han estado presentes en lo que va del año 2004. Nuestro Centro de Investigación Electoral (CIE)

está ejecutando estudios sobre los cambios en la demografía electoral de las últimas décadas, los procesos electorales entre 1978 y 1995 y el ausentismo entre los años 1998 y 2002. En convenio con la Universidad Nacional Mayor de San Marcos se está desarrollando la segunda versión de la Diplomatura en Gestión de Procesos Electorales. Igualmente, se ha participado en misiones de observación electoral o en seminarios sobre temática electoral en varios países de América Latina. Y ahora, con nuestra revista *Elecciones*, entregamos a nuestros lectores un nuevo conjunto de artículos y ensayos a cargo de un selecto conjunto de autores.

La sección especial de esta edición está destinada al estudio de la automatización de los procesos electorales. Incluye tres artículos elaborados por el especialista uruguayo Juan Rial, el jefe de ONPE, Fernando Tuesta Soldevilla, y el gerente de Informática, Jorge Yrivarren, quienes, desde distintos enfoques, tratan sobre las posibilidades, dificultades y perspectivas en la implementación del voto electrónico para los futuros procesos electorales tanto en el Perú como en América Latina.

También se presenta una sección destinada a evaluar el fenómeno de la participación y el abstencionismo electoral. Dieter Nohlen, habitual colaborador de nuestra revista, expone los diferentes criterios utilizados para valorar estas conductas electorales, según distintos enfoques y realidades. Araceli Mateos, politóloga de la Universidad de Salamanca, analiza la participación ciudadana en las elecciones españolas de 2000, indagando en las actitudes políticas de los electores y su influencia en la participación o abstención.

Igualmente, hay tres interesantes artículos sobre aspectos electorales peruanos. Desde la perspectiva sociológica, Carlos Vargas León, vinculado a nuestro Centro de Investigación Electoral, presenta un artículo que muestra el perfil social de candidatos y cargos electos en el proceso de elecciones municipales y regionales del año 2002. A su vez, Luis Nunes, del Instituto Nacional Demócrata, es autor de un ensayo sobre cultura política y democracia. Y, desde la perspectiva del Derecho, Carlos Blancas Bustamante, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, escribe sobre el referéndum como mecanismo de democracia directa en el marco de la democracia representativa.

En nuestra sección Mundo Electoral, Omar Handabaka, politólogo peruano graduado en la Universidad de Münster, Alemania, comparte su personal

visión sobre el sistema político y electoral que comenzó a funcionar con la reconstrucción del país germano después de la segunda guerra mundial.

Nuestra edición se cierra con una miscelánea de notas sobre los más importantes procesos electorales en varios países, en lo que va del presente año, que han sido elaboradas por Ronny Cáceres, del Centro de Investigación Electoral. De esta manera, entregamos la revista con verdadera satisfacción pues aporta sugerentes ideas y análisis acerca de este importante aspecto de las sociedades contemporáneas que son los procesos electorales.

Fernando Tuesta Soldevilla

Jefe Nacional de la ONPE

Contenido

ELECCIONES Y SOCIEDAD

¿Quiénes gobiernan los municipios y regiones?	11
Perfiles de los candidatos y electos en el año 2002	
<i>Carlos E. Vargas León</i>	

Cultura democrática y elecciones	35
<i>Luis Fernando Nunes</i>	

ESPECIAL: ELECCIONES EN LA ERA DIGITAL

El voto electrónico	55
<i>Fernando Tuesta Soldevilla</i>	

Posibilidades y límites del voto electrónico	81
<i>Juan Rial</i>	

Electrónica y democracia	109
<i>Jorge Yrivarren</i>	

PARTICIPACIÓN Y ELECCIONES

La participación electoral como objeto de estudio	137
<i>Dieter Nohlen</i>	

Actitudes de votantes y de abstencionistas	159
El caso de las elecciones españolas de 2000	
<i>Araceli Mateos Díaz</i>	

DERECHO ELECTORAL

El referéndum en la Constitución peruana <i>Carlos Blancas Bustamante</i>	193
--	-----

MUNDO ELECTORAL

El sistema político alemán: balance y retos <i>Omar Handabaka</i>	225
2004: elecciones en Latinoamérica y España <i>Ronny Cáceres Mauricci</i>	249

ELECCIONES Y SOCIEDAD



¿Quiénes gobiernan los municipios y regiones? Perfiles de los candidatos y electos en el año 2002*

Carlos E. Vargas León

LOS CANDIDATOS, EN CUALQUIER tipo de elección política, buscan *representar* al electorado que votó por ellos para que lo gobiernen. Esa representación puede ser definida como una acción o como una reproducción de propiedades. En el primer sentido, representar es actuar según determinados cánones de comportamiento respecto a cuestiones que conciernen a otra persona o colectivo; en el segundo sentido, representar es poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados (Cotta, 2002).

La diferencia principal entre ambos sentidos es que, en el primero, existe una relación de control en la realización de una acción; mientras que en el segundo no existe vínculo alguno entre representantes y representados. En el primer sentido estamos definiendo la representación política, en el segundo, la representatividad sociológica de los que ejercen la representación política que es una característica más y no un elemento definitorio de la representación política.

Este artículo trata sobre la representatividad sociológica, mas no sobre la representación política de candidatos y gobernantes en los ámbitos municipales y regionales de gobierno. En ese sentido, se busca describir los perfiles de los candidatos y gobernantes para entender quiénes se involucran

Peruano. Licenciado en Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y egresado de la Maestría en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor del Diplomado en Gestión de Procesos Electorales de la UNMSM, investigador del Centro de Investigación Electoral (CIE) de la ONPE y del área de Sociología y Ciencia Política del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Es autor de diversas publicaciones sobre política y temas electorales.

* Aunque las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor, éste reconoce las sugerencias y aportes de Carlos Reyna, director del CIE – ONPE.

más en la actividad política y quiénes lo hacen menos, y si lo hacen mediante agrupaciones políticas nacionales o locales.

Teniendo en cuenta la información disponible en el registro electoral, se describe el perfil de los candidatos y gobernantes locales según criterios de género, edad y nivel de instrucción. De estos criterios, la legislación electoral pone límites a la edad de los candidatos y futuros gobernantes, mas no al género ni al nivel de instrucción.

Estos tres criterios sociodemográficos de descripción de las candidaturas no nos llevan a cuestionar la representación política ni a señalar si un gobernante es bueno o malo, pues su integridad moral y su profesionalidad, así como su capacidad de liderazgo, son atributos que no dependen de estos criterios.

1. LAS CANDIDATURAS SUBNACIONALES EN EL PERÚ ACTUAL

¿Quiénes pueden presentar candidaturas?

Las diversas legislaciones electorales de América Latina señalan que las candidaturas a cargos subnacionales deben ser promovidas por agrupaciones políticas nacionales y/o locales. Dependiendo de dónde provienen las candidaturas, podríamos hablar de un monopolio partidista y/o de una apertura hacia candidaturas locales.

En algunos países, la legislación electoral exige que los partidos sean los únicos encargados de presentar candidaturas.¹ Al respecto se toma en cuenta dos exigencias: la afiliación al partido para ser candidato y la inscripción del partido en el registro de organizaciones políticas, para lo que se tiene que cumplir con algunos requisitos. Más allá de los requisitos de los partidos, las candidaturas tienen que cumplir formalidades específicas; por ejemplo, la certificación de identidad del candidato, de afiliación al partido y de aceptación de la candidatura.

Sobre este último punto es interesante analizar quiénes eligen a los candidatos. Los métodos pueden ser inclusivos o no dependiendo de los involucrados

1. Para 1998, los países que sólo permitían que los partidos presenten candidaturas en elecciones subnacionales eran Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay. Ver al respecto Molina y Hernández, 1998, pp. 194-196.

en la nominación: puede tratarse de todo el electorado a través de una elección directa (internas abiertas); de sólo los miembros registrados en el partido (internas cerradas); o de un órgano interno o por designación del líder o los líderes del partido (nacionales y/o locales). La opción por cualquiera de estos métodos incidirá sobre la institucionalidad de la agrupación política.

Estas formalidades tienden a flexibilizarse si se permite que las candidaturas independientes compitan en igualdad de condiciones con las candidaturas partidarias.

En la mayoría de los países la legislación electoral permite la participación de candidaturas independientes de los partidos, siendo requisito para ello presentar la nómina de patrocinadores de la candidatura (en porcentaje o número fijo de electores inscritos).² En algunos países se exige a las candidaturas independientes a cargos nacionales una serie de requisitos como una «póliza de seriedad» de la candidatura en Colombia, un documento de solvencia de cumplimiento impositivo en El Salvador, o una declaración de bienes en Brasil que reemplacen la falta de filtro partidario en su designación (Freidemberg, 2003). Estos requisitos no son exigidos a los candidatos independientes a cargos subnacionales de gobierno.

En el Perú, los ciudadanos que quieran ser candidatos a algún cargo público local o nacional no necesariamente deben pertenecer a un partido constituido, sino que pueden formar su propia agrupación. Los candidatos que quieran presentarse fuera de los partidos deben formar un grupo político y reunir un número de firmas que apoye la inscripción de su candidatura. Lo que significa que siempre que se presente un candidato independiente debe contar con un «grupo político» que lo respalde.

Esto no es difícil, considerando la barrera de inscripción vigente que es del 2,5% del total de electores hábiles de la circunscripción local en la que se presentan los candidatos. En 2002, esta «barrera» permitió que en 1.243 distritos (76% del total de distritos con gobierno municipal) se inscribiesen agrupaciones y listas de candidatos con menos de cien firmas de

2. Los países que han permitido la presentación de candidaturas independientes de los partidos en elecciones subnacionales son Chile, Colombia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Ver al respecto Molina & Hernández, op. cit., pp. 194-196. Sobre el desencantamiento del monopolio partidista en la presentación de candidaturas ver también Fernández Segado, 1998, pp. 353-355.

adherentes.³ Este incentivo a la participación explica en parte la proliferación de agrupaciones políticas independientes en las elecciones municipales y, en menor medida, en las elecciones regionales.

En síntesis podemos señalar que aquel que quiera ser candidato debe cumplir, por una parte, los requisitos que le exige la ley electoral nacional (factor externo) y, por otra, los que le imponga cada agrupación política (factor interno). Ambos elementos inciden sobre quién puede y quién no puede ser candidato. Con la crisis de representación política y la proliferación de agrupaciones políticas locales, las restricciones de los partidos para aceptar candidaturas son mínimas y dependen del ámbito, sea éste local o nacional.

¿Quiénes pueden ser candidatos?

En todos los países de América Latina se exige a los candidatos a cargos subnacionales que cumplan con requisitos de ciudadanía efectiva, de edad y de residencia en el lugar donde postulan. Ciudadanía efectiva significa tener la capacidad de participar en el sufragio; en el Perú sólo están excluidos los miembros activos de las fuerzas del orden.

CUADRO 1
Requisitos para ser candidato a cargos regionales y municipales

CARGOS REGIONALES PRESIDENTE O CONSEJERO REGIONAL	CARGOS MUNICIPALES ALCALDE O REGIDOR
• Ser peruano, nacido o con residencia efectiva en la región en la que postula por un mínimo de tres años. • Ser mayor de 25 años de edad para presidente y vicepresidente, o ser mayor de 18 años para consejero. • Gozar del derecho de sufragio. • Estar inscrito en el registro de la circunscripción a la cual postula.	• Ser ciudadano en ejercicio. • Ser mayor de 18 años de edad. • Domiciliar en la provincia o el distrito donde se postule cuando menos dos años continuos. Los extranjeros están facultados para elegir y ser elegidos excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente.
Están impedidos de ser candidatos y asumir funciones de gobierno en estos niveles autoridades nacionales, funcionarios destituidos y personas inhabilitadas para cumplir la función pública.	

3. En un documento previo analizo con más detalle los problemas de representación política y los cambios en la legislación electoral en las elecciones municipales de 1998 y 2002 (Vargas, 2002).

En Ecuador y Venezuela se exige que el candidato a alcalde no sea clérigo ni ministro religioso de cualquier culto. En el Perú esto ya no es un impedimento. Un antecedente inmediato al respecto fue la Ley de Elecciones Municipales de 1963 que prohibía la candidatura de los miembros del clero secular y regular, de los religiosos y religiosas, en concordancia con el Estatuto Electoral de 1962 que los inhabilitaba también para formar parte de algún comité u organismo político y de efectuar propaganda a favor o en contra de algún partido o candidato.

Hasta hace unos años, en el Perú estaban impedidos de ser candidatos el cónyuge y los parientes consanguíneos dentro del cuarto grado, y los afines dentro del segundo grado, del candidato que postulaba a alcalde o regidor cuando lo hacían en la misma lista. Estas disposiciones de la Ley de Elecciones Municipales de 1997 fueron derogadas en mayo de 2002.

Es importante destacar estos cambios de la legislación electoral puesto que, en las últimas elecciones regionales y municipales de 2002, una presidencia regional fue ganada por un religioso y varias de las listas de candidatos a cargos municipales han estado integradas por parientes consanguíneos, lo que ha derivado en críticas en sus respectivos distritos electorales.

¿Cómo se presentan las candidaturas?

En todo proceso electoral los integrantes del Ejecutivo pueden ser elegidos de manera directa o indirecta (cuando los miembros del Legislativo eligen al jefe del Ejecutivo), mientras que las autoridades legislativas lo son mediante listas de candidatos.⁴

Existen tres formas de presentar listas de candidatos: las agrupaciones políticas definen la lista de candidatos sin que el electorado pueda cambiarla (lista cerrada y bloqueada); los electores pueden decidir entre los candidatos de una lista mediante el voto preferencial (lista cerrada pero no bloqueada); o las agrupaciones políticas pierden el control sobre la lista pudiendo el elector elegir candidatos de distintas listas (lista abierta).

4. Los cargos ejecutivos son el alcalde en el nivel municipal y el presidente y el vicepresidente en el nivel regional, mientras que los cargos legislativos son los regidores municipales y los consejeros regionales.

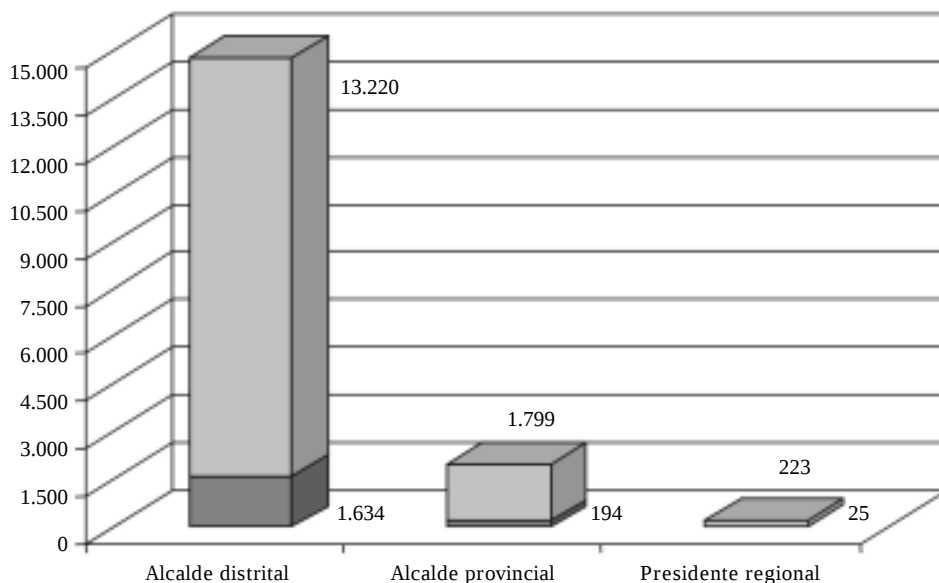
2. LAS CANDIDATURAS EN EL 2002

¿Cuántos postularon?

En las últimas elecciones municipales y regionales de 2002 se presentó un significativo número de candidaturas: 13.220 candidatos a alcalde en 1.634 distritos, 1.799 candidatos a alcalde en 194 provincias, y 223 candidatos a presidente regional en 25 regiones, lo que indicaría un alto interés por participar en política en el nivel local y regional.

Esta cantidad de candidaturas fue posible, entre otros factores, por la crisis de representación política que aún persiste en el país y porque las normas electorales al respecto se hicieron menos restrictivas desde mediados de la década del noventa (Vargas, op. cit.).

GRÁFICO 2
Perú 2002: candidaturas en disputa por cargo



Mayor interés por los cargos provinciales

En 2002 se realizaron tres procesos electorales simultáneos: elecciones municipales distritales, elecciones municipales provinciales y elecciones

regionales; en ellos se presentaron 105.548 candidatos, siendo solamente 12.416 los cargos en disputa.

De acuerdo a la proporción de candidatos por cargo podemos señalar que las elecciones provinciales concitaron mayor atención de las agrupaciones políticas por lo que el proceso electoral fue más disputado en esos ámbitos. El nivel provincial de representación llegó a captar el interés tanto de las agrupaciones nacionales como de las locales, puesto que se constituyó en las últimas dos décadas en un espacio legitimado de articulación de propuestas de gestión de nivel local.

El ámbito regional era nuevo dentro de los espacios de representación política: recién un día antes de las elecciones se reguló sus funciones y autonomía presupuestal y administrativa respecto del provincial y distrital. Las elecciones regionales llamaron más la atención de las agrupaciones nacionales que de las locales, teniendo estas últimas problemas de inscripción de candidaturas por el gran número de adherentes que demandaban.

El ámbito distrital ha sido en la última década espacio de participación de los independientes, líderes locales que toman distancia de las agrupaciones nacionales y la política nacional en su conjunto, salvo en algunos distritos de Lima, y que orientan su gestión hacia la solución de los problemas vecinales.

CUADRO 2
Perú 2002: candidatos por cargo en elecciones regionales y municipales

ELECCIÓN	CARGO	VACANTES	NÚMERO	PORCENTAJE
Distrital	Alcalde	1.634	13.220	8,1
	Regidor	8.610	71.602	8,3
Provincial	Alcalde	194	1.799	9,3
	Regidor	1.700	16.433	9,7
Regional	Pdte. y vpdte.	50	446	8,9
	Consejero	228	2.048	9,0
Total		12.416	105.548*	8,5

* Cifra aproximada con observaciones del Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Más candidatos donde hay más electores

El número de listas de candidatos fue mayor en las provincias con mayor número de electores, puesto que fueron varios los cargos legislativos en

disputa.⁷ Así, en las 23 provincias con más de cien mil electores, el promedio de agrupaciones políticas en competencia fue de 12,5 y el de cargos legislativos entre 11 y 15 (salvo en Lima). Este promedio se reduce conforme disminuye el número de electores por provincia y, por lo tanto, el número de cargos legislativos en disputa.

CUADRO 3
Perú 2002: listas locales y nacionales de candidatos
según número de electores en elecciones provinciales

ELECTORES	PROVINCIAS	LISTAS	NACIONALES	LOCALES
100.001 y +	23	12,5	8,8	3,7
50.001 – 100.000	31	10,5	6,9	3,6
25.001 – 50.000	57	9,7	6,4	3,3
— de 25.000	83	7,6	5,2	2,4

Al respecto, es interesante observar que la participación de las agrupaciones nacionales fue significativa incluso en las provincias con menor número de electores, y su participación fue en promedio mayor que la de las listas locales en competencia.

La situación fue diferente en las elecciones regionales en las que el promedio de listas electorales fue menor que el de las presentadas en el nivel provincial.

CUADRO 4
Perú 2002: listas locales y nacionales de candidatos
según número de electores en elecciones regionales

ELECTORES	REGIONES	LISTAS	NACIONALES	LOCALES
750.001 y +	2	8,5	8,0	0,5
500.001 – 750.000	9	9,9	8,3	1,6
250.001 – 500.000	5	8,0	6,0	2,0
— de 250.000	9	8,6	5,6	3,0

7. La legislación electoral municipal señala que el número de regidores a elegirse en cada circunscripción es determinado por el JNE en proporción a su población; en ningún caso es inferior a cinco ni mayor de quince, excepto en la provincia de Lima en la que se eligen 39 regidores. En la designación de representantes legislativos en el nivel regional no se toma en cuenta el número de habitantes sino la estructura administrativa, siendo el número de consejeros igual al número de provincias que la región alberga.

En el nivel de los segmentos constituidos por el número de electores por región y, por lo tanto, el número de cargos para consejeros en disputa, el promedio fue casi similar en todos los segmentos. El promedio de listas nacionales fue mayor en las provincias con mayor número de electores, dejando espacio para la participación de listas locales en las provincias con menor población electoral.

Las agrupaciones nacionales presentan más listas

En estos tres tipos de procesos electorales las agrupaciones nacionales presentaron mayor número de candidatos frente a las organizaciones políticas subnacionales. Comparando el promedio de listas de candidatos presentadas por las agrupaciones nacionales y locales según tipo de elección, podemos observar que en las elecciones regionales las agrupaciones nacionales presentaron casi siete listas de candidatos por circunscripción, mientras que las agrupaciones regionales sólo tuvieron, como promedio, dos listas de candidatos por región.

Las diferencias también fueron significativas en las elecciones municipales. En las elecciones provinciales las agrupaciones nacionales presentaron seis listas de candidatos por circunscripción, mientras que las agrupaciones locales sólo tuvieron, como promedio, tres listas de candidatos. De igual forma, en las elecciones distritales las agrupaciones nacionales presentaron cinco listas de candidatos por circunscripción, mientras que las agrupaciones locales sólo presentaron, como promedio, casi tres listas de candidatos.

CUADRO 5
Perú 2002: número de listas según tipo de elección y agrupación política

CANDIDATOS A	NÚMERO	PROMEDIO POR DISTRITO
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE REGIONAL		
Agrupaciones nacionales	342	6,84
Agrupaciones regionales	104	2,08
ALCALDE PROVINCIAL		
Agrupaciones nacionales	1.217	6,27
Agrupaciones locales	582	3,00
ALCALDE DISTRITAL		
Agrupaciones nacionales	8.690	5,32
Agrupaciones locales	4.530	2,77

CUADRO 6
Perú 2002: número de candidatos según tipo de cargo y agrupación política

AGRUPACIONES NACIONALES	NÚMERO DE LISTAS		
	DISTRITAL	PROVINCIAL	REGIONAL
Partido Perú Posible	1.506	180	22
Partido Aprista Peruano	1.460	182	23
Unidad Nacional	1.173	161	22
Partido Acción Popular	1.100	154	18
Partido Democrático Somos Perú	879	125	20
Movimiento Nueva Izquierda	504	101	16
Unión por el Perú	440	75	13
Partido Renacimiento Andino	352	53	6
Fuerza Democrática	328	48	9
Frente Independiente Moralizador	200	22	2
Partido Primero Perú	195	24	6
Alianza para el Progreso	160	28	4
Movimiento Amplio País Unido	159	24	5
Partido Reconstrucción Democrática	139	22	5
Vamos Vecino	45	10	—
Movimiento Siempre Unidos	42	6	—
Frente Popular Agrícola del Perú	8	2	—
Total	8.690	1.217	171

Teniendo en cuenta el número de listas de candidatos presentado por cada agrupación política nacional, podemos identificar las que tienen mayor presencia en la vida política nacional y local: Partido Perú Posible, Partido Aprista Peruano, Alianza Electoral Unidad Nacional y Partido Acción Popular.

Es importante que estas agrupaciones institucionalicen su participación en los espacios locales de gobierno para democratizar los niveles de representación política y crear una conciencia electoral favorable a los partidos.

3. CADA ÁMBITO EXIGE UN PERFIL DISTINTO DE CANDIDATO Y GOBERNANTE

Fuerte predominio masculino en las candidaturas a alcaldes y presidentes regionales

Es interesante analizar las diferencias sociodemográficas de estos candidatos teniendo en cuenta indicadores de género, edad y nivel de instrucción.

Así, hubo un alto porcentaje de candidatos hombres para cargos ejecutivos, principalmente para desempeñar cargos de alcaldes distritales y provinciales, e igualmente para presidentes y vicepresidentes regionales. La situación es diferente cuando vemos las candidaturas para cargos legislativos pues se aprecia un porcentaje algo más alto de candidatas para regidoras y consejeras regionales.

El número de candidatas aumentó en estricto cumplimiento de las cuotas electorales que demandaban a las listas de candidatos a los consejos regionales y municipales la presencia de no menos de un treinta por ciento de hombres o mujeres (Vargas, op. cit.). En las listas distritales, la presencia de mujeres fue mayor al mínimo requerido en un 11%, en las provinciales en un 8%, y en las regionales en un 7% (cuadro 7 y gráfico 3 en la siguiente página.)

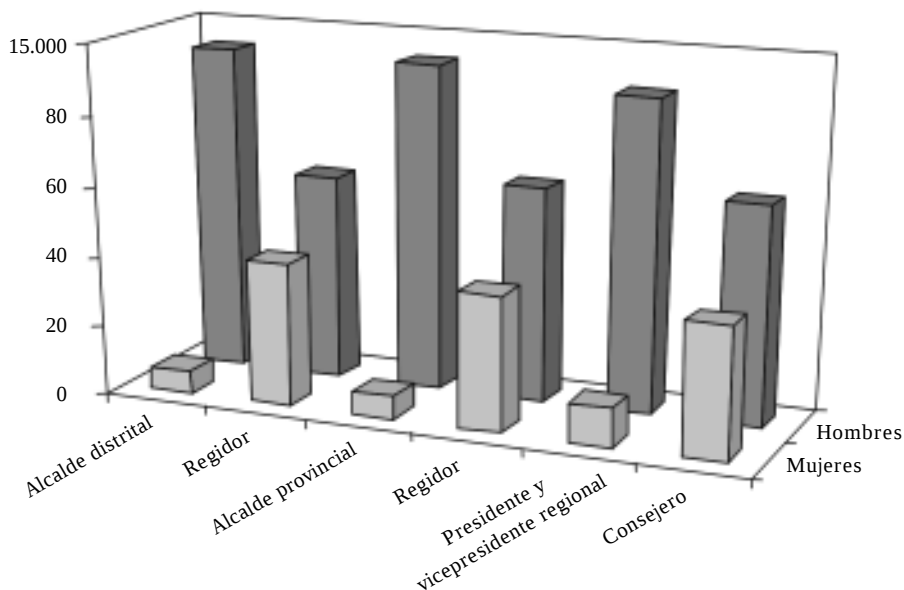
CUADRO 7
Perú 2002: candidatos según género y tipo de elección (%)

ELECCIÓN	CARGO	HOMBRES	MUJERES
Distrital	Alcalde	93,48	6,52
	Regidor	58,95	41,05
Provincial	Alcalde	93,31	6,69
	Regidor	61,39	38,61
Regional	Pdte. y vpdte.	88,92	11,08
	Consejero	62,44	37,56

Esta distribución por género de las candidaturas no varía si vemos su pertenencia a una agrupación política nacional o subnacional pues los resultados nos muestran que persiste la desigual distribución de los cargos. En estas elecciones, de las 194 alcaldías provinciales, sólo cinco fueron ganadas por mujeres (La Convención en Cusco, Satipo en Junín, Cañete y Huarochirí en Lima, y Oxapampa en Pasco). De igual manera, de las 25 presidencias regionales, sólo tres fueron ganadas por mujeres (en Huánuco, Moquegua y Tumbes).

Las posibilidades de las candidatas de salir elegidas estuvieron mediadas por su participación en las listas partidarias. Así, de las cinco alcaldesas provinciales, cuatro pertenecían a agrupaciones nacionales, así como dos de las tres presidentas regionales. (Ver cuadro 8 en la página siguiente.)

GRÁFICO 3
Perú 2002: candidatos según género y tipo de elección



CUADRO 8
Perú 2002: candidatos según género, tipo de elección y de agrupación política (%)

CANDIDATOS A	HOMBRES	MUJERES
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE REGIONAL		
Agrupaciones nacionales	88,92	11,82
Agrupaciones regionales	88,88	11,12
ALCALDE PROVINCIAL		
Agrupaciones nacionales	93,58	6,41
Agrupaciones locales	92,71	7,29
ALCALDE DISTRITAL		
Agrupaciones nacionales	93,65	6,35
Agrupaciones locales	93,14	6,86

Los más jóvenes en los distritos y los mayores en las regiones

Distribuyendo los candidatos por grupos de edad, podemos señalar que el grupo mayoritario se encontraba entre los 41 y 50 años de edad. Es interesante observar que los candidatos a alcalde distrital fueron más jóvenes (67%

tenían entre 31 y 50 años), con una tendencia a ser mayores los candidatos a alcalde provincial (67% tenían entre 41 y 60 años) y a la presidencia y vicepresidencia regional (72% tenían entre 41 y 60 años). Es importante tener en cuenta que la edad mínima para ser candidato a alcalde municipal es de 18 años y para ser presidente o vicepresidente regional, 25 años. De alguna manera ello limitó a los jóvenes para tentar un cargo regional.

CUADRO 9
Perú 2002: candidatos según grupos de edad y tipo de elección (%)

ELECCIÓN	CARGO	— de 30	31-40	41-50	51-60	60 y +
Distrital	Alcalde	5,46	30,62	36,43	19,93	7,57
	Regidor	20,56	35,40	22,72	12,00	4,33
Provincial	Alcalde	1,66	22,36	41,57	25,56	8,86
	Regidor	15,41	31,36	32,33	15,55	5,36
Regional	Pdte. y vpdte.	0,95	13,24	38,53	34,04	13,24
	Consejero	8,36	24,46	36,90	22,12	8,15

Respecto a los candidatos a puestos legislativos subnacionales, es interesante observar que éstos tuvieron en promedio menor edad que los candidatos a puestos ejecutivos. Más aún, los candidatos a regidores en el nivel distrital fueron más jóvenes respecto a los candidatos a regidores provinciales o consejeros regionales. Así tenemos que un 20% de los candidatos a regidores distritales tuvo menos de 31 años. Las agrupaciones nacionales ubicaron candidatos de mayor edad que las agrupaciones regionales o locales en los diferentes tipos de elección.

CUADRO 10
Perú 2002: candidatos según grupos de edad, tipo de elección y de agrupación política (%)

CANDIDATOS A	— de 30	31-40	41-50	51-60	60 y +
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE REGIONAL					
Agrupaciones nacionales	0,92	12,00	37,84	34,46	14,76
Agrupaciones regionales	1,02	17,34	40,81	32,65	8,16
ALCALDE PROVINCIAL					
Agrupaciones nacionales	1,51	21,41	41,48	26,30	9,27
Agrupaciones subnacionales	1,95	24,33	41,74	23,97	7,99
ALCALDE DISTRITAL					
Agrupaciones nacionales	5,37	29,89	36,06	20,70	7,95
Agrupaciones subnacionales	5,62	31,98	37,11	18,43	6,83

GRÁFICO 4
Perú 2002: distribución de candidatos a alcaldes, presidentes
y vicepresidentes regionales por rangos de edad

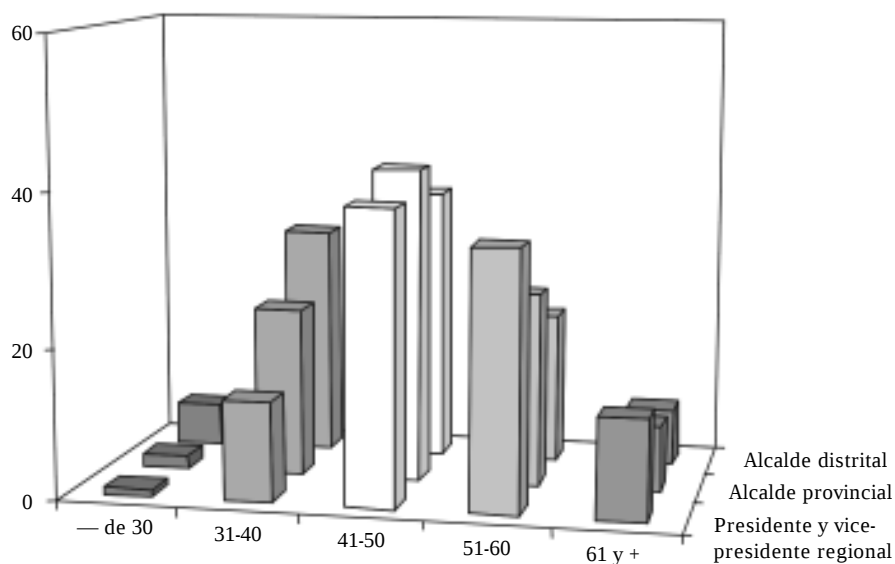
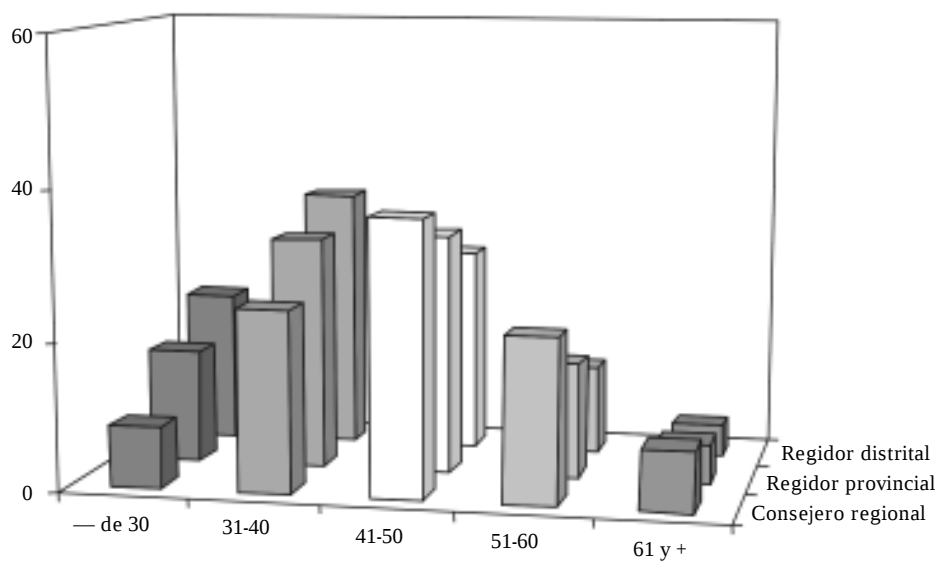


GRÁFICO 5
Perú 2002: distribución de candidatos a regidores
y consejeros regionales por rangos de edad



El candidato más joven en las elecciones regionales fue Werner Quezada, de 27 años, candidato por el Partido Aprista a la presidencia regional quien, finalmente, ganó las elecciones en esa región con el 22,97% de los votos. En el nivel provincial, el candidato más joven fue Vladimir Meza, de 22 años, candidato a alcalde en Huaraz por Perú Posible cuya lista quedó en cuarto lugar con el 11,28% de los votos. Finalmente, en el nivel distrital se presentaron dos candidatos de 19 años de edad, Celso Reyes quien postuló dentro de un movimiento regional para la alcaldía de San Cristóbal (Lucanas, Ayacucho), y Melba Vásquez como candidata del Partido Acción Popular para la alcaldía de José Manuel Quiroz (San Marcos, Cajamarca). Estos candidatos obtuvieron los últimos lugares de las preferencias electorales en sus distritos.

Teniendo en cuenta los resultados electorales, observamos que sólo tres candidatos menores de 30 años ganaron una alcaldía provincial. El 48% de los alcaldes provinciales tenía al momento de su elección entre 41 y 50 años, el 26% entre 31 y 40 años, y el 21% entre 51 y 60 años. En el nivel regional, sólo tres presidentes regionales tuvieron menos de 40 años al momento de su elección.

Candidatos regionales más instruidos que los municipales

El nivel de instrucción, a diferencia de los datos sobre género y edad, es un indicador que puede variar desde la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral hasta el momento de asumir una candidatura. Suponiendo que los ciudadanos que se inscriben ante el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) han sido sinceros respecto de su nivel de instrucción (puesto que no se exige documentación), éste es menos fiable conforme la edad del candidato sea mayor. Existe mayor nivel de certidumbre

CUADRO 11
Perú 2002: candidatos según nivel de instrucción y tipo de elección (%)

ELECCIÓN	CARGO	NINGUNA	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR	TÉCNICA
Distrital	Alcalde	0,24	9,14	40,07	49,33	1,22
	Regidor	1,96	25,50	48,99	22,39	1,15
Provincial	Alcalde	0,11	2,06	16,58	80,96	0,29
	Regidor	0,72	8,32	38,80	51,49	1,16
Regional	Pdte. y vpdte.	0,00	1,89	6,60	91,51	0,00
	Consejero	0,36	2,91	23,04	72,99	0,71

GRÁFICO 6
Perú 2002: distribución de candidatos según nivel de instrucción

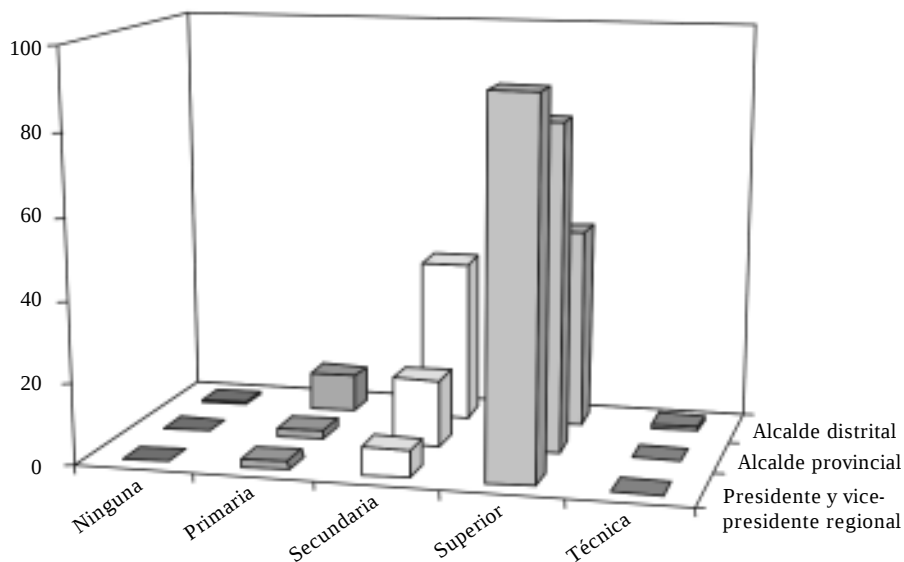
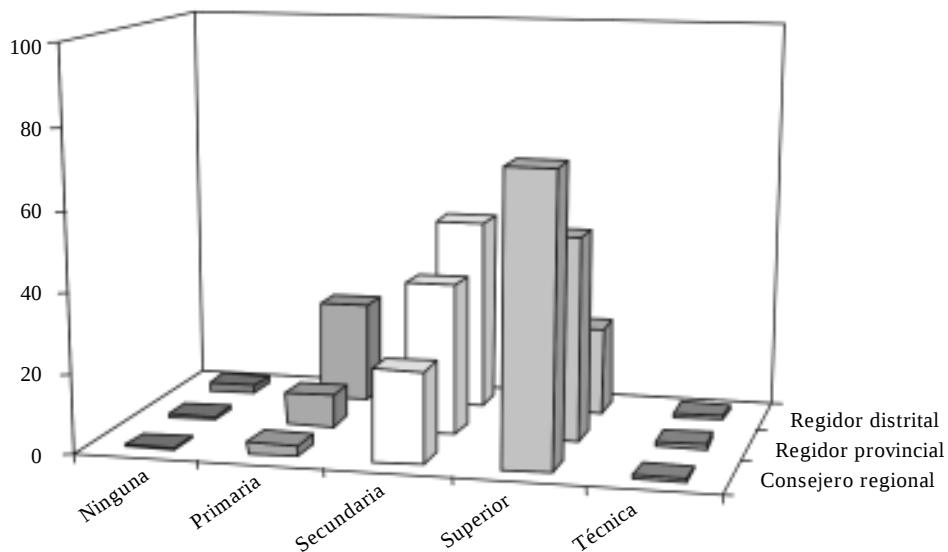


GRÁFICO 7
Perú 2002: distribución de candidatos según nivel de instrucción



respecto de aquellos que han seguido una educación superior; sin embargo, cabe la posibilidad de que aquellas personas que se registraron con un nivel de instrucción inferior hayan superado ese nivel educativo a la fecha de la elección.

Teniendo en cuenta estas reservas, vemos que los candidatos a cargos ejecutivos tuvieron mayor nivel de instrucción que los candidatos a cargos legislativos.

Dentro de los cargos ejecutivos, los candidatos a presidente y vicepresidente regional tuvieron mayores niveles de instrucción (91% de los candidatos con educación superior) que los candidatos a alcalde provincial (80% con educación superior) y distrital (49% con educación superior y 40% educación secundaria).

El nivel de instrucción fue menor en los candidatos a cargos legislativos. En este aspecto fue significativa la diferencia entre candidatos a consejeros regionales y a regidores municipales. El 72% de los candidatos a consejeros regionales tenía educación superior; mientras que este porcentaje disminuyó a 51% para los candidatos a regidor provincial y a 22% para los candidatos a regidor distrital. La mayoría de los candidatos a regidor distrital tenía solamente educación primaria (25%) o secundaria (49%).

En el nivel regional, las agrupaciones locales dieron mayor espacio de participación a candidatos con nivel de instrucción secundaria. En el nivel

CUADRO 12
Perú 2002: candidatos según nivel de instrucción,
tipo de elección y agrupación política (%)

CANDIDATOS A	NINGUNA	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR	TÉCNICA
PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE REGIONAL					
Agrupaciones nacionales	—	1,53	5,53	92,92	—
Agrupaciones regionales	—	3,03	10,10	86,86	—
ALCALDE PROVINCIAL					
Agrupaciones nacionales	0,16	1,85	16,61	80,94	0,42
Agrupaciones subnacionales	—	2,48	16,51	80,99	—
ALCALDE DISTRITAL					
Agrupaciones nacionales	0,28	9,36	40,45	48,82	1,06
Agrupaciones subnacionales	0,15	8,69	39,31	50,29	1,52

provincial, tanto las organizaciones nacionales como las locales promovieron candidaturas con nivel de instrucción secundaria. Esta diferencia por nivel de instrucción es menor en el caso de los candidatos distritales, en los que ambos tipos de organizaciones políticas promueven, incluso, candidatos con nivel de instrucción primaria e iletrados.

En las elecciones regionales, dos candidatos figuraron en el padrón electoral con un nivel de instrucción de primaria completa: Luzmila Templo, candidata por una agrupación regional en Huánuco, quien ganó las elecciones con el 25,98% de los votos; y César Castro, candidato por Unión por el Perú en Ucayali, quien quedó en penúltimo lugar con el 0,40% de los votos.

En las elecciones provinciales se presentaron dos candidatos iletrados: José Gallardo, candidato en la provincia de Yauyos (Lima), por Acción Popular, quien quedó en cuarto lugar con 13,90% de los votos; y Rafael Reaño, candidato en la provincia de Ferreñafe (Lambayeque), por Somos Perú, quien quedó en penúltimo lugar con 2,61% de los votos.

Finalmente, en las elecciones distritales se presentaron dos candidatos con educación especial: Godofredo Huaypuna, candidato en el distrito de Tisco (Caylloma, Arequipa) por Perú Posible, quien ocupó el último lugar de las preferencias con 5,09% de los votos; y Marco Antonio Merino, candidato en el distrito de Montero (Ayabaca, Piura) por una agrupación independiente, quien ganó las elecciones con el 25,11% de los votos.

El legislativo municipal como espacio más accesible a las candidatas jóvenes

Si hacemos un cruce de las variables sobre género, edad y nivel de instrucción podemos extraer algunas conclusiones interesantes sobre los candidatos en las elecciones municipales del 2002. (Ver cuadro 13 en la página siguiente.)

Así, se observa que, si bien los candidatos a regidores fueron más jóvenes que los candidatos a alcaldes, éstos fueron, principalmente, mujeres. En efecto, la mayoría de *candidatas* a regidoras provinciales y distritales tuvieron menos de 41 años, mientras que la mayoría de *candidatos* tuvieron entre 31 y 50 años. (Ver cuadro 14 en la página siguiente.)

CUADRO 13
Perú 2002: candidatos según género y grupos de edad
por tipo de elección (%)

CANDIDATOS POR GÉNERO		18-30	31-40	41-50	51-60	60 y +
Alcalde provincial	Hombre	1,53	22,13	41,57	25,57	9,20
	Mujer	3,42	24,79	41,88	25,64	4,27
Alcalde distrital	Hombre	5,40	30,82	36,13	20,04	7,61
	Mujer	6,36	27,68	40,64	18,26	7,07
Regidor provincial	Hombre	10,81	29,70	34,10	18,07	7,31
	Mujer	22,72	33,99	29,51	11,53	2,25
Regidor distrital	Hombre	14,37	34,46	30,17	14,93	6,07
	Mujer	29,44	36,74	24,20	7,78	1,83

CUADRO 14
Perú 2002: candidatos según género y nivel de instrucción
por tipo de elección (%)

CANDIDATOS POR GÉNERO		NINGUNA	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR	TÉCNICA
Alcalde provincial	Hombre	0,06	2,15	16,19	81,30	0,31
	Mujer	0,85	0,85	21,37	76,92	—
Alcalde distrital	Hombre	0,18	9,26	40,54	48,84	1,18
	Mujer	1,06	7,42	33,33	56,42	1,77
Regidor provincial	Hombre	0,37	8,36	35,74	54,55	0,98
	Mujer	1,28	8,26	42,36	46,64	1,46
Regidor distrital	Hombre	0,99	25,93	48,07	23,98	1,04
	Mujer	3,37	24,88	50,32	20,12	1,31

La diferencia de candidaturas por género no es tan notoria si se observa el nivel de instrucción de los candidatos. Los candidatos a cargos provinciales fueron más instruidos que los candidatos a cargos distritales, y los candidatos a alcaldes fueron más instruidos que los candidatos a regidores, en ninguno de los casos existen diferencias significativas por género.

El nivel de instrucción de los *candidatos* a alcalde provincial fue ligeramente mayor que el de las *candidatas*, ocurriendo lo inverso en el caso de candidatos a alguna alcaldía distrital. El nivel de instrucción de los candidatos a regidores distritales fue menor que los provinciales, aquí tampoco existen diferencias significativas por género.

CUADRO 15
Perú 2002: candidatos según grupos de edad y
nivel de instrucción por tipo de elección (%)

CANDIDATOS POR EDAD		NINGUNA	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR	TÉCNICA
Alcalde provincial	18-30	—	—	34,48	65,52	—
	31-40	—	1,54	25,64	71,79	1,03
	41-50	—	0,96	12,79	86,24	—
	51-60	0,22	2,01	12,75	84,79	0,22
	60 y +	0,65	9,03	18,71	71,61	—
Alcalde distrital	18-30	0,14	2,11	48,38	47,26	2,11
	31-40	0,35	4,54	48,01	45,37	1,73
	41-50	0,11	8,33	37,50	53,01	1,05
	51-60	0,12	12,49	33,83	52,76	0,81
	60 y +	0,71	27,89	30,83	40,16	0,41

Como se señala líneas arriba, analizar el nivel de instrucción de los candidatos puede ser engañoso, y depende de su edad. Mientras más jóvenes son, es probable que mantengan el mismo nivel de instrucción que tenían cuando se inscribieron en el RENIEC. En ese sentido podemos indicar, en general, que el nivel de instrucción de los candidatos a alcaldes provinciales fue mayor que el de los distritales. En el caso de los candidatos a alcalde provincial, el nivel de instrucción fue alto y no varió por la edad. En cuanto a los candidatos a alcalde distrital, existió variación, siendo los candidatos menores de 41 años menos instruidos que los candidatos mayores.

CUADRO 16
Perú 2002: candidatos según grupos de edad y
nivel de instrucción por tipo de elección (%)

CANDIDATOS POR EDAD		NINGUNA	PRIMARIA	SECUNDARIA	SUPERIOR	TÉCNICA
Regidor provincial	18-30	0,49	3,41	53,13	40,63	2,35
	31-40	1,04	7,22	43,43	46,88	1,44
	41-50	0,58	8,14	33,71	56,77	0,79
	51-60	0,36	11,75	26,83	60,54	0,52
	60 y +	1,40	20,07	26,60	51,69	0,23
Regidor distrital	18-30	1,65	13,26	64,83	18,32	1,94
	31-40	2,24	22,23	54,44	19,76	1,34
	41-50	1,98	29,36	41,86	26,12	0,69
	51-60	1,73	37,92	31,36	28,40	0,59
	60 y +	1,78	51,15	23,87	22,85	0,36

Respecto al perfil de los candidatos a regidores, el nivel de instrucción fue mayor en los candidatos provinciales que en los distritales. Sin embargo, existió un buen porcentaje de candidatos provinciales menores de 31 años que sólo tuvieron formación secundaria. La mayoría de los candidatos distritales menores de 51 años tuvieron formación secundaria mientras que los mayores a esa edad sólo tuvieron formación primaria.

4. OBSERVACIONES FINALES: DESCUBRIENDO EL ROSTRO DE NUESTROS GOBERNANTES

Los perfiles sociales de los candidatos y gobernantes varían de acuerdo a cual sea el nivel de gobierno: regional o municipal. En general, el perfil del candidato a presidente regional o alcalde municipal promedio fue el de un hombre de entre 41 y 50 años de edad, con instrucción superior, que se presentó a las elecciones como integrante de una agrupación nacional.

Analizando los datos con más detalle se desprende que:

- Existió un fuerte predominio como candidatos, y después como gobernantes, de hombres en los cargos ejecutivos. La presencia de mujeres aumentó en los cargos legislativos por el cumplimiento de las cuotas electorales en las listas de candidatos, que son del treinta por ciento. Esta desigual participación se registró tanto en las listas de candidatos promovidas por las organizaciones políticas nacionales como en aquellas impulsadas por las organizaciones locales.
- Los jóvenes tuvieron mayores posibilidades de ser candidatos y gobernantes en los ámbitos distritales que en los provinciales y regionales. Los jóvenes fueron también mayoría entre los candidatos a cargos legislativos frente a los cargos ejecutivos. Las agrupaciones nacionales ubicaron a candidatos de mayor edad que el promedio en los diferentes cargos y niveles de gobierno. La población no llegó a apoyar a los candidatos jóvenes puesto que los elegidos tuvieron en su mayoría edades superiores a los cuarenta años al momento de la elección.
- Respecto al nivel de instrucción, existió una diferencia entre los candidatos a cargos regionales, que fueron más instruidos, y los candidatos a cargos municipales. Manteniendo esta lógica, se observó también un desnivel entre el mayor grado de instrucción de

los candidatos a cargos ejecutivos y el menor grado de instrucción de los candidatos a cargos legislativos. La diferencia por nivel de instrucción no fue significativa entre los candidatos de las agrupaciones nacionales y locales.

Finalmente, de todo lo señalado resalta la necesidad de que las agrupaciones nacionales revaloricen sus criterios de selección de candidatos, persistiendo en el objetivo de consolidarse como partidos con legitimidad e importancia como referencia para la participación política en el nivel local. Un paso decisivo al respecto es empezar promoviendo el liderazgo de las mujeres y los jóvenes con mayor nivel de instrucción para que asuman en el futuro cargos ejecutivos. Esta puede ser la vía para renovar la política en nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COTTA, Maurizio. «Representación política». En: N. Bobbio, N. Matteucci & G. Pasquino, *Diccionario de política*. México, D. F.: Siglo XXI, 2002.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. «La candidatura electoral». En: D. Nohlen, S. Picado & D. Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1998.
- FREIDENBERG, Flavia. «Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina». En: I Curso de Especialización sobre Régimen Electoral, Gobernabilidad Democrática y Resolución de Conflictos. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Instituto Federal Electoral (IFE) / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Tribunal Electoral, 2003.
- MOLINA, José & Janeth HERNÁNDEZ. «Sistemas electorales subnacionales». En: D. Nohlen, S. Picado & D. Zovatto, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, D. F.: FCE, 1998.
- VARGAS L., Carlos. *Las organizaciones políticas en las elecciones municipales de 1998 y 2002. Un análisis comparativo*. Documento de trabajo N° 5. Lima: CIE – ONPE, 2002. Disponible en <http://www.onpe.gob.pe>.

Cultura democrática y elecciones

Luis Fernando Nunes

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, pero sobre todo en los últimos meses, diversos estudios y análisis, hechos y situaciones lamentables, con saldo de muertos y heridos, han evidenciado severos problemas en el perfil de la *cultura política* predominante y una inestabilidad preocupante en la *legitimidad política* de varias instituciones del Estado; el reciente informe del PNUD sobre la democracia en América Latina (2004) es, prácticamente, una granada que «nos estalla» en la conciencia y nos invita a *ocuparnos más que preocuparnos* del asunto.

Aunque se acepte que la desconfianza pública es un fenómeno generalizado, no hay duda de que ésta ha crecido en los últimos años en todo el continente —en forma más acentuada que en otras latitudes como Europa— y se señala con claridad que ciertos segmentos poblacionales —los más pobres, pero también los más numerosos— evidencian insuficiencias de rasgos de esa *cultura democrática*, que contrastan con cierto atractivo por otras formas de gobierno (y de desgobierno...) que en realidad tampoco han dado buenos resultados, pero ya sabemos cuán frágil es nuestra memoria histórica (Imasen, 2004). Por otra parte, se ha indicado que el arraigo de estos rasgos democráticos en aquellas personas que los poseen es un proceso que no sólo toma tiempo, sino que requiere ser nutrido de manera constante.

Esta situación siempre se puede atribuir a especificidades culturales de la región o a las terribles consecuencias del caudillismo y del clientelismo como

Venezolano. Licenciado en Relaciones Internacionales y doctor en Ciencias Políticas con Maestría en Psicología de la Comunicación. Ha sido consultor de la Fundación Konrad Adenauer, del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (CENDES), y del Instituto Republicano para Asuntos Internacionales (IRI). Desde 1998 está ligado al Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) como director residente en el Perú del Proyecto de Fortalecimiento del Congreso Nacional; además es facilitador principal del Programa de Liderazgo del NDI en América Latina y el Caribe.

fórmulas de liderazgo fracasado; pero pareciera que el fenómeno tiene raíces más profundas y ahora se refleja más que nunca en una falta oportuna (*el aquí y el ahora*) de respuestas y soluciones, y en una *falla en cadena* (*El Comercio*, 28-4-2004) de todo el sistema democrático.

Otra posible explicación se refiere al crecimiento de la inseguridad económica en la región, pues ciudadanos y ciudadanas, cada vez más, están repudiando y castigando en las ánforas la volatilidad del crecimiento económico que, paradójicamente —*como en el caso de Perú*— está en las cifras publicadas pero no —*al menos, no todavía*— en los bolsillos de la mayoría que debe inventar mil y una formas para «recursearse» y salir adelante. Pero en esto debemos ser muy claros y recordar que tampoco los regímenes autoritarios pudieron realmente enfrentar el malestar social ante la crisis económica, pero sí fueron más exitosos en, por lo menos, «marquetear» sus programas, aunque éstos hayan sido absolutamente populistas y clientelistas.

Hacemos énfasis en que la política latinoamericana está marcada por largas experiencias de clientelismo y populismo en las que el voto se ofrece a cambio de la expectativa de ciertas ventajas materiales y esa visión no favorece una concepción de la democracia como la elección de los mejores, sino como un *mero ejercicio de intercambio*, una concepción *puramente instrumental* del voto y de una *democracia delegativa* que se percibe como un *plebiscito* para la elección de un presidente en el que se ponen las máximas expectativas y, si los resultados de su gestión no son satisfactorios, entonces el apoyo a la democracia va cuesta abajo.

El ex presidente uruguayo Julio María Sanguinetti denomina a este comportamiento «el voto bronca» (*El Clarín*, 12-2001), que no cuestiona sólo, ni principalmente, al gobierno de turno sino a la totalidad de los actores políticos porque expresa una desconfianza en las fórmulas que se ofrecen como alternativas. Juan Paredes Castro (2002) sentencia así: «Gobernantes, legisladores y magistrados parecen haber olvidado, entre otras cosas, que su elección tiene un plazo y que ese plazo les exige el cumplimiento de determinados resultados».

Parafraseando a Felipe González sobre el caso argentino (*El País*, 4-12-2001), afirmamos sin duda que el Perú tiene un problema POLÍTICO con mayúsculas. Y seguirá teniéndolo hasta que se defina el espacio público compartido, la *res pública*, como proyecto de todos para el siglo XXI.

Estamos frente a serios desafíos sociales, económicos y políticos que se pueden resumir en elevados índices de pobreza, desempleo, criminalidad y corrupción, sin olvidar la calidad y eficiencia de los servicios de salud y de educación y el terrible estado del Poder Judicial, ése que se sigue ensañando con los más débiles y mostrándose complaciente con los poderosos.

Democracia es mucho más que elecciones. ¿De qué sirve una democracia electoral con ausencia de una ciudadanía comprometida? Como dice Eduardo Cáceres (2003): «la historia republicana del Perú es una historia de democracias efímeras y recurrente autoritarismo»; pero, más adelante, señala: «entre 1978 y el 2002, en el Perú se desarrollaron 17 procesos electorales, incluyendo seis elecciones presidenciales y parlamentarias, dos elecciones de Asambleas Constituyentes, un Referéndum y ocho elecciones municipales (incluyendo la última y reciente elección de gobiernos regionales)».

Democracia es también mucho más que tener casi trescientos partidos aspirando a participar en las próximas elecciones peruanas. Coincidimos plenamente con Fernando Tuesta cuando opina sobre el sistema peruano de partidos e indica que: «no existe sistema político democrático con una multiplicación de partidos así. Cuando uno ve un país con un sinnúmero de partidos, medianos y pequeños, lo que observa es que hay una fragilidad institucional...» (*El Comercio*, 20-10-2003). Tampoco es que estemos tratando de «vender» el modelo estadounidense del bipartidismo sino que creemos, más bien, en un sistema de pocos (tal vez unos cuatro o cinco) partidos que cubran todo el espectro político, sin exclusiones ideológicas; pero partidos modernos en los que la inclusión social, la transparencia y, en especial, la democracia interna sean los principales pilares. (Nos referiremos a este punto un poco más adelante.)

Entendemos que, muchas veces, las reformas requieren que se tomen decisiones en el corto plazo que pueden ser políticamente sensibles, tanto que, en ocasiones, los técnicos las califican de «las reformas improbables» porque tienen casi todo en contra.

En el año 2004, que el Perú optó por declarar como aquel de la «Gobernabilidad Democrática», produce una gran frustración la cantidad de ideas y proyectos que no pasan de ser una larga lista de buenas intenciones, porque los intereses particulares prevalecen sobre los colectivos y de ello no se escapa nadie, pues caben en el mismo saco dirigentes políticos, empresariales,

sociales y hasta, en algunos casos, religiosos; así como muchos ciudadanos y ciudadanas que optan por el individualismo y el egoísmo y sólo reaccionan de manera solidaria cuando algunos elementos subjetivos consiguen «tocarles el alma». Quitémonos la máscara: por falta de una verdadera voluntad política, pero también personal, demasiadas cosas están por hacer y siempre parece que estamos esperando que alguien las haga por nosotros.

Y, en cuanto a las reformas de las instituciones públicas, cada vez que se levanta una voz que habla de reforma salen algunos a defender la independencia y autonomía de los poderes como si la Patria no fuera patrimonio común. «Ese es mi asunto» dicen los magistrados cuando se habla de la reforma del Poder Judicial; o, «Nosotros hacemos la reforma Constitucional» afirman algunos congresistas; y así cada quien exige lo que cree que es sólo suyo, muchas veces con gran parafernalia —*mejor si hay luces y cámaras de televisión*— y, luego nada, en el más puro estilo gatopardiano: *que algo cambie para que todo siga igual*.

En el hemicycleo del antiguo Senado del Perú se realizan todos los días seminarios, audiencias y conversatorios y las palabras que más se utilizan son *cambio* y *reforma*. Pero, ¿cuánto media del decir al hacer?, ¿acaso no deberíamos empezar por cambiar nosotros mismos?

La tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz no es algo que pueda postergarse, si de verdad aspiramos al desarrollo, con D mayúscula. Lo fundamental de la gran promesa democrática permanece incumplido, eso es lo que piden a gritos ciudadanos y ciudadanas: una democracia que les funcione, no una *rutina democrática*. Lo que nos lleva al otro gran reto de revertir esa situación para enfrentarla de verdad promoviendo una profunda reforma del Estado pero, en especial, revistiéndola de VOLUNTAD POLÍTICA (*Julio Cotler ya ni siquiera cree en ella*)¹ en el marco de una discusión sobre cómo enfrentar las reformas y generar espacios en los que la sociedad pueda ser parte de esas decisiones, pero parte de verdad, no mero adorno, y pueda así comprometerse en su implementación, sabiendo y entendiendo por qué esas medidas son necesarias y viables. Cuando se pretenden aplicar medidas acordadas solamente entre las cuatro paredes de conciliábulos y cúpulas, y cuando la participación e inclusión social

1. Intervención en la presentación de la II Encuesta Nacional sobre Corrupción, Auditorio de Interbank, febrero de 2004.

tienen que obtenerse a fuerza de constantes manifestaciones, protestas, tumultos, rebeliones y a palo limpio —La Paz, Ilave, Caracas, Lima, Buenos Aires, Chimbote, Tilali, etc.— todavía es más difícil. Las democracias «limitadas» sólo nos dejan países cada día más difíciles de gobernar en los que los gobiernos encuentran márgenes estrechísimos para encauzar la llamada voluntad popular.

Pasó en parte con la Ley de Partidos Políticos que reconocemos que ha sido producto de largas horas de debate y de trabajo fructífero, encabezado principalmente por el subgrupo de trabajo de la Comisión de Constitución y con los valiosos aportes de Transparencia e IDEA Internacional. Pero ya habíamos advertido que el tema del financiamiento del Estado a los partidos no sólo iba a ser uno de los más polémicos y sensibles, sino también que recibiría una generalizada desaprobación de la opinión pública por lo que era necesaria una fuerte campaña para «vender» esta idea, explicando en lenguaje sencillo por qué es mejor (*y, a la larga, más barato*) que los partidos reciban dinero del Estado —*léase del Estado y no del gobierno de turno, que es otro de los grandes errores que a diario cometemos*— y no continúen recibiendo aportes privados que, casi siempre, vienen acompañados de «facturas a posteriori» o «por la puerta falsa», o que son dinero producto de la corrupción y hasta del narcotráfico. Pues tal campaña no se hizo o, al menos, no con la fuerza que requería, y tenemos toda una corriente en contra de que el Estado financie a los partidos.

El desencanto con los resultados de la democracia ha contribuido a llevar a muchos países de la región a procesos de reforma política; muchos han modificado o sustituido su Constitución y, en algunos casos, han reformado paralelamente las leyes que rigen sus procesos electorales, de partidos y de otras entidades. Los aportes teóricos y prácticos del Banco Interamericano de Desarrollo² en estas tareas se han multiplicado, pero todavía los resultados están muy lejos de satisfacer las expectativas.

Algunas reformas políticas se han orientado a mejorar la rendición de cuentas y fortalecer el Estado de Derecho desde una dimensión horizontal. En el transcurso de las últimas dos décadas, la mayor parte de los países de la región creó o reforzó la institucionalidad de otros organismos con mandato

2. BID: *Democracia en déficit*, enero de 2001; *La política importa*, 2003. Ver lista de proyectos afines al tema en www.iadb.org.

horizontal de rendición de cuentas mediante un nexo institucional con alguno de los poderes del Estado, pero dándoles autonomía funcional y administrativa respecto de esos poderes, como es el caso de las defensorías. La gama de reformas destinadas a aminorar el desequilibrio de poderes, lograr un verdadero sistema de pesos y contrapesos y generar capacidades entre los tres poderes tradicionales es amplia: involucran al sistema electoral, a los poderes conferidos al presidente por la Constitución y las leyes y al Poder Judicial. Lo que también se necesita es una verdadera coordinación interinstitucional entre todas las entidades que participan en estos procesos y que no se descuide ninguno de los tres pilares de la Reforma del Estado que, *para el caso de Perú*, tiene tres fases: descentralización, reforma tributaria y modernización del aparato estatal.

La primera fase ya está en marcha, con sus avances y retrocesos, pero hay que verla como un proceso que tendrá resultados en el mediano y largo plazo y en el que se debe tratar de erradicar verdaderamente los vicios del centralismo burocrático. Sobre la reforma tributaria, que influirá en la modernización del aparato estatal, debe hacerse ya, no sólo para reducir el gasto público al evitar la permanencia de un cuerpo estatal ineficiente y demasiado grande, sino para optimizar el empleo de los recursos, pues es muy claro que existen carencias en la calidad y evaluación del gasto; las estadísticas nos indican que, desde 1998, los ingresos corrientes sólo han aumentado en 13%, mientras que los gastos corrientes lo han hecho en 31%, lo que significa que el Estado gasta el doble de los ingresos que recibe.

El Perú posee una baja presión tributaria (12,5% del PBI) en comparación con otros países de América Latina (17,5%) y, por lo tanto, es necesario incrementar y hacer más eficiente y equitativa la recaudación tributaria; pero, si no se controla el gasto, esos ingresos tributarios «van a ser absorbidos por el gasto corriente». La administración pública debe acostumbrarse a detallar —*que no es lo mismo que maquillar*— en qué y cómo se gasta el dinero de todos los contribuyentes y establecer programas aún más exactos para controlar y evaluar los gastos. En eso es necesario un mayor protagonismo de la sociedad civil, acompañada por unos medios de comunicación social que también entiendan su valioso pero riesgoso papel como formadores y orientadores de la opinión, no meros informantes.

En este sentido, el esfuerzo de participación ciudadana debería estar orientado a que podamos colaborar activamente en la construcción de esa Hoja de



Coordinador de ONPE capacita a miembros de mesa durante el proceso electoral de 2001.

Ruta, o Plan de País, como un verdadero Plan de Desarrollo Nacional; en el que la elaboración y discusión del presupuesto que va a respaldar ese plan también cuente con la participación ciudadana, tal como se viene haciendo en otros países con excelentes resultados. Afortunadamente, ya se está empezando a trabajar de esta manera, pero falta mucho por recorrer...

Los elementos que consideramos básicos para acompañar la Reforma del Estado son: 1) que se consiga vencer la batalla frente a la enorme desconfianza pública; 2) que las reformas (*tributaria, descentralización y modernización del Estado*) marchen en paralelo a una permanente lucha contra todas las formas de corrupción e impunidad, presentes en la esfera de lo público y de lo privado; 3) que en este proceso se abran reales y efectivos canales de participación ciudadana, en especial con un sentido mucho más inclusivo; y, 4) que efectivamente esté presente y demostrada la voluntad política de realizar estas reformas por parte de los llamados actores políticos del proceso. Los cuatro están profundamente conectados.

La comunidad internacional sigue muy atenta el proceso sociopolítico peruano, apuesta y colabora para que esta hermosa nación consiga no sólo superar los retos de estos difíciles años de transición hacia una verdadera

democracia; sino que pueda construir esa visión compartida de país en el que toda persona tenga las condiciones para un pleno desarrollo de sus capacidades, en un ambiente equilibrado y justo, luchando especialmente por la superación de todas las formas de discriminación en un mundo paradójicamente rico en el que la pobreza es la más grande de las injusticias.

Partamos entonces de la afirmación de que la *cultura política* en la sociedad peruana se encuentra en transición, es decir, en un proceso de cambio, en el que coexisten tanto insuficiencias (las más) como avances (los menos), que nos ponen por delante el reto simultáneo de diseñar estrategias y ejecutar programas que contribuyan a erradicar gradualmente las características subsistentes de una *cultura política autoritaria* y de consolidar los logros alcanzados para dar vitalidad, soporte y continuidad a la vida democrática del país, porque la democracia es, precisamente, un juego de pesos y contrapesos.

Nicolás de Piérola, ese impetuoso arequipeño y caudillo civil, ya lo había dicho en su tiempo: «el problema del Perú es su falta de ciudadanía...».

Una *cultura cívica democrática* debe implicar la posesión por parte de la ciudadanía de ciertos niveles básicos de información y conocimientos que le permitan comprender y valorar *lo público, lo institucional*; juzgar la actuación de los dirigentes políticos y sociales; y aprender a desenvolverse en el ámbito de la *participación política democrática*.

Si bien los bajos niveles de información no impiden que la ciudadanía pueda participar en algunas actividades políticas, sí influyen sobre el tipo de consideraciones que tiene en cuenta al decidir el curso de sus acciones. Si no recibe adecuada información, ¿cómo pedirle que perciba las diferencias entre las posiciones de partidos, congresistas y candidatos y capte de manera más completa los aspectos trascendentales de la vida pública que le afectan?

Sea que caminemos por las calles de Lima o de cualquier otra ciudad del país vemos academias para aprender computación o inglés, hasta para aprender quechua, pero no encontramos academias que nos enseñen a ser ciudadanos, a comportarnos como tales y a valorar y entender la democracia. ¿Cómo pedir entonces a la gente que «sean ciudadanos» y «quieran a la democracia»? Algunos dicen que eso y «los valores» se aprenden en casa y en la escuela. ¿En casa, donde muchas veces prevalecen esquemas autoritarios en la relación familiar y donde la situación económica no permite el tiempo suficiente para

que exista una adecuada comunicación y educación de padres a hijos? ¿En la escuela, donde la mayoría de los maestros está mal preparada, mal remunerada y en la que los temas de educación cívica están muchas veces ausentes o se convierten en una letanía de fechas y héroes patrios que se repite mecánicamente pero sin entender su alcance y significado?

América Latina no parece compartir la tendencia internacional que durante la década de los noventa ha venido acrecentando el interés y la atención hacia programas educacionales para ayudar a los jóvenes a ser ciudadanas y ciudadanos competentes y responsables en los sistemas políticos democráticos. En este contexto, se señalan nueve tendencias en la educación para la democracia: 1) una educación cívica con base en tres componentes interrelacionados: conocimiento cívico, destrezas y virtudes cívicas; 2) enseñanza sistemática de ideas fundamentales y de conceptos básicos; 3) análisis de estudio de casos; 4) desarrollo de habilidades para la toma de decisiones; 5) comparación y análisis internacional; 6) desarrollo de habilidades para la participación a través de actividades cooperativas de aprendizaje; 7) uso de literatura, tanto histórica como de ficción, para enseñar virtudes cívicas; 8) enseñanza activa de conocimientos cívicos, habilidades y virtudes; y, 9) unión de contenido y proceso en la enseñanza y aprendizaje de conocimientos, habilidades y virtudes cívicas.

La International Association for the Evaluation of Education Achievement (IEA) (Quigley, 2000) realizó un estudio durante la década de los noventa que reporta conclusiones de 24 países que coinciden en que la educación cívica debiera basarse de manera importante en contenidos que cruzan transversalmente diversas disciplinas y ser participativa, interactiva, relacionada con la vida diaria, llevada a cabo en un ambiente no autoritario, concientizadora de los desafíos que plantea la diversidad social, y construida en cooperación con los padres de familia, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales, así como en la escuela.

Este mismo estudio identifica las siguientes dificultades para la instrumentación de programas sólidos de educación cívica: 1) las viejas generaciones, incluyendo las de maestros, se niegan a alterar su comportamiento (resistencia al cambio); 2) los cambios institucionales en las escuelas ocurren con lentitud, no sólo respecto al ajuste de contenidos sino también a la introducción de nuevos métodos pedagógicos; 3) el énfasis resulta parcial, pues se desarrollan contenidos sólidos pero sin utilizar metodologías interactivas;

4) se incurre en ineficiencias en un afán descentralizador mal implementado, cuando el diseño e instrumentación de programas curriculares se transfiere a instancias locales y los recursos disponibles en el nivel local no son adecuados para llevar a cabo las tareas necesarias, lo que lleva a un insuficiente desempeño; 5) se presentan resistencias para adoptar los estilos de enseñanza democráticos y a que los estudiantes tomen decisiones; 6) a la educación cívica se le otorga un menor estatus que a otras materias; 7) la enseñanza de la educación cívica no se lleva a cabo de manera rigurosa, explícita y sistemática; 8) la enseñanza de esta materia tiene lugar sólo en un año escolar en el nivel secundario; 9) a la educación cívica se le asocia con programas de adoctrinamiento desplegados en el pasado; 10) los maestros no cuentan con una preparación adecuada; y, 11) se enfrentan problemas para abordar tanto la diversidad existente en la sociedad como la brecha entre las ideas planteadas en los procesos de educación cívica y la realidad.

Estas deficiencias se pudieran corregir si se sistematizara la educación cívica al desarrollar y fijar estándares, planificar un marco curricular que abarque desde la primaria hasta el último año de secundaria, exigir de manera obligatoria que todo estudiante curse la asignatura, desarrollar en paralelo los materiales curriculares que acompañen este esfuerzo, ofrecer oportunidades de capacitación a los maestros y líderes y a grupos interrelacionados con otros actores en el ámbito de la educación cívica, desarrollar sistemas de evaluación del aprendizaje de los estudiantes y exigir un perfil específico —y certificado— para los maestros y profesores que impartan esta materia. Es sembrar para luego cosechar.

En todo caso, no sería justo en el caso peruano obviar la referencia a excelentes proyectos de educación cívica y democrática que llevan adelante instituciones como Acción por los Niños, Grupo Tarea, Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), Asociación Civil Transparencia, Fe y Alegría, Centro de Estudios Sociales y Publicaciones (CESIP), Asociación de Comunicadores Sociales Calandria, Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, Movimiento Manuela Ramos, Comisión Andina de Juristas y una larga lista de instituciones, muchas de las cuales reciben por distintas vías financiamiento español, canadiense, alemán, estadounidense, sueco, holandés, británico, del PNUD, UNICEF, Banco Mundial, BID y un importante número de países y organizaciones internacionales. La iniciativa y el financiamiento de organizaciones e instituciones peruanas, más allá de la ONPE, el JNE, la Defensoría del Pueblo y algunos grupos empresariales con visión social para

este tipo de proyectos, resulta insuficiente e inconsistente. Vale apuntar que el gobierno sigue mencionando el tema e indicando que el Acuerdo Nacional (22-7-2002) tiene políticas y metas sobre éste (*por ende, debería incluir el tema de los valores y las prácticas democráticas*), pero carecemos de una visión integral sobre esta problemática y de vías colectivas de acción.

Al respecto, Larry Diamond señala:

...hay dos lecciones que debemos aprender de éstos y de otros casos. Una, es que la salud de la democracia, como la de cada uno de nosotros, nunca se debe tomar como cosa segura. Si se la descuida, sufrirá y será vulnerable a la enfermedad. Al igual que el cuerpo humano, el sistema democrático, para estar en plena forma, necesita ejercicio, vigilancia y nutrición constantes. Al igual que la familia humana, la democracia debe reproducirse, y su cultura e instituciones renovarse para cada generación.³

La segunda lección es que, al igual que la salud, la democracia no está sencillamente presente o ausente. Sí, podemos mirar a una persona y afirmar que está andando, hablando, trabajando; es decir, que está viva. Podemos mirar a una democracia y ver una Constitución, partidos en competencia, elecciones libres y limpias, incluso la alternancia en el poder, y decir también que está viva. Pero estar vivo es más que simplemente existir. Y la democracia es más que la celebración de elecciones regulares y competitivas. Este es el principal reto que se nos presenta a los demócratas de las Américas al entrar en el siglo XXI. Tenemos que preocuparnos por la calidad de la vida. Tenemos que preocuparnos por la calidad de la democracia.

La democracia requiere de la cooperación de la ciudadanía y ésta se torna ausente cuando las personas *se sienten al margen* del sistema político o perciben que, al interior de éste, lo que se busca es atender y privilegiar los intereses de unos cuantos, dejando excluida a la gran masa.

La aplicación del principio de subsidiariedad, que respeta los espacios de las comunidades y de sus miembros y les confiere poder efectivo de decisión cuando su acción puede resultar eficaz, contribuirá a fortalecer las percepciones de los individuos en cuanto a lo que pueden lograr juntos, reforzando así el sentido de eficacia de las personas. El mismo efecto positivo tendrá el

3. Intervención en la Conferencia Civitas Panamericana, Buenos Aires, octubre de 1996.

acercamiento de la toma de decisiones públicas a la población (por ejemplo, los presupuestos participativos), resultante del impulso que se le dé a una nueva arquitectura de gobiernos más centrados en la gente y en las múltiples formas de cooperación que pueden existir.

El adecuado desarrollo de la nación en términos de equidad es otro factor necesario para que la cultura democrática se extienda a más peruanas y peruanos. A pesar de muchas inclinaciones egoístas —*naturales pero no por ello justificadas en los seres humanos*—, la obtención de beneficios compartidos fortalecerá la inclinación de la ciudadanía a la solidaridad mutua y a la identificación colectiva necesaria para que tenga sentido conducirse conforme a los rasgos propios de la cultura democrática. La vivencia de la solidaridad establece una vinculación entre las personas y fortalece tanto el sentido de comunidad como los lazos de empatía y lealtad colectivas, lo que contribuye a la difusión de los rasgos propios de la cultura democrática.

Aunque no lo parezca, si el Estado peruano no hace un esfuerzo mayor por ofrecer a la totalidad de peruanas y peruanos una cobertura básica mínima en el sistema de seguridad social, aun cuando sean independientes y no asalariados, se está contribuyendo a aumentar la inequidad social, lo que es contrario a la solidaridad que se busca y mina el sentido de su identidad como miembros de la comunidad política; es decir que, para aquellos que se sienten excluidos, el sentido y el valor de la democracia prácticamente no existen.

La democracia requiere también de la construcción de acuerdos de convergencia reales lo que difícilmente puede tener lugar cuando predomina la creencia de que cada quien persigue sólo sus intereses particulares. Cuando la cultura prevaleciente está marcada por un exacerbado individualismo, las personas dejan de considerar los intereses de los otros; lo que provoca que disminuya el potencial para generar *coaliciones de amplio espectro* que permitan atender a lo que llamamos Bien Común. De ahí la importancia de que el sistema político opere con eficacia en el procesamiento de intereses legítimos y colectivos y promueva la consideración de los asuntos objeto de decisión desde una perspectiva también colectiva, que otorgue la debida atención a todos los involucrados.

Para ello no basta la operación eficaz de las distintas instancias de gobierno del Estado peruano y del sistema de democracia representativa; también hacen falta vehículos para el ejercicio de la democracia semidirecta, condiciones

que favorezcan la vitalidad de las organizaciones de la sociedad civil y medios que contribuyan a promover una deliberación pertinente, amplia, profunda, incluyente e informada en torno a los asuntos públicos, lo que contribuye de manera decisiva a la formación de lo que llamamos *ciudadanía*. Hay una perversa equivocación en aquellos que piensan que la democracia participativa es rival de la democracia representativa cuando, en realidad, se complementan y apoyan.

El que todos los peruanos, independientemente de sus particularidades, reciban un trato digno por parte de sus autoridades, gocen de condiciones mínimas de igualdad de oportunidades y de bienestar evitará, en gran medida, seguir con esta evidente dificultad que en la actualidad se enfrenta: una sociedad que casi no se identifica positivamente con la comunidad política y que no se conduce conforme a un perfil democrático porque se siente «ignorada» de manera sistemática por las instancias del poder, sufre un trato discriminatorio y de exclusión, es abusada por la autoridad, carece de las oportunidades más básicas y vive (en una escandalosa proporción) en condiciones de miseria.

Para colmo, un entorno social en el que prevalece la corrupción (Proética, 2004) y el desapego a lo dispuesto por el orden jurídico desalienta la generación, el arraigo y la extensión de los rasgos propios de la *cultura democrática* entre las personas. Y ahí es importante el ejemplo porque ayudaría mucho que la ciudadanía perciba que el primero en sujetar sus actos a lo dispuesto por el orden jurídico es el servidor público; son tantos —y tan seguidos— los hechos que demuestran que la impunidad reina en nefastas actuaciones de conocidas figuras públicas que la población se siente decepcionada y no obligada a actuar de manera diferente. Son estas «disonancias» las que más alimentan esa *insuficiencia democrática*.

Llegados a este punto valdría preguntarse ¿cómo se entiende entonces una *cultura democrática*? Partamos de la base de que en ella se condensa un conjunto de motivaciones, medios y modos de actuar en la vida política compartidos por amplios grupos sociales. Estos elementos expresarían la concepción que las personas tienen acerca de la política, del sistema político y de sí mismos como actores políticos que marcan su comportamiento y se reflejan en sus acciones. La *cultura política* es la forma en la que la ciudadanía «interioriza» el sistema político a partir de orientaciones que resultan de experiencias, sentimientos, símbolos, actitudes, creencias, conocimientos, destrezas, juicios, valoraciones, concepciones, inclinaciones, hábitos y normas.

¿Cómo nos imaginamos a peruanas y peruanos conscientes y comprometidos en su cultura política? Como personas que se conciben a sí mismas como parte de una comunidad política y social en igualdad de condiciones ciudadanas, que ejercen y hacen valer de manera práctica la «calidad ciudadana» que les otorgan la Constitución y las leyes mediante el ejercicio de derechos, cumplimiento de deberes y obligaciones y apego a responsabilidades. Personas aptas, dispuestas a desarrollar su potencial para: a) conocer, analizar, evaluar y tomar parte en acontecimientos o situaciones de carácter comunitario o público y hacerse corresponsables de éstos; b) conocer los recursos y mecanismos de participación de que disponen, así como la amplitud y trascendencia de sus posibilidades de empleo; y, c) involucrarse de manera creativa, activa, informada, comprometida y productiva en acciones y/o procesos políticos o sociales dirigidos ya sea a hacer valer intereses (individuales, de grupos o difusos) o a construir el bienestar colectivo dentro de las diversas comunidades a las que pertenecen, desde el nivel básico hasta el nacional e internacional.

Sería mucho de lo que Rosa María Alfaro *pide a gritos* en su último libro *Ciudadan@os de a de veras* (2002). Para Julio Cotler (2001) el debate puede resumirse en cómo encontrar los medios para «democratizar la democracia»; así como para José Saramago⁴ quien, radicalmente, sentencia: «la democracia no es un punto de llegada sino un punto de partida, [y añade] ¿cómo voy a calificar un sistema que me permite únicamente quitar un gobierno y poner otro pero no me permite nada más? El funcionamiento de la democracia no es democrático».

Estamos acompañando con mucho interés las recientes discusiones sobre la reforma de toda la legislación electoral peruana, reforma por lo demás oportuna para que tenga coherencia con la recién aprobada Ley de Partidos y con otros textos legales conexos, empezando por la propia Constitución. Sobre este particular coincidimos plenamente con Ben Reilly que afirma: «optar por un determinado sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes en una democracia, pero pocas veces es seleccionado a conciencia y después de una profunda deliberación. Por lo general, la selección se realiza accidentalmente y resulta de una inusual combinación de circunstancias, de una tendencia pasajera o de una situación históricamente peculiar».⁵

4. Declaraciones en la presentación de su libro *Ensayo sobre la lucidez*, Madrid, abril de 2004.

5. Proyecto ACE de International IDEA, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IFES) y ONU, disponible en <http://www.aceproject.org>.

Esta reflexión vale también para lanzar la idea —con ayuda de la cooperación internacional, pues la democracia cuesta y cuesta mucho— de acometer ya un ambicioso programa de cultura democrática pensando en las próximas elecciones (pero también en una perspectiva consistente en el mediano plazo) porque votar es, también, una de las decisiones más importantes de la democracia. Es evidente que a menor posesión de información y conocimientos políticos por una persona, menor será la «carga de real conciencia política» a la hora de emitir su voto y la ciudadanía necesita estar preparada para este ejercicio; es decir, clara en lo que significa ejercerlo de manera informada, orientándose a programas de gobierno con posibilidades reales de realización y a la preparación de candidatas y candidatos por encima de las consideraciones de mercadeo electoral. Votar libremente no equivale a votar de cualquier manera.

Poseer sentido de relevancia de lo público, conciencia de la corresponsabilidad, convicción acerca de los derechos de los que se es titular y mantener un cierto interés sobre determinados aspectos del proceso político hacen más factible que la ciudadanía pueda llegar a asumir un papel más activo. Este efecto se fortalece con el seguimiento de la información, la pertenencia a organizaciones, la interacción con autoridades, la interrelación con otros ciudadanos y la discusión de temas de interés común.

La consolidación de una cultura democrática implica que la ciudadanía cuente con conocimientos y destrezas que le permitan concretar predisposiciones, ejercer derechos, asumir responsabilidades y dar a conocer y hacer valer sus inquietudes, propuestas, planteamientos y demandas.

Del empeño que todas y todos comprometamos para vigorizar nuestra democracia y dar mayor dinamismo a nuestra vida social, política y económica depende la viabilidad del sistema político que hemos decidido darnos. La construcción de las condiciones de acceso al bienestar al que aspiramos también será beneficiada por la difusión de una cultura democrática. Estamos convencidos de que a todos, ciudadanos y ciudadanas, corresponde desempeñar un papel activo en las democracias. El impulso a la participación y la difusión de rasgos de la cultura que la sustentan constituyen una tarea permanente de toda sociedad que aspira a vivir democráticamente.

Por otro lado, existen otros temas que están en la palestra política y que no escapan a esta problemática como, por ejemplo, el voto facultativo y la

efectividad del voto preferencial.⁶ Sobre lo primero, Henry Pease⁷ afirma: «Estamos todavía en la transición y en esta etapa es delicado hacer cambios cuyos efectos pueden ser discutibles. Si tenemos un tiempo largo para que empiece a regir el voto ciudadano facultativo y no obligatorio, podemos hacer una campaña muy fuerte de educación cívica y dar lugar a que los partidos políticos se institucionalicen y sean capaces de llamar al voto». Daniel Zovatto, director ejecutivo de IDEA Internacional, ofrece algunas consideraciones al respecto:

En América Latina el empadronamiento y la votación son obligatorios en la mayoría de los países, aunque este requisito es objeto de acalorados debates. Se afirma que la libertad de voto implica la posibilidad de la no participación; la abstención es así una actitud cívica o ética, es un derecho como el de votar; la obligatoriedad resulta incompatible con la libertad de sufragio, acto privado por excelencia. [... Y añade:] En Brasil, Costa Rica, Ecuador y Perú el registro electoral es un procedimiento automático, mientras que en otros 12 países es obligatorio y apenas en dos países —Colombia y Chile— es voluntario. En el caso de los chilenos sólo es obligatorio para los ciudadanos empadronados y en Colombia y Nicaragua no es obligatorio, siendo Colombia el único país donde tanto el empadronamiento como el ejercicio del voto son totalmente voluntarios.⁸

Una consideración final sobre el papel de los partidos políticos: es evidente que hay una distancia enorme que los separa de la «gente de a pie»; esa vieja idea de que los partidos eran una especie de sociedad intermedia entre el ciudadano y el Estado está desfasada de la realidad. Los temas que a la gente le interesan: trabajo, infancia, salud, educación, tecnología, ecología, deporte, cultura y muchos otros; pero, en especial, uno que «atraviesa» a todos como es el de la reducción de la pobreza, parecen no formar parte de sus agendas políticas del día a día, se piensa que «son cosas de las que se debe preocupar sólo el gobierno de turno» y que los partidos hablan de ello en los discursos y en los programas de gobierno.

6. Discurso de Felipe Osterling, presidente del Consejo Consultivo del Partido Popular Cristiano (PPC), 14 de octubre de 2003.

7. Declaraciones a *Avance Económico*, 17 de febrero de 2003.

8. Declaraciones a la revista *Caretas*, 16 de enero de 2003.

Dice Susana Villarán:

La pregunta de la gente es sencilla, ¿para qué sirven los políticos? [... Y añade:] Los partidos no han puesto su tienda en la sociedad, no han logrado incorporar a la gente a estas instituciones de representación e intermediación y, al divorcio temático, se añade la separación física y emocional con la gente. Los partidos no promueven ciudadanías activas ni establecen vínculos permanentes con los sectores de la sociedad civil que tienen agendas sociales importantes, sólo se montan en las oleadas de protesta social y en el momento de pedir el voto.⁹

¡Qué grave miopía política! pues, en realidad, no sólo deberían hablar de estos problemas y buscarles solución práctica —pues muchos de ellos tienen congresistas, presidentes regionales, alcaldes, regidores y otros funcionarios que también están *co-gobernando*— sino que deberían ser parte de todo un sistema de promoción de consensos acerca de ellos, para lo que se necesitan liderazgos fuertes, con capacidad de convocatoria y con visión de futuro. Los esfuerzos por la reducción de la pobreza no deberían tener color político y bien merecen una concertación pluripartidaria.

Por otra parte, las militancias partidarias y algunos ciudadanos todavía esperanzados con los partidos (me incluyo) también vienen reclamando mayor democracia interna, transparencia y que *los partidos se reencuentren con la gente* y alcancen a sectores normalmente excluidos o sólo «utilizados según la ocasión», como jóvenes, mujeres, indígenas, minorías sexuales, personas con discapacidad y otros sectores. La Ley de Partidos pretende corregir algunas de estas deficiencias pero sólo una verdadera voluntad de cambio podrá lograrlo.

Finalmente, debo confesar que siento por el Perú una especie de pasión irracional, que me lleva a confundirme con su suerte, pero es que creo que costó tanto —*sangre, sudor y lágrimas*— llegar a donde estamos, que realmente no nos merecemos siquiera pensar en un retroceso y así espero haberlo plasmado en estas páginas.

9. Boletín *Río Abierto*, N° 8, abril de 2004.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALFARO, Rosa María. *Ciudadan@os de a de veras*. Lima: Asociación de Comunicadores Calandria, 2002.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Democracia en déficit*. Washington, D. C.: BID, enero de 2001.
- *La política importa*. Washington, D. C.: BID, 2003.
- CÁCERES, Eduardo. *De repente la misma cosa va a ser (Reflexiones en torno a identidades, derechos y bienestar en el Perú contemporáneo)*. Lima: Department for International Development, U. K. (DFID) / Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), 2003.
- COTLER, Julio. «Representación, partidos y sistemas de partidos en el Perú». En: Taller Democratización del Estado. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IFES) / National Democratic Institute (NDI) / The Carter Center / Asociación Civil Transparencia, 2001.
- El Comercio*. «Editorial». Lima: 28 de abril de 2004.
- GONZÁLEZ, Felipe. «Argentina tocando fondo». En: *El País*. Madrid: 4 de diciembre de 2002.
- IMASEN. *Encuesta en Lima Metropolitana*. Lima: IMASEN, abril de 2004.
- PROÉTICA. *II Encuesta Nacional sobre Corrupción*. Lima: PROÉTICA, 2004.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). *La democracia en América Latina*. Lima: PNUD, abril de 2004.
- QUIGLEY, Charles. «Tendencias globales en educación cívica». En: Seminario para las Necesidades de Educación Cívica. Indonesia: 29 de marzo de 2000.
- SANGUINETTI, Julio María. «Entrevista». En: *El Clarín*. Buenos Aires: diciembre de 2001.
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. «Entrevista». En: *El Comercio*. Lima: 20 de octubre de 2003.
- VILLARÁN, Susana. *Boletín Río Abierto*. Lima: s. e., N° 8, abril de 2004.

ESPECIAL

ELECCIONES EN LA ERA DIGITAL



El voto electrónico*

Fernando Tuesta Soldevilla

LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (Sociedad en Red o Sociedad del Conocimiento) y sus expresiones en la penetración de las tecnologías de la información en las comunicaciones han supuesto un importante incremento de la posibilidad de participación política para dar lugar a lo que algunos denominan la *democracia electrónica*. Ciertamente es también que este fenómeno es acompañado del papel de la información y el conocimiento (factor de producción, recurso no escaso, ventaja competitiva, poder más democrático) y de la globalización (a veces nombrada como *glocalización* para resaltar sus aspectos global y local y su dialéctica), lo que ha creado una nueva brecha: la brecha digital. Por lo que, además de las ya conocidas entre ricos y pobres y entre Norte y Sur, ahora hay que considerar aquella entre los que tienen y los que no tienen acceso a la información.

Tras el impacto de las tecnologías de la información en la actividad económica (e-commerce, e-business, Intranet, Extranet, etc.) sobreviene el impacto en la actividad de gobierno (e-government), tanto en la administración pública (Open Administration) como en la participación democrática de la ciudadanía (e-democracy) que comprende, a su vez, nuevas posibilidades de expresión ciudadana admitiendo la diversidad de opiniones (Internet, correo electrónico, foros, teleconferencias, comunidades virtuales) y, propiamente, la expresión de la voluntad popular a través del voto (e-voting). Por lo

Peruano. Licenciado y magíster en Sociología de la PUCP y profesor en la Maestría de Ciencias Políticas de la misma universidad, con estudios concluidos de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Autor de artículos y libros sobre democracia, partidos políticos y temas electorales. Actualmente es jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú.

* Este artículo contó con los comentarios y observaciones de Giancarlo Cappello, Roberto Montenegro, Raúl Murga, Napoleón Posada y Jorge Yrivarren. A todos ellos mi agradecimiento.

tanto, el voto electrónico se enmarca dentro de un proceso mayor de modernización del Estado y de perfeccionamiento de la democracia.

Por su parte, en las democracias con bajo nivel de institucionalidad la ciudadanía exige que la organización de procesos electorales deba ser limpia, transparente y sus resultados, 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.

Asimismo, en las últimas dos décadas se ha reducido el ritmo de crecimiento del volumen de electores, ha aumentado la frecuencia de realización de los procesos electorales pues nuevas autoridades y cargos públicos han sido sometidos al veredicto de las mayorías, se han instaurado nuevos mecanismos de iniciativa y control ciudadanos, así como una legislación que permite un mayor y mejor control de parte de candidatos y partidos sobre el proceso electoral, al mismo tiempo que la ciudadanía demanda que los resultados se entreguen de manera rápida y oportuna.

La exigencia por producir transparencia, seguridad y disminución de los costos de los procesos electorales ha encontrado en la utilización de la tecnología un método que permite mejorar la realización de los procesos electorales.

1. DEFINICIÓN

Las elecciones tienen un gran componente de procesos administrativos. En consecuencia, toda administración —en este caso la Administración Electoral— busca modernizar sus procesos a través de la automatización de sus distintas etapas, tales como la captura de información, la consulta de archivos, los cálculos y la emisión de informes (Chang, 1998, p. 14).

Es necesario precisar que, en sentido estricto, la expresión *automatización de los procesos electorales* hace referencia a la aplicación de tecnología de procesamiento automático —en sustitución del manual— de datos para garantizar la transparencia de las elecciones y acelerar aquellos procesos en los que se manejan grandes volúmenes de datos (Guzmán, 2001).

De otro lado, un *sistema de votación*, según los estándares de la Federal Election Commission (FEC), es una combinación de equipos mecánicos y electromecánicos o electrónicos que incluye el *software* requerido para programar y controlar al equipo que se usa para definir las papeletas de votación; para recibir y contar votos; para reportar y/o mostrar resultados de la elección; y para mantener y producir información de auditoría. Un sistema de votación también puede incluir la transmisión de resultados sobre redes de telecomunicación.

Finalmente, se entenderá como *voto electrónico* a aquel que se realiza por medio de algún dispositivo electrónico en forma automática en una urna electrónica o una PC (*personal computer*). En aquel terminal se presentan todas las opciones en competencia (partidos políticos o candidatos) para permitir la selección inmediata. De igual manera, el escrutinio de votos es inmediato lo que posibilita que se entreguen resultados en corto tiempo.

A lo largo de un proceso electoral el organismo electoral desarrolla una serie de actividades que exige el manejo de un considerable volumen de datos, entre los que se encuentran: el padrón electoral, la planificación electoral, la geografía electoral, la inscripción de candidaturas, la selección de los miembros de mesa, la impresión de materiales electorales, la votación, el escrutinio, la digitalización de actas de resultados, la entrega de resultados electorales, la publicación de resultados en una página en Internet, la entrega de credenciales a las autoridades electas, el seguimiento de trámites administrativos y judiciales, el control y supervisión de los gastos de campaña y las estadísticas electorales.

La automatización de los procesos electorales ha incursionado, progresivamente, en varias de las actividades señaladas que son previas, simultáneas y posteriores a la elección, siendo la más delicada la que se circunscribe al propio acto de votación.

El voto electrónico produce un impacto significativo sobre los materiales, actividades y procedimientos electorales: eliminación de las boletas de votación, eliminación del padrón de electores impreso, eliminación del acta electoral (y sus copias), eliminación de la urna o ánfora electoral, reducción del número de mesas y de locales de votación, reducción del número de miembros de mesa, eliminación de los votos por error, eliminación del llamado error material, disminución del tiempo de entrega de resultados,

eliminación del resultado provisional, disminución del personal eventual contratado para un proceso electoral, y ahorro en el presupuesto público en el mediano plazo.

Asimismo, el voto electrónico supone un cambio profundo en los hábitos de los ciudadanos. En principio, desaparece el concepto de «mesa de sufragio» que es reemplazado por un ambiente que incluso físicamente es distinto: el «módulo de votación» (que agrupa a varias mesas de votación manual, pero multiplicando el número de votantes por cada cabina de votación). Al ingresar al aula o ambiente de votación, el elector ya no encontrará las acostumbradas mesas con ánfora, tinta indeleble, tampón, actas padrón con la lista de votantes y una amplia variedad de otros formularios en papel. En su lugar encontrará una computadora con teclado, ratón (*mouse*) o pantallas sensibles al tacto (*touch screen*). Y, en lugar de los miembros de mesa, encontrará operadores frente a una computadora que «identificará» al elector.

El padrón electoral es reemplazado por el casi imperceptible «escaneo» del código de barras del documento de identidad mediante una pistola lectora. El elector ya no firmará, ni estampará su huella digital, ni marcará su dedo con tinta indeleble. La cédula de sufragio y el ánfora son reemplazadas por una pantalla sensible, un ratón o el teclado de una computadora. Ya no habrá necesidad de marcar opciones en un papel ni siquiera de llenar una gran cantidad de actas.

La utilización de la tecnología informática en el sufragio y conteo de los votos permite la eliminación de los votos por error, es decir de los votos nulos y viciados, reduce la posibilidad de fraude en las mesas de votación, permite la disminución significativa del tiempo de entrega de los resultados, eliminando la demora y posibles errores materiales en el escrutinio. En la gran mayoría de los casos reduce el número de mesas de votación y de miembros de mesa.

2. SISTEMAS DE VOTACIÓN ELECTRÓNICA

En el marco de la automatización de los procesos electorales, el voto electrónico significa el paso de los sistemas de votación basados en papel a aquellos sistemas electrónicos de votación (Electronic Voting Systems).

1. *Sistema de votación basado en papel (Paper Based Voting System)*

En éste (que emplea tarjetas perforadas —*punchcards*— o tarjetas sensibles a marcas -*marksense*) los votos se registran, se escrutan y se genera el resultado de los votos emitidos en tarjetas u hojas de papel. Un sistema con tarjetas perforadas permite al votante grabar sus votos mediante agujeros en tarjetas especialmente diseñadas. Un sistema de tarjetas sensibles a marcas permite al votante registrar su voto mediante marcas hechas directamente sobre la papeleta de votación. Además, los sistemas basados en papel pueden registrar el voto del elector sobre papel o sobre una tarjeta usando algún dispositivo electrónico, pero estos dispositivos no registran, ni guardan o computan los votos hechos por el elector. Por lo general, cuando se utiliza este sistema de votación hay lugares definidos a los que el elector se dirige para llevar a cabo el proceso de votación.

2. *Sistema de votación de registro electrónico directo (Direct Record Electronic System —DRE)*

Este sistema de votación presencial tiene la característica de ser proporcionado por máquinas especialmente fabricadas para la votación que no se encuentran conectadas con otras máquinas (plataforma cerrada). Éstas pueden ser máquinas dedicadas que presentan todas las opciones y elecciones simultáneas o máquinas dedicadas con teclado numérico. En el primer caso, el elector pulsa una tecla sobre las opciones en competencia, en el otro el elector debe conocer previamente los códigos numéricos de cada candidato.

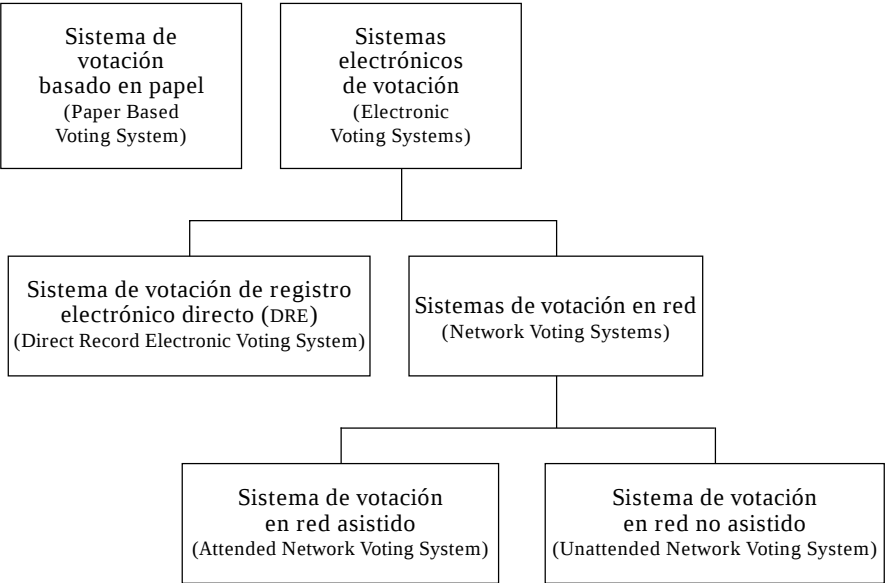
En un sistema DRE los votos son registrados mediante un panel de votación, con componentes mecánicos o electroópticos, que puede ser activado por el elector. Los datos se procesan por medio de un programa de computadora que se encarga de grabar los datos de la votación y las imágenes de las papeletas de votación en componentes de memoria. Luego se produce la tabulación o cómputo de los datos almacenados en un componente de memoria removible y se genera una copia impresa. El sistema también puede proveer una posibilidad de transmisión de los votos en forma individual, cada vez que un elector vota, o del resultado total de la votación a un centro de consolidación desde donde se emitirán reportes de resultados de las circunscripciones que participan en el proceso.

Bajo este sistema el manejo del voto es realizado únicamente por el elector, no se requiere boletas o papeletas electorales, y el proceso de escrutinio es inmediato, siendo sus resultados de alta precisión y celeridad. Sin embargo, este sistema requiere una máquina por mesa de elección, un programa intenso de información y educación electoral, y un sistema de respaldo e infraestructura que pueden ser costosos. Como son máquinas especiales sus costos son menores que los de otros sistemas pero no se pueden utilizar en actividades que no sean las electorales.

3. *Sistemas de votación en red (Network Voting Systems)*

En estos sistemas algunos o todos los datos del proceso electoral son transmitidos sobre una red de comunicaciones que no es, ni física ni lógicamente, utilizada sólo por los datos de la elección. Es decir, la red es generalmente una red pública (como Internet) o privada (como una red de cajeros automáticos). La FEC dentro de sus estándares considera al sistema de votación en red de DRE (Public Network Direct Record Electronic Voting System) como un sistema de registro electrónico directo, pero

GRÁFICO 1
Sistemas de votación



con capacidad para transmitir los resultados de la votación ya sea en línea, en lotes o al final de la jornada electoral. Estos sistemas tienen dos distintas alternativas:

3.1. *Sistema de votación en red asistido (Attended Network Voting System)*

Es el sistema de votación presencial que interconecta varias computadoras que proporcionan soporte para el voto y para el escrutinio. En este caso el elector tiene que asistir a un centro de votación previamente determinado, se identifica ante el administrador, se le asigna una computadora y vota en ella. Este sistema se puede establecer a través de una PC o de una computadora portátil (*laptop*) sea con pantalla sensible al tacto, ratón o teclado. En ese mismo orden, resultan también más amigables para el elector. En este sistema se requiere de una máquina administradora y varios terminales, un programa intenso de información y educación electoral, y un sistema de respaldo e infraestructura que pueden ser costosos. Como son máquinas convencionales sus costos son mayores que las del sistema anterior, pero se pueden utilizar en otras actividades no electorales.

3.2. *Sistema de votación en red no asistido (Unattended Network Voting System)*

Es un sistema de votación no presencial que se sirve de la plataforma de Internet, la red de redes. Es un sistema no asistido pues el elector no tiene que desplazarse a un lugar de votación sino que puede votar desde cualquier lugar en el que exista acceso a Internet. Se está argumentando que los sistemas de voto desde casa a través de Internet pueden eliminar los gastos asociados con la instalación y administración de sitios de votación en zonas remotas, que pueden facilitar a los electores que cuentan con computadora la emisión del voto desde su casa o centro de trabajo, y que pueden eliminar la necesidad de separar los sistemas de voto en ausencia. La tecnología para encriptar información puede utilizarse para asegurar que la emisión del voto a través de Internet resulte segura y privada.

Sin embargo, estos sistemas de voto generan muchas de las preocupaciones asociadas con los sistemas de voto en ausencia y por correo, incluyendo aquellas que se relacionan con el hecho de que la población sea influida o forzada a votar de determinada manera o con la posibilidad de que las personas puedan vender su derecho al voto. Además, hasta que las computadoras personales con acceso a Internet estén en todos

lados, será necesario que se instalen sitios en los que puedan votar quienes no tengan acceso a Internet o no sepan como utilizar una computadora (Martínez Castaño, 2000; Tornadijo, 2003).

Suele incluirse dos casos que no corresponden estrictamente al llamado voto electrónico. En algunos estados de EE. UU., el voto no se efectúa en una urna sino a través de un mecanismo similar a una máquina tragamonedas: el votante, una vez identificado y autorizado su voto, accede a una cabina en la que, en dicha máquina, selecciona el voto deseado y lo emite. El recuento es automático y al finalizar la jornada electoral se obtienen directamente los resultados (Martínez Castaño, op. cit.). Sin embargo, la votación no se realiza a través de un dispositivo electrónico sino de uno mecánico.

Un segundo caso es el que hace referencia al voto convencional que se introduce en una máquina que cuenta los votos o de lectura óptica. Las máquinas de escrutinio eliminan la subjetividad implícita en la evaluación de la validez del voto y pueden asegurar un escrutinio imparcial, pero las máquinas no pueden definir la intención de un elector que haya hecho una marca extra en el papel o que no haya marcado el lugar correcto que la máquina lee. Esto puede invalidar un voto válido y genera un motivo de conflicto de integridad. Los electores necesitan saber cómo usar y marcar correctamente una papeleta leída por una máquina para lo que se requiere un programa de educación electoral, sobre todo en países en los que son muchos los jóvenes que ingresan al cuerpo electoral. Estas máquinas también eliminan muchos de los errores humanos así como las oportunidades para manipular el proceso y la consolidación de resultados. Sin embargo, en este caso se trata de una máquina escrutadora, más no de un voto electrónico. Todo esto nos lleva a examinar la factibilidad de estas propuestas desde distintos puntos de vista.

3. EL PROCESO DE TECNIFICACIÓN

En América Latina tanto los electores como las organizaciones políticas exigen de los organismos electorales tres puntos que cada vez se tornan más rigurosos: eficiencia en el servicio de votación; confianza en las entidades electorales, que deben estar exentas de velos, atmósferas turbias y cualquier indicio que pueda delatar fraude o manipulación; y resultados inmediatos. Pero, al mismo tiempo, los recursos de los que disponen los estados para estos fines son bastante limitados. Constantemente se está haciendo mención a la

necesidad de reducir los costos de los procesos electorales, lo que obliga a los organismos electorales encargados a plantear soluciones que contemplen sistemas eficientes, amigables y de bajo costo.

Esta preocupación, sin embargo, no existe sólo en los países de baja institucionalidad. Por ejemplo, luego del discutido proceso electoral de las elecciones presidenciales del año 2000 en Florida, EE. UU., el gobernador del estado nombró un Grupo de Trabajo para establecer estándares en el uso de tecnología en los procesos electorales. Este grupo partió de los que consideraron «Principios Electorales Duraderos», los que recogemos como orientación de cualquier proceso que busque aplicar la tecnología informática a los procesos electorales (Tirado, 2002):

1. Las elecciones son, básicamente y ante todo, actos individuales de millones de personas: ciudadanos registrados para votar; candidatos que se ofrecen ellos y sus plataformas al juicio público; funcionarios electorales que trabajan largos días en sus distritos y en los colegios de votación; y oficiales electorales que supervisan el proceso. Personas honestas, responsables e inteligentes que harán todo su esfuerzo para que los sistemas tecnológicos funcionen correctamente.
2. La votación debe ser un proceso sencillo, conveniente y amigable que aliente a cada ciudadano responsable a expresar sus preferencias.
3. Los sistemas de votación deben ser diseñados para registrar la intención del elector hasta el punto que sea humanamente posible.
4. Los métodos de votación para elecciones generales y especiales deben cumplir con estándares uniformes que garanticen un proceso justo, confiable y la protección del derecho al voto.
5. Las elecciones deben alcanzar dos metas principales: certeza (que todos los votos sean contados correctamente) y conclusión (terminar con el proceso de elecciones para que pueda comenzar el gobierno).
6. Mientras el proceso de votación debe ser *privado* e individual, el proceso de escrutinio de resultados debe ser *público*, abierto, transparente, y fácilmente documentado para así garantizar la confianza del público y los resultados.

La tecnología informática al servicio de las elecciones debe mantener estos principios para obtener legitimidad. Una de las soluciones informáticas propuestas ha sido la implementación del voto electrónico, automatizando el sufragio. Cabe aclarar que lo que hace óptimo (eficiente, eficaz, efectivo, limpio, transparente y de calidad) un proceso electoral no sólo es el uso y aplicación de la tecnología informática (en particular, voto electrónico) sino un complejo conjunto de procedimientos. Plantearse el problema, discutir, probar y aplicar el sistema de voto electrónico ha sido el camino recorrido por una serie de países que respondieron a las exigencias de la complejidad de los sistemas electorales y a la necesidad de obtener resultados rápidos y confiables.

4. LAS DIFICULTADES

El uso electoral de la tecnología debe ser sensible a la disposición de los interesados para asimilarla. En algunos casos la gente suele esperar más de lo que puede ofrecer de manera realista. En otros, la gente puede desconfiar, sospechar o estar mal preparada para adoptarla. Esto ocurre en los países del norte de Europa donde la población está conformada sobre todo por personas mayores reacias a familiarizarse con el soporte lógico de las máquinas. Ahora bien, esto tiene que ver también con las prácticas de votación, distintas en cada país. Por ejemplo, en aquellos donde se puede emitir el voto por correo, esta resistencia es menor, porque no se tendría que enfrentar los aparatos pues lo tecnificado es el proceso de escrutinio, no así el de votación. Normalmente, los países con poblaciones más jóvenes, como es el caso de América Latina, son más entusiastas y las desconfianzas desaparecen ante las expectativas de una mayoría joven, familiarizada por el trabajo con nuevos artilugios tecnológicos.

Por otro lado, en un inicio los mecanismos de votación electrónica pueden parecer como perjudiciales para las poblaciones analfabetas o vernáculo-parlantes; sin embargo, todo indica que la enorme riqueza visual que ofrecen estas opciones de votación puede facilitar los correspondientes procesos de capacitación.

Las expectativas poco realistas pueden traducirse en la adopción de una tecnología que no sea capaz de satisfacer las funciones esperadas. Esto puede ocurrir si la tecnología seleccionada no es la apropiada para las tareas contempladas o si no se cuenta con mecanismos de soporte para darle

mantenimiento una vez instalada. La falta de confianza o la sospecha pueden provocar demoras en su implantación o frenar un proyecto. Cuando los interesados están mal equipados para adoptarla, quizá por la falta de personal capacitado o por problemas de infraestructura, la tecnología puede fácilmente quedar por debajo de las expectativas.

Un temor común es que la adopción de una nueva tecnología significa pérdida de empleos. Por supuesto, esto es cierto en algunas ocasiones y es un problema que debe ser reconocido y atendido por la autoridad electoral mediante negociaciones con el personal que puede resultar afectado.

También puede haber oposición política a la innovación o al cambio. Por su naturaleza, las elecciones son políticamente sensibles, por lo que es posible que la implantación de nuevas tecnologías tenga un impacto político. Por ejemplo, la introducción del voto electrónico puede cambiar el perfil demográfico de una población votante al permitir un mayor acceso para votar.

Aquellos ambientes políticos maduros con gran estabilidad en sus procesos electorales pueden ser más renuentes al cambio sobre la base de una satisfacción con el sistema que poseen, o porque no consideran necesario variar ninguna actividad. En este caso, la necesidad de cambiar deberá ser presentada de manera persuasiva, y los involucrados deberán estar convencidos de los beneficios que surgirán de la adopción de una nueva tecnología.

Un tema crucial es el elector, cuyo nivel cultural y escolaridad varían. En muchos casos se señala que, si es difícil para muchos electores entender cómo votar en el sistema manual, los problemas que surgirían al tentar una votación electrónica resultan desbordantes. Pero, también es cierto que en los últimos años sectores cada vez más numerosos de la población han tenido acceso a los sistemas de cajeros automáticos, han tenido que solicitar turno electrónico para pagar servicios públicos, o son más los jóvenes que pasan horas en cabinas Internet o que han tenido contacto con juegos electrónicos. En muchos países los cheques para el pago de salarios o beneficios sociales ya no son enviados por correo, por el contrario, son depositados directamente en las cuentas bancarias de los usuarios y los retiros se efectúan mediante tarjetas bancarias en máquinas ATM. Su uso ha sentado las bases para acostumbrar a nuestra sociedad al empleo de artefactos informáticos. Quizá por haber ocurrido tan rápido el cambio no se asimila con la misma velocidad el empleo de máquinas de votación.

Por otro lado, el elector en América Latina ha tenido que enfrentar en los últimos años una frecuencia electoral como nunca antes en la historia lo que lo ha dotado de experiencia vital para enfrentar los cambios y asimilarlos. No existe período histórico con mayor convocatoria a las urnas que los últimos veinticinco años. La aparición de nuevos cargos de autoridad y su posibilidad de revocatoria han creado un escenario sobre el que han comenzado a implantarse distintos conceptos de votación electrónica y a desarrollar y experimentar con sistemas que más tarde se aplicarían en elecciones generales.

5. VOTO ELECTRÓNICO: CONFIABILIDAD Y FIABILIDAD

El voto electrónico genera una serie de preocupaciones que se pueden resumir en las siguientes:

- Una preocupación frecuente es cómo se puede garantizar que, una vez hecha la elección, nadie pueda conocer, excepto el elector, el sentido del voto.
- Una segunda preocupación es quién y cómo se puede garantizar que ninguna persona no autorizada, sean *hackers* maliciosos o administradores corruptos, pueda modificar el contenido del voto.
- Una tercera preocupación es que, en pleno proceso electoral, se produzca un corte del fluido eléctrico o que el *software* de votación se infecte con un virus informático.
- Una cuarta preocupación es cómo comprobar si los votos se han sumado realmente al total (Tornadijo, op. cit.).

Todo proceso electoral debe mostrar un sistema confiable y fiable. Es decir, que no permita la adulteración, funcione hasta en condiciones adversas y otorgue seguridad. En la votación manual estos elementos están dados por la presencia de varios miembros en la mesa de votación, la fiscalización de personeros de los partidos políticos, la imposibilidad de volver a votar pues ya fue consignado el nombre en la lista de electores, el empleo de la urna y la cabina que garantizan el voto secreto, el conteo público de votos, la existencia de varias actas que van a destinos distintos así como las copias para los partidos políticos, el doble registro de resultados, la supervisión permanente (*on line*) de la introducción de los resultados de las actas, y la separación del programa de cómputo de los votos del de entrega de resultados.

El voto electrónico debe otorgar garantías que se pueden resumir en:

- Un sistema confiable en el secreto del voto que tiene varios aspectos: secreto en las comunicaciones, secreto en la contabilidad y secreto en la información sobre datos parciales.
- Un sistema seguro medido en la protección del sistema frente a ataques externos, la protección frente a caídas o fallos en el *software* o en el equipo, y la protección frente a la indebida manipulación por parte del administrador.
- Un sistema verificable que supone el acceso al código fuente del sistema de voto, el acceso a los registros de funcionamiento, la obtención de certificados de autenticidad por parte de terceros y la existencia de procedimientos de registro (*log*) que permitan resolver dudas e impugnaciones manteniendo el carácter secreto del voto.¹

Estos tres elementos pretenden garantizar que electores, candidatos o partidos puedan conocer qué hace y cómo funciona el sistema.

La auditabilidad del voto electrónico es el tema central en algunos procesos de implementación del voto electrónico (caso de EE. UU., no así Brasil). Por ejemplo, en EE. UU. se está divulgando un procedimiento de auditabilidad del voto electrónico que hace que la máquina de votación electrónica imprima el voto y lo deposite para un posterior conteo de verificación. Esta errónea concepción proviene de una vieja práctica de los contadores y auditores contables que señala que toda transacción debe dejar rastro en papel. En su definición moderna, un procedimiento es auditable cuando es posible certificar que se ajusta a determinadas especificaciones técnicas y normas de procedimiento previamente establecidas; y es auditable antes, durante y después del proceso en el que se emplee.

No debe confundirse auditabilidad con seguridad (impedir, en la medida de lo posible, que un problema se presente); o con contingencia (si el problema

1. Por ejemplo, en Maryland, Diebold Election Systems se enfrenta a la realización de una auditoría independiente del *software* utilizado en sus máquinas de votación con pantalla sensible al tacto. El gobernador del estado, Robert L. Ehrlich Jr., ordenó esta revisión después de que los investigadores de la Johns Hopkins University y de la Rice University dieran a conocer un informe en el que se revelan numerosas fallas de programación y vulnerabilidades en el código fuente de las máquinas de sufragio ACU Vote-TS de Diebold. Maryland es el primer estado en adoptar un sistema de sufragio electrónico unificado en todo su territorio. El éxito de estas máquinas de votación electrónica probablemente redundará en otros lucrativos contratos para Diebold en Estados Unidos.

se presentó, las acciones que deben seguirse); o con fiabilidad (el sistema hace lo que se dijo que hacía); o con confiabilidad (el equipo opera sin fallos durante el lapso en el que se dijo que operaba sin fallos). En el proceso de desarrollo de un sistema, y antes de ponerlo en operación, hay una etapa que se denomina de prueba en la que se verifica (coherencia interna: no presenta fallas) y valida (consistencia externa: es conforme con la especificación) el *software*.

El tema de los *hackers* y las facilidades que tendrían los partidos políticos para observar que el proceso de elección se esté llevando de manera correcta constituyen las principales preocupaciones de los actores electorales implicados. Para la intrusión externa en un proceso electoral realizado con votación electrónica, el *hacker* debe contar con una «puerta de entrada», un punto de red vía Internet o módem que lo conecte con la red de votación de las mesas de votación. El sistema propuesto por los organismos electorales no contempla ninguno de estos puntos de acceso, por lo que esta intrusión sería nula al momento de efectuarse el acto de votación. Más tarde, en la etapa de transferencia de datos, los organismos electorales implementan una Red Privada Virtual que corre de forma paralela a la red mundial por la que discurre Internet.

Una intrusión privada sólo podría darse si uno de los operadores de las máquinas, o personal de la institución, cometiera actos de manipulación, alteración, sabotaje, etc. Y, para evitarlo, los organismos electorales deben colocar diversos filtros y pruebas al momento de efectuar la selección del personal. En cada etapa del proceso de votación electrónica se accede por medio de una contraseña (*password*), es decir códigos de seguridad.

La observación por parte de los partidos políticos es cada vez más exigente. En los países en los que se implementa el voto electrónico las agrupaciones participantes tienen la oportunidad de estudiar el código fuente del *software* y comprobar que no existen rutinas veladas que pudieran favorecer o inclinar la balanza a favor de algún candidato.

La observación concurrente, es decir durante el mismo proceso, requiere desarrollar programas que permitan acceder, aun cuando no haya concluido la votación, a la visualización del comportamiento de la mesa en términos de cuántos electores han votado y cuántos faltan. Existen, por lo tanto, mecanismos de observación para esta etapa del proceso.

En el caso de la observación poselectoral, los partidos deben verificar que los datos grabados en los discos son los que corresponden a la mesa que acaba de cerrar votación, vía un mecanismo de certificación que también debiera estar incluido en la normativa que al respecto se tendría que generar.

6. EL MARCO LEGAL

La implementación de un sistema de votación electrónica ha enfrentado a una legislación electoral latinoamericana que, en su mayoría, hace referencia a la votación manual. Por lo tanto, se requiere de una reforma electoral que plantee la introducción de nuevas definiciones, la redefinición de los conceptos tradicionales, el establecimiento de nuevos sistemas de garantías y la necesidad de educación de los ciudadanos (Serra Giménez, 2003, p. 121).

En el caso ecuatoriano, la legislación hace referencia al uso expreso de papeletas, pero no es excluyente en cuanto al empleo de otros procedimientos de votación, escrutinio o cualquier mecanismo automatizado.

La legislación argentina hace referencia expresa al uso de boletas electorales; es muy reglamentarista en cuanto a los tamaños y formas, pero no excluye otros procedimientos de voto, escrutinio o cualquier mecanismo automatizado.

En Costa Rica, la ley electoral sí contempla de manera explícita la posibilidad de introducir el voto electrónico. Así, el artículo 104 señala: «Uso de papeletas. Se votará mediante papeletas separadas para cada elección. Al imprimirlas, el Registro Civil ordenará la separación necesaria. No obstante, el Tribunal podrá emplear medios electrónicos de votación, cuando disponga de instrumentos confiables y seguros. Entonces, podrá prescindir de las papeletas y los procedimientos inherentes a su uso».²

La legislación paraguaya es también muy reglamentarista con respecto a la emisión del voto; indica tamaños, formas y colores de las boletas de votación y tiempos al momento de la votación. Sin embargo, al no prohibirse expresamente el voto electrónico permitió que éste se aplicara.

2. Reformado por Ley 7653 de 28 de noviembre de 1996, en *La Gaceta*, N° 246, 23 de diciembre de 1996.

CUADRO 1
Países latinoamericanos y legislación electoral referida al voto electrónico

PAÍS	¿EXIGE PAPELETA O BOLETA ELECTORAL?	¿PROHÍBE LA VOTACIÓN ELECTRÓNICA?	¿HACE REFERENCIA AL VOTO ELECTRÓNICO?
ARGENTINA	Uso expreso de boletas. Reglamentarista.	No	No refiere.
BOLIVIA	Uso expreso de boletas. Reglamentarista.	No	No refiere.
BRASIL	Indica uso de boletas.	No	El artículo 103 del código electoral señala el uso de cédulas de votación. El último inciso, sin embargo, deja abierta la posibilidad de utilizar mecanismos diversos, a condición de que se asegure el secreto del voto. Brasil promueve un mecanismo electrónico denominado «urna electoral».
CHILE	Indica uso de boletas.	No	No refiere.
COLOMBIA	Indica uso de boletas.	No	No refiere específicamente. Sin embargo, el artículo 58 del Código Electoral señala que «el gobierno procederá a tecnificar y a sistematizar el proceso electoral especialmente en lo relacionado con la actualización de los censos, expedición de documentos de identificación, preparación y desarrollo de las elecciones, comunicación de resultados electorales, así como a facilitar la <i>automatización del voto</i> , procurando, para todo ello, utilizar los medios más modernos en esta materia».
COSTA RICA	Hace referencia al uso de papeletas.	No	El artículo 104 de la Ley Electoral indica el uso de papeletas. No obstante, el Tribunal podrá emplear medios electrónicos de votación cuando disponga de instrumentos confiables y seguros. Entonces podrá prescindir de las papeletas y los procedimientos inherentes a su uso. (Reformado por Ley 7653, de 28-11-1996, <i>La Gaceta</i> 246, 23 de diciembre de 1996).
ECUADOR	Uso expreso de papeletas.	No	No refiere.



PAÍS	¿EXIGE PAPELETA O BOLETA ELECTORAL?	¿PROHÍBE LA VOTACIÓN ELECTRÓNICA?	¿HACE REFERENCIA AL VOTO ELECTRÓNICO?
EL SALVADOR	Uso expreso de papeletas.	No	No refiere.
GUATEMALA	Hace referencia al uso de papeletas.	No	No refiere.
HONDURAS	Hace referencia al uso de papeletas.	No	No refiere.
MÉXICO	Hace referencia al uso de papeletas.	No	No refiere.
NICARAGUA	Hace referencia al uso de papeletas.	No	No refiere.
PANAMÁ	Hace referencia al uso de papeletas.	No	No refiere.
PERÚ	Hace referencia al uso de boletas. Reglamentarista.	No	No refiere.
PARAGUAY	Reglamentarista en cuanto a los pasos de votación. Se da por descontado el uso de cédulas.	No	No refiere. Sin embargo, ya ha tenido una experiencia de votación electrónica en el año 2003 mediante ánfora electrónica.
PUERTO RICO	No hace referencia a papeletas. En cada elección se define el mecanismo.	No	El artículo 1030 de su Ley Electoral indica que la Comisión Estatal de Elecciones debe determinar «mediante resolución, la forma del proceso de votación a ser usado en los colegios electorales». Lo que deja abierta la posibilidad a la incursión de nuevas tecnologías y propuestas.
REPÚBLICA DOMINICANA	Hace referencia al uso de papeletas.	No	No refiere.
URUGUAY	Describe el procedimiento de votación. No menciona si se trata de cédulas u otros.	No	No refiere.
VENEZUELA	Hace referencia al uso de papeletas.	No	No refiere.

También en el caso peruano la ley es muy reglamentarista; llega a tipificar la forma y el diseño del material electoral. Hace hincapié, precisamente, en todos aquellos elementos que con una propuesta electrónica desaparecerían y, en consecuencia, significarían un ahorro de tiempo y recursos (formularios, llenado de actas, etc).

En Puerto Rico, el artículo 1030 de la Ley Electoral indica que para cada elección, cualquiera fuera su naturaleza, la Comisión Estatal de Elecciones debe determinar «mediante resolución, la forma del proceso de votación a ser usado en los colegios electorales». Lo que deja abierta la posibilidad a la incursión de nuevas tecnologías y propuestas como la del voto electrónico.

En Uruguay, la legislación detalla exhaustivamente los pasos del sufragio con el sobre de votación. Pero no hay negación ni alusión alguna a otros mecanismos de votación que pudieran implementarse.

7. LOS COSTOS

Incorporar una nueva tecnología para propósitos electorales puede incrementar los costos o disminuirlos, dependiendo del costo de la nueva tecnología en comparación con el del sistema al que intenta reemplazar. La nueva tecnología también puede acarrear beneficios no monetarios, como mejoras en la prestación del servicio o en la transparencia. Es conveniente realizar una evaluación en términos de costo – efectividad y de los potenciales beneficios de la nueva tecnología antes de comprometerse con su introducción.

La tecnología puede parecer costosa en la etapa de implantación, pero puede ahorrar dinero en el mediano plazo, en especial cuando se encuentra una solución tecnológica de bajo costo para reemplazar a otra de mayor costo y baja tecnología. Las autoridades electorales necesitan ponderar los costos y ahorros asociados con la introducción de la nueva tecnología. Al hacerlo, deben tener en cuenta no sólo los costos iniciales relacionados con la adquisición de equipos y programas y la contratación de consultores para instalar el nuevo sistema, sino también los costos permanentes de administración y mantenimiento.

Se debe determinar el ciclo de vida esperado. Una tecnología que puede reutilizarse para más de un propósito o más de una elección será preferible

en términos de costo – efectividad a aquella que tiene que ser reemplazada en el corto plazo.

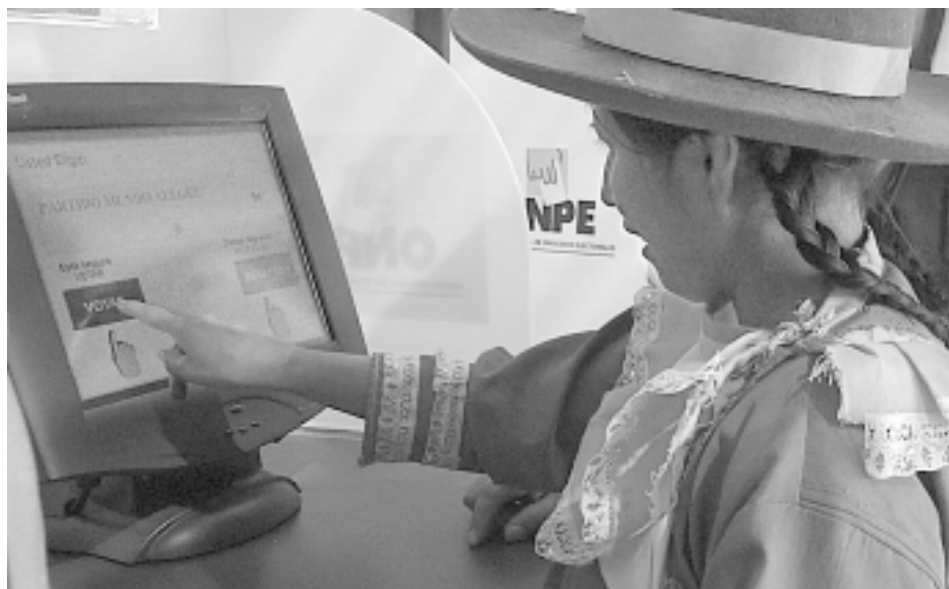
Un tema central es la estrategia de adquisición de equipos. Actualmente Brasil tiene que enfrentar qué hacer con las 450.000 urnas electrónicas almacenadas. Venezuela, que utilizó desde 1996 escrutadoras electrónicas (lectoras ópticas) ya las calificó de obsoletas y, para las elecciones de este año, ha logrado entregarlas como parte de pago para adquirir nuevas máquinas de votación. El tema de si se compran o se alquilan las máquinas de votación electrónica es central. No sólo tiene que ver con qué se hace con las máquinas cuando no hay elecciones, o con su inevitable obsolescencia, sino también con la definición de la solución tecnológica (una máquina ad hoc que hay que mandar a fabricar ex profeso o equipos disponibles en el mercado), lo que trasciende pues impacta en la participación de la sociedad y la correspondiente capacitación electoral. Los países no pueden cambiar de solución en cada proceso electoral, no sólo por la confusión que se generaría en su electorado sino también por la imagen que se proyectaría.

8. EXPERIENCIAS DE VOTO ELECTRÓNICO

Las experiencias con el voto electrónico, como es obvio, se realizaron primero en los países industrializados. En EE. UU., se empleó por primera vez una máquina de votar en Nueva York, en 1892. Hoy hay en el país gran cantidad de métodos de recuento automático. En las elecciones presidenciales de 2000 tan sólo el 1,6% de los electores votaron utilizando las papeletas convencionales de papel. El 9,1% usó un registro electrónico directo; el 18,6%, palancas de votar; el 27,3%, lectores ópticos; y el 34% utilizó máquinas de perforar. Doscientos militares destinados fuera del país votaron a través de Internet.

Bélgica fue pionera en Europa en la aplicación de estos sistemas. El método que seleccionó fue el de la tarjeta con banda magnética en la que los datos se graban con la ayuda de una pantalla en la que aparecen las opciones, y un lápiz óptico para su selección. Se hizo una experiencia piloto en 1991, en el cantón de Verlaine. En las últimas elecciones municipales, en octubre de 2000, este sistema fue utilizado por el 44% de los electores.

Tras finalizar la guerra de Bosnia se pone en marcha una iniciativa para permitir a la población, incluidos los desplazados por la guerra, emitir su



Campešina peruana experimenta con la máquina de sufragio electrónico.

voto a través de Internet. El sistema fue previamente probado en las elecciones de estudiantes en la Escuela Universitaria de Villanova.

En Estonia, en el año 2001, el Ministerio de Justicia hizo una propuesta para introducir la posibilidad de votación electrónica en las elecciones parlamentarias de 2003. El plan propuso que los ciudadanos se puedan registrar como votantes y firmar sus papeletas electrónicamente con firma digital, lo cual les permitía votar a través de Internet desde sus casas.

En España se han realizado diversas experiencias piloto. El País Vasco es pionero en la implementación del voto electrónico ya que es la única comunidad autónoma que posee legislación acerca del voto electrónico. En Cataluña se registraron experiencias en dos colegios electorales en las elecciones al Parlamento autonómico en 1995. El sistema utilizado fue el de tarjeta con banda magnética. En marzo de 2002 se realizó un plan piloto en la Universidad Autónoma de Barcelona para la elección del rector. En Galicia, hay experiencias en dos colegios electorales en las elecciones al Parlamento autonómico en 1997. En la Comunidad Valenciana los ciudadanos de Villena (Alicante) experimentaron el voto de banda magnética en las elecciones autonómicas de junio de 1999. La prueba no tuvo validez legal, fue una votación alternativa. En las elecciones al Consejo Asesor de Personal de la Guardia

Civil se pudo emitir el voto en una red interna y privada mediante una tarjeta de identificación con certificado digital incorporado. El Senado español dio el visto bueno para la creación de una ponencia conjunta entre la Comisión de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y la Comisión Constitucional del Senado para establecer los métodos y las fases para la reforma del sistema de votación que permita la implantación de los sistemas electrónicos de votación y de recuento. También se estudiará la reforma de la Ley Orgánica Electoral General.

En Francia se han realizado pruebas piloto en Estrasburgo en 1994 (4.000 electores); en las elecciones presidenciales en Issy-Les-Moulineaux en 1995; y en Lyon en el año 2000. Actualmente el voto electrónico no se contempla en este país, pero la legislación francesa autoriza el uso de máquinas electrónicas desde 1969. Un decreto de diciembre de 1972 autoriza a los municipios con más 35.000 habitantes a usar máquinas electrónicas de voto. En 1988 ese número fue reducido a 3.500 habitantes.

En Holanda se han realizado experiencias piloto en las elecciones municipales de Ede, en marzo de 1995, y en las elecciones municipales de Helmand, en noviembre de 1995: así como en las elecciones sindicales de Philips en Nijmegen. Todas estas pruebas han sido positivas. La comisión constituida dentro del Consejo Electoral para analizar el sistema de voto electrónico ha emitido una opinión favorable. Se está modificando la ley para incorporar el procedimiento del voto con tarjeta magnética utilizado en Bélgica. Este sistema sustituirá al tablero electrónico ya empleado. Holanda está muy interesada en el voto por teléfono y a través de Internet.

En Irlanda, en las elecciones generales de mayo de 2002, el gobierno realizó una prueba piloto entre los ciudadanos de Dublín Norte, Dublín Oeste y Meta. Ya en febrero de 2000 se había aprobado la introducción del voto electrónico y la preparación del borrador de la legislación pertinente.

En el Reino Unido la Sociedad para la Reforma Electoral creó una comisión, en enero de 2000, para la investigación del voto electrónico. En las elecciones municipales de 2002 se realizó una prueba piloto en treinta localidades. Se pudo votar mediante celulares (móviles), Internet o en cabinas electorales dotadas de pantalla táctil. La universidad De Montfort está realizando un proyecto de investigación sobre las ventajas y desventajas del voto electrónico para que sea utilizado después de 2006. Se contemplan varios métodos como

el voto por televisión digital y por teléfono, todo ello basado en la asignación de un número PIN (Personal Identification Number) a los votantes.

En Filipinas se realizaron las primeras pruebas piloto en las elecciones autonómicas de Muslim Mindanao en 1996, y las primeras elecciones con voto electrónico fueron las generales de mayo de 1998 en esa misma región. El sistema adoptado fue el de lectura óptica, y se utilizaron 68 máquinas en seis centros de recuento.

En India se ha empezado a aplicar desde 1998 en los estados del norte del país. El método seleccionado es el de los tableros electrónicos en los que aparece la lista de candidatos alineados con sendos interruptores, y el votante sólo tiene que seleccionar su candidato apretando un interruptor.

En Australia, en 1983, el Comité para la Reforma Electoral concluyó que el voto computarizado no era apropiado para ese momento. En 1986 la Comisión Electoral Australiana (AEC) llega a la misma conclusión y, una década más tarde, ratifica su opinión. En el año 2000 se contempló diversas áreas de investigación para avanzar en el voto electrónico: voto a través de Internet, electores antárticos y desplazados en el extranjero. En la elección de la Asamblea Legislativa de octubre de 2001, por primera vez se realizó un plan piloto en la capital (Australian Capital Territory —ACT) en el que participó el 8,33% (16.599) de electores. En aquellos lugares donde el voto electrónico fue electivo el 45,28% de votantes prefirió el voto electrónico. Se utilizó un sistema conocido como EVACS (Electronic Voting and Counting System) desarrollado por una compañía local.

En Japón, en 1999, se realizó una prueba piloto en el municipio de Kawaguchi. Participaron once colegios electorales de un total de 78, que representaron 54.953 electores. El sistema empleado fue el de tarjeta con banda magnética. Las opciones se seleccionaban mediante una pantalla táctil. El sistema funcionó de manera satisfactoria y la valoración del electorado fue positiva.

Por su lado, en varios países latinoamericanos se han desarrollado diversas experiencias de voto electrónico, encontrándose Brasil, principalmente, y Paraguay a la vanguardia en su aplicación.

Argentina ha tenido experiencias de voto electrónico, en el nivel de prueba piloto, en los comicios de 2003. Para que esta experiencia pueda hacerse

efectiva de manera continua hace falta, aún, que el Congreso Nacional apruebe una reforma al Código Nacional Electoral. La legislación bonaerense ha aprobado el uso de este mecanismo para las elecciones municipales en su circunscripción.

Brasil es el abanderado de América Latina en la implementación del voto electrónico. A principios de octubre de 2002 votaron a través de las llamadas urnas electrónicas la totalidad de los electores. Para ello se repartieron por el país 414.000 urnas electrónicas para ciento quince millones de electores; lo que permitió conocer el resultado definitivo sólo tres horas después del cierre de los colegios electorales. Las urnas, del tamaño de una caja registradora, cuestan 400 dólares. Actualmente, el sistema brasileño de voto electrónico está siendo usado en países latinoamericanos.

En Colombia la Reforma Política Colombiana ya aprobó, en el año 2003, los artículos referentes al voto electrónico. El país comenzaría a usar este sistema con programas piloto en ciudades pequeñas y el número de urnas representaría el 10% del total de ochenta mil mesas de votación.

En Ecuador, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) estudia un proyecto de reforma a la Ley de Elecciones para que se introduzca en el país la urna electrónica.

En México, el Instituto Federal Electoral (IFE) ha manifestado su intención de impulsar el voto electrónico en ese país. Nuevo León y Toluca ya han probado el sistema brasileño. Para el 2006 se está considerando utilizar el mecanismo de la boleta electrónica, creado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila para que, a través de Internet, desde cualquier lugar, puedan votar los mexicanos que residen en el extranjero.

En Nicaragua, la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER) presentó, en abril de 2003, ante representantes de medios de comunicación, su propuesta de reforma a la Ley Electoral que incluye la eventual posibilidad de escoger a los candidatos a cargos públicos a través del voto electrónico, reduciendo así los costos electorales. El tema sigue en discusión.

En Panamá, la primera experiencia de votación electrónica se da a conocer en 1992, con la celebración del referéndum del 15 de noviembre. Se

utilizó un elemento mecánico de perillas para seleccionar la opción y, con una palanca, registrar el voto. Se usaron seis máquinas de votación. Para las elecciones generales de 1999 se desarrolló un plan piloto de votación electrónica opcional en nueve provincias con la participación de dieciséis mesas y 7.216 electores. La utilización de este sistema en los centros de votación fue opcional y se presentaron algunos problemas por falta de consenso entre los partidos. El uso de dispositivos para la votación fue contemplado desde las reformas electorales de 1993.

El sistema desarrollado por Brasil se utilizó en Paraguay durante las elecciones municipales de 2001. Se llevó a cabo un Plan Piloto de Votación Electrónica con la ayuda de la Organización de Estados Americanos (OEA), que firmó un convenio con el Tribunal Superior Electoral de Brasil que facilitó 178 urnas electrónicas y brindó asistencia técnica. Este plan piloto se aplicó en diecisiete locales de votación de siete municipios con la participación de 34.098 electores distribuidos en 109 mesas de votación. Se consideró hasta 329 electores por mesa. Este proyecto estuvo enmarcado dentro de la legislación electoral actual del Paraguay. Como sistema de contingencia se usa el sistema de votación tradicional. Pero fue en 2003 cuando el 46% de los electores votó mediante cuatro mil urnas electrónicas para elegir al presidente. El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) plantea utilizar urnas electrónicas en todo el país en las elecciones municipales previstas para el 2005. Están avanzadas las negociaciones con el organismo electoral del Brasil y con la OEA para implementar el sistema electrónico tanto en las elecciones municipales como en las internas de los partidos políticos.

En Puerto Rico, la Comisión Estatal de Elecciones ha informado que, para las elecciones generales de 2004, hará un plan experimental sobre el voto y escrutinio electrónico en algunos lugares y unidades electorales. Su meta es la implantación total del sistema para las elecciones de 2008. El rector del Consejo Nacional Electoral anunció que el organismo enviará a EE. UU. un equipo de técnicos para tomar contacto con algunas empresas especializadas en la automatización de procesos electorales y usar esas técnicas en los próximos comicios.

En Venezuela se vienen organizando elecciones mediante voto electrónico desde 1998. La implantación del voto electrónico en los procesos electorales no ha sido muy afortunada y ha estado plagada de problemas, incluso han retrasado los comicios por meses (las elecciones generales de 2000 se

postergaron del mes mayo al mes de junio). Al igual que en Brasil, se especifica en el Reglamento General Electoral que el proceso de votación será automático y sólo excepcionalmente, a juicio de la Comisión Nacional Electoral, podrá ser manual.

Hay mucho en juego: miles de millones de dólares en ventas de máquinas y el restablecimiento de la confianza pública en el proceso electoral. Estados Unidos espera que el 75% de los electores voten por medios electrónicos para el año 2010. Aunque Gran Bretaña y Suiza están probando sistemas de votación a través de Internet, las preocupaciones por la seguridad de unos comicios en la red hacen de las máquinas de votación electrónica la alternativa más viable frente a las papeletas.

El voto electrónico constituye, en realidad, la forma en que se desarrollará el voto en el futuro, pero en América Latina será necesario revisar el marco legal pues en muchos casos el actual no permite su aplicación. Demandará una capacitación y persuasión de acercamiento sin temor a la máquina de votación. Todo ello se basa, en lo fundamental, en el empeño y voluntad política que ponga el legislador para llevar adelante este proyecto. Se trata pues de una apuesta progresiva por mejorar las elecciones y asegurar el camino hacia elecciones limpias y eficientes. Para la introducción de los sistemas electrónicos se requiere no sólo la voluntad política de impulsarlos y el dinero para sostenerlos sino realizar un gran esfuerzo educativo para permitir que los sectores menos cercanos a la tecnología de la información los acepten. Este esfuerzo de difusión debe ser hecho de tal modo que, en sí misma, no distraiga al votante del fin que es elegir y no aprender a enfrentar una máquina (como señala Juan Rial en su contribución en esta misma revista).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAIRO CAROU, Heriberto. *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta, 2002.
- CHANG MOTA, Roberto. «La automatización del proceso electoral». En: *Cuadernos Capel*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), N° 43, 1998.
- «Votación electrónica: ventajas y desventajas: el caso de Venezuela». En: *I Convención Internacional sobre Procesos Electorales: la tecnología al servicio de la*

voluntad del elector. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), enero de 1999.

GUZMÁN ROJAS, Iván. «La automatización de los procesos electorales». En: *Diccionario electoral*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL, 2001.

LEGON, Jeordan: «Votación electrónica». En: www.cnn.com

MARTÍNEZ CASTAÑO, José Antonio. «Voto electrónico y *software* libre». En: www.oasis.dit.upm.es, agosto de 2000.

SALTMAN, Roy. «Votación electrónica: ventajas y desventajas. El caso de Estados Unidos». En: *I Convención Internacional sobre Procesos Electorales: la tecnología al servicio de la voluntad del elector*. Lima: ONPE, enero de 1999.

SANTOS, Celio. «Votación electrónica: ventajas y desventajas. El caso de Brasil». En: *I Convención Internacional sobre Procesos Electorales: la tecnología al servicio de la voluntad del elector*. Lima: ONPE, enero de 1999.

SERRA JIMÉNEZ, Francisco. «Problemas políticos y jurídicos de la democracia electrónica». En: *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta, 2002.

TIRADO, Jorge. «Notas de votación electrónica en el entorno puertorriqueño». Documento. San José de Puerto Rico, abril de 2002.

TORNADIJO, Javier. «La tecnología se pone al día». En: *Votobit*, www.votobit.unileon.es, 28 de marzo de 2003.

Páginas en Internet:

www.aceproject.org

www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/

www.observatorioelectoral.org

www.umich.edu/

www.ifes.org/

www.europa.eu.int/

www.cnnenespanol.com

www.news.bbc.co.uk/

Posibilidades y límites del voto electrónico

Juan Rial

EL PROPÓSITO DE ESTE TRABAJO es analizar los procesos electorales realizados con el auxilio de sistemas electrónicos mediante el estudio del proceso de introducción de la tecnología de la información (TI) en la realización de estas actividades, las que todavía, en la mayor parte de los casos, se realizan en forma manual, en especial en el acto de votar que continúa siendo el proceso de marcar una hoja de papel con la opción del ciudadano y depositarla en una urna.

Esto se debe a que, pese a la lentitud en el procesamiento de los resultados y a los costos que implica el empleo de estos métodos, las operaciones manuales siguen siendo un sistema «seguro» pues son conocidas tanto las técnicas como las medidas de seguridad que requieren. Su repetición ha permitido que la ciudadanía comprenda el proceso, y su simplicidad hace que los ciudadanos puedan confiar en «lo que ven». Sin embargo, desde hace ya dos décadas, una buena parte de las elecciones se realizan apelando, al menos parcialmente, a la tecnología de la información.

La proliferación de las encuestas a la salida de los locales de votación, llamadas también en la jerga periodística «encuestas a boca de urna», obligó a los organismos electorales a buscar formas rápidas de transmitir los resultados preliminares. También ya hace tiempo que, para facilitar las operaciones de votación, se envían a las mesas los padrones electorales en papeles

Uruguayo. Ex profesor de Ciencia Política de la Universidad de Montevideo, con estudios en Historia, Sociología y Ciencia Política, autor de libros y artículos en las áreas de elecciones, gobernabilidad, y defensa y seguridad nacional. En la actualidad es consultor de diversas organizaciones internacionales, entre ellas el PNUD e International IDEA. En el Perú se ha desempeñado como consultor a partir de 1990, su última tarea ha sido la asesoría al Congreso en la elaboración de la Ley de Partidos Políticos.

impresos en computadora. Sin embargo, una nueva etapa de cambios es la incorporación de la tecnología a otras áreas del proceso electoral.

1. DEFINICIÓN DE VOTO ELECTRÓNICO

Una *acepción amplia* del concepto de voto electrónico implica la referencia a todos los actos electorales factibles de ser llevados a cabo apelando a la tecnología de la información. Éstos incluyen el registro de los ciudadanos; la confección de mapas de los distritos electorales; la gerencia, administración y logística electoral; el ejercicio del voto en sí mismo; el proceso de escrutinio; la transmisión de resultados; y su certificación oficial. En una *acepción restringida* se refiere exclusivamente al acto de votar. En este documento empleamos la misma expresión en los dos sentidos y es el contexto el que permite saber a cuál se hace referencia en cada caso.

Al interior de la acepción restringida nos podemos referir al *voto digital* entendido como la posibilidad de sufragar utilizando Internet, o al *voto electrónico* que es el realizado por medio de máquinas y programas que no están conectados a la Red de Redes.

En el estado actual del desarrollo tecnológico no es posible aceptar el voto que utiliza Internet pues existen problemas de seguridad para garantizar la expresión efectiva del votante (la emisión del voto puede ser suplantada), tampoco se puede asegurar la privacidad (secreto) del voto; en general, es cuestionable la seguridad del sistema. Ni la adjudicación de un número de identificación personal (PIN —Personal Identification Number), ni la criptografía, ni la firma digital logran dar seguridad al voto por Internet. El punto sustancial, aun superados estos problemas, está en asegurar que quien vota sea, en efecto, el ciudadano y no otra persona. Por ello, hasta la fecha, se desaconseja su uso.

Por otra parte, el escepticismo de buena parte de la ciudadanía de algunos países acerca del secreto del voto y del rigor en su escrutinio crecería notoriamente si se impusiese una tecnología que no puede asegurar la limpieza de los procesos y de los resultados. En cambio, se recomienda el uso de mecanismos electrónicos siempre que se cumpla con ciertos requisitos para lograr que, en efecto, se garantice la expresión del ciudadano, y la privacidad y seguridad sean adecuadas.

El siguiente cuadro compara las principales operaciones de un sistema electoral manual y uno electrónico. Puede haber sistemas mixtos que realicen la identificación manual y recurren al voto y al escrutinio electrónico, u otros que sólo apelan al escrutinio electrónico.

CUADRO 1
Diferencias entre sistema electoral manual y electrónico

PROCESO		IDENTIFICACIÓN	VOTO	ESCRUTINIO
MESA	M	Control visual del documento y de la persona con el padrón de votantes.	La urna debe estar vacía al inicio. Si se usan boletas de marcar, éstas deben estar sin marcas al inicio. Pueden tener una pestaña con número o, eventualmente, ser firmadas por un integrante de la mesa para autenticarlas.	Conteo manual.
	E	Inserción del documento en la máquina de identificación. En el futuro puede preverse el uso de sistemas que comparen biomé- tricamente al elector con un registro digital.	La mesa debe habilitar las pantallas adecuadas a la circunscripción del votante.	Conteo y preparación automática de actas finales por parte del sistema.
VOTANTE	M	El votante presenta su documento y puede pedir confrontarlo con el padrón de votantes.	El elector ve su voto, pues marca la boleta o la pone (con o sin sobre) en una urna.	El elector puede ver copia del acta de resultados al terminar el proceso.
	E	El votante debe presentar su documento.	El votante marca tocando la pantalla y, eventualmen- te, pulsando teclas.	
FISCAL, PERSONERO U OBSER- VADOR	M	Control del fiscal que ve el padrón y al votante.	El fiscal sabe que una persona votó.	El fiscal presencia el conteo y recibe copia del acta de resultados.
	E	El fiscal puede ver si la máquina acepta la identificación.		El fiscal recibe copia del acta emitida por la máquina. Si también hay un respaldo en papel, puede pedir un recuento de votos para compro- bar que coincida con el registro de la máquina.

M= Manual
E = Electrónico

2. ALGO DE HISTORIA SOBRE AUTOMATIZACIÓN ELECTORAL

Estados Unidos

En este país, las experiencias de automatización, desde la introducción de máquinas de votación a fines del siglo XIX en el estado de Nueva York (condado de Lockport), han sido diversas y han respetado, en cada caso, la autonomía en materia electoral que posee cada estado y hasta cada condado (3.155 en total), configurando la ausencia de un estándar nacional.

A este primer intento de automatización siguió la implantación del sistema de máquinas de palanca (*lever machines*) en los años treinta que también se comenzó a usar en Nueva York, manteniendo su vigencia hasta la fecha en casi todas las grandes metrópolis pues, hasta el año 2000, su uso incluía al 17,8% del electorado de cerca del 14,7% de los condados.

Luego, en los años sesenta, aparecieron las máquinas de perforar (*punch card machines*) inspiradas en las tarjetas perforadas Hollerit de la firma IBM. Estas máquinas requieren del uso de un papel y un perforador que se aplica sobre rectángulos prediseñados y los desprende (*chads*) para registrar la opción del elector y facilitar el escrutinio, que se efectúa mecánicamente. Vale anotar que en el año 2000 este sistema cubrió al 34,4% del electorado correspondiente al 19,2% de los condados.

Un paso más en esta evolución son los sistemas que emplean boletas factibles de ser escaneadas con medios ópticos, más conocidas como *marksense ballots* o *bubble ballots*. En el año 2000 cubrieron el 40,2% de los condados y el 27,5% de los electores; pero evidenciando en algunos de ellos un elevado nivel de fallas en las máquinas lectoras.

En este contexto cabe anotar el infructuoso intento de imponer máquinas de votar de grabación electrónica directa: Direct Recording Electronic Voting Machines (DREVM) en 1993 en la ciudad de Nueva York que no prosperó debido a que los sistemas no superaron las pruebas de seguridad requeridas. En la actualidad esta última modalidad ha resuelto en gran medida los errores que en el pasado impidieron su adopción y en el año 2000 fue empleada en el 8,9% de los condados por el 10,7% del electorado.

En la actualidad el escenario estadounidense es mixto y en él se aplican en menor o mayor grado los sistemas mencionados, incluyendo también

sistemas manuales que emplean boletas o cédulas de votación (*ballots*), que en el año 2000 llegaron a incluir a un 1,3% del censo electoral y al 12,5% de los condados, sobre todo en zonas rurales.

Finalmente, se debe señalar que, desde la elección intermedia del año 2002, se ha evidenciado una tendencia más fuerte hacia el empleo de máquinas de votación electrónica, motivada quizá por los severos problemas experimentados por las perforadoras utilizadas durante la última elección presidencial en el estado de Florida. Sin embargo, aún existen errores que subsanar, pues las prisas por cambiar de sistema han originado notorios inconvenientes en el manejo del soporte lógico de las máquinas (*software*), así como denuncias de intentos de vender máquinas de tecnología superada.¹

Europa

En este continente se han registrado diversos e importantes intentos de utilización de TI entre los que destacaremos algunos.

En Noruega, la experimentación con máquinas de lectura óptica de papeletas de votación se inicia a partir de 1993 en la ciudad de Oslo. Durante este mismo período también se realizaron pruebas en Dinamarca.

En España, la Comunidad Autónoma del País Vasco es pionera en la materia y cuenta desde 1998 con una legislación electoral que permite instrumentar el voto electrónico. Otras comunidades de este país también han realizado pruebas, entre ellas Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana.

En Francia, la legislación autoriza el uso de máquinas electrónicas desde 1969, destacan las pruebas piloto realizadas en Estrasburgo (1994), Issy-Les-Moulineaux (1995), Lyon (2000) y Mérignac (2002), donde se ha ensayado el uso de mecanismos electrónicos con el respaldo de la Unión Europea.

En Holanda, las experiencias datan de marzo de 1995, en la actualidad se encuentra en marcha el proceso de reforma de la legislación para poder implementar un sistema de votación mediante el uso de tarjetas magnéticas.

1. En 2003, en el condado de Dade, Miami, se compró máquinas iVotronic por valor de 24 millones de dólares (alrededor de US\$ 3.600 cada una) para atender a 947.000 votantes. Las máquinas mostraron problemas para poder disponer de pantallas en tres lenguas: inglés, español y creole.

En Bélgica, ya desde 1985 la empresa Dzine experimentó con máquinas de votar. El sistema empleado primero identificaba al elector por medios tradicionales y, luego, le proporcionaba una tarjeta magnetizada que se deslizaba en la máquina y permitía marcar el voto mediante un puntero de luz (del tipo de puntero láser empleado para acompañar las presentaciones en Power Point). Luego, la misma tarjeta magnética se depositaba en una urna tradicional como respaldo del proceso electoral efectuado. En las últimas elecciones municipales, celebradas el pasado 8 de octubre de 2000, este sistema fue utilizado por el 44% de los electores.

También en Bélgica, desde el 2001, las tarjetas de identidad incluyen, además de la fotografía, una firma digital, y un *chip* con dos certificados digitales, uno para la autenticación del documento y otro para la firma. Su introducción en máquinas de votación permitiría dar un paso importante hacia la total automatización del proceso electoral. Este esquema puede difundirse al interior de la Unión Europea.

En Irlanda, un sistema parecido ha sido introducido en forma experimental a partir de mayo de 2002 en tres circunscripciones electorales.

Finalmente, en Rusia existe un diseño que espera ser probado en las elecciones previstas para el año 2004.

Asia

En Japón, la municipalidad de Kawaguchi, durante 1999, experimentó con un sistema de tarjetas magnéticas impresas a partir de la selección hecha por el ciudadano en una pantalla sensible al tacto (*touch screen*), pero el piloto cubrió sólo cerca de 55.000 electores. Del mismo modo, en junio de 2002, luego de la aprobación de una norma que dio carácter legal a la votación electrónica, más de 15.000 ciudadanos utilizaron pantallas sensibles para expresar su selección en 43 mesas de votación (*polling stations*) ubicadas en Niimi (cerca de quinientos kilómetros al suroeste de Tokio), nuevamente con carácter experimental.²

2. Fujitsu fabrica las máquinas que serán vendidas a las municipalidades a través de una subasta. El mercado potencial, si se incluyen elecciones nacionales, podría alcanzar un valor de doscientos mil millones de dólares.

En la India también se utilizan máquinas electrónicas de votar, aunque en forma restringida en ciertos estados. Al igual que las máquinas brasileñas, desarrolladas posteriormente, éstas se componen de dos unidades. Una unidad de control que maneja el encargado de la mesa y la unidad de votación (Balloting Unit). Las EVM³ (Electronic Voting Machines) fueron fabricadas hacia fines de 1989 e inicios de 1990 e introducidas experimentalmente en 1998 para la elección de 16 asambleas estatales (Assembly Constituencies) en los estados de Madhya Pradesh (5), Rajasthan (5) y Delhi (6).

A modo de comparación, cabe resaltar que cada una de estas máquinas puede recoger el voto de 3.840 ciudadanos, mientras que cada mesa de votación manual sólo 1.500. Por otro lado, las EVM pueden incluir hasta 64 candidatos pues su estructura permite adosar hasta cuatro unidades de votación, cada una con dieciséis botones de selección.

América Latina

En varios países de América Latina se conducen elecciones con plenas garantías desde hace casi seis décadas y las modalidades de administración electoral pasan por encargar la logística comicial a organismos autónomos ad hoc, o en todo caso, al Ministerio del Interior con la supervisión del Poder Judicial, como es el caso de Argentina.

No obstante, no todo el panorama es similar. En otros países la pérdida de credibilidad de los organismos electorales ante la persistencia del fraude, llevó a buscar la creación de nuevas organizaciones electorales o a modernizar las preexistentes. El caso más notorio ha sido el de México con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. El primero llevó adelante un nuevo registro y una distribución más ajustada de los distritos para que el elector no tuviese que desplazarse para votar, así como procedió a la instalación de sistemas de transmisión de resultados de manera automatizada, como piezas clave de los procesos de modernización.

3. Las EVM han sido inventadas y diseñadas por la Comisión Electoral (Election Commission) india en convenio con dos empresas, Bharat Electronics Ltd. y Bangalore & Electronic Corporation of India Ltd., después de una serie de reuniones, pruebas de prototipos y amplios estudios de campo. Las EVM son fabricadas ahora por estas mismas empresas. Al tiempo de su fabricación el costo era muy bajo, alrededor de 5.500 rupias (unos 105 dólares estadounidenses); pero ocultaba notorios subsidios pues estas empresas tenían vínculos con el sector Defensa.

En Venezuela, en los años noventa comenzaron a usarse escáneres para contar los votos con rapidez pero el sistema siguió teniendo por base el uso del papel (las boletas marcadas se introducen en una máquina que cuenta los votos). Durante las elecciones realizadas entre 1999 y el 2000 estos escáneres de reconocimiento óptico de caracteres (OCR) cubrieron el total de las mesas de sufragio y su introducción implicó adaptar el diseño de las boletas, de modo que su ancho fuese compatible con la boca de entrada de las máquinas. Dadas las disposiciones electorales del país eso determinó, en algunos casos, tener boletas electorales de más de un metro de largo por 24 centímetros de ancho. Asimismo, implicó una fuerte campaña de educación cívica para enseñar a la población la forma de marcar los óvalos dibujados en las boletas electorales para que el equipo de reconocimiento de caracteres los pudiese leer.

Otro es el proceso de modernización encarado por el Tribunal Supremo Electoral de Brasil, el primer país en aplicar a la totalidad de su electorado un sistema electrónico de votación. Aquí, las experiencias comenzaron con la eliminación del viejo carné electoral con fotografía y huella digital para pasar a la identificación del elector en una base de datos y la emisión de un simple cupón (*título de eleitor*) usado en forma masiva en 1989. Luego, en 1996, se experimentó con máquinas de votación en las elecciones municipales, consiguiéndose una fuerte integración de TI en el proceso electoral. En 1998 se ampliaron las pruebas y, en octubre de 2000, se llegó al total del electorado en las elecciones municipales; lo que significó el sufragio de cerca de 109 millones de ciudadanos. En esa oportunidad, se emplearon unas 354.000 urnas distribuidas en 315.000 secciones electorales por todo el país, se eligió 5.549 prefectos, intendentes o alcaldes, y 57.316 concejales de municipios. Por último, la prueba final se dio en el proceso de octubre de 2002 para renovar presidente, congresistas federales y autoridades estatales. En estos comicios se llegaron a instalar cerca de 406.000 urnas que recibieron el voto del 80% del electorado brasileño (95 millones de personas).

Finalmente, en Paraguay, en la elección general de abril de 2003, se esperaba utilizar el sistema de votación electrónica en una parte sustancial del electorado (la previsión inicial era para el 53%); pero las discusiones entre el tribunal electoral y los partidos terminaron por determinar un número menor. Se utilizaron máquinas brasileñas prestadas por el estado de Paraná.

3. ALCANCES ACTUALES DE LA AUTOMATIZACIÓN ELECTORAL

Los sistemas pueden estar totalmente integrados por componentes electrónicos y/o digitales, o parcialmente computarizados al mantener el carácter manual del resto de las operaciones. Los sistemas integrados de votación electrónica implican que el proceso de identificación del ciudadano, el acto del voto, el escrutinio y la transmisión y consolidación de datos se haga con máquinas electrónicas y medios digitalizados. Hasta el presente ningún país ha llegado a este nivel.

En los sistemas que usan parcialmente tecnologías electrónicas hay varias posibilidades y existen diversos ejemplos de su aplicación en distintos países. El caso más común es la transmisión de resultados a través de líneas telefónicas, de facsímil e, incluso, de teléfonos satelitales, para su procesamiento mediante computadoras. Todo el resto de la tarea es manual. La gran mayoría de los procesos electorales actuales cae dentro de esta categoría; pues son muy pocos los países que esperan a finalizar el recuento oficial manual para difundir los resultados electorales.

El uso de máquinas ad hoc para votar DREVM (de grabación electrónica directa que ya hemos mencionado) ya se ha impuesto en varias circunscripciones de EE. UU. y en Brasil.

Para la transmisión de resultados se utiliza Internet con diversos tipos de conexión, líneas dedicadas, telefonía tradicional, celular o satelital, además de los sistemas tradicionales de transporte directo de los datos. Su procesamiento requiere el uso de programas de conteo ad hoc capaces de hacer las operaciones necesarias para la adjudicación de cargos, según las normas legales existentes y de acuerdo a instrucciones impartidas por el programa correspondiente.

Para la identificación del votante se está buscando desarrollar nuevos sistemas, pues la emisión de documentos con códigos de barras o códigos magnéticos no mejora en mucho los niveles de identificación respecto a la mera constatación visual de una persona y su documento que, en muchos casos, cuenta con una fotografía. Para quien carece de un entrenamiento específico, como es el caso de los miembros de mesa, es muy difícil afirmar que la persona que presenta un documento es la misma que los datos allí registrados indican. Al pasar una banda magnética o un código de barras por un

escáner pueden aparecer en la pantalla los datos de la persona o, simplemente, indicar que la tarjeta corresponde a una persona registrada. Claro que el sistema permite indicar que esa tarjeta presentada sólo puede usarse una vez.

Un sistema «seguro» implicaría la comprobación in situ de datos biométricos; por ejemplo, la constatación de las huellas digitales escaneadas que serían confrontadas con las registradas al momento de ingresar al padrón; o el registro del iris de la persona que se presenta a votar. Pero estos sistemas son todavía muy caros y aún lentos para identificar a poblaciones numerosas, porque implican contrastar los datos de cada persona en el registro de una base de datos, y luego frente a todo el universo registrado para evitar que se vote más de una vez.

Para el proceso de escrutinio se puede apelar al uso de escáneres, máquinas que reconocen marcas. Normalmente consisten en círculos, óvalos, rectángulos o cuadrados rellenos con tinta o grafito que indican la opción u opciones del elector; hecho el reconocimiento, la máquina almacena los datos. En varios de los exámenes de control masivo realizados en universidades o institutos secundarios también se suele utilizar este mecanismo. La máquina «lee» las marcas y, al finalizar el acto electoral, consolida y transmite los resultados. Como hay un respaldo en papel, pues se guardan las boletas escaneadas, se puede comprobar si el conteo electrónico corresponde al total registrado en el papel.

El lector óptico, por su parte, es un instrumento que automatiza el escrutinio, mientras que el proceso de votación sigue realizándose en forma manual. Se diseña una boleta de votación que contiene óvalos (o rectángulos, cuadrados o círculos) que deben ser rellenos. Algunos de los aparatos requieren el uso de lápices de grafito suave (tipo F) lo que hace necesario disponer de un buen stock de marcadores, pero los equipos más recientes aceptan cualquier tipo de tinta para rellenar, excepto la roja. Es posible efectuar recuentos porque los votos originales pueden guardarse y volverse a contar, sea mediante escáner o en forma manual. La principal razón del uso de estos equipos es acelerar el proceso de escrutinio y disponer de resultados en tiempos cortos.

4. LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN SER GARANTIZADOS

Todo organismo electoral debe cumplir con requisitos básicos para asegurar la integridad del proceso electoral. La *igualdad* supone una persona un voto.

La *accesibilidad* implica que todos los ciudadanos deban tener la posibilidad de votar y, también, de ser candidatos de acuerdo con las normas constitucionales y legales existentes. Debe garantizarse que el voto sea *secreto*. El proceso debe ser *transparente*, abierto a la observación de todos los ciudadanos. El proceso electoral debe ser *neutral* pues no debe favorecer a ninguna fuerza partidaria o candidato sobre otros. La *simplicidad* es necesaria para que con una mínima instrucción del votante se pueda evitar los errores. También se requiere *flexibilidad y movilidad* pues el sistema debe ofrecer alternativas para quienes viajan y para quienes tienen problemas físicos de modo de no negarles el derecho a voto.

El proceso debe cumplir con el principio de *verificabilidad*, debe ser auditable en cada una de las etapas de su funcionamiento. Asimismo se requiere *rapidez en el recuento y transmisión de resultados*, ya que el sistema debe producir resultados confiables en el menor tiempo posible para no crear incertidumbre en el ámbito político. El sistema a adoptar debe también evitar la rápida obsolescencia, es decir asegurar *durabilidad y un costo razonable*; lo que significa que los sistemas de votación electrónica deben ser «mejorables» (*up grading*) para mantenerse en un costo razonable.

Dado que una elección no es un estudio basado en muestras probabilísticas, sino una consulta total a un universo definido, por principio no puede aceptarse la existencia de márgenes de error: *el resultado debe ser exacto*, reflejando la voluntad precisa de ese cuerpo ciudadano; debe registrar sin errores la voluntad de los ciudadanos votantes, sin ninguna alteración, asegurando así la *integridad* del proceso. Los sistemas electrónicos, al eliminar opciones dudosas que normalmente se presentan en sistemas manuales (doble voto, marcas fuera de los recuadros habilitados, boletas defectuosas o arruinadas, etc.) permite superar este problema. Pero, al mismo tiempo, los problemas de seguridad de los sistemas electrónicos pueden ser importantes.

5. EL SECRETO DEL VOTO Y LA CONFIABILIDAD DE LOS RESULTADOS

El principal problema de seguridad en los procesos de votación electrónica es la posibilidad de acceder al contenido del voto que puedan tener operadores, programadores o «súper usuarios» del sistema: que, mediante la manipulación de los programas del sistema antes, durante o luego del sufragio,

traten de conocer la identidad y preferencias de los electores o de cambiar su voluntad.

El principio constitucional del voto secreto y la necesidad de contar con procesos «limpios» hace que deba prevenirse que esto no ocurra, pues de lo contrario la confiabilidad del sistema desaparece. En los procesos manuales no existe este «súper usuario» y éste es el principal argumento contra la utilización de tecnologías modernas en los actos electorales.

La implementación de un proceso electoral demuestra, sin embargo, que siempre hay errores, sea en un proceso manual o en uno automatizado. Sin embargo, estos errores sólo pueden ser aceptados si no influyen en el resultado final de un proceso electoral. De lo contrario, si el margen de error detectado es mayor al de la diferencia entre ganador y perdedor de una elección, sólo queda un recurso: anular el proceso y repetirlo. Dado que esa posibilidad plantea grandes problemas y desasogiego en el conjunto de ciudadanos hay que extremar las medidas para evitar los errores.

Condiciones para un voto electrónico seguro

La principal «sospecha» que recae sobre un proceso electrónico es su grado de seguridad frente a uno realizado en forma manual. Por consiguiente, un sistema de voto electrónico debe estar atento a toda posibilidad de intervención indebida en el proceso, sea desde dentro o desde fuera del sistema.

En el acto de votar que, por sus características, no permite realizar correcciones, se aconseja utilizar mecanismos electrónicos de votación en una red cerrada sin conexión con Internet. Pero esa red cerrada, de todos modos debe cumplir con requisitos importantes de seguridad. Los que indicamos a continuación.

1. Integridad del sistema: tanto los equipos (*hardware*) como los programas (*software*) deben ser diseñados a prueba de fraudes. Idealmente no podría haber cambios una vez que se inicia el proceso electoral. Una vez certificados el equipo, el código fuente, los parámetros iniciales, la información referida a la configuración, y los programas básicos y rutinas deberían permanecer estáticos hasta el fin del proceso. Solamente podrían ingresarse datos y procesarlos de acuerdo a lo establecido previamente.

2. El código fuente debe ser propiedad de la autoridad electoral responsable y no de la firma proveedora de los materiales. Los equipos y programas del sistema, incluyendo el código fuente, deben estar disponibles para inspección en todo momento, así como toda la documentación de respaldo (manuales técnicos y de operación). No puede haber reclamos de secreto de parte de proveedores privados. Sin



La comprobación de la identidad del votante es un paso vital en el proceso electrónico de votación.

- embargo, se sabe que la «oscuridad» es reclamada como necesidad para asegurar los sistemas. El acceso libre al código fuente, simplemente para verlo, para verificar su contenido y adecuación sin ninguna posibilidad de modificarlo, supone que sólo quienes tienen autorizaciones adecuadas (funcionarios electorales, delegados partidarios o de organizaciones de observación) puedan hacerlo. Quienes hacen la tarea deben pasar por controles de seguridad que aseguren su integridad personal.
3. Sin embargo, hay que tener en cuenta los diversos niveles en los que opera el sistema, de modo que quienes estén autorizados para auditarlo puedan acceder a todos los niveles de la programación y no sólo a los programas que corren «superficialmente» (en los niveles superiores).
4. Quienes pueden acceder al sistema, sea para operar o para auditar, constituyen el eslabon débil de la cadena de seguridad. Al ser sus custodios se plantea la vieja máxima: *Qui custodies ipsos custodios* (¿Quién controla a los que controlan?).
5. El uso de la redundancia, o de programas que reiteran por otro camino el mismo proceso, parece en principio una buena idea para descubrir falencias, pero también las puede incrementar; por ejemplo, un virus puede introducirse al mismo tiempo en más de un programa de comprobación. Se recomienda el uso de algoritmos especiales que sean tolerantes a «n»

número de componentes con problemas, aunque se sabe que pueden llegar a fracasar al llegar a un « $n + 1$ ».

6. Los manuales y toda la documentación relativa al sistema deben estar redactados con claridad. No pueden ser inconsistentes ni contener frases ambiguas que planteen dudas, ni deben adolecer de falta de información sobre cada aspecto del proceso. El estándar de la industria informática respecto a la redacción de manuales que, precisamente, opta por la oscuridad para competir en el mercado, no puede ser aceptado. La documentación debe ser muy precisa sobre todo en lo referido al tema de seguridad, alertando de los problemas que eventualmente pueden presentarse.
7. El diseño, implementación y mantenimiento del sistema debe tender a llevar a cero las posibilidades de que haya un mal funcionamiento (*bugs*) en el sistema, así como de introducción de virus durante su operación. De ahí la necesidad indicada de no proceder a cambios luego de la auditoría que certifica que es adecuado para conducir la elección.
8. Los sistemas muy centralizados pueden conducir al peligro por la tentación de manipulación de parte de «súper usuarios» y facilitar así los intentos de subvertir el sistema a partir de una operación también centralizada y comprometer todo el proceso. Pero también, por otro lado, los sistemas que suponen un manejo fraccionado, desconcentrado, de las operaciones requieren mayor control en el diseño para evitar problemas de compatibilidad entre ellas y de una mayor cantidad de tiempo y personal para verificar su operación. La solución debe suponer el desarrollo de sistemas que funcionen coordinadamente pero desconcentrados. Para ello, se recomienda tener un sistema de registro y verificación de la identidad del votante, otro sistema para votar (integrado o no al de escrutinio), y uno de transmisión de resultados.
9. Si se utilizan máquinas de votar del tipo DRE, éstas deberían permitir dejar evidencia física del voto para poder recontarlo y responder a eventuales reclamos y dudas. La mayoría de las máquinas DRE existentes en el mercado no dejan esa evidencia; sin embargo, algunas empresas ya ofrecen la posibilidad de producir tarjetas magnéticas que dejan constancia del voto y permiten una auditoría posterior. Es cierto que al introducir un voto impreso se encarece notoriamente el sistema y se deja de lado el ahorro que se producía al desaparecer el papel. Sin embargo, la

desconfianza que puede generar el sistema en un inicio, debería ser superada apelando a esta redundancia. Por ello sería recomendable que, por un tiempo, se utilice subsidiariamente esas tarjetas («el papel»).

10. Hay máquinas que pueden producir una cinta de papel con los resultados en lugar de los *chips* o tarjetas de memoria. Los carretes de papel impreso son relativamente «fáciles» de suplantar por lo que usar máquinas de ese tipo también implica mayor vulnerabilidad. Su uso se desaconseja. Los datos ingresados al sistema deben ser verificados adecuadamente de modo que sólo ingrese información correcta proveniente de fuentes que también deben ser a prueba de fraude.
11. Debe asegurarse el voto secreto de modo que no se pueda acceder a conocer la voluntad del elector tanto desde dentro como desde fuera del sistema. No puede haber asociación entre los sistemas de identificación del votante y el proceso de votar que permitan conocer el sentido del voto. Debe haber sistemas coordinados, paralelos pero no integrados, de identificación del elector y del voto. Hay quienes abogan por sistemas integrados que permitan el enmascaramiento de la identidad del elector y que no pueda revertirse los datos del voto para asociarlos con los del elector. Pero, para lograrlo, hay que hacer desaparecer las posibilidades de auditar el sistema posteriormente.
12. Los operadores internos del sistema deben asegurar que no se pueda ingresar a éste «por puertas traseras», mediante simples códigos alfanuméricos (*passwords*) que permitan el acceso al personal de mantenimiento del sistema, dando así oportunidad a la existencia de operaciones de fraude. La autenticación para el ingreso del operador debe ser del mismo tipo que la usada por organismos de seguridad e inteligencia. El personal que manipula los equipos debe estar sujeto al uso de mecanismos de identificación precisos de carácter biométrico y, posiblemente, utilizar más de un sistema (asociación de identificación del iris o huellas digitales, por un lado, para poder trabajar en los equipos y sus programas, y de pases específicos con códigos alfanuméricos para el ingreso a lugares restringidos, por el otro).

Todo ingreso al sistema de quienes operen en él debe ser registrado sin posibilidades de borrar ese dato sin afectar su funcionamiento para establecer cualquier responsabilidad posterior. Se debe mantener un

inventario en tiempo real de la situación de los sistemas de administración y de distribución de los equipos periféricos, así como de los materiales fallados y su eventual reemplazo. Esto último no requiere tecnología especializada sino sistemas de gerencia adecuados. La seguridad incluye también la del local en el que se instalan los equipos y al que ingresan los funcionarios.

13. Se sabe que, finalmente, todo sistema es vulnerable y que existe siempre la posibilidad de subvertirlo por la vía de introducir virus que operan como «caballos de Troya» que no necesitan modificar el código fuente. También se sabe que pueden instalarse *bugs* que burlan los números criptográficos de comprobación. Los sistemas basados en computadoras personales son vulnerables a la aparición de falsos sistemas paralelos, es decir suplantadores, y la presencia de controladores «súper usuarios» puede llevar a la venalidad. Pero todo ello requiere de oportunidades y cierta laxitud de parte de los administradores. Se trata de realizar auditorías constantes y chequeos al sistema.

Los funcionarios electorales mexicanos que, a fines de los años noventa, debían luchar contra la imagen que hacía equivaler una elección a un fraude, expresaban esta actitud que permitió un cambio sustancial en esa imagen con la expresión: «Hay que disponer de candados, contracandados y candados para los contracandados». Esa noción llevó a encarar notoriamente el sistema debido al alto grado de redundancia de los controles e introdujo otros problemas, pero fue eficaz.

14. Además de los test iniciales y la certificación correspondiente, el sistema debe ser auditado una vez completado el proceso produciendo una evaluación integral de su operación.
15. El sistema debe permitir imprimir en papel las operaciones realizadas de modo de comprobar resultados, en diversas fases de la operación.
16. Al igual que las actuales leyes electorales, que suelen ser muy minuciosas respecto a los procesos manuales y, en muchos casos, requieren para su aprobación de mayorías especiales, todas las operaciones de los sistemas electrónicos de votación deben estar previstas en una legislación precisa y no dejada exclusivamente en manos de regulaciones emitidas por autoridades electorales o por personal de esos organismos. En muchos casos ni

quiera son estas autoridades las que proponen las normas aplicables sino los funcionarios de las firmas a las que se encarga las operaciones mediante soluciones para todo el proceso (*end to end*) mediante contratos «llave en mano». Debe preverse lo esencial de modo que la toma de decisiones sustanciales del proceso no quede al arbitrio de quienes manejen el nivel técnico operativo, sean funcionarios estatales o de empresas privadas.

El aspecto más relevante de la seguridad es el personal que desarrolla, supervisa y administra el voto electrónico. Este personal debe poseer niveles de confianza certificados y debe ser remunerado en forma adecuada. Votar requiere criterios de alta seguridad que normalmente no son los aplicados en sistemas comerciales de operación. Demanda madurez y disciplina en el personal que maneja el sistema. El costo de operar sistemas de alta seguridad es casi el cuádruple de lo convencional y, aun así, pueden aparecer problemas.

6. SISTEMAS Y MÁQUINAS: EL CASO DE BRASIL

En Brasil los equipos utilizados en 1996 fueron proporcionados por Unysis do Brasil, y en 1998, 2000 y 2002 por la empresa Procomp, que puso al día las máquinas utilizadas anteriormente y dispuso de nuevas. Los programas fueron desarrollados para el Tribunal Superior Eleitoral, con asesoramiento de sus funcionarios, por las empresas Microbase, proveedora del *software* básico; y VirtuOS, del sistema compatible con MS Dos y Windows; y el *software* de aplicación por la empresa Procomp.

Las comunicaciones de la red de transmisión que consolida los resultados contenidos en los disquetes en los servidores de los organismos electorales utilizan para proteger los datos un programa denominado «biblioteca de criptografía», proporcionado por el Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC), organismo gubernamental dependiente de la Presidencia. La adopción del sistema fue impulsada por el Tribunal Superior Eleitoral, contando inicialmente con el apoyo de los ministerios del Ejército y de Aeronáutica (hoy dependencias del Ministerio de Defensa) y del INPE (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales).

El *hardware* del sistema lo componen una unidad de control, un pequeño computador que procesa los datos con un sistema de doble encriptación, y



Despliegue de urnas electrónicas durante elecciones nacionales brasileñas.

una unidad de votación. La unidad de control, denominada MT-UE (Micro-terminal da Urna Eletrônica), es una computadora que tiene un procesador Cyrix de 100 Mhx, una memoria de tipo *flash card* (tarjeta rápida) de 15 Mbytes, y una impresora térmica interna. Tiene, además, un pequeño visor para ver las operaciones.

La tarea del miembro de mesa es reducida. Comienza por introducir el número del llamado «título del eleitor», es decir el número de registro en el padrón. La unidad de control puede ser acondicionada para recibir una tarjeta con banda magnética o código de barras para la eventual identificación del elector si se emitiese con esa información. El microterminal tiene tres indicadores de luz: uno señala que la unidad está conectada a una fuente de energía (rojo), otro (amarillo) indica que la urna está siendo utilizada por el elector, y un tercero (verde) que está disponible para su uso.

El sistema puede alimentarse por la red de energía eléctrica común, pues la máquina puede funcionar tanto con 110 como con 220 voltios en forma automática. Si no hay energía la máquina posee una batería interna que, en el modelo 2000-2002, llega a doce horas de autonomía; aunque en el modelo de 1998 alcanzaba para sólo tres horas, y en los primigenios a una hora y media.

El MT-UE es un módulo físico conformado por una pantalla y una botonera con números y tres teclas: una para corregir, una para votar, y otra para la opción de voto en blanco. La botonera está dispuesta en la misma forma que en un aparato telefónico; dispone de puntos en Braille, así como de un botón en el número cinco para identificar esa tecla. En el año 2000 se agregó una unidad de sonido que reproduce lo indicado en la pantalla para informar al elector del contenido de ésta antes de su confirmación.

La unidad de voto tiene una placa *flash card*, memoria de lectura y escritura que almacena el *software* básico y aplicado que contiene los datos referidos a los partidos y candidatos para mostrar las pantallas al elector, así como el archivo de electores de la sección electoral correspondiente. Otra *flash card*, removible, tiene los archivos complementarios para que la unidad pueda funcionar. El disquete es el disco removible para la transferencia de los datos de la elección.

El proceso

El elector inicia el proceso digitando un número que corresponde al candidato de su preferencia. Dado que en Brasil existe el «sistema preferencial» (que permite escoger dentro de una lista partidaria a un candidato determinado) en las elecciones municipales se utilizan hasta cinco números. Los dos primeros identifican a la organización partidaria y los tres restantes al candidato a miembro de los concejos municipales (*vareadores*). Los números se reducen en otros casos al haber menor número de candidatos. Si el elector no quiere hacer uso del voto preferencial sólo digita los números del partido. Al hacerlo aparece una pantalla que indica qué candidato está eligiendo (una fotografía suya, su nombre, su partido y ubicación en la lista preferencial). Si está conforme, presiona la tecla VOTAR; si no es ésta su opción, puede corregir. Si lo desea puede ir directamente a la tecla de voto en blanco. Si utiliza números equivocados e igual selecciona la tecla de votar, su voto será nulo. La empresa busca corregir este problema tratando de impedir que se use esa opción.

Luego de votar en una categoría se vuelve a digitar para otra. Por ejemplo, en una elección municipal luego de optar por «vareador» aparecen las pantallas correspondientes a «prefeito» o intendente. Si hay otras elecciones pueden aparecer pantallas para votar a diputados estatales, gobernador del estado, diputado federal, senador y presidente, culminando el proceso. En todos

los casos se pide al elector que lleve anotados los números de los candidatos que prefiere y en el local de votación se exhiben en carteles las opciones existentes.

Cuando el elector ha acabado de votar, aparece la palabra FIN en la pantalla de la microunidad y se enciende el indicador de LIBRE en la unidad de control, por lo que no puede seguir usándose hasta que se habilita nuevamente por parte de quien maneja esa unidad de control. Al elector le es devuelto su documento de acreditación con la constancia de haber votado y finaliza así su actuación en la elección.

Al terminar el proceso electoral el encargado de mesa debe digitar una contraseña (*password*) para indicar que el proceso ha concluido en esa máquina de votación y que se debe imprimir el primer ejemplar del llamado «Boletim da Urna». Si la impresión no envía mensaje de error, el presidente presiona la tecla CONFIRMA en el teclado de la máquina de votar; y entonces se imprimirán los otros cuatro ejemplares del boletín y se grabarán los datos en un disquete interno de la unidad de control. De los cinco ejemplares impresos, el encargado de mesa deja uno en el local electoral para información pública, entrega un segundo a los fiscales de los partidos, y los otros tres son enviados, junto con los documentos de votación, a los centros de acopio. Allí los disquetes se procesan en un totalizador que envía los datos a los registros centrales para comunicar los resultados.

El boletín de urna indica el total de votos por partido, por candidato, votos en blanco, votos nulos, identificación de sección, zona electoral y municipio, hora de inicio y de cierre del proceso de votación, y el código de seguridad que corresponde a esa urna.

Cada sección electoral debe emitir un documento inicial indicando que la máquina no tiene ningún registro antes de comenzar la elección, denominada en la jerga operativa de ese sistema «zerésima» (o «puesta en cero»).

Costos y problemas

El equipo es compacto y mucho menos pesado que muchas de las DRE que se utilizan en EE. UU. Requiere sí de un cableado mínimo entre la fuente de energía y la unidad de control, a menos que emplee su batería, y entre esa unidad de control y la unidad de voto que debe disponerse en forma tal que

el elector goce de privacidad. Cada máquina atiende alrededor de quinientos electores.

El costo inicial de cada equipo se estimó en US\$ 945 cuando los proveyó Unisys (1996); en 1998 Procomp lo estimó en US\$ 700, luego en 2000 en US\$ 550, y, finalmente en 2002, en US\$ 500. En total la inversión en «urnas electrónicas», con el valor actual, es cercana a los cien millones de dólares. Si se agregan los programas y la transmisión de resultados se estaría hablando de una inversión probable de unos 450 a 500 millones de dólares. Con un electorado registrado de alrededor de 105 millones, sólo el costo de los equipos es de un dólar por elector. Si se agrega el costo de los totalizadores, equipos de control y transmisión de datos y del *software* para su uso, se estaría en cerca de tres dólares por voto. Seguramente se trata de un costo bajo debido a subsidios o costos escondidos que no se facturaron. En forma aproximada, esos costos «escondidos» más el costo de funcionamiento normal del sistema electoral, que incluye el registro de votantes y el mantenimiento de la administración, hace subir esa cifra a unos cinco o seis dólares por voto.

El personal técnico del Tribunal Superior Eleitoral sostiene que el sistema brasileño siguen las normas ISO 15.508, de diciembre de 1999, e ISO 9594-8, que establecen criterios de evaluación de seguridad en el ámbito de la tecnología de la información. Sin embargo, uno de sus críticos, el ingeniero Amílcar Brunazo (1999) dice que la norma ISO 15.508 nunca se aplicó en una evaluación del sistema de urna electrónica que se emplea en Brasil.

Al respecto, hay un punto a discutir que no hemos visto en el debate brasileño: para que un sistema pueda ser considerado seguro, en una instancia de alto riesgo como es una elección en la que no existe la posibilidad de corregir errores pues el tiempo constriñe a una sola oportunidad, *se requeriría de una norma específica* que aún no existe.

Por otro lado, una evaluación de parte de los partidos supone que éstos tengan interés en hacerla, lo que implica acreditar técnicos para las necesarias fiscalizaciones. Las normas legales brasileñas lo preven pero, prácticamente, no se ha realizado. Como es el proveedor de la urna quien instala el programa básico, los controles deben hacerse al momento de su entrega para poder instalar los programas de aplicación, o sea aquellos que contienen los datos con las listas de partidos y candidatos para cada circunscripción; y una auditoría completa, no estadística, para llegar a un nivel de error

cero que permita asegurar a los participantes que todo está en orden. Esto requiere de un importante número de técnicos y de horas de trabajo que no están al alcance de ningún partido político en tiempos en los que la militancia se reduce a aquellos que pugnan por un cargo. Habría que recurrir a técnicos contratados, lo que tampoco es factible por los costos que implica. La alternativa sería una auditoría basada en principios probabilísticos.

A su vez es lógico tener en cuenta que ninguna empresa proveedora de productos para un sistema electoral electrónico quiere tener problemas que podrían sacarla del mercado. Esa auditoría independiente debería ser realizada por una comisión técnica que debería contar con miembros de los partidos políticos y, eventualmente, de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en el tema de la participación ciudadana. Puede contratarse una empresa ad hoc que no tenga ninguna relación con las empresas proveedoras de los servicios, ni directa ni indirectamente, que debe realizar su tarea en presencia de los técnicos de los partidos y de la sociedad civil que estén interesados.

Las máquinas deben ser auditadas antes del proceso electoral para determinar que están en cero, deben ser cargadas con el programa de aplicación en las horas indicadas para hacerlo y siguiendo todos los procedimientos establecidos. Es obvio que en el caso de Brasil, con casi medio millón de máquinas, haya habido errores en estos procesos o no se haya seguido los pasos previstos. Igual que en los sistemas manuales, no es fácil contar con gente con el entrenamiento adecuado para todas las tareas. A pesar de todas las críticas, la introducción de las máquinas ha resultado un avance importante para el proceso electoral brasileño.

7. RECOMENDACIONES

Un sistema de votación es más que una tecnología. Es sustancialmente resultado de un consenso que se ha expresado en leyes y otras normas legales adecuadas a la situación de la sociedad política donde se aplican, mediante los cuales se dirimen contiendas políticas. Ese consenso básico tiene por actores a organizaciones e instituciones y prácticas, regladas formal o informalmente, que son parte de la cultura política del país. Las disposiciones legales son resultado de los consensos y los actos electorales están regulados por leyes y principios constitucionales.

La implementación de las elecciones supone recurrir a tecnologías aceptadas legalmente, por ello, se debe partir de la naturaleza histórica, cultural y política de los procesos electorales para poder decidir cuál es la tecnología que puede emplearse. Una misma tecnología en dos sociedades diferentes, o en la misma sociedad en tiempos distintos, produce resultados diferentes. Un cambio en la tecnología que busca el empleo de soluciones modernas no siempre es una garantía de mejora del sistema. Por ello se necesita evaluar primero el impacto en la cultura política de la introducción de nuevas tecnologías y si éstas responden a una necesidad de la sociedad.

Equipos y programas

Ya hemos descartado el uso de Internet en los procesos de votación en el día de la elección, salvo en la transmisión de resultados o en otras actividades administrativas. Y aun así, si bien se puede utilizar Internet para la transmisión de resultados, debe hacerse en paralelo con otros sistemas para evitar los riesgos que entraña.

En cambio, puede considerarse la introducción de sistemas electrónicos de votación que deben ser acompañados de un esfuerzo educativo de gran escala, pues es sabido que en los sectores populares aún existen dificultades para operar en cajeros automáticos o mecanismos similares y que lo mismo ocurriría con los sistemas de votación electrónica. Se debe difundir de un modo tal el desarrollo de habilidades en el uso de la tecnología que, en sí misma, *no distraiga al votante del fin que es elegir y no aprender a enfrentar una máquina*.

El foso que divide a los sectores que, como usuarios, dominan la tecnología electrónica digital de aquellos que no lo hacen en gran medida corresponde a una división por niveles educativos y sociales de la ciudadanía, y debe ser tomado en cuenta al adoptar sistemas electrónicos de voto.

El punto más sensible para la adopción de un sistema electrónico es la seguridad, la que implica confiabilidad en el sistema. Existen notorios incentivos para quienes trabajan dentro del sistema para apelar al fraude luego de recibir sobornos; no obstante, deben distinguirse los intentos de fraude de los «accidentes» que suelen producirse en los procesos de computación. Para certificar la adopción de un sistema se debe tener en cuenta las normas de seguridad para el voto electrónico que hemos señalado.

Los sistemas están compuestos por equipos (*hardware*) y programas (*software*). El equipo debe ser sencillo, robusto, pues debe poder ser operado en muy diferentes ambientes, en muchos casos por parte de personas con poco entrenamiento en tecnología de la información; fácil de almacenar; y capaz de ser reciclado de modo que pueda mejorarse.

Los programas deben ser propiedad del organismo electoral y no de la empresa que los provee. No se trata de adquirir licencias sino de adquirir el código fuente; lo que supone una inversión importante del organismo electoral para crear una unidad ad hoc en ese campo. Una alternativa es un convenio con un organismo internacional multilateral que pueda garantizar los programas y, eventualmente, los equipos.

Más adelante, especialmente para países más pequeños, puede explorarse también la posibilidad de compartir el uso de equipos y programas por más de un país para reducir costos. Las asociaciones de organismos electorales pueden manejar, junto con organismos internacionales multilaterales, un depósito de máquinas y programas y un equipo técnico mínimo que pueda ponerse a disposición de cada país por medio de mecanismos de licencia. La propiedad de los equipos y programas pasa a ser colectiva de los países que participan en ese acuerdo. Este tipo de arreglo requiere convenios políticos supranacionales, tratados de modo que puedan ser legalmente viables.

Máquinas

Las máquinas deben ser de diseño sencillo y peso ligero, de modo que sean fáciles de transportar y almacenar, requiriendo un mantenimiento mínimo y simple. No deben tener partes movibles ni necesitar de un sistema complicado de cableado, que se debe reducir a lo necesario para obtener energía eléctrica, más barata que las baterías, y para conectar unidades de control y de voto. Se puede evitar el uso de cables, pero las posibles interferencias no garantizan la seguridad del proceso.

Dados los posibles problemas con la energía eléctrica, o su inexistencia, deben tener su propia fuente de energía. Sería deseable que operasen con pilas estándar (ya hay máquinas que las utilizan).

Las máquinas deben permitir incluir en la pantalla todas las papeletas o balotas que están en juego en un momento dado para que el elector pueda

tener todas las opciones que considere conveniente. Asimismo, deben permitir al elector votar desde cualquier lugar para la circunscripción en la que le corresponde ejercer el voto. Deben permitir cambios de diseño de último momento de acuerdo con lo dispuesto por las regulaciones correspondientes.

Las máquinas deben ser de fácil acceso para que puedan votar quienes tienen impedimentos físicos. Por ello tienen que tener pantallas que permitan ver claramente a quienes tienen visión defectuosa; tener un mecanismo de audio para facilitar el voto de personas con ceguera; ser transportables para que voten personas que no pueden bajarse de un vehículo; y adaptables para quienes usen sillas de ruedas. Deben disponer de adminículos alternativos para quienes tengan dificultades en la utilización de sus manos. Ya se están probando soluciones para cada uno de estos problemas por parte de los diversos fabricantes.

Escrutinio

Los sistemas deben ir registrando el voto a medida que se va produciendo, sin que sea accesible a otras personas. A los efectos de control puede requerirse que la máquina emita una tarjeta magnética que contenga el dato del voto individual de cada persona sin que aparezca ligado a la identificación del votante a los efectos de recuento y verificación. Esta tarjeta podría otorgarse en duplicado para que el propio votante verifique si su voto fue adecuadamente registrado.

Al finalizar la hora de votación la tarea de los miembros de mesa debe ser mínima: retirar el *chip* de memoria (disquete, cilindro o tarjeta PCMCIA, etc.) con los resultados para ponerlo en el mecanismo de transmisión o, si el sistema dispone de un cartucho impresor de votos, retirarlo. Asimismo, se puede proceder a una verificación de los votos mediante la lectura de las tarjetas magnéticas individuales. Finalmente, deberán empacar las máquinas y materiales utilizados para su devolución.

SERÍA ACONSEJABLE QUE EXISTA un comité de evaluación de calidad de los sistemas electorales que establezca criterios previos para adoptar el sistema. Los partidos políticos y sus representantes, los organismos electorales y representantes de organizaciones cívicas promotoras de la limpieza de los procesos electorales tienen mucho que decir al respecto. Establecidos los criterios, debe

procederse a convocar las ofertas de acuerdo con las normas legales y, luego, a una evaluación de los sistemas ofrecidos por las empresas privadas.

Si se adopta la decisión de implantar un sistema electrónico de votación para conseguir el máximo grado de legitimidad, se recomienda que, antes de la adopción de la legislación que lo autoriza, se realice un debate amplio entre todos los sectores interesados de los partidos políticos y de la organización electoral. La participación de organizaciones internacionales multilaterales puede ser bienvenida. En cambio, en esta etapa no se aconseja la participación directa de las firmas proveedoras. Sí vale la pena organizar reuniones ad hoc, como seminarios, que sí pueden ser acompañados por una exposición donde los proveedores muestren sus productos.

Una vez adoptadas las normas legales correspondientes, que deben ser exhaustivas, se recomienda adoptar el sistema que ofrezca mayores seguridades al elector. Sería conveniente que fuera un sistema que utilice máquinas tipo DRE que cumplan con las garantías de seguridad establecidas en este artículo.

De acuerdo a lo estudiado, puede observarse que implantar una reforma que sólo incorpore escáner de lectura, al estilo venezolano, no es una solución recomendable. Las máquinas utilizadas en Brasil constituyen un avance notorio, pero se requiere que el código fuente sea accesible a la autoridad electoral que lo adopte. No puede comprarse un paquete cerrado.

Las máquinas no amplían la participación electoral ni la restringen. La tecnología debe usarse apropiadamente y requiere entrenamiento específico por parte de las autoridades electorales con el cambio de las pautas existentes hasta el momento. También requiere instrucción ciudadana, como ocurre en el caso del voto manual.

Para adoptar un sistema sería conveniente realizar una convocatoria a licitación que claramente establezca que no habrá soluciones «end to end» compradas «llave en mano» y que el control del proceso debe quedar en manos de la autoridad electoral.

Dado que muchas empresas desean expandir los mercados para sus máquinas y que deben enfrentar las constantes dudas acerca de los problemas de seguridad, las posibilidades de negociar un precio adecuado en un marco

de amplia competencia pueden ser muy favorables. Por consiguiente, no recomendaríamos desde ya adoptar un sistema determinado sino un proceso abierto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRUNAZO, Amílcar. «A segurança do voto na urna eletrônica brasileira». En: *Simpósio sobre Segurança em Informática*. São Paulo: Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Divisão de Ciência da Computação (CTA), 1999.
- «Avaliação da segurança do eleitor com a urna eletrônica». Informe presentado a la Comisión de Constitución del Senado Federal del Brasil. Brasília: 2000.
- (THE) CALTECH / MIT VOTING PROJECT. *A Preliminary Assesment of the Reliability of Existing Voting Equipment*. Boston: Massachusetts Institute of Technology (MIT), 2001.
- CAMARÃO, Paulo César Bhering. *O voto informatizado: Legitimidade democrática*. São Paulo: Empresa de Artes, 1997. (El autor es Secretario de Informática del Tribunal Superior Eleitoral de Brasil.)
- COMPUTER SECURITY RESOURCE CENTER / NATIONAL INFORMATION ASSURANCE PARTNERSHIP / INTERNATIONAL STANDARDS ORGANIZATION (ISO) / INTERNATIONAL ELECTRIC COMMISSION. *ISO-IEC 15.408. Common Criteria*. En: <http://csrc.nist.gov/cc/ccv20/ccv2list.htm>, 2000.
- GATES, Bill. «Better government? Sure, in the Information Age». En: www.microsoft.com-billgates-columns-1996essay-ESSAY960710.htm, 1996. (Ensayo donde el autor argumenta en favor del voto por Internet como fuente adecuada de información acerca de los candidatos posibles, sin hacer ninguna mención a la seguridad e integridad del voto.)
- JUS NAVIGANDI (página especializada en Derecho, Sección sobre informática jurídica): www.jus.com.br-pesquisa-urna.html
- MERCURI, Rebecca T. *Electronic Vote Tabulation Checks & Balances*. (Tesis de Ph. D.) Filadelfia: Engineering School, University of Pennsylvania, 2000a.
- «Inside risk: voting automation (early and often?)». En: *Communication of the ACM*. Nueva York: ACM, vol. 43, N° 11, p. 176, 2000b.
- MERCURI, Rebecca T. & Peter G. NEUMANN. «System integrity revisited». En: *Inside Risk 127. Communication of the ACM*. Nueva York: ACM, vol. 44, N° 1, enero de 2001.

PÁGINA DO VOTO ELETRÔNICO (animada por el ingeniero Amilcar Brunazo):
www.votoseguro.org

PHILLIPS, Deborah M. «Are we ready for Internet voting?». En: *The Voting Integrity Project*. Arlington, Va., 1999.

— «Setting the standard for election integrity». En: *The Voting Integrity Project*. Arlington, Va., 2000.

SALTMAN, Robert G. *Issues on National Planning for the Computerized Elections*. Washington, D. C.: Brand Program on Automatic Systems, 1996.

— *Accuracy, Integrity, and Security in Computerized Vote-talling*. Washington, D. C.: Department of Commerce, National Bureau of Standards, 1998.

TEIXEIRA, Marco Coelho. «Avaliação da necessidade de modificações na urna eletrônica brasileira». Informe presentado a la Comisión de Constitución del Senado Federal del Brasil. Brasilia: 2000.

Electrónica y democracia

Jorge Yrivarren

INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende explorar los intrincados mundos asociados al denominado voto electrónico (e-voting). La complejidad técnica será aligerada en la medida de lo posible para permitir una comprensión general, mas no así los anglicismos que en este tema sí ilustran. Sin embargo, el énfasis estará puesto en todos los vectores que se desprenden cuando se contextualiza y problematiza el voto electrónico a partir de las definiciones y reflexiones que desde las ciencias de la informática y de la gestión, las ciencias sociales y la filosofía se han recopilado y trabajado para este propósito. En particular en el marco de dos esfuerzos de modernidad impulsados hoy por los gobiernos de muchos países e, incluso, por organismos como las Naciones Unidas.

La punta del iceberg

El voto electrónico, como centro de atención, es la punta de un gran iceberg pues es más que un proyecto de modernización operativa en busca de eficiencia y eficacia, que requiere de una visión estratégica para su correcta y apropiada implantación. En efecto, en la medida en que es un proyecto, es un esfuerzo con un propósito objetivo y claro, tiene un alcance entendido y aceptado por los involucrados, se desenvuelve en el tiempo de manera progresiva,

Peruano. Licenciado en Computación de la UNMSM, magíster en Administración de ESAN, magíster en Consultoría en Tecnologías de la Información y E-bussiness de la Universidad de Piura, doctor en Administración de Negocios de la Maastricht School of Management de Holanda, y doctorando en Administración Estratégica de Empresas en CENTRUM de la PUCP. Ha sido gerente de Informática en diversas empresas y docente en universidades como la UNMSM, la UPC, San Ignacio de Loyola y ESAN. Actualmente es gerente de Informática de la ONPE.

insume recursos, enfrenta riesgos e incurre en costos. Pero como proyecto público entra en la categoría de inversión social cuya racionalidad está en la *eficiencia* en tanto busca el mejor uso de los recursos o mejorar su productividad, es decir, poder hacer lo mismo utilizando menos o hacer más con iguales recursos, o hacer más utilizando menos. Su racionalidad también está en la *eficacia* pues persigue resultados en términos de beneficios tangibles e intangibles, es decir, los reconocidos por los involucrados. Además, requiere de una visión estratégica para la creación y sostenimiento en el tiempo de las competencias que garanticen el éxito de su implantación.

El voto electrónico, como aplicación de la tecnología de la información, trasciende los procesos y las tecnologías electorales cuando es incorporado a marcos mayores como el gobierno y la democracia electrónicos. Reconocerlo como un elemento más que participa de los procesos y tecnologías electorales no impide identificar su papel también como un elemento que contribuye a la instauración de nuevas formas de organización política y de relaciones sociales. Como lemas de la modernidad para muchos países e, incluso, organismos supranacionales en el marco de la construcción de la Sociedad de la Información aparecen, hoy por hoy, el gobierno electrónico (e-government) y la democracia electrónica (e-democracy), de los que nos ocuparemos más adelante dado que ambos se apoyan en las tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante, TIC).

El voto electrónico también debe ser concebido como parte de un cambio paradigmático que impacta fibras sensibles de la sociedad y la cultura. Un cambio paradigmático en el sentido de Thomas Kuhn, un cambio radical y revolucionario pero no por la fuerza de la necesidad y la inevitabilidad del progreso tecnológico sino, más bien, como constructo social, una convención, un convencimiento social de que hallamos la mejor forma —hasta el momento— de entender y hacer las cosas: lo que producimos y lo que consumimos, lo que ideamos y ejecutamos, lo que pensamos y decimos, lo que creemos, decidimos y hacemos, lo que creamos y con lo que nos deleitamos o padecemos.

La «e»

Para muchos puede ser evidente que la «e» que antecede a e-voting no es otra cosa que el apócope de «electronic», como en e-mail y muchísimos otros neologismos que nos ha traído la informática. Se originó en IBM cuando, en la segunda mitad de la década del noventa, lanzó una campaña para publicitar

una nueva línea de productos y servicios que denominó «e-Businesstm». Efectivamente, era una marca registrada que ganó tal difusión que la modesta «e» se fue adosando a toda innovación que provenía del acelerado cambio tecnológico y en particular de las TIC. En su beneficio coincide con la etapa de florecimiento de Internet y el *boom* de las «.com» o de los negocios de comercio electrónico (e-commerce).

Poco a poco, nuestra «e» fue convirtiéndose en la identificación de la presencia de las TIC en muchas actividades: negocios (e-business), comercio (e-commerce), banca (e-banking), enseñanza (e-learning), procesos al interior de las organizaciones (e-process), tareas de colaboración (e-collaboration), voto (e-voting), democracia (e-democracy) y gobierno (e-government). Obviamente, el proceso no fue sencillo para nuestra ya prestigiada «e», pues tuvo que bregar para ganarse su sitio frente a competidores como «digital», «virtual» o «cyber», entre los más pretenciosos. No obstante, hay quienes han querido asociar la «e» con Internet por ser la más emblemática y globalizante expresión de las TIC; es decir, que el papel sugerente que desempeña la «e» es el de resaltar la presencia de las TIC catalizando el salto cualitativo de la actividad que prefija. En otras palabras, bastaría retirar la «e» para entender «vote», «democracy» y «government» como de costumbre, mientras que su presencia debería alertarnos de que se apalancan, potencian o catapultan el voto, la democracia y el gobierno gracias a las TIC.

1. LA TECNOLOGÍA ELECTORAL

Sobre tecnología electoral hay mucho que decir pero, como el espacio no lo permite y nuestro propósito no lo requiere en su amplitud, me permito remitir al lector interesado en mayores detalles al portal de Internet: <http://www.aceproject.org>, conocido como el Proyecto ACE, que es resultado de un esfuerzo de colaboración entre tres instituciones de nivel internacional: la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA).

Sin embargo, es interesante destacar que, desde un punto de vista ni apasionado ni pesimista, Phil Green —en uno de los materiales que se pueden hallar en el sitio citado (2003)— declara enfáticamente que «la tecnología es

esencial para conducir elecciones». Aunque parezca más apasionado que pesimista, Green aclara su concepto destacando que «las tecnologías utilizadas en las elecciones pueden ser ‘viejas’ como las imprentas, los bolígrafos, las máquinas de escribir, las calculadoras electrónicas y los radios, o ‘nuevas’ como las computadoras, los escaners ópticos, los mapas digitales e Internet». Entonces, tecnología electoral es un concepto abarcador, no limitado a las TIC y comprende casi todas las actividades del proceso electoral como la planificación, la organización, la administración, la capacitación, la divulgación, la logística y la informática electorales.

Es más, entender la tecnología electoral como tecnología a secas aplicada a los procesos electorales, no simplemente como ciencia aplicada para producir artefactos sino como los artefactos mismos más el conocimiento embebido en ellos de cómo hacer y usar (*know-how*) más el conocimiento no incorporado del por qué (*know-why*), con conciencia de causas y efectos, contextos y propósitos, nos permite comprender que la tecnología electoral no se expresa solamente en los artefactos «viejos» y «nuevos» —al decir de Green— que se usan en los procesos electorales, sino también en todo ese conocimiento acerca de procedimientos y buenas prácticas, estándares internacionales, conocimiento práctico y heurístico que otorga el nivel de maestría y pericia (*expertise*) que toda actividad de esta envergadura requiere.

Un buen ejemplo de esta última acepción de tecnología electoral lo constituye el trabajo de investigación aplicada *Las mesas de sufragio en la jornada electoral municipal y regional de 2002-2003. Análisis y propuestas de simplificación y racionalización* (2003) del Centro de Investigación Electoral (CIE) de la ONPE que, como menciona su director Carlos Reyna, tuvo por finalidad «generar un conjunto de recomendaciones que lleve a racionalizar y simplificar el funcionamiento de las mesas de votación durante una jornada electoral» (p. 7).

Entrando más en materia, se debe precisar que el voto electrónico (e-voting) como tecnología electoral puede ser considerado como parte de la informática electoral, entendida como una de las actividades en la organización de los procesos electorales, como ya indicamos. Esta informática electoral que ya soporta con ayuda de las TIC actividades y tareas previas y posteriores a la jornada electoral y que reconoce los importantes hallazgos de estudios como el que acabamos de comentar, sugiere, recomienda y propone una solución tecnológica a tener en cuenta en virtud de su viabilidad para

optimizar, precisamente, ese acto, la jornada electoral, en el que aún no había incursionado.

Como ya indicamos, si bien hay mucho que decir sobre la tecnología electoral sólo nos detendremos en dos aspectos al parecer poco o mal entendidos: la consideración de que la implantación de tecnología electoral siempre debe ser planteada como un proyecto institucional de alcance nacional y no como un deseo de complejización tecnológica, y la consideración de que la tercerización (mal llamada *outsourcing*) de determinadas actividades electorales no siempre es la mejor opción y, por ende, no es ninguna varita mágica para el éxito del proceso electoral.

El proyecto

Como dicen los expertos en Gestión de Proyectos, entre los factores críticos de éxito de un proyecto, el más importante es el compromiso (*commitment*) de los involucrados (*stakeholders*) y en especial de la alta dirección (*top management*). Más aún si se considera que, así como las elecciones mismas, un proyecto de implantación de tecnología electoral es de altísimo riesgo. Quiénes son esos involucrados que deben comprometerse con el proyecto sino, en primer lugar, la ciudadanía en tanto electores y miembros de mesa, los partidos políticos, los organismos electorales y estatales en general y, si el caso lo justifica, los observadores nacionales e internacionales. El compromiso que deben asumir los involucrados es el patrocinio y financiamiento del esfuerzo así como su participación decidida en el logro de las metas. Resulta claro que la tecnología electoral no es un fin en sí mismo, sino una herramienta al servicio de, en este caso, propósitos nacionales. ¡Cuántos proyectos fracasados por considerar que es un tema sólo de tecnólogos!

El outsourcing

Se entiende por *outsourcing* la entrega, por medio de un contrato, de una actividad no crítica de la organización (las actividades críticas o centrales de la organización en la literatura angloamericana se denominan *core business* o *core competences*) a un tercero por un período de tiempo relativamente largo, que en la práctica internacional oscila entre cinco y diez años. Por más que se quiera, esta noción no calza con aquellas prácticas de las organizaciones electorales de contratar servicios de terceros para que realicen alguna actividad relacionada al proceso electoral ya sea por razones de costo, tiempo o

especialidad. Sostener que un proceso electoral es un esfuerzo que se puede abordar subcontratando a un tercero y entregándole todas las actividades del proceso es, si no irresponsable, por lo menos revela un profundo desconocimiento del asunto.

2. EL VOTO ELECTRÓNICO

El voto electrónico es ya una realidad. Basta ver las experiencias en Brasil con su «urna electrónica» que, desde 1995, fue implantando de manera progresiva hasta las últimas elecciones en las que las aplicó al total del electorado, incluyendo a los brasileños radicados en el extranjero. También Venezuela con sus «escrutadoras ópticas», Paraguay con sus proyectos piloto usando las urnas brasileñas, Costa Rica con su proyecto piloto con computadoras estándar, Argentina con proyectos piloto tanto con máquinas brasileñas como españolas, y Perú con su sistema de red de votación electrónica; sin mencionar a los otros varios países en América Latina que tienen previstos proyectos piloto en el corto plazo, como Ecuador.

Las experiencias europeas también son interesantes destacando Bélgica como pionera desde 1991 con una prueba piloto en el cantón de Verlaine; también Holanda, Francia y España, esta última en las elecciones al Parlamento de Cataluña, en las elecciones autonómicas en Galicia y en el Parlamento Vasco. Los EE. UU. son un caso singular que trataré más adelante, Japón con su sistema cuentavotos, India y Nueva Zelanda se suman a esta tendencia.

Lo más saltante de esta enumeración es la variedad de soluciones tecnológicas que van desde las tarjetas perforadas o marcadas para lectura óptica, pasando por tarjetas de banda magnética, lectoras ópticas de cédulas y lápiz óptico sobre pantallas sensibles, máquinas cuentavotos semejantes a las cuentabilletes, máquinas de votación ad hoc con teclado y las de pantalla sensible al tacto, computadoras estándar y aquellas con aditamentos adicionales como pantallas sensibles al tacto (*touch screen*), lectores de código de barras e impresoras térmicas. Pero existe también gran diversidad de alcances, es decir, algunas sólo se aplican al escrutinio, otras al voto y al escrutinio, o también se aplican a la identificación del elector, al voto y al escrutinio. Igualmente encontraremos variedad en las justificaciones, requisitos, costos y viabilidad.

Pero antes de continuar con el análisis es conveniente establecer algunas premisas que servirán de base para una mejor exploración del tema. Por jornada electoral entendemos el conjunto de todas las actividades que se desarrollan el día de las elecciones, usualmente un domingo en Perú, en los locales de votación, desde la instalación de la mesa electoral con la asistencia de los miembros de mesa, la asistencia de los electores desde las 8 a. m. hasta las 4 p. m., el acto de identificarse y votar de cada elector, el escrutinio en mesa y el traslado de las actas de resultados a los centros de cómputo. El proceso electoral incluye la jornada electoral así como las actividades previas y posteriores, tomando en conjunto entre ocho y diez meses.

Entendemos por acto de votar propiamente el ejercicio del voto: el ciudadano va al local de votación, se identifica, vota y se retira (esta acepción es algo simplificada y conveniente para nuestro propósito). El acto de votar hoy, típicamente, puede ser manual o electrónico (esta también es una simplificación pues se omiten las formas mixtas u otros automatismos), en ambos casos el acto puede ser asistido (cuando el elector va al local de votación a emitir su voto) o no asistido (por ejemplo, el voto por correo, cuando la cédula es enviada por correo al elector, éste vota en su casa y lo remite también por correo a la autoridad electoral). Asimismo, el acto de votar en forma electrónica puede ser con equipos instalados de manera aislada o no conectados (*standalone*) o en red (*network*), las redes pueden ser tanto locales (LAN —Local Area Network) o amplias (WAN —Wide Area Network) como metropolitanas, nacionales o internacionales y, además, pueden ser privadas (VPN —Virtual Privated Network) o públicas como Internet.

A continuación se presenta un enfoque particular de voto electrónico que, sin ser definitivo, pretende abrir el debate sobre el tema en la perspectiva de establecer estándares internacionales. Incluimos una definición y otras consideraciones que a nuestro entender están en el centro del tema.

Definición

El voto electrónico es la aplicación de las TIC a la jornada electoral, no sólo para votar o escrutar sino para optimizar todas las actividades y componentes de la jornada electoral.

La ventaja de esta definición es que desmitifica. Se cree que el voto individual se realiza más rápido con voto electrónico que con lapicero y papel.

Esto no siempre es cierto y la experiencia lo prueba. En muchos casos votar con lapicero y papel es más rápido que pulsar botones, arrastrar un ratón (*mouse*) o hacer toques en una pantalla sensible al tacto. Más aún, si se considera que muchos ciudadanos no tienen mucha familiaridad ni con el teclado, ni con el ratón, ni con las pantallas sensibles al tacto. Por eso es valioso que la definición se extienda a la jornada electoral incluyendo el mismo acto electoral, porque las ventajas se hallan, precisamente, en la sinergia de los elementos que interactúan en la jornada incluyendo los que participan en el acto.

La definición no precisa qué TIC son las que optimizan las actividades de la jornada electoral porque aquí la precaución es prever el carácter dinámico y evolutivo de las TIC y su adecuación a las prácticas culturales de cada sociedad. Sin embargo, dejaremos sentada nuestra preferencia por las soluciones en red, de cuyas características hablaremos más adelante.

Justificación

Destaquemos dos aproximaciones de justificación de un proyecto de voto electrónico: el enfoque general, que denominaremos inercial, y el enfoque particular, que denominaremos contextual. El enfoque inercial tiene que ver con las experiencias que se han tenido, en diferentes países, con las TIC en diversas fases de los procesos electorales que muestran su potencialidad en términos de eficiencia y eficacia en actividades como el procesamiento del padrón electoral o el cómputo y transmisión de resultados. En sociedades como las actuales en las que el electorado se cuenta por millones, decenas de millones y hasta centenas de millones, estos éxitos conducen fácilmente a estudiar la posibilidad de usar las TIC en actividades que aún no las explotan. Por su parte, el enfoque contextual tiene que ver con la experiencia particular de los países que ya decidieron su uso, o en forma piloto o en forma definitiva, sustentándolo o por fraude (EE. UU. y Brasil —Gómez Oliva *et al.*, 2001) o por mejora (Perú y otros) de los procesos.

Un claro ejemplo del enfoque inercial, no en relación con el voto electrónico pero sí con la tecnología electoral, es el conocido TREP o Transmisión de Resultados Electorales Provisionales, que es una práctica muy difundida en América Latina pero que no se aplica en Perú. Esta práctica es la que ha permitido que muchos países usen aplicaciones de las TIC para brindar resultados no oficiales (paralelos a los oficiales), tan pronto como sea posible, el

mismo día de la elección; en el entendido de que un escrutinio nacional oficial procede de manera más lenta, pudiendo tomar en algunos países entre dos y tres meses. Esta práctica permite el uso de medios de transmisión como el dictado de resultados de mesa por teléfono, por eso es que no es oficial y los contratos con el proveedor de este servicio incluyen una cláusula de porcentaje de error permisible. Un ejemplo interesante fue el de las últimas elecciones en Ecuador donde se usaron hasta dos *software* electorales, uno para el TREP y otro para el conteo oficial.

Si bien el enfoque inercial tiene un papel influyente en la decisión de llevar a cabo un proyecto de voto electrónico, el factor determinante siempre será el contextual, el específico de cada país, condicionado por la situación política y de estabilidad institucional por la que atraviese, y por la confianza de los actores políticos y electorales en el régimen electoral y en la institucionalidad democrática. El caso brasileño es ilustrativo en este sentido. Frente al fraude del «carrusel» o compra-venta de votos y la manipulación de resultados en los escrutinios, la solución fue eliminar la cédula de votación en papel e impedir el escrutinio humano, esto es, la «urna electrónica».

En este sentido, el caso de los EE. UU. satisface ambos impulsos, el inercial pues desde 1964 es pionero y líder en el uso de automatismos en los procesos electorales con tarjetas perforadas, voto óptico y máquinas electrónicas de registro automático; y el contextual, desde las pasadas elecciones presidenciales de 2000 en el estado de Florida: «donde la falta de normativa y control propició que muchos votantes que emplearon el método de tarjeta perforada no pudieran saber con certeza qué opción era la que habían marcado» (Gómez Oliva *et al.*, 2001). En la prensa estadounidense, el uso de máquinas de votación es un tema caliente debido a que, paradójicamente, se afirma que estas máquinas provocan problemas de inseguridad y fraude —lo que comentaremos más adelante.

En muchos casos la justificación del voto electrónico está en razón de mejorar los procesos, racionalizarlos y simplificarlos, en general, optimizar el acto y la jornada electorales. No son muy evidentes ni enfatizados los que sustentan una disminución de costos o una mayor participación. Si el caso es de costos, la argumentación puede ser contraproducente como, por ejemplo, en Bélgica donde en 2000 alcanzó el 44% del electorado y se decidió no extender más la aplicación por el costo de implantación de esta solución, constituida por una cabina electoral con pantalla en la que se presentan las opciones que se



Microterminal y urna electrónica empleados en elecciones brasileñas.

seleccionan con un lápiz óptico. La búsqueda de mayor participación del electorado es propia de los países en los que el voto es voluntario.

Arquitecturas

La arquitectura del sistema de votación electrónica es el conjunto interrelacionado de todos los elementos automatizables de la jornada electoral. Coherente con la definición de votación electrónica, esta definición es extensiva, pues abarca no sólo el escrutinio, donde la arquitectura se limitaría al registro y sumatoria de votos, ni tampoco sólo al acto electoral, donde la arquitectura debería incluir la identificación del elector y el registro del voto, sino que se extiende al conjunto de la jornada electoral.

La arquitectura de un sistema de votación así entendido transforma el local de votación en un centro de transmisión de resultados, la mesa electoral en un módulo de votación electrónica (y al miembro de mesa en operador de un módulo de votación electrónica) que puede triplicar o cuadruplicar la capacidad de atención de electores disminuyendo sustantivamente el número de mesas electorales y, en alguna medida, también la cantidad de locales de votación (este número está, en lo primordial, en función de la dispersión geográfica del electorado); busca eliminar el material electoral pues se puede reemplazar

por elementos virtuales y acelerar el flujo de electores para atender una mayor cantidad; identifica al elector y le permite votar; y busca hacer inmediatos el escrutinio y la transmisión de resultados hacia las bases de datos centrales del organismo electoral desde donde se proclaman los resultados. Como se puede apreciar, la arquitectura es la interfase entre el propósito social y la solución tecnológica. Esto nos conduce a las características de la solución tecnológica (sin caer en tecnicismos).

Características

El sistema de red de votación electrónica que aquí describimos como prototipo debe ser, como todo sistema computacional una integración de elementos, equipos (*hardware*), programas (*software*) y comunicaciones, que permita plasmar la arquitectura descrita. Debe ser configurado con equipo estándar disponible en el mercado y desarrollado con *software* abierto, mal llamado libre o gratuito (*free*), incorporando los elementos de seguridad más avanzados disponibles. Sus características más saltantes se deben expresar en conectividad e instalación, identificación y voto del elector y multicabina, escrutinio automático y transmisión de resultados.

Sin entrar a los detalles técnicos, por conectividad e instalación nos referimos a la facilidad de instalar la mesa de votación con este equipo de cómputo sin necesidad de ningún material electoral ni de los engorrosos procedimientos anteriormente acostumbrados. Por identificación del elector nos referimos a la capacidad de identificar no sólo el número del documento de identidad sino al portador de éste garantizando que es quien dice ser, o el autorizado a votar. Por capacidad de permitir el voto nos referimos a la eliminación de la cédula de votación en papel o, si se quiere su virtualización, eliminando el voto viciado o nulo más no el voto en blanco. La capacidad de multicabinas se refiere a la práctica muy difundida de las agencias bancarias, de muy buenos resultados, que es el manejo de «una fila y varias ventanillas» para lograr celeridad en el flujo de electores. El escrutinio automático es el conteo de votos que hace la computadora sin participación humana disminuyendo la impugnación y el error material. Finalmente, por transmisión de resultados nos referimos a la capacidad de utilizar medios seguros, digitales y de telecomunicaciones, para centralizar los resultados y permitir diferentes niveles de agregación de acuerdo a las necesidades de la elección en curso.

Seguridades y contingencias

La seguridad es un tema central en el debate sobre el voto electrónico, por eso es que hay quienes sostienen que «la mayor preocupación que suscita el voto electrónico es la seguridad» (*Criptonomición* 81). Para hablar de seguridad habrá que remitirnos al análisis de riesgos, es decir, la identificación anticipada de posibles eventos de riesgo o problemas potenciales, pues aún no han sucedido; antes de que lo hagan pueden identificarse y se pueden prever acciones sea para impedir que sucedan, sea para mitigar sus consecuencias, o sea para no hacer nada pues nada se puede hacer salvo esperar a que ocurran. Pero también se pueden identificar posibles acciones posteriores, es decir, aquello que se debe hacer si se presenta el evento de riesgo, lo que se debe hacer para recuperar en algo la situación anterior a que se presente, o restaurar la situación a la normalidad. Todo evento de riesgo tiene una criticidad y una probabilidad que, en conjunto, determinan el potencial de riesgo. Por ejemplo, hay situaciones en las que la probabilidad del evento de riesgo es alta pero la criticidad es muy baja, entonces podemos decir que es un «riesgo calculado»; o podemos «convivir con el riesgo» cuando la criticidad es muy alta y la probabilidad muy remota. Probabilidades y criticidades bajas nos pueden conducir a no hacer nada y probabilidades y criticidades altas a tomar acción.

Este preámbulo es importante para poder disentir con aquellas tesis, presentes en el debate estadounidense sobre el voto electrónico, que confunden seguridad con auditabilidad en los sistemas de voto electrónico, también llamado «sufragio verificado»: «cada máquina debe producir un comprobante impreso que, una vez verificado por el votante, se archivaría para cualquier auditoría futura» (Krugman, 2004). Esta tesis lleva implícita la afirmación de que la máquina de votación cuenta mal los votos por error de programación o por intención de fraude, por lo que será necesario contarlos en forma manual en una auditoría posterior. Si esta es la premisa, mejor será que no se use el voto electrónico pues todas sus ventajas se perderían con la auditoría posterior. Esta propuesta no considera lo que se puede hacer para impedir que la máquina de votación cuente mal los votos... y sí se puede hacer mucho.

Costos

Otro aspecto inquietante en el tema del voto electrónico es el costo que representa para el erario nacional. Expresado así pareciera que tiene que ser

más costoso que los métodos tradicionales. Aquí conviene apoyarse en el ponderado balance de los expertos cuando advierten que «usar tecnología para propósitos electorales puede ser costoso» al mismo tiempo que sentencian que «la nueva tecnología puede ahorrar dinero a largo plazo» (Green, 1999).

Lo que se propone aquí es un esquema sencillo de análisis marginal para el estudio beneficio/inversión que debe preceder a todo proyecto de votación electrónica. Al costo total del proceso con medios tradicionales debe restársele el costo de lo que se deja de usar o de lo que disminuye en volumen (beneficios tangibles) y agregarle el costo nuevo que trae el voto electrónico (la inversión). Sustraer, finalmente, el valor de los beneficios intangibles utilizando algún criterio razonable. ¿Cómo valorar el acercar al electorado a tecnologías que usualmente no le son familiares o, dicho de manera ampulosa, cómo valorar este aporte por acortar la brecha digital?, ¿cómo valora el elector miembro de mesa la simplificación de los engorrosos procedimientos de instalación de mesa y la, a veces, batalla campal que significa el escrutinio de los votos de la mesa?, ¿cómo valora el conjunto de los actores electorales la disminución del tiempo de entrega de los resultados finales de la elección?

Viabilidad

La viabilidad de un proyecto de votación electrónica se basa en el cumplimiento de objetivos, la asimilación de tecnología y la confianza de los actores electorales.

El cumplimiento de objetivos se refiere a la probabilidad de éxito de un proyecto nacional de voto electrónico. El éxito o fracaso de las experiencias anteriores, nacionales y extranjeras, impacta sobre la percepción de los actores electorales de las probabilidades de éxito. Una mala determinación de objetivos y metas puede crear falsas expectativas, por defecto o por exceso. La asimilación de la tecnología se refiere al manejo de las expectativas y a las estrategias de creación de confianza en los actores, o de disminución de la desconfianza. Expectativas mal manejadas pueden generar pesimismo extremos hasta el rechazo al cambio, y optimismos extremos pueden, irreflexivamente, conducir a pretender implantar, por ejemplo, tecnología emergente no probada. La confianza y la desconfianza de los actores forman un continuo cuya causalidad puede ser estudiada en términos de factores favorables

y desfavorables, con lo que la situación indeseada puede ser contrarrestada con acciones de motivación y persuasión en busca de la situación deseada.

Requisitos

La implantación a la totalidad del electorado de un sistema de votación electrónica, como hasta aquí se ha definido, requiere de una solución tecnológica, normatividad legal, alfabetización tecnológica, infraestructura tecnológica y compromiso de los actores.

Toda estrategia de implantación de un proyecto de votación electrónica debe de ser progresiva e incremental. Esta afirmación se sostiene en la experiencia de los países que la vienen poniendo en práctica. Pero lo destacable es el carácter evolutivo del planteamiento pues permite comprender que no existe *la* solución tecnológica pues ésta debe entenderse como un proceso de mejora continua y a saltos, ajustada al cambio tecnológico. Asimismo, la normativa legal debe dar paso a alguna forma de votación electrónica con la autoridad necesaria para administrar su progresiva implantación.

La alfabetización y la infraestructura tecnológica son, quizá, el requisito base de cualquier proyecto de voto electrónico, ya que es más que evidente que no se pueden implantar de la noche a la mañana pues tienen que ver con el combate a la brecha digital (*digital divide*), conocida también como la divisoria digital o la estratificación digital. Definida como la potencia negativa de las TIC, una inequidad adicional a la de ricos y pobres impuesta por el acceso o no a éstas. Quizá no basta educar y capacitar en las nuevas tecnologías cuando no se puede tener acceso a ellas por falta de infraestructura eléctrica, de telecomunicaciones e informática. Finalmente, el ya comentado compromiso de los actores es, definitivamente, el requisito más importante para el éxito del que es un proyecto nacional con implicancias sociales y culturales.

No podemos dejar de comentar aquí el proyecto VOTESCRIPT que se lleva a cabo en España; se trata de un esfuerzo valioso que conecta voto electrónico con democracia electrónica. Subvencionado dentro del Plan Nacional de I+D+I del Ministerio de Ciencia y Tecnología que impulsa dos subproyectos coordinados: uno en el Departamento de Ingeniería y Arquitectura Telemáticas de la Universidad Politécnica de Madrid, y otro en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración III de la Universidad Complutense de Madrid:

El objetivo del trabajo es desarrollar un sistema de votación electrónica seguro y la coordinación de los trabajos permitirá que la elección de la arquitectura final del sistema se realice teniendo en cuenta las posibilidades tecnológicas y los condicionantes jurídicos y sociales que determinen su aceptación por el ciudadano y el adecuado respeto por los derechos democráticos. (Cairo Carou, 2002)

El futuro del voto electrónico es el voto por Internet. Aunque ya se registran experiencias de este tipo, por ejemplo en los EE. UU., en 1996, el Partido Reformista y, en 2000, el Partido Democrático de Arizona ofrecieron la opción de voto por Internet en sus primarias presidenciales (Gómez Oliva *et al.*, 2001); y, en algunos otros casos muy limitados, como en las recientes elecciones (mayo de 2004) de juntas vecinales en el municipio limeño de Miraflores en Perú. Sin embargo, todavía adolece de refuerzos relativos a la seguridad y la identidad, como señalaba Green en 2001 cuando decía que «no va a pasar mucho tiempo antes de que estas preocupaciones sean atendidas y el voto por Internet se vuelva seguro, confiable y muy extendido. El potencial de Internet para cambiar la dinámica tanto del proceso electoral como del proceso político en su conjunto no debe ser subestimado».

3. LA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA

En la literatura reciente sobre la democracia electrónica se observa un debate interesante entre posiciones bastante divergentes. Si bien no llegan a extremos que nos sugieran clasificarlos como tecnófobos y tecnófilos, bien podemos describirlos como pesimistas y optimistas, pues todos están de acuerdo, en menor o mayor medida, en el papel que pueden desempeñar las TIC en la «crisis de la democracia» (Castells, 1997).

Bien podría compartirse la ácida crítica que apunta al «carácter contrafactual de la concepción idílica que a menudo se nos ofrece acerca de la relación que cabe establecer entre democracia y nuevas tecnologías» (Cornago, 2003). O cuando se reflexiona «sobre la aparición de numerosos defensores de la democracia electrónica, sobre la relación que ésta encuentra con un estado de la cultura que le es propicia —la postmodernidad— y las características del individualismo contemporáneo que la fomenta [...con la intención de] hacer visibles algunas causas y problemas del impulso del directismo en la democracia» (Martino, 2002).

Mientras que, en la otra acera, nos encontramos con posiciones que destacan que «la DE consiste en usar las telecomunicaciones para ayudar a transformar las modernas democracias representativas en democracias más participativas o Democracia Directa» (Yarto, 2001). O, desde otras posiciones, en busca del punto medio, se puede leer que «el avance de las TICs, en sí mismo, no trae ni optimismo ni pesimismo, pero, a despecho de su ambivalencia, materializa condiciones técnicas que pueden, basadas en la intervención de los sujetos sociales, crear un nuevo espacio público popular, democrático, territorial y mediático-digital» (Almeida, 2002).



Elector brasileño frente a una urna electrónica.

Con el afán de hacer algunas precisiones sobre aquello que se percibe como sesgos en las definiciones que participan de este debate, tomaré como referencia algunas sin considerarlas emblemáticas ni mucho menos, simplemente como apoyo para la lógica de la reflexión. En primer lugar, destacan las definiciones de alcance estrecho como cuando se dice que la democracia electrónica «consiste en la posibilidad de los ciudadanos de *sufragar* permanentemente en las *grandes decisiones políticas*» (Martino, 2002); o cuando sólo se resalta que «los mecanismos prácticos, ya eficaces o en proceso de serlo, de la democracia electrónica son la posibilidad del *voto electrónico*, la retransmisión íntegra de los *debates* en las asambleas de todo tipo de instituciones *con el añadido de alguna posibilidad de interactividad* entre estas instituciones y las personas interesadas y la *multiplicidad de vías de participación* que

abre la sociedad civil, desde la integración de redes mundiales hasta la participación en debates y sondeos de los medios de comunicación» (Cotarelo, 2002). (Los subrayados son nuestros.) El error aquí es centrar la definición en alguna de las prestaciones de la tecnología haciendo que los avatares de la democracia dependan del grado de madurez de las posibilidades de la tecnología. Nuevamente las TIC son sólo herramientas, nunca un fin en sí mismas.

Un segundo sesgo observable es otorgar a las TIC un papel que no les corresponde, por ejemplo cuando se define la democracia electrónica como «aquel *sistema político* que, [...], se basa fuertemente en la utilización de las redes digitales para llevar a cabo sus funciones clave, tales como la articulación de intereses, los procesos de toma de decisiones y el intercambio de información entre los actores» (Oriol Prats & Del Álamo, 2001). (El subrayado es nuestro.) El error aquí es sostener que la «democracia electrónica» es un «sistema político» pues lo que es un sistema político es la democracia a secas, con todas sus variantes y matices. La democracia electrónica o e-democracy, como ya se explicó cuando se trató del significado del famoso prefijo «e», sólo indica la posibilidad de «la asimilación de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones por los procedimientos y las instituciones democráticas», como los mismos autores indican en la nota 1 de pie de página.

Hay quienes podrían considerar que el debate sobre la democracia electrónica es sólo una cortina de humo que pretende ocultar la «crisis de la democracia» al decir de Castells: «a la crisis de legitimidad del estado-nación debemos añadir la crisis de credibilidad del sistema político» (1997). Una observación en este sentido la encontramos en Cornago (2003) cuando sentencia:

...la verdadera relevancia política del debate sobre la democracia electrónica se sitúa, hoy por hoy, no tanto en el dudoso alcance de sus incipientes y variopintas propuestas, como en su carácter indudable de síntoma de la crisis de nuestras democracias representativas. Crisis de naturaleza funcional que compromete en razón de problemas muy dispares algunos de sus logros más relevantes, como aquellos que dieron forma a las bases hoy en cuestión del Estado social, pero también crisis de legitimidad que debilita sus bases simbólicas y su propia estabilidad política. En todo caso se trataría de un síntoma ambivalente por cuanto que el debate sobre la democracia electrónica es a la vez anunciador y negador de la magnitud del problema.

Una tercera variante sesgada se podría denominar el enfoque del consultor que ofrece sus servicios al potencial cliente demostrando que conoce el tema. En esta categoría caen, por un lado, la conocida empresa de estudios del mercado informático y consultora estadounidense, METAGroup, cuando define «e-democracy utilizes a government jurisdiction's established portal to improve citizen interaction and participation in government policy, prioritization, and expenditures. E-democracy initiatives are targeted at improving engagement and responsiveness to citizen request» (Kelly & Goggin, 2002). Otro ejemplo que cae en esta categoría es la definición que proporciona Steven Clift (2003), reconocido experto estadounidense en estos temas, que, después de definir e-democracy, precisa que «government institutions are making significant investments in the use of ICTs in their work. They are expressing 'democratic intent'. Their efforts make this one of the most dynamic and important areas of e-democracy development». El error aquí consiste en centrar la definición en el «cliente potencial», implícita o explícitamente, que no duda que pueda redituarse como estrategia de mercadeo pero poco aporta al debate que nos preocupa.

Un cuarto sesgo tiene que ver con el primero mencionado, la tendencia a focalizar en alguna prestación de las TIC pero, si se entra más en detalle, se observa que, dependiendo de la prestación que se resalte, resulta el sentido del sesgo. A saber, se destaca la capacidad de las TIC como medio de comunicación de masas que ofrece un potencial mayor que la televisión, por ejemplo, ya que ésta es un medio de una vía (del emisor a muchos receptores) mientras que Internet, por el contrario, permite una doble vía (del emisor a uno o muchos receptores, y de muchos emisores a uno o muchos receptores); de aquí la asociación entre democracia electrónica y democracia directa. Otros resaltan la característica interactiva de las TIC que, a diferencia de otros medios cuyos receptores son pasivos, permiten una postura activa de los participantes. De aquí los que resaltan la asociación de democracia electrónica con democracia participativa, por ejemplo en debates, foros, consultas, etc. Hay también quienes asocian democracia electrónica con voto electrónico, resaltando la capacidad transaccional de las TIC.

Históricamente hablando, estas tres prestaciones de las TIC que se acaban de comentar —comunicación, interactividad y transacción— surgieron, exactamente, en orden inverso. Primero fue la capacidad transaccional que permitió a las organizaciones procesar altos volúmenes de información con mayor exactitud. Luego surgió la característica interactiva con la aparición

de la computadora personal (PC) y los programas para oficinas como el procesador de textos y la hoja electrónica, y para los profesionales como los programas estadísticos y de ingeniería. También debe considerarse en esta transición la aparición de sistemas operativos basados en iconos, que fueron «humanizando» la interfase hombre-máquina. Luego surge la prestación de comunicaciones gracias al desarrollo de las redes, tanto locales como amplias, hasta la llegada de Internet. Debe notarse que cualquier solución tecnológica actual integra estas tres prestaciones.

Pero es importante también saber que detrás de las tres existe una característica básica de las TIC que es la capacidad o potencia de cómputo que está en permanente crecimiento y determina y determinará las actuales y futuras prestaciones que ofrecerán las TIC y que se pondrán al servicio, en este caso, de la democracia. La comunicación, la interactividad y la transacción son formas en evolución con las que se ha estado expresando la capacidad o potencia de cómputo pero no su contenido. Imaginemos que está a nuestro cargo un proyecto de llevar Internet a la escuela pública, entonces desplegamos la infraestructura, equipos, programas y comunicaciones y comenzamos a inaugurar los laboratorios de Internet en las escuelas de los villorrios más remotos del país, cuando nos damos cuenta de que faltan los contenidos educativos que son los que deben aprender nuestros escolares. Allí recién recurrimos a la capacidad y potencia de cómputo para elaborar los materiales educativos con multimedia e hipermedia (imágenes, video, sonido, animación, voz, etc., etc.) y también descubrimos que los que deben desarrollar esos contenidos curriculares son nuestros docentes que no han sido capacitados para ello.

En fin, puede concluirse de esta exposición que son los contenidos significativos de la comunicación, interactividad y transacción los que, explotando la capacidad y potencia de cómputo, permitirán un abordaje más integrado del papel que pueden cumplir las TIC al servicio de la democracia. En este sentido puede destacarse la definición del filósofo Pierre Lévy (2001):

La verdadera democracia electrónica consiste en fomentar cuanto más sea posible —gracias a las posibilidades de comunicación interactiva y colectiva que ofrece el ciberespacio— la expresión y la elaboración de los problemas de la *polis* por los ciudadanos mismos, la auto-organización de las comunidades locales, la participación a las deliberaciones de los grupos directamente concernidos por las decisiones, la mayor transparencia de las políticas públicas así como la evaluación de las mismas por los ciudadanos.

4. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Una buena entrada al tema del gobierno electrónico es la definición propuesta por The World Bank Group en su portal de Internet; pero, en beneficio del lector, me voy a permitir una traducción no autorizada que nos facilite dejar claro el mensaje. Antes de presentar esta definición habría que precisar que el e-government es émulo del e-commerce. Quizá no sea muy conocido, pero el e-commerce existe desde antes que Internet gracias a una tecnología denominada EDI (Electronic Data Interchange —Intercambio Electrónico de Datos) que permitía sostener con TIC las transacciones de compra-venta entre dos empresas, proveedora y cliente: el cliente hacía su pedido y lo transmitía por medios de comunicación digital al proveedor que, mientras remitía físicamente el pedido del cliente, procedía a transmitir la factura correspondiente para que, finalmente, el cliente pagara —con intermediación de un banco— al proveedor. Este programa se extiende con la llegada de Internet a muchos clientes y proveedores. Estas experiencias preparan el camino al e-government.

Según el Banco Mundial, el gobierno electrónico se refiere al uso, por agencias de gobierno, de tecnologías de la información (tales como redes de área amplia, Internet y computación móvil) que tienen la habilidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, los negocios y otras instancias del gobierno. Estas tecnologías pueden servir a una variedad de diferentes fines: mejorar la entrega de servicios del gobierno a los ciudadanos, mejorar las interacciones con los negocios y la industria, empoderar al ciudadano a través del acceso a la información o una más eficiente administración gubernamental. Los beneficios resultantes pueden ser: menor corrupción, incremento de la transparencia, mayor conveniencia, incremento de ingresos y/o reducción de costos.

Sugiere también el Banco Mundial que, tradicionalmente, la interacción entre un ciudadano o negocio y una agencia de gobierno tenía lugar en una oficina del gobierno. Con la emergencia de las TIC es posible localizar centros de servicio más cerca de los clientes. Tales centros pueden consistir en un quiosco no atendido en la agencia de gobierno, un quiosco de servicio localizado cerca del cliente, o en el uso de una computadora personal en la casa o en la oficina.

Así, de acuerdo con el Banco Mundial, el gobierno electrónico se propone hacer la interacción entre gobierno y ciudadanos (G2C), gobierno y empresas

de negocios (G2B) y las relaciones entre agencias (G2G) más amigables, convenientes y transparentes y menos costosas.

Observa el Banco Mundial que, así como el «e-commerce», el gobierno electrónico evolucionará a través de cuatro etapas: 1) de publicación, 2) de interactividad, 3) de transacciones completas, y 4) de entrega. Sin embargo, a la fecha la mayor actividad del gobierno electrónico se ha centrado en la etapa de publicación. Un estudio de Andersen Consulting encontró gran diferencia entre países en cuanto a la madurez de sus esfuerzos de gobierno electrónico. Quizá el hallazgo clave, sin embargo, es que aún los países más maduros han alcanzado menos del veinte por ciento del potencial.

En un estudio semejante realizado al interior del proyecto español VOTESCRIPT se destaca que «la tecnología *web* y las consecuencias que su uso conlleva, han ido calando de manera progresiva en el interior de las administraciones, de tal manera, que se ha pasado de una mera presencia inicial en Internet a una, cada vez mayor, preocupación por incrementar los contenidos y por mejorar la calidad de las páginas *web*. Éstas se convierten en el más inmediato y visible escaparate de un gobierno» (Ramos Vielba, 2002). Nótese que las «páginas *web*» fungen de indicador mas no expresan todo el contenido del concepto de gobierno electrónico que se ha revisado. Este estudio ha seguido la metodología del Cyberspace Policy Research Group (CyPRG), un grupo de investigación de dos universidades norteamericanas, la Universidad de Arizona y la Universidad George Mason, que, con el apoyo financiero de la Fundación Nacional de Ciencia, ha seguido desde 1996 la difusión y el uso de Internet.

Como dato curioso habría que indicar que, en el índice de gobiernos digitales por país realizado por este estudio, Perú con un puntaje de 18 aparece en el puesto 31 después de Brasil, Argentina, Chile y Colombia, pero antes de México, Uruguay, Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Bolivia y Paraguay. Estados Unidos lidera el índice de 108 países con un puntaje de 141, seguido por Canadá con un puntaje de 93. Hay un grupo de diez países coleros con un puntaje igual a 1.

En junio de 2003 se crea en Perú la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI) con el objetivo de elaborar un Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú. Esta comisión se constituyó en mesas de trabajo entre ellas una denominada «Gobierno

Electrónico» que, a su vez, se trazó como objetivo formular estrategias y recomendaciones para mejorar la eficiencia, transparencia y eficacia de la gestión pública al servicio de las personas con la implementación, desarrollo y sostenibilidad del gobierno electrónico y las nuevas aplicaciones generadas por las TIC en el marco de la Sociedad de la Información.

Otro esfuerzo a destacar es la Comisión Multisectorial para la Integración de los Sistemas Informáticos y Plataformas Tecnológicas del Estado (COISIP) nombrada, en noviembre de 2003, para proponer lineamientos para la integración de los sistemas informáticos y plataformas tecnológicas de las diversas entidades de la Administración Pública y el desarrollo e implementación del Plan Piloto de Medio de Pago Virtual del Estado.

No nos atreveremos a sugerir que esta es la «corriente irresistible» del gobierno electrónico pero, al menos, el lector queda advertido de que existe un movimiento más o menos generalizado que apunta hacia él y que, más temprano que tarde, conviviremos con el gobierno electrónico así como con la democracia electrónica.

COROLARIO: LA RACIONALIDAD

A manera de corolario —y no de conclusión— de este ensayo quiero subrayar el papel de la informática, presente y persistente disciplina de las TIC, a lo largo de estas reflexiones y propuestas de voto electrónico, democracia electrónica y gobierno electrónico.

Como reflexión final voy a prestarme de C. Barrio Alonso (2001) su razonamiento y propuesta presentada en *Las tres culturas y una más* donde, partiendo de la tesis de C. P. Snow presentada en una conferencia en Cambridge en 1959 y, luego, en las dos versiones de su libro *Las dos culturas*, en 1959 y en 1964, extiende la constatación de la existencia de «una barrera de desconocimiento e incompreensión mutua entre las personas dedicadas a las ciencias y a las humanidades sobre sus actividades respectivas». Este doctor en Química y especialista en estudios de Ciencia, Tecnología y Sociedad —también conocidos como CTS— plantea la tesis de las tres culturas: «las ciencias, las técnicas y las humanidades formarían así el trípode sobre el que se sustentan nuestras sociedades, pero estos tres pilares básicos de la actividad creativa humana son los que son percibidos por sus propios practicantes como tales tres elementos diferenciados e incomunicados en primera instancia».

Insiste Barrio Alonso:

...pero un hecho [...] ha venido a alterar de forma drástica la relación entre estos tres componentes, y no sólo porque pueda entenderse como la aparición de uno más, de forma que modificando con su inclusión el esquema triangular previo forzase la redefinición de las relaciones —o quizá mejor, de las oposiciones— entre los previamente presentes, sino porque este nuevo elemento incide de forma radical en la operación de los anteriores.

Y aquí se destapa la incógnita, al decir de Barrio Alonso:

...este nuevo componente de raíz tecnológica, que es la informática, al incidir en la generación, procesado y transmisión de la información, afecta y afectará progresivamente en mayor grado las formas de crear conocimiento en cada campo, modificándolas de forma clara. La tecnología informática, que aparece así como una rama claramente desgajada del tronco de las tecnologías clásicas, incorpora, entre otros varios, un aspecto clave que la identifica y la diferencia de ellas, la dualidad conjugada entre soporte físico y soporte lógico, entre *hardware* y *software*, que es lo que le proporciona en lo teórico y en lo práctico una clara situación particular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Jorge. «Convergencia tecnológica, espacio público y democracia». En: *Coloquio Internacional Globalismo y Pluralismo*. Grupo de Investigación Interdisciplinaria sobre la Comunicación, la Información y la Sociedad. Quebec: Universidad de Quebec, 2002.

BARRIO ALONSO, Cipriano. «Las tres culturas y una más». En: J. A. López Cerezo & J. M. Sánchez Ron (eds.), *Ciencia, tecnología, sociedad y cultura en el cambio de siglo*. Madrid: Biblioteca Nueva / Organización de Estados Iberoamericanos, 2001.

CAIRO CAROU, Heriberto. «La democracia y las comunicaciones mediante computador». Introducción. En: H. Cairo Carou (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta, 2002.

CASTELLS, Manuel. *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 2 «El poder de la identidad», cap. 6 «La política informacional y la crisis de la democracias». Madrid: Alianza Editorial, 1997.

- CENTRO DE INVESTIGACIÓN ELECTORAL (CIE). *Las mesas de sufragio en la jornada electoral municipal y regional de 2002-2003. Análisis y propuestas de simplificación y racionalización*. Lima: CIE – ONPE, 2003.
- CLIFT, Steven. *E-Democracy, E-governance and Public Net-work*. En: www.publicus.net, 2003.
- CORNAGO, Noé. «El debate sobre la democracia electrónica como síntoma: hacia un replanteo del problema». En: Conferencia Internacional La Contribución de las TIC a las Instituciones Representativas: E-democracia. Instituto Europeo de la Administración Pública / Centro Europeo de las Regiones de Barcelona / Eusko Legebiltzarra (Parlamento Vasco). Bilbao, 2003.
- COTARELO, Ramón. «¿Democracia electrónica vs. democracia deliberativa?». En: H. Cairo Carou (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Prólogo. Madrid: Trotta, 2002.
- Criptonomicon 81*. «Democracia electrónica ¿a la vuelta de la esquina?». En: www.iec.csic.es/criptonomicon.
- GÓMEZ OLIVA, Ana, Justo A. CARRACEDO GALLARDO, Jesús MORENO BLÁZQUEZ & José David CARRACEDO VERDE. *Planteamientos sobre sistemas de voto y democracia electrónica*. En: vototelematico.diatel.upm.es/articulos, 2001.
- GREEN, Phil. «Aplicación de tecnología para propósitos electorales». En: Proyecto ACE, *Elecciones y tecnología*. <http://www.aceproject.org>, 1999.
- «Futuro de las elecciones y la tecnología». En: Proyecto ACE, *Elecciones y tecnología*. <http://www.aceproject.org>, 2001.
- KELLY, Carol & John GOGGIN. *E-Democracy: Part 1. The word of the mouse. Electronic Government Strategies*. Connecticut: METADelta, METAGroup, enero de 2002.
- KRUGMAN, Paul. «Cómo confiar la democracia al voto electrónico». En: *La Nación*, Buenos Aires, 27 de enero de 2004. Traducido y reproducido en <http://www.ciudadpolitica.com>.
- LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Informe al Consejo Europeo en el marco del proyecto «Nuevas tecnologías: cooperación cultural y comunicación». Santiago de Chile: Dolmen, 2001.
- MARTINO, Bettina. «Postmodernidad, crisis de representación y democracia electrónica». En: *Razón y Palabra*. Monterrey: Instituto Tecnológico de Monterrey, N° 22, 2002.

ORIOI PRATS, Joan & Óscar DEL ÁLAMO. «Democracia electrónica: conceptos, tipos y posicionamientos». En: *Revista e-democracia*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, 2001.

RAMOS VIELBA, Irene. «El desarrollo de los gobiernos digitales en el mundo». En: H. Cairo Carou (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid: Trotta, 2002.

SNOW, Charles. *Las dos culturas*. Madrid: Alianza, 1959 y 1964.

THE WORLD BANK GROUP. www.bancomundial.org

Proyecto ACE. Portal de Internet de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN-DESA): [http:// www.aceproject.org](http://www.aceproject.org).

YARTO, Manuel. *Pros y contras de la democracia electrónica*. En: hipertextos.mty.itesm.mx, 2001.

PARTICIPACIÓN Y ELECCIONES



La participación electoral como objeto de estudio

Dieter Nohlen

INTRODUCCIÓN

En el discurso político, especialmente en el politológico, uno de los desafíos de la democracia que llama mucho la atención es el abstencionismo. El supuesto que subyace es que la democracia se legitima y, al mismo tiempo, se consolida por medio de la participación masiva en los actos electorales, es decir por medio de una alta participación electoral. En este sentido la sola celebración de elecciones no basta, tampoco la garantía del pluralismo político y de la libertad del elector de escoger libremente entre las ofertas electorales; para cumplir con las expectativas que se han generado en torno a la democracia se requiere, además, una alta concurrencia del soberano, el pueblo, al acto electoral. Este exigente criterio lleva, primero, a destacar el abstencionismo y, segundo, a interpretaciones del fenómeno tendentes a cuestionar la calidad de la democracia y a poner el acento en la desafección de la gente frente a ella.

Como indica el título, en este artículo trataré acerca del abstencionismo como objeto de análisis y como objeto de evaluación. Por un lado, interesan el tamaño y las razones del abstencionismo; por el otro, los criterios para enjuiciarlo. Medir el abstencionismo es fácil pues la estadística electoral nos ofrece una completa información sobre el fenómeno. Disponemos, incluso, de un libro que contiene los datos de participación electoral desde 1945, país por

Alemán. Doctor en Ciencias Políticas y catedrático de la Universidad de Heidelberg. Cofundador y ex director académico del Heidelberg Center para América Latina en Santiago de Chile. Es uno de los mayores estudiosos y especialistas en temas electorales, autor de numerosos libros, con especial interés por los sistemas democráticos y de partidos en América Latina. Se doctoró con un trabajo sobre el parlamentarismo español en el siglo XIX y se ha especializado en política comparada, específicamente en las áreas de instituciones políticas y sistemas electorales.

país, de todos los países, publicado por el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA) en 1997, y con una reedición actualizada en 2002.

Totalmente diferente es la situación de los factores que motivan el abstencionismo así como su evaluación en términos de valor, o sea en términos de sus efectos reales o posibles. Finalmente, dado que la participación electoral, más allá de su magnitud y medición, está vinculada, debido a la creciente extensión de las elecciones en el espacio y en el tiempo, a contextos muy diferentes, se requiere un mayor esfuerzo para entender el abstencionismo.

De acuerdo con estas consideraciones, voy a discutir las siguientes tesis:

1. Es necesario distinguir, en primer lugar, entre participación política y participación electoral, siendo la segunda sólo una forma de expresión de la primera, aunque por varias razones la más importante.
2. Es necesario distinguir, en segundo lugar, entre distintas concepciones de la participación electoral: sea como un valor en sí mismo o un instrumento, o sea como un derecho o una función. Estas dicotomías básicas fundamentan posturas muy diferentes respecto al alcance de la participación electoral.
3. En América Latina, el abstencionismo varía bastante por país y por época. Aunque se observa una ligera tendencia a la baja, las diferencias en el espacio y el tiempo son grandes de modo que la heterogeneidad del fenómeno observado en importancia analítica supera de lejos la supuesta homogeneidad de su desarrollo.
4. Las razones del abstencionismo son múltiples, de modo que cualquier análisis que haga hincapié en una sola causa será indudablemente miope y/o equivocado.
5. Respecto al combate del abstencionismo, si bien los organismos electorales pueden tomar medidas que tienden a aumentar la participación electoral, debido a la multitud de factores causantes involucrados que, por lo demás, pueden fortalecerse o atenuarse mutuamente, estos instrumentos de ninguna manera son suficientes para determinar la magnitud y la evolución de la participación electoral.

6. Para la evaluación del abstencionismo es imperioso distinguir entre dos escuelas: la teoría liberal y la teoría radical o republicana de la participación electoral. La posición liberal es más abierta y no impone mayores requisitos a los ciudadanos; la republicana, en cambio, ve en la ciudadanía el eje de una sociedad políticamente activa y se fundamenta en su mayor participación política. La primera es más realista, más acorde con la condición humana; la segunda, más utópica, más exigente. La diferencia entre ambas escuelas está, sobre todo, en adjudicarle al abstencionismo un significado diametralmente distinto.
7. En América Latina, región que tiende a profesar teorías más exigentes, en el discurso político y politológico se ha establecido el concepto de la participación republicana. Sin embargo, la región carece de las necesarias condiciones para poder realizar una democracia que encarne este alto estándar de participación.
8. Las condiciones sociales existentes en América Latina y, generalmente, los contextos en los cuales se manifiesta la participación electoral llaman a desarrollar una mejor comprensión de ésta, para lo que se indican cuatro criterios:
 - grado de desigualdad social
 - orientación de la cultura participativa en la disyunción Estado – sociedad
 - centralidad del sistema representativo
 - grado de confianza en las instituciones

Estas son las ocho consideraciones básicas que serán estudiadas y fundamentadas a continuación.

1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Como decíamos, debe distinguirse entre participación electoral y participación política; sin embargo, cabe recordar que la participación electoral constituye un aspecto parcial, una de las muchas dimensiones de la participación política, fenómeno mucho más abarcativo y complejo. A menudo se utiliza el concepto más estrecho para designar un fenómeno más amplio.

Si bien no hay que subestimar el papel clave de la participación en las elecciones dentro del sistema democrático, la participación política incluso se ha extendido a nuevas formas, por ejemplo a acciones ciudadanas cuya valoración democrática por parte de los que las practican va en aumento. El concepto incluye no solamente la participación convencional, o sea la correspondiente a la arquitectura institucional, sino también la no convencional que se ejerce fuera de las instituciones políticas establecidas. Y estas nuevas formas de participación están en la mira de aquellos que preconizan aumentar la participación política.

Sin embargo, la participación electoral sigue siendo, por varias razones, la más importante:

- 1) La primera razón es de tipo sociológico: la participación electoral es la más democrática e igualitaria. Incluye la mayor cantidad de ciudadanos y, al mismo tiempo, garantiza la participación más igualitaria de los miembros de la sociedad.
- 2) La segunda razón es de índole política: la participación electoral es el más central de los canales de vinculación del electorado y de sus preferencias políticas con el poder que se manifiesta en su elección de los representantes y mandatarios ejecutivos.
- 3) La tercera razón es que a través de esta vinculación tipo entrada (*input*), toda la sociedad se vincula, o está afectada de forma vinculante, por el resultado (*output*); es decir la legislación, por un lado, y el desarrollo económico y social, por el otro, como producto en parte de las políticas llevadas a cabo por los gobernantes.

Por eso en el conjunto de consideraciones sobre la ampliación de la participación política no se debe olvidar ni menospreciar la participación electoral pues, debido a las características señaladas, es muy importante pensar a la hora de meditar sobre el aumento de la participación política en la ampliación de la participación electoral, sea cuantitativa o cualitativa.

2. DISTINCIONES DICOTÓMICAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En el enfoque de la participación electoral se observan dos distinciones dicotómicas. En primer lugar, el fenómeno de la participación puede ser considerado desde dos perspectivas: intrínseca y extrínseca. Ambas dimensiones

encuentran a su vez correspondencia en el nivel teórico-conceptual.

Desde una perspectiva *intrínseca*, la participación es por sí misma un valor. La palabra «valor» explicita la normatividad de este concepto, mientras el carácter autorreferencial del «por sí misma» indica que no se trata de un «medio para» sino de un fin. Este fin consiste en la autorrealización en el proceso de la acción democrática conjunta y en ese «formar parte» de la mayor cantidad posible de esferas políticas y sociales. Desde este ángulo se prioriza la acción (participativa) sobre sus motivaciones y metas, la expresión sobre lo expresado, el movimiento sobre el canal en el que se desarrolla y el fin en que desembocará.



Campesina peruana emitiendo su voto.

Tomando como ejemplo las elecciones para ilustrar esta dimensión de la participación, podría decirse que más allá del resultado electoral, más allá de la calidad moral, intelectual y política de los candidatos, más allá de la capacidad existente o no por parte del electorado de influir en el desarrollo político de su país mediante el ejercicio del voto (aspectos de por sí muy cuestionados por la ciudadanía), la participación electoral es un hecho positivo en sí mismo, cuyo efecto inmediato (mucho antes que sus implicaciones instrumentales mediatas) beneficia al sistema político.

A través de su dimensión intrínseca, la participación entra en el campo simbólico de lo político, en el cual determinados fenómenos se encuentran cargados de normatividad y emotividad contribuyendo así a la cohesión de la sociedad (política). Como es sabido, toda simbología pierde su sentido cuando atraviesa las fronteras culturales, toda simbología es contextual. Por eso es importante tomar clara conciencia de la topología de este símbolo positivo que es para nosotros la participación que parece ser un valor dentro de la cultura occidental.

Además, cabría preguntarse por la bidireccionalidad de la participación en su carácter integrativo, la que, como acción expresiva, proporciona un aporte a la integración del sistema político pero, a su vez, es expresión del grado de integración existente en el sistema. Este aspecto no es de menor importancia para el caso latinoamericano dada la heterogeneidad étnica que caracteriza a muchos de estos países.

Desde una perspectiva *extrínseca*, la participación adquiere un sentido instrumental, convirtiéndose en medio para un fin. Cumple con objetivos fundamentales dentro de la democracia representativa, en palabras de Mariano Fiallos: «por una parte, la determinación cualitativa y la medición cuantitativa de la voluntad del pueblo en cuanto a la selección de funcionarios y programas y, por otra, la de conferir legitimidad a los gobernantes y a sus programas y así facilitar la gobernabilidad y la paz social sostenible» (p. 25). El régimen democrático, como red compleja de estructuras y procesos, está construido sobre la premisa de una participación existente, independientemente de su grado o intensidad. Se prevé la existencia de intereses variados y la voluntad de articularlos, tratando de influir en su dirección dentro del sistema político.

En este sentido se subraya la diversidad de los intereses que fundamentan la participación tanto genética como teleológicamente. Los intereses (en conflicto) y su realización fundamentan como motivación y como fin la acción participativa libre y voluntaria, individual o colectiva. Aquí se trata de un concepto liberal de participación más orientado al modelo de mercado.

Una segunda distinción dicotómica implica el entendimiento de la participación como derecho y como función. La participación *como derecho* se abre como «posibilidad» ante los ciudadanos. La libertad de ejercicio inherente a todo derecho incluye, automáticamente, la posibilidad de su «no ejercicio». La participación como derecho, en sus dos variantes de realización y no realización, se diferencia de la participación como uno de los requisitos funcionales de la democracia. A través del ejercicio del voto, la ciudadana y el ciudadano cumplen con una *función constitutiva* del sistema democrático. En su sentido funcional, el carácter voluntario del voto como derecho pasa a un segundo plano para imponerse su carácter de compromiso, de deber ciudadano.

Respecto a los dos puntos hasta ahora discutidos, y concentrándonos en las implicaciones de las distinciones conceptuales para el análisis del fenómeno

de la participación, se podría afirmar lo siguiente: mediante la utilización de un concepto de participación como valor en sí, como requisito funcional, y tomando la participación en elecciones como indicador para la participación política general, se llega a un diagnóstico mucho más crítico de la situación en Latinoamérica. Menos grave y problemática será considerada la misma situación si se trabaja con un concepto liberal de participación, vista, además, más como un derecho del que el abstencionismo es sólo un aspecto parcial.

3. EL ABSTENCIONISMO EN AMÉRICA LATINA

Antes de seguir reflexionando sobre el abstencionismo y su alcance, vale la pena echar una mirada sobre el fenómeno empírico en los decenios a partir de la democratización. Existe un solo país en América Latina en el que la participación electoral es tradicionalmente baja: Colombia. Allí la participación oscila entre 55 y 32%, y alcanzó su máximo, por encima del 50%, a inicios de los noventa cuando, con la nueva Constitución de 1991, fue posible integrar a un sector de la guerrilla.

En el transcurso de los últimos años la participación electoral ha estado bajando continuamente en Ecuador, El Salvador, Guatemala y República Dominicana, tocando el 50% o manteniéndose por debajo. Venezuela perdió vertiginosamente participación electoral durante los años noventa, pero se recuperó un poco al alcanzar el 56,5% en las elecciones del año 2000.

La participación sigue siendo alta, por encima del 70%, aunque con ligera tendencia a la baja, en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Panamá. Es tradicionalmente alta también en Uruguay, donde incluso subió en cuatro puntos por encima del 90% desde la redemocratización. Subió también durante los años noventa en Perú, Paraguay (del 54% en 1989 al 80% en 1998) y en México, donde llegó al 63%.

De estos datos se desprende que sólo en términos generales existe la tendencia hacia un aumento del abstencionismo. Dentro de esta tendencia, algunos países siguen con una participación electoral alta. Otros países se escapan de la tendencia o han sido capaces de revertirla, aunque no para alcanzar altos grados de participación electoral: «En suma, la tendencia regional no apunta a una crisis clara en la participación (electoral)» (Zovatto, 2003, p. 46). Esta situación empírica algo distinta del discurso sobre el

abstencionismo no debe llevar sólo a tranquilizar los ánimos (conclusión que no sería la adecuada) sino impulsar al estudio de los casos individuales.

4. RAZONES DEL ABSTENCIONISMO

Manteniendo la precisión de los términos, abstencionismo no significa abstenerse de la participación política sino de votar. La participación política puede bien concretarse por otros medios.

En lo que a su motivación concierne, el abstencionismo puede expresar una voluntad de disidencia, o de protesta, con el sistema político o con algún aspecto del mismo. También puede ser síntoma de apatía, ocasionada por un desinterés «desesperanzado» o (alternativamente) «satisfecho». El abstencionismo puede también ser el resultado de un cálculo racional, o sea resultado de una participación concebida por el enfoque neoliberal de una estimación egoísta de costos y beneficios que realiza cada ciudadano.

La mayoría de las veces el abstencionismo es interpretado como una forma de expresar malestar con la política en general, ganando así significado político en sentido estricto. El análisis que permanece en esta exégesis del «reproche» peca, sin embargo, de unidimensional. Tal automatismo interpretativo se hace ostensible, sobre todo, en los medios de comunicación masiva donde suele utilizarse el abstencionismo como indicador de la insatisfacción con y de la deslegitimación del sistema político. Mientras en las ciencias sociales se pone mucho cuidado a la hora de deducir motivaciones (ocultas) de comportamientos (visibles), el periodismo muestra en este punto —no pocas veces— el coraje propio de los ingenuos.

Teniendo en cuenta la complejidad característica de todo fenómeno social, resulta más plausible —y a mi parecer más razonable— partir de una multiplicidad de factores de los que depende el abstencionismo, entre los cuales pueden distinguirse los siguientes tipos y ejemplos:

1. Factores estructurales, por ejemplo:

- composición del electorado teniendo en cuenta la existencia de culturas étnicas;
- nivel de educación del electorado;

- características de la cultura política en general;
- concepción del voto por parte del electorado, por ejemplo como un derecho o como un deber (como ya hemos explicado).

2. Factores contingentes, por ejemplo:

- imposibilidad del elector / electora de asistir al lugar de votación (por ejemplo, por enfermedad o por cuestiones de distancia);
- criterios de elección racional (*rational choice*), como ya indicábamos;
- tipo de elección: presidencial, parlamentaria, municipal; así, la elección presidencial, al ser la más importante en un régimen presidencialista, y tratarse de una decisión entre personas alcanza, en términos comparativos, la cuota más alta de participación electoral;
- fecha de la elección, o sea la simultaneidad o no de los diferentes tipos de elecciones; si se celebran elecciones presidenciales y parlamentarias, el mayor interés por la elección presidencial aumenta la participación en la elección parlamentaria.

3. Factores intrínsecos al derecho electoral, por ejemplo:

- modo de registro de los electores (por ejemplo, inscripción individual, libre u obligatoria, versus automática);
- características del sistema electoral (por ejemplo, magnitud de las barreras naturales y artificiales que contiene, sencillez de la boleta electoral).

4. Factores relativos al sistema político, por ejemplo:

- tipo de competencia entre los partidos;
- grado de movilización del electorado a través de los programas (de mayor o menor polarización entre ellos);
- desempeño del gobierno saliente;
- expectativas vinculadas a los candidatos que se presentan.

Esta lista de factores, que no pretende ser completa, deja en claro que es riesgoso aventurarse en la determinación de las causas de la conducta abstencionista. Ésta, reducida a una expresión numérica al final de la jornada electoral y puesta en perspectiva temporal o geográfica, es decir comparada histórica o internacionalmente, corre el riesgo de quedar analíticamente desconectada de su verdadera génesis.

En la literatura científica que trata el comportamiento electoral, el abstencionismo no ha sido tomado con seriedad como objeto de estudio, pues ésta se centra en la participación electoral y en los factores que pueden explicar las preferencias políticas expresadas en forma de votos. Es muy llamativo que en el magnífico estudio *International Encyclopedia of Elections*, editado por Richard Rose (2000), no exista ninguna entrada sobre abstencionismo o *non-participation*. Sin embargo, disponemos de algunas generalizaciones de carácter explicativo y de sentido común, por ejemplo: a) cuanto más estrecha sea la competencia entre los postulantes, más alta será la participación electoral; b) a mayor grado de identificación de los electores con los partidos o candidatos postulantes, igualmente más alta será la participación electoral; c) cuanto menor sea el interés por la política, mayor será el abstencionismo; d) mientras más intensa y extendida esté la presión de vinculaciones o intereses conflictivos (*cross pressure*) de los electores, mayor resultará el abstencionismo; f) a menor grado de satisfacción con la política, mayor abstencionismo. Estos supuestos tratan de explicar variaciones en el monto del abstencionismo, no su composición. En general, tienen un valor heurístico, son útiles para orientar la investigación, pero no sustituyen a su estudio en forma integral.

En función de un análisis más global, un punto de partida sin duda útil lo constituye la premisa de que el grupo de gente que se abstiene de votar no es, de ninguna manera, ni homogéneo ni constante. Para indagar en el mundo del abstencionismo parece conveniente aplicar nuestro conocimiento sobre posibles razones de la no participación en una elección y diferenciar entre tres distintos tipos de abstencionistas y algunos subtipos.

Primero, el *tipo técnico*, donde el individuo no participa por razones que tienen que ver con la administración electoral (el fenómeno de no participación se llama ausentismo, ver Tuesta Soldevilla, 2003).

Segundo, el *tipo coyuntural*, en el cual el individuo no participa por alguna razón eventual, pudiendo en el futuro cambiar este comportamiento o actitud. Indagando en esta categoría y en las razones del abstencionismo de tipo coyuntural, se podría diferenciar entre dos subtipos. El primer subtipo sería el de la elección racional que, con base en un cálculo costo – beneficio, no ve sentido en participar, impulsado asimismo por razones que tienen que ver con el menosprecio de las elecciones como canales eficaces de influir en la toma de decisiones. El segundo subtipo sería el tipo frustrado que a través

de su abstención reconoce su desencanto con la política, su desilusión. Este subtipo percibe su abstencionismo como el castigo por un mal desempeño gubernamental o, tal vez, el rechazo a la corrupción que no sólo él sino mucha gente en América Latina identifica con la política y los motivos de los políticos en su búsqueda de una función pública.

Tercero, el *tipo fundamentalista* que, por una razón precisa, está alejado de la participación política y electoral, sea por su marginación social, su desafección por la política institucionalizada o, incluso, por la prohibición de la participación política de la religión que profesa.

No cabe duda de que la sola diferenciación entre diferentes tipos de abstencionistas permite generar una comprensión más cabal y diferenciada del objeto de estudio.

5. LOS ORGANISMOS ELECTORALES Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Respecto a la relación que existe entre la administración y la justicia electoral y la participación electoral nos debemos preguntar, en primer lugar: ¿con qué medios técnicos cuentan los organismos electorales para influir (indirectamente) en la participación electoral?; y, en segundo lugar: ¿es el grado de participación electoral un criterio de evaluación del desempeño de los organismos electorales?

Son muchos los instrumentos de administración y justicia electoral que pueden influir en la participación electoral, es decir en las dimensiones del ausentismo. Por ejemplo:

- grado de modernización de la administración electoral;
- capacitación del personal electoral: su mejoramiento constante y sistemático en términos profesionales, técnicos y éticos;
- registro electoral: por ejemplo, depuración del registro o su cambio por uno automático;
- espacio electoral: distribución apropiada de los centros de votación, cercanos a la residencia de los electores;
- sencillez de la boleta electoral que influye en la facilidad del voto así como en su efectividad dado que el votante puede expresar su preferencia política en términos estratégicos;
- voto postal (por correo);



Acto de votación en las elecciones generales peruanas de 2001.

- adecuada convocatoria a votar;
- participación electoral incentivada por una imagen positiva de los organismos electorales en cuanto a su profesionalismo, imparcialidad y eficiencia (es decir, credibilidad).

Se observa que los organismos electorales pueden ofrecer el marco organizativo que facilite la inscripción y el voto de los ciudadanos al igual que los procedimientos administrativos y judiciales para la celebración de elecciones libres y honestas, condición sine qua non para una democracia representativa.

Sin embargo, la experiencia histórica y comparativa muestra que el nivel técnico, educativo y comunicacional de los organismos electorales no basta para generar un aumento de la participación electoral; existen numerosos casos en los que esta correlación no se cumple. Por un lado, muchos países poseen un alto grado de desarrollo de esas funciones pero también baja participación. Por otro lado, sabemos de países que han mejorado enormemente las capacidades de sus organismos electorales y que, sin embargo, han sufrido una baja en la participación electoral; en este aspecto, las elecciones parlamentarias de México en 2003 son un claro ejemplo.

Así, en un marco multicausal, resulta no sólo inadecuado referir un fenómeno a un único factor causante sino, también, muy difícil ponderar desde un efecto el papel de una de las variadas causas implicadas.

Respecto al desarrollo de los organismos electorales debo añadir que la participación electoral no constituye un criterio válido para evaluar la calidad de los organismos electorales. Respecto a su perfeccionamiento funcional, los organismos electorales deberían desarrollar sus estándares considerando OTROS parámetros. Si bien es válida la pretensión de contribuir al máximo a la participación electoral desde los organismos electorales; esta relación, sin embargo, no puede invertirse sin más. Sería miope creer que al analizar la participación electoral se está escudriñando el funcionamiento de los organismos electorales. Se recomienda que los criterios de evaluación permanezcan dentro del ámbito de competencia de los organismos en cuestión, puestos en comparación con los de otros países. La búsqueda del perfeccionamiento, de la excelencia, en este sentido es positiva, mantenerla es la tarea.

6. TEORÍA DE LA PARTICIPACIÓN

En el marco del tratamiento teórico-conceptual de la participación y su evaluación es imperiosa la diferenciación entre la teoría liberal y la teoría republicana de la democracia.

La *concepción liberal* de la participación hace hincapié en la diferenciación entre participación activa y participación pasiva o latente. Parte de la premisa realista de que, probablemente, siempre y en toda circunstancia se da esta variación empírica, de modo que es imposible convertir a todos los ciudadanos en ciudadanos políticamente activos. La concepción liberal no sólo sostiene que siempre existirá un segmento de ciudadanos más activo que otro, sino que defiende esta experiencia histórica mediante argumentos teóricos, interpretando las diferencias en la participación política como expresión de la libertad que reina en la sociedad.

Esta concepción de participación política no sólo afirma que una participación política cualitativamente limitada es compatible con un sistema democrático sino que, además, sostiene que las características del mismo proceso político generan que sólo una porción de la ciudadanía sea políticamente activa. Además del número limitado de ciudadanos activos políticamente,

es la intensidad variable de su participación la que permite que el proceso político posea el dinamismo y la racionalidad propios del mercado. Fundamental es, dentro de la teoría liberal, que no existan fronteras entre los segmentos, que el acceso a la participación activa sea libre. Dentro de esta libertad, el fomento a la participación vale como medida apropiada para aumentarla y así contribuir a la dinámica del proceso político.

La concepción liberal de la participación política relativiza, asimismo, la cuestión del abstencionismo. Basada en estudios comparativos, ve en muy altos niveles de participación una expresión del estrés que vive un sistema político, o del grado de compulsión existente. En niveles de participación relativamente altos o moderados, la concepción liberal ve la expresión de un grado de satisfacción con la democracia y su funcionamiento, de modo que no sería necesario un mayor compromiso a través de una participación más activa.

Así, en la concepción liberal, el abstencionismo y el ausentismo no son un problema serio. Dada la información que tenemos sobre el descontento de la ciudadanía con el funcionamiento, mejor dicho con el desempeño, de la democracia en América Latina, sería ingenuo interpretar la tendencia a la baja en la participación electoral en la región como resultado de la apatía propia del desinterés del satisfecho. Creo que compartimos la hipótesis de que es la insatisfacción la que se esconde detrás del abstencionismo. Sin embargo, pasando ahora de las causas a las consecuencias, es, a su vez, poco probable que el abstencionismo haga peligrar la consolidación democrática. En este sentido considero que valdría la pena, más bien, indagar en las razones de esa insatisfacción buscando formas de evitarla. El abstencionismo es sólo una de sus expresiones que depende de muchos otros factores adicionales.

Pasando a la *concepción republicana* de la participación, ésta percibe la participación política activa como precondition de una democracia cualitativamente mejor que, a su vez, aparece como estrategia para conseguir su consolidación. En estos términos, el abstencionismo y el ausentismo son un problema y siguen vigentes. Son objeto de críticas y lamentos, convertidos en el dilema esencial de la democracia contemporánea. De allí el propósito de revertir la participación ciudadana sea en términos de «satisfacer las demandas ciudadanas de participación», suponiendo una demanda subjetiva; o (alternativamente) de mejorar «cualitativamente la participación

ciudadana en los procesos de toma de decisiones», enfatizando el propósito pedagógico de instituciones que consideran a la ciudadanía como objeto de una educación cívica para convertirla en sujeto republicano.

7. LA OPCIÓN Y EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Me parece que en América Latina, e incluso en el mundo de los organismos electorales, la concepción republicana ha logrado copar el discurso político y profesional. Salta a la vista en las definiciones de los fenómenos en discusión. En una reciente publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1999), por ejemplo, se dice de la cultura democrática que ella «implica que los individuos conozcan el sistema y funcionamiento democráticos, se interesen en la participación activa en todos los niveles de gobierno, intervengan en los mecanismos de toma de decisiones y estén conscientes de los medios de acción» (p. 95). De la ciudadanía se afirma, textualmente, que «no consiste en la simple adquisición de un status legal, sino que es la práctica comprometida de la participación en el ámbito de lo público o político. En este sentido, no es algo dado, sino algo que se adopta, se conquista, se adquiere; es decir que la ciudadanía implica una decisión del individuo para ejercer la participación en un sistema político y en una sociedad específica» (p. 182). No se contempla la posibilidad de una decisión consciente o espontánea, racional o circunstancial del ciudadano de no participar. En la publicación a la que me refiero se profesa una utopía democrática, la de una ciudadanía totalmente activa. De ahí se deriva el llamamiento a los organismos electorales a «dirigir esfuerzos a obtener avances significativos en los temas de abstencionismo y ausentismo electoral» (p. 79).

Sin embargo, la concepción republicana de la participación parece requerir para su «construcción» fundamentos que faltan en el contexto latinoamericano. Cuanto mayor sea el grado de republicanismo insuflado en el concepto de participación más insuficientes resultarán las condiciones y los medios reales disponibles para realizarla. Las bases son muy débiles para el pesado edificio que se pretende erigir: existe el riesgo de un derrumbe.

Aquí deseo llamar la atención sobre un fenómeno que he podido observar ya muchas veces: América Latina se muestra —para el diagnóstico y análisis de su realidad— con frecuencia muy permeable a teorías que no corresponden al desarrollo sociopolítico de sus países. De este modo se abre

una enorme brecha entre lo que encontramos en la realidad, los supuestos de la teoría escogida y las metas que ella señala que se deben alcanzar.

Se nota así una especial predilección por el enfoque republicano que no es compatible con la realidad existente o *no existente*, en este caso la ciudadanía republicana. Más allá de su calidad de fin mediato deseable, el mensaje participativo entusiasta se opone a las condiciones del ambiente real. Las condiciones socioeconómicas en los países de la región, el nivel de educación, la heterogeneidad social y cultural de las sociedades, las tradiciones y creencias, el concepto de poder y la actitud frente al mismo, el hábito de consenso – conflicto, entre otras realidades, parecen poner obstáculos importantísimos en el camino hacia la meta: esa otra modalidad de participación que se busca.

Más que cuestionar la meta en sí misma y más que criticar la realidad observable, pretendo señalar la magnitud del paso que se pretende dar hacia la ciudadanía extendida. Más que un paso parece un salto y sabemos que es precisamente el salto el que está más amenazado de terminar en una caída. Sólo la consideración de las secuencias factibles, de los pasos inmediatos practicables, puede protegernos.

Es en los países de larga tradición democrática, con una cultura democrática no cuestionada, donde la representación política se declara, incluso, en crisis y, es cierto, no faltan indicadores de la crisis de confianza en las instituciones de la democracia representativa. Sin embargo, en ningún lado se ha llegado hasta ahora ni a diseñar ni a crear una nueva institucionalidad participativa que dé una respuesta adecuada a esta creciente inquietud o a esta demanda por una nueva ciudadanía apropiada para el nuevo siglo. Sería bueno que América Latina sea permeable también a esta observación. Instructivo puede ser no sólo tomar en cuenta lo que se discute en otras regiones, sino también lo que se hace y no se hace en el sentido de lo discutido.

En el contexto de un sistema democrático que lleva en sí el germen de su propia readaptación y perfeccionamiento, el continuo reto de la utopía como norte de acción y discusión adquiere un valor incalculable. Por eso, la aspiración vale. Pero en el campo de lo político vale tanto, o aún más, la (ética de la) responsabilidad y ella implica el reconocimiento de los condicionamientos existentes y las metas realizables y no realizables y, lo que tampoco hay que olvidar, de las prioridades.

8. COMPRENDER EL ABSTENCIONISMO

Para lograr entender el abstencionismo, o los factores que lo generan, es recomendable fijarse no sólo en su magnitud sino también en su composición. En este sentido es importante analizar en el marco del abstencionismo, entre muchos otros, los aspectos que mencionamos a continuación.

Primero, *el grado de desigualdad social*. Con independencia del tamaño de la participación electoral, la desigualdad social tiende a expresarse en ella a través de un mayor desequilibrio (*bias*) de la participación en detrimento de las clases bajas. Por otra parte, en situaciones de alta pobreza y desigualdad, gran parte del electorado percibe las elecciones no tanto como un acto a través del cual se transmite un mandato político, sino como un intercambio de productos y/o favores, fenómeno que se conceptualiza con el término de clientelismo. Así, por alto que pueda ser el grado de participación, tras ella se oculta un electorado con expectativas muy diferentes asociadas al voto según el grado de desigualdad social que rige en el país (en vías de desarrollo).

Segundo, *la cultura política participativa y su orientación en la disyuntiva Estado – sociedad*. Aunque esta variable se refiere especialmente a la magnitud de la participación electoral, dirige la mirada a un fenómeno compensatorio. Ejemplificador en este sentido es el caso de EE. UU. Allí los bajos índices de participación electoral van acompañados de un alto grado de participación social, fenómeno que ya destacó Alexis de Tocqueville. Una alta participación orientada a la sociedad parece compensar una baja participación orientada al sistema político o al Estado, en términos de la participación ciudadana necesaria para una democracia «de calidad». Así, cuando se compara el grado de participación electoral entre países, vale considerar también el tipo de orientación de su cultura participativa.

Tercero, *la centralidad del sistema representativo en el Estado frente a otras arenas de toma de decisiones*, o sea frente a los poderes fácticos. Para la evaluación de la magnitud de la participación electoral es importante saber si una sociedad cuenta, por tradición, con otros mecanismos de poder; por ejemplo, métodos violentos o no consensuados pero eficientes de modo que los actores sociales tiendan a utilizarlos como instrumentos de participación en el conflicto de intereses para conseguir «lo suyo». Esta situación relativiza la importancia de la participación electoral y, a su vez, aumenta psicológicamente el costo en el cálculo racional de la participación electoral.

Cuarto, *el grado de confianza en las instituciones políticas*. Existe una diferencia si la participación a través de canales institucionales se basa en la idea de la confianza (*trust*) en el marco de un sistema político con un alto grado de responsabilidad (*accountability*); es decir, confianza y control. O si existe desconfianza junto con una materialización débil de la responsabilidad horizontal y vertical; es decir, desconfianza sumada a descontrol. De esta variable no sólo depende el significado de la participación electoral sino también la calidad de la democracia y, en última instancia, la legitimidad del sistema político como democracia.

Desde una perspectiva comparativa y más global, conviene destacar que la coherencia entre los factores de contexto y la variable observada es la mejor forma de asegurar el desarrollo de la cultura participativa. Es importante que estén reducidas al mínimo las circunstancias contradictorias. En este sentido, es vital que existan factores como:

- cultura política que sustente la participación política;
- credibilidad en el sistema democrático y en la clase política;
- tradición democrática: centralidad del sistema representativo, o sea rechazo de la violencia, y tolerancia con la disidencia y respeto por las personas con opiniones contrarias.

Por otra parte, considerando la participación política como forma de expresión o articulación, en síntesis como forma de comunicación política, ésta debería ser considerada en perspectiva junto a otros canales de comunicación de la sociedad. En la sociedad moderna informatizada, en la que existen cada vez más importantes medios masivos de comunicación —incluidas las diversas variantes demoscópicas— debe contemplarse la existencia de formas de comunicación entre gobernantes y gobernados alternativas a las elecciones. En los últimos años se ha vuelto notable la receptividad de la elite política incluso a leves desplazamientos en las encuestas. Una baja participación política en su forma tradicional puede ser compensada, en su función comunicativa, por los estudios de opinión. Todas estas consideraciones llaman a aplicar criterios adecuados en el estudio del abstencionismo y su alcance político.

9. CONCLUSIÓN

Para terminar quisiera destacar que la participación electoral sigue siendo un importante elemento de la participación política. Es deseable una alta

participación electoral, lo que justifica enfocarse en ella y fomentar su nivel y alcance. Sin embargo, en el combate al abstencionismo hay que tomar en cuenta que los factores que determinan el grado de participación electoral, o el abstencionismo, son múltiples. No existe ninguna relación causal unilineal entre un único factor y el nivel de participación electoral. La relación de los organismos electorales con la participación electoral es importante aunque, de ninguna forma, determinante.

Por otra parte, la evaluación del nivel de participación política depende de conceptos y criterios relacionados con la teoría de la democracia que se profesa. En este sentido, por ejemplo, distinguir entre participación electoral como derecho o como función hace una diferencia. La dicotomía más importante y de mayor impacto en el nivel teórico para la evaluación de la participación electoral es, sin embargo, la existente entre la teoría liberal y la teoría republicana de la participación. En términos generales, la teoría liberal tiene una posición más realista, más pragmática, menos exigente frente a la participación electoral; mientras que la teoría republicana defiende una postura más utópica, más programático-educativa y más exigente.

En América Latina, en los últimos tiempos, en el discurso político y politológico se ha priorizado la teoría republicana de la participación, lo que ha implicado, por un lado, criticar el nivel de participación electoral, problematizándolo y generalizándolo hasta denunciar la baja calidad de la democracia en la región; y, por el otro, alentar la toma de medidas en función del combate del abstencionismo, el aumento de la participación política y la creación de una nueva cultura democrática.

Sin embargo, se debe considerar que América Latina presenta en la actualidad varios obstáculos para la feliz realización de un proyecto de tal envergadura: el alto nivel de heterogeneidad social y étnica, el nivel de educación, y el desempeño gubernamental en función de las demandas sociales.

Parece obvio que existe una cierta relación entre participación electoral y desempeño gubernamental. Sin embargo, se puede observar la paradoja de un aumento de la pobreza y de una agudización de la desigualdad, por un lado, y de un discurso político dirigido hacia una mayor participación electoral, por el otro; mientras que, en realidad, la situación social genera más abstencionismo.

Así, el objetivo de crear una democracia de alta participación electoral —fundamentado por la teoría más ambiciosa dentro del pensamiento socialfilosófico actual que ni en los países industrializados ha tenido hasta ahora ninguna correspondencia empírica— se ve enfrentado en la región con una realidad sociopolítica que lo convierte más bien en inalcanzable.

Finalmente, recomiendo diferenciar entre la teoría normativa, con todo su encanto y el entusiasmo que sabe generar y la realidad, con todas sus limitaciones y contradicciones que no podemos subestimar. Si bien es importante profundizar la democracia en América Latina; sin embargo, es preciso pensar la participación con criterios más realistas con base en enfoques más apropiados para la región y para el momento que vive la democracia en América Latina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ELFERT, Maren. *Die Nichtwähler (El abstencionista)*. Paderborn: Schöningh, 1994.
- FIALLOS, Mariano. *Capacitación cívica y electoral*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1999.
- FONT, Joan. *Public Participation and Local Governance*. Barcelona: Institut de Ciènces Polítiques i Socias, 2003.
- FONT, Joan & Rosa VIRÓS (eds.). *Electoral Abstention in Europe*. Barcelona: Institut de Ciènces Polítiques i Socias, 1995.
- NOHLEN, Dieter. «Political participation in new and old democracies». En: International IDEA: *Voter Turnout since 1945. A Global Report*. Estocolmo: International IDEA, 2003, pp. 13-19.
- NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- PHARR, Susan & Robert PUTNAM (eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- ROSE, Richard. *International Encyclopedia of Elections*. Glasgow: University of Strathclyde, 2000.

- TOPF, Richard. «Beyond electoral participation». En: H. Klingemann & D. Fuchs (eds.), *Citizens and the State*. Nueva York: Oxford University Press, 1995.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América* (1835). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1996 (segunda edición).
- TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. «Abstencionismo y ausentismo ¿son iguales?». En: *Elecciones*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), año 2, N° 2, diciembre de 2003, pp. 51-57.
- ZINTERER, Tanja. *Nichtwähler (Abstencionista)*. En: D. Nohlen & R. O. Schultze (eds.), *Lexikon der Politikwissenschaft (Enciclopedia de las Ciencias Políticas)*. Munich: Beck, 2002, pp. 577 y ss.
- ZOVATTO, Daniel. «La participación electoral en América Latina. Tendencias y perspectivas 1978-2000». En: *Elecciones*. Lima: ONPE, año 2, N° 2, diciembre de 2003, pp. 23-50.

Actitudes de votantes y de abstencionistas El caso de las elecciones españolas de 2000

Araceli Mateos Díaz

EL OBJETO DE ESTE ARTÍCULO es estudiar la influencia de las actitudes políticas en el comportamiento de los electores españoles en el año 2000.¹ Para hacerlo emplearemos dos tipos de análisis: el primero, una descripción y exploración que muestra los perfiles actitudinales diferenciados entre votantes y abstencionistas; y el segundo, un análisis explicativo y predictivo sobre el efecto que estos indicadores actitudinales tienen sobre la probabilidad de que un elector sea un votante y no un abstencionista. Este análisis es precedido de un apartado en el que se describe brevemente el contexto de las elecciones de 2000.

Nuestro propósito es avanzar en la capacidad explicativa que las actitudes políticas de los ciudadanos tienen sobre la decisión de votar o de abstenerse en una convocatoria. Se trata, por tanto, de un trabajo de corte psicológico en el que las posiciones, valores y percepciones de los españoles ante determinados objetos políticos son consideradas como variables independientes, explicativas e influyentes en la toma de decisión de un elector de votar o abstenerse (Campbell *et al.*, 1960; Almond y Verba, 1965); sin olvidar que algunas de estas actitudes pueden haberse visto alteradas durante el período de campaña. En este sentido, nuestro análisis no niega la posibilidad de explicar la participación de los electores con base en otro tipo de variables

Española. Doctora en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca y profesora en misma universidad. Ha trabajado para el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y para el Instituto de la Juventud (INJUVE) españoles. Sus principales líneas de investigación son el comportamiento electoral y las actitudes políticas. Entre sus últimas publicaciones están, con Mireia Grau, *Análisis de políticas públicas en España: Enfoques y casos* (2003), Valencia: Tirant lo Blanch; y, con Félix Moral, *El cambio en las actitudes y los valores de los jóvenes* (2002), Madrid: INJUVE.

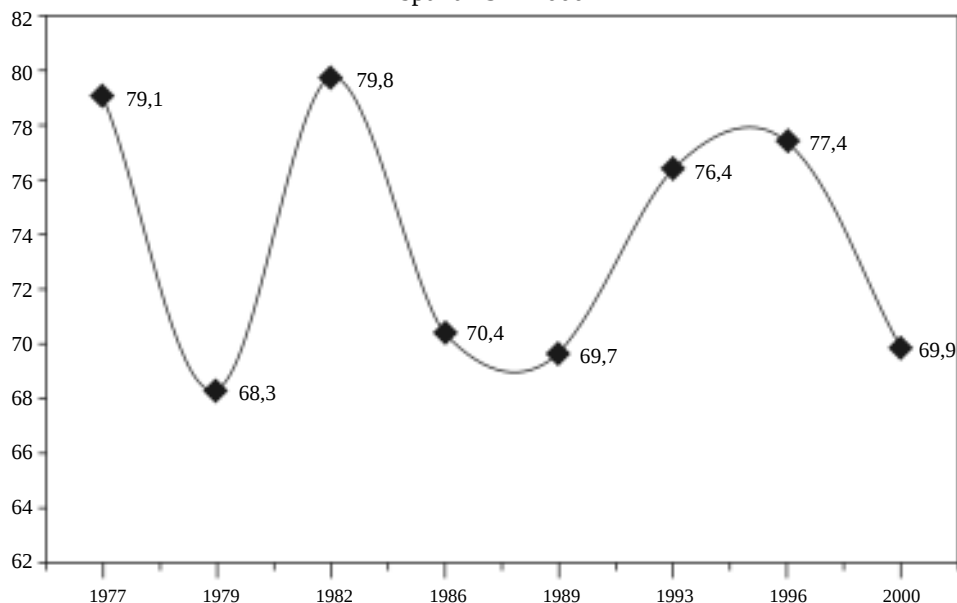
1. Para hacerlo utilizaremos el estudio 2387 del CIS de marzo de 2000, cuyo cuestionario fue diseñado por la autora.

estructurales, coyunturales e, incluso, otras individuales de tipo sociodemográfico, sino que se centra en conocer qué tipo de orientaciones políticas son las que discriminan en mayor medida el comportamiento de los electores.

1. LAS ELECCIONES DE MARZO DE 2000

Las elecciones celebradas el 12 de marzo de 2000 en España se caracterizaron por ser, en primer lugar, unas elecciones denominadas «de continuidad», puesto que el partido que estaba en el gobierno en la legislatura anterior fue el ganador de la convocatoria. Pero se caracterizaron, además, porque el partido gobernante ganó por mayoría absoluta, sin necesidad del apoyo de otros partidos nacionalistas para formar gobierno como había pasado en las anteriores elecciones de 1996. En cuanto al porcentaje de participación, se trata de unas elecciones en las que descendió ligeramente en comparación a las de 1996. Es decir, hubo un mayor porcentaje de abstencionismo, si bien era un porcentaje que ya se había presentado en otras convocatorias, por lo que la abstención no fue algo que las caracterizara (véase gráfico 1).

GRÁFICO 1
Porcentajes de participación en elecciones generales
España 1977-2000



Fuente: Ministerio del Interior.

En comparación con los porcentajes medios de participación en otros países europeos en la década, la española estuvo en la franja de los que tienen la participación más baja junto a Francia, Irlanda y Portugal (véase cuadro 1).²

CUADRO 1
Porcentajes medios de participación en elecciones
Europa en la década de 1990

PAÍS	NÚMERO DE ELECCIONES	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
Bélgica	3	91,5
Luxemburgo	2	87,8
Italia	3	85,5
Dinamarca	3	84,3
Austria	4	83,8
Alemania	3	79,9
Grecia	2	79,7
Reino Unido	2	74,7
España	3	74,5
Francia	2	68,5
Irlanda	2	67,3
Portugal	3	65,2

Fuente: http://www.idea.int/voter_turnout/

Los resultados de estas elecciones no habían sido predichos por ningún analista ya que las estimaciones de voto que venían ofreciéndose no reflejaban una distancia tan amplia entre los dos principales partidos y, además, considerando experiencias anteriores, se esperaba una movilización tardía de los electores socialistas (Crespo y Moreno, 2001). Los análisis que se han realizado sobre estas elecciones han estado centrados principalmente en intentar explicar qué llevó a los españoles a votar de forma mayoritaria al Partido Popular (PP) y cuáles han sido las variables que más han influido en la volatilidad inter o intra bloques ideológicos. Las explicaciones más comunes en la mayoría de estos análisis han sido, en primer lugar, la valoración por parte del electorado de la situación política y económica medida a través de

2. El hecho de que exista una baja participación no es un problema para la democracia, de hecho EE. UU. y Suiza tienen altos porcentajes de abstencionismo y son dos de las democracias más estables. Por otro lado, tampoco puede decirse que un alto nivel de movilización electoral implique rechazo o crisis del sistema (Anduiza, 1999, p. 9).

indicadores de evaluación de la gestión llevada a cabo por el PP en el período 1996-2000; en segundo lugar, la debilidad de los partidos de oposición, sobre todo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y de Izquierda Unida (IU) debido a sus conflictos internos y a la crisis de liderazgo; y, en tercer lugar, al diseño e influencia de la campaña electoral, no sólo en la transmisión de las posiciones de los diferentes partidos, sino en el liderazgo e imagen de los candidatos de los principales partidos (Crespo y Moreno, 2001; Delgado, 2001; Soriano, 2001; Barreiro, 2001; García Escribano *et al.*, 2001; Anduiza, 2002).

Pero también hay explicaciones relacionadas con el cambio ideológico y de valores de los españoles. Se ha producido un debilitamiento del voto ideológico en la izquierda, así como una sensibilización de las personas a las estrategias movilizadoras de los partidos. Existió una mayor propensión a votar entre los ciudadanos que se ubicaban en la derecha y una propensión a la abstención entre aquellos que declaraban ser de izquierda (Barreiro, 2001), lo que evidenció que ser de izquierda o de derecha incidió en la participación en las elecciones de 2000.

Parece que la valoración de la situación económica y la gestión realizada por el PP en la legislatura 1996-2000 tuvo una gran influencia en aquellos que cambiaron su voto respecto de los anteriores comicios, si bien, teniendo en cuenta el total de la población y, en un análisis multivariado, Barreiro (2001, p. 7) descubre que ni la valoración del gobierno ni la situación económica dan cuenta de los cambios en la propensión a participar. Aparecen como más importantes en el nivel global elementos políticos con una influencia significativa como el compromiso político o la cercanía a un partido y la evaluación de la oferta partidista.

Diversos elementos de la campaña electoral han sido analizados como condicionantes de la participación electoral y de la orientación del voto de los españoles en esa convocatoria. En primer lugar, el pacto PSOE – IU en plena precampaña electoral y el tipo de estrategia reactiva llevada a cabo por el PSOE en su campaña. La propuesta del PSOE a IU de llevar a cabo un acuerdo programático electoral que permitiera aunar esfuerzos y conseguir un gobierno de coalición entre ambas fuerzas políticas no fue bien acogida; sobre todo por aquellos sectores de izquierda que no aceptaban este tipo de pacto porque no venía de un gradual encuentro entre las posiciones de las dos fuerzas políticas sino del pragmatismo y la mutua conveniencia. El pacto llegó demasiado tarde, fue defendido tímidamente y con

excesiva desconfianza por ambas fuerzas políticas, y no resultó creíble después de tantos años de distanciamiento y ásperas relaciones entre el PSOE e IU (García Escribano *et al.*, 2001).

Por su parte, el PP, después de denunciar los peligros de un pacto de este tipo, centró su campaña electoral en sus logros, con un tono positivo e intentando transmitir sensación de seguridad y confianza; mientras que PSOE e IU, a pesar de haber pactado, tuvieron campañas separadas y basadas en la crítica y en el ataque destructivo.³ Por lo tanto, la campaña electoral de todos los partidos tuvo más bien un efecto de desmovilización entre un sector del electorado y no contribuyó a un incremento de la participación política, si bien no fue el único elemento a considerar porque también influyó el contexto político (Anduiza, 2002).

Pero estas elecciones no sólo se caracterizaron por un cambio en la participación y en la orientación del voto de los españoles, además tuvieron implicaciones en el sistema de partidos: su fragmentación se redujo de forma generalizada hasta alcanzar los niveles más bajos desde la instauración de la democracia, la polarización también se atenuó así como la competitividad, mientras que la volatilidad se duplicó respecto a 1996. Las transferencias de voto entre partidos se produjeron saltando la barrera ideológica (Oñate y Ocaña, 2000, pp. 324-325).

2. PERFILES ACTITUDINALES DE LOS VOTANTES Y DE LOS ABSTENCIONISTAS

Las variables actitudinales consideradas pretenden reflejar las diferentes orientaciones políticas de los electores, se refieren a elementos que tienen que ver con el interés y el conocimiento de la realidad y de los acontecimientos políticos, pero también con su propia implicación y participación política no convencional y social. Junto a estas variables se analizan las evaluaciones y percepciones de los electores de determinadas instituciones políticas y del propio sistema político en su conjunto. Cada uno de estos indicadores actitudinales se refiere a diferentes variables que pretenden captar el mismo

3. Estas diferencias entre las campañas de los diferentes partidos fueron señaladas por electores miembros de diferentes grupos de discusión del estudio cualitativo del CIS «Los comportamientos políticos de los españoles».

tipo de información, de ahí que para hacer más sencilla la presentación y el análisis se ha optado por la creación de índices de medición a partir de un conjunto de variables respecto a un mismo indicador actitudinal.⁴

Diferencias de interés, seguimiento y socialización política

El interés⁵ que una persona puede tener por cuestiones políticas constituye un importante indicador de su grado de implicación en estos temas. Sin embargo, este interés puede estar diferenciado por el ámbito al que haga referencia; no siempre se tiene el mismo interés por los asuntos políticos, generalmente se tiene más interés por aquellos que están relacionados con aspectos de la política local que uno siente como más cercana y cuyos efectos se perciben de manera más próxima.

En este sentido, el interés mostrado hacia la política de diferentes ámbitos es distinto entre los electores (ver cuadro 2). Los votantes se diferencian claramente de los abstencionistas: más de la mitad de los abstencionistas (55%) muestra desinterés por todo tipo de política (valor 0 del índice), mientras que entre los votantes el 32% alcanza el valor máximo en el índice de interés por la política, teniendo en cuenta los tres ámbitos geográficos considerados. A pesar de que el interés por un tipo u otro de política es diferente, las correlaciones entre estas variables son muy altas y positivas, lo que indica que la relación entre ellas es muy relevante: tener un alto interés por la política nacional está muy relacionado con tener un gran interés por la política autonómica y local, y viceversa. La correlación más importante se da entre tener gran interés por la política autonómica y tener mucho interés por la política local (0,838**), posiblemente explicado por la sensación de mayor cercanía que los ciudadanos sienten hacia estos ámbitos.

4. Estos índices varían de 0 a 1. Para la presentación de los datos relativos a ellos, y para clasificar de manera más clara a los individuos, se han recodificado en tres valores. El valor 0 incluye a todos los individuos que tienen puntuaciones comprendidas entre 0 y 0,33, el valor 1 a aquellos con puntuaciones entre 0,34 y 0,66, y el valor 2 a los que cuentan con valores entre 0,67 y 1.

5. El índice de interés por la política está compuesto por tres variables: interés por la política local, por la política autonómica y por la política nacional. El índice de seguimiento de la información política está compuesto por tres variables: frecuencia en el seguimiento de información política a través de la radio, la televisión y la prensa. El índice de socialización política está construido a partir de tres variables: frecuencia con la que habla sobre política con sus familiares, con sus amigos y con sus compañeros de trabajo.

CUADRO 2
Diferencias de interés, seguimiento y socialización política entre los electores

	ABSTENCIONISTAS	VOTANTES	TOTAL MUESTRA
ÍNDICE DE INTERÉS POR LA POLÍTICA			
Bajo 0	55	30	34
Medio 1	33	38	37
Alto 2	12	32	29
Total	100	100	100
Correlación pnacional*pcaa	0,795**		
Correlación pnacional*plocal	0,694**		
Correlación pcaa*plocal	0,838**		
ÍNDICE DE SEGUIMIENTO DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS			
Bajo 0	42	26	28
Medio 1	32	33	33
Alto 2	26	41	39
Total	100	100	100
Correlación periódicos*TV	0,396**		
Correlación periódicos*radio	0,404**		
Correlación TV*radio	0,399**		
ÍNDICE DE SOCIALIZACIÓN POLÍTICA			
Bajo 0	51	36	39
Medio 1	26	32	31
Alto 2	23	32	30
Total	100	100	100
Correlación familia*amigos	0,686**		
Correlación familia*compañeros	0,584**		
Correlación amigos*compañeros	0,755**		

** La correlación es significativa al nivel de 0,01.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

Los datos del cuadro 2 muestran también la relación entre tener un determinado tipo de participación política y la frecuencia con la que se sigue la información política a través de los medios de comunicación. Estos datos permiten plantear la hipótesis de que el interés y el seguimiento de información política son dos variables que influyen en la participación de los votantes, diferenciando las orientaciones políticas cognitivas de votantes y abstencionistas.

Los votantes destacan porque cuatro de cada diez hacen un seguimiento continuado de la información política, mientras que ese mismo porcentaje de abstencionistas destaca por tener un nivel bajo de seguimiento de las noticias políticas a través de los medios. La correlación entre las tres variables del

indicador seguimiento de información política no es tan importante como entre las variables del anterior índice, lo que refleja que un seguimiento de las noticias a través de uno de los medios implica un seguimiento a través de otro medio, pero la frecuencia con la que se usa uno u otro no es la misma.

Las orientaciones que una persona pueda tener hacia los temas políticos suelen comenzar antes de que se alcance la edad mínima necesaria para votar y tienen fuertes reflejos de su entorno social, en particular de la familia. El alto grado de correspondencia entre la propia preferencia partidista (e ideológica) y la de los padres puede ser tomada como la extensión de la preferencia partidista que pasa de una generación a otra. Esta correlación es, por supuesto, mucho más grande entre aquellas personas cuyos padres tienen una alta actividad política que entre los que no la tienen.⁶

En lo que se refiere al ámbito en el que los ciudadanos adquieren el interés y el hábito del seguimiento de la información política y el tipo de participación política, puede apreciarse cierta relación entre la frecuencia con la que se suelen tratar temas políticos y ser votante o abstencionista. La relación entre hablar frecuentemente con la familia o amigos sobre política y votar en unas elecciones es clara. Los votantes son el grupo que con mayor frecuencia habla con los tres agentes de socialización seleccionados (32%, valor 2 del índice). Sin embargo, sobre estos temas también es importante resaltar el alto porcentaje de abstencionistas que habla de vez en cuando con su familia sobre cuestiones políticas (30%). Este último grupo destaca, por otro lado, por ser el que en menor medida trata estos temas con sus compañeros de trabajo (58%).

La correlación entre los ítem de este índice es muy significativa, los tres indicadores reflejan su función como agentes de socialización. Cuando un individuo mantiene conversaciones sobre política con su familia también las tiene con sus amigos y con sus compañeros de trabajo. Parece que la familia destaca por ser el ámbito donde más a menudo se mantienen conversaciones sobre política, en segundo lugar se colocarían los amigos, y en tercer lugar los compañeros de trabajo.

6. En esta línea se confirma lo señalado por Campbell *et al.* (1960). Igualmente, para Almond y Verba (1965, p. 266) las creencias, los sentimientos y los valores que componen la cultura cívica y que influyen en forma significativa en el comportamiento político son producto de las experiencias de socialización.

Diferencias de participación política no convencional y social

Las diferentes formas de participación política no convencional⁷ son, en la mayoría de las ocasiones, entendidas como formas alternativas para influir en los asuntos públicos y políticos pero, aunque en principio se supone que una persona que valora y realiza estas actividades considera importante también la participación electoral, no siempre estos dos hechos se corresponden. Muchas personas realizan este tipo de actividades políticas no convencionales como alternativa o sustitución de la tradicional participación política que es el voto. Consideran que se puede influir en la vida política a través de otros mecanismos como son firmar una petición, participar en una huelga o en una manifestación. De hecho, no parecen existir grandes diferencias entre votantes y abstencionistas respecto a su participación no convencional; únicamente los abstencionistas destacan por realizar un mayor número de este tipo de actividades que los votantes, posiblemente porque las consideran una vía alternativa de participación más efectiva que votar.

Las actividades que diferencian a votantes y a abstencionistas son sólo las que tienen que ver en forma más directa con los partidos o candidatos políticos. Así, el 12% de los votantes ha visitado a algún cargo público, frente al 8% de los abstencionistas; han trabajado con un partido o candidato el 4% de los votantes frente al 1% de los abstencionistas; han contribuido económicamente con ellos el 3% de los votantes frente al 1% de los abstencionistas que lo han hecho; y han asistido y volverían a asistir a un mitin o reunión el 24% de los votantes frente a un 9% de los abstencionistas (ver cuadro 3).

En algunos trabajos se ha defendido la hipótesis del carácter acumulativo de la acción política (Morán y Benedicto, 1995, p. 79) según la cual existe una alta probabilidad de que un individuo que desarrolla alguna actividad política minoritaria realice también aquellas de carácter mayoritario.⁸ En este

7. Dentro del indicador de participación política no convencional se incluyen: firmar una petición, asistir a una manifestación autorizada, escribir cartas a los medios de comunicación, visitar a cargos públicos, participar en una huelga, escribir cartas a autoridades locales, contribuir económicamente con un partido, dedicar tiempo a trabajar por un partido o candidato, y asistir a un mitin o reunión de algún partido. Como indicadores de participación social se consideran pertenecer o ser miembro de: una asociación de vecinos, grupo juvenil, partido político, sindicato, asociación religiosa, organización empresarial, colegio profesional, asociación cultural, ecologista, club deportivo, asociación de padres, de consumidores o una ONG.

8. En este caso podrían denominarse actividades minoritarias escribir cartas a los medios de comunicación y a las autoridades públicas, visitar a cargos públicos, dedicar recursos económicos y tiempo a un partido o candidato; y actividades mayoritarias participar en una huelga, en una manifestación o firmar una petición.

CUADRO 3
Diferencias en la participación política no convencional
y en la participación social entre los electores

	ABSTENCIONISTAS	VOTANTES	TOTAL MUESTRA
ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN NO CONVENCIONAL			
Bajo 0	40	36	37
Medio 1	44	41	41
Alto 2	16	23	22
Total	100	100	100
ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN SOCIAL ⁹			
Bajo 0	91	88	88
Medio 1	9	11	11
Alto 2	0	1	1
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

caso, el resultado de ese carácter acumulativo vendría representado por el índice de participación política no convencional que refleja que un 23% de los ciudadanos realiza la práctica totalidad de las actividades señaladas y el 41% realiza la mitad de ellas. Pero, además, esta hipótesis se comprueba analizando las correlaciones entre la realización de las diferentes actividades. En primer lugar, las principales correlaciones se dan entre las actividades más minoritarias y mayoritarias de manera separada, y enseguida entre las minoritarias y las mayoritarias.

La relación más importante se da entre dos actividades minoritarias: escribir cartas a las autoridades locales y a los medios de comunicación para denunciar algún problema (0,759**). Existe una alta relación entre desarrollar estas dos actividades: aquellas personas que escriben a los medios de comunicación también suelen hacerlo a las autoridades políticas. La segunda correlación más importante se da también entre dos actividades minoritarias: aquellos que contribuyen económicamente con un partido también han dedicado tiempo a trabajar por ese partido o candidato (0,728**). La tercera relación más importante aparece entre aquellos que han hecho huelga y los

9. Dada la gran cantidad de indicadores considerados en este índice (13) y puesto que su creación ha estado guiada por una estructura de acumulación, resulta muy difícil encontrar a personas que pertenezcan a todas estas asociaciones y grupos, por ello la recodificación del índice en tres valores no ha seguido la estructura del resto de índices. En este caso, puesto que el valor máximo alcanzado por los entrevistados ha sido 0,69 (sobre 1), los intervalos se han establecido así: de 0 a 0,23 valor 0 del índice recodificado, de 0,24 a 0,46 se le adjudica el valor 1, y de 0,47 a 0,69, el valor 2.

que han asistido a una manifestación autorizada (0,717**), seguida de haber visitado a cargos públicos y haber escrito cartas a los medios de comunicación (0,654**), actividades que generalmente tienen que ver con la denuncia de algún acontecimiento o algún problema. Haber participado en una huelga y escrito cartas a los medios de comunicación (0,594**) también son prácticas que suelen estar muy relacionadas entre aquellos que las llevan a cabo, al igual que asistir a una manifestación y firmar una petición (0,590**).

Una manera de acercarse a la relación entre la participación social y la participación electoral es a través de la comparación entre tipos de electores. En general, los votantes son miembros de un mayor número de asociaciones que los abstencionistas. En primer lugar destacan dos tipos de asociaciones en las que tiene lugar una interacción particular por referirse a aquellas relacionadas con intereses particulares como son las asociaciones de vecinos (17%) y las asociaciones de padres (12%). En segundo lugar se encuentran tres de tipo más político o laboral: pertenecer a un partido (4% de los votantes frente a ninguno entre los abstencionistas), un sindicato (9% frente al 6% de los abstencionistas), o una organización profesional (6% frente al 3% de los abstencionistas). Los abstencionistas se caracterizan por pertenecer principalmente a algún club deportivo (17% frente al 14% de los votantes). Estas cifras no marcan diferencias llamativas lo que permite asegurar que esta variable no tendrá un peso muy importante sobre la decisión de votar o abstenerse en unas elecciones.

Diferencias en la ubicación ideológica personal

A través de los datos presentados hasta este momento se ha visto cómo los votantes se caracterizan por tener ciertas orientaciones políticas diferentes de los abstencionistas. Estas orientaciones son el reflejo de las actitudes y las creencias mantenidas por cada uno de estos grupos. En cuanto a la ideología política también se aprecia heterogeneidad en las tendencias de cada uno. Independientemente del lugar concreto en el que cada individuo se ubica ideológicamente, y teniendo en cuenta sólo si son capaces o no de ubicarse, se aprecia cómo un mayor número de votantes que de abstencionistas es capaz de identificarse ideológicamente. Tienen actitudes y creencias que les permiten reconocer la relación entre sus preferencias y las defendidas por cada uno de los anclajes ideológicos (ver cuadro 4). Entre los votantes se ubica ideológicamente el 80%, mientras que entre los abstencionistas se ubica el 66%. Respecto a la ubicación ideológica de aquellos que sí lo hacen,

puede decirse que los votantes tienen posiciones más centrípetas que los abstencionistas. Este elemento parece encontrar relación con el alto porcentaje de electores de izquierda que decidió abstenerse en las elecciones de 2000.

CUADRO 4
Diferencias de ubicación ideológica

	ABSTENCIONISTAS	VOTANTES	TOTAL MUESTRA
No se ubican	34	18	20
Sí se ubican	66	82	80
Total	100	100	100
Media de los que sí se ubican	4,2	4,9	4,9

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

Diferencias en la valoración, cercanía y ubicación ideológica de los partidos¹⁰

Son numerosos los estudios que han destacado la relación causal entre identificarse y sentirse cercano a un partido político y votar por él en una convocatoria electoral.¹¹ Pero, además de votar o no a un determinado partido, el hecho de sentirse cercano o identificarse con él implica, cuanto menos, conocer y valorar lo que significa que esta institución sea el interlocutor y representante de los ciudadanos en el juego político. Los electores tienen opiniones muy diferentes sobre los partidos políticos: los votantes destacan porque un mayor porcentaje de ellos resalta positivamente sus funciones; por el contrario, los abstencionistas no confían tanto en ellos. Un 22% de los abstencionistas afirma que los partidos no son imprescindibles para el funcionamiento de la democracia, el 55% considera que sólo buscan sus propios intereses, el 51% que no se preocupan por lo que piensa la gente como ellos, y el 32% que no tiene mucha importancia quién esté en el poder para que las cosas cambien. Estos datos reflejan un claro descontento o crítica de los abstencionistas hacia los partidos políticos como canales de representación. Este descontento supone, posiblemente, uno de los motivos de su no participación en las elecciones puesto que no confían en ellos como representantes.

10. Las opiniones sobre los partidos políticos hacen referencia a si los partidos políticos son necesarios para el funcionamiento de la democracia o no, si los partidos políticos buscan sus propios intereses o hacen lo que creen mejor para el país; si los partidos tienen en cuenta la opinión de todos los ciudadanos o no, si los partidos políticos se diferencian entre sí o no.

11. Entre ellos Lazarsfeld *et al.*, 1944; Berelson *et al.*, 1954; Eldersveld, 1964; y Scarbrough, 1984.

CUADRO 5
Diferencias de valoración y cercanía de los partidos

	ABSTENCIONISTAS	VOTANTES	TOTAL MUESTRA
ÍNDICE DE VALORACIÓN DE LOS PARTIDOS			
Bajo 0	27	12	14
Medio 1	52	47	48
Alto 2	21	41	38
Total	100	100	100
CERCANÍA A PARTIDOS*			
PP			
Muy distante + distante	57,5	36,8	39,6
Ni cercano ni distante	33,9	31,5	32,1
Muy cercano + cercano	8,6	31,7	28,3
Total	100,0	100,0	100,0
PSOE			
Muy distante + distante	50,0	36,2	37,8
Ni cercano ni distante	37,9	34,2	34,7
Muy cercano + cercano	12,1	29,6	27,5
Total	100,0	100,0	100,0
IU			
Muy distante + distante	50,0	53,1	52,5
Ni cercano ni distante	37,5	33,2	33,7
Muy cercano + cercano	12,5	13,8	13,8
Total	100,0	100,0	100,0

* Para el cálculo de los porcentajes se han eliminado las opciones de respuesta NS / NC.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

Por otro lado, y respecto a la cercanía o distancia que los electores sienten hacia los partidos políticos, los abstencionistas son los que más distantes se sienten del partido ganador de las elecciones frente a los otros dos partidos principales. Los votantes, en cambio, se sienten más distantes de IU que de los otros dos partidos, siendo esto un reflejo claro de los resultados reales de la convocatoria. Dentro de los abstencionistas hay un mayor porcentaje de electores que se siente cercano al PSOE (12,1%) y a IU (12,5%). Los votantes se sienten principalmente cercanos al PP (31,7%) y al PSOE (29,6%). Quienes se sienten cercanos al PP se sienten muy distantes del PSOE y de IU (coeficientes de correlación $-0,253$ y $-0,189$, respectivamente). Sin embargo, sí existe una relación positiva entre los que se sienten cercanos al PSOE y a IU ($0,277$). Estas asociaciones muestran las distancias en términos de ideología política y la cercanía de los partidos que representan a un mismo espacio ideológico.

Estar interesado y documentado sobre la actualidad y realidad política aporta información sobre las tendencias ideológicas de los diferentes partidos así como de sus posiciones ante determinados temas. En este sentido, se podría suponer que aquellas personas que votan conocen más la ideología de los principales partidos. Los abstencionistas tienden a ubicar a los tres principales partidos un poco más a la derecha que la media de electores (ver cuadro 6). Como el grupo de votantes es el más numeroso, las medias de ubicación para el total de la muestra son iguales a las de los votantes.

CUADRO 6
Diferencias de ubicación ideológica de los partidos

	ABSTENCIONISTAS		VOTANTES		TOTAL MUESTRA	
	MEDIA	DESV. TÍPICA	MEDIA	DESV. TÍPICA	MEDIA	DESV. TÍPICA
Ubicación del PP	7,6	(1,8)	7,4	(1,6)	7,4	(1,6)
Ubicación del PSOE	4,7	(1,9)	4,2	(1,4)	4,2	(1,5)
Ubicación de IU	2,8	(1,6)	2,5	(1,2)	2,5	(1,3)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

Diferencias en la confianza y el grado de importancia concedidos a determinadas instituciones

Las instituciones políticas adquieren un papel relevante puesto que, al ser parte del sistema político, su rendimiento repercute de manera considerable en la visión del conjunto de la estructura política, en la confianza que se le tenga y, además, tienen importantes consecuencias en el comportamiento electoral de los individuos. Como viene señalando el neoinstitucionalismo, las instituciones influyen en los resultados y los comportamientos porque a través de ellas los ciudadanos configuran su visión, estructuran el poder político y orientan sus estrategias como demandantes de políticas. Las instituciones son básicamente «las reglas del juego» de carácter duradero que condicionan las preferencias de los actores (Rothstein, 2001, pp. 215-221).

En esta línea se sostiene la existencia de cierta relación entre tener un tipo de participación electoral y considerar que algunas instituciones de representación popular son importantes para el funcionamiento de la democracia. Los votantes son los que valoran como más imprescindible su existencia. Los abstencionistas son los electores que conceden un apoyo más difuso a estas instituciones de representación. En los dos grupos son

notables las diferencias entre el ámbito de representación: las instituciones de ámbito nacional son consideradas como más importantes que las de ámbito europeo.

La relación entre la importancia concedida a unas u otras instituciones y el ámbito al que hacen referencia se aprecia en las correlaciones entre dichas valoraciones. Así, la correlación entre evaluar como importante el Gobierno Central y las Cortes Generales es de 0,809, mientras que las correlaciones con el resto de instituciones están por debajo de 0,576. La correlación entre la importancia concedida al gobierno y el parlamento de su comunidad autónoma es de 0,913 y con el resto de instituciones es menor a 0,659. Considerar necesario el ayuntamiento para el funcionamiento de la democracia tiene relación con las opiniones en la misma dirección respecto a las instituciones de ámbito autonómico (0,660). De igual manera ocurre con las instituciones europeas, la correlación entre ellas asciende a 0,947, pero con el resto de instituciones está por debajo de 0,560.

Los abstencionistas, además de considerar que algunas instituciones son poco importantes para el funcionamiento de la democracia, son menos conscientes que los votantes del alcance de las decisiones que se toman a su interior. Únicamente perciben con claridad que lo que se debate en su ayuntamiento puede afectarles personalmente. Los votantes destacan por ser conscientes de que las decisiones que se toman en todas las instituciones les afectan de una manera u otra; aunque siempre marcando diferencias entre las instituciones nacionales o autonómicas y las europeas.

Es importante conocer cuán distantes o cercanas sienten los españoles a las distintas administraciones públicas, si consideran que les afectan en su vida cotidiana o si existe una percepción de distancia respecto de ellas. Se estaría midiendo lo que Putnam (1993) denominó «desempeño institucional» pero únicamente desde el punto de vista subjetivo de los ciudadanos. La relación entre el tipo de elector y la confianza depositada en las instituciones políticas es muy clara: los votantes son los que muestran una mayor confianza en las instituciones; por el contrario, entre los abstencionistas aparece una clara desconfianza hacia ellas. De hecho, los abstencionistas confían más en instituciones europeas (4,5) que en el Gobierno Central (4,2) (ver cuadro 7). El ayuntamiento es la institución en la que más confían tanto votantes como abstencionistas. Consideran que, de todas ellas, la de ámbito local va a responder a sus demandas de manera más eficaz que el resto.

De los tres indicadores sobre la evaluación de diferentes aspectos relacionados con las instituciones políticas, este último es el que establece mayores diferencias entre votantes y abstencionistas por lo que cabría pensar que es una variable fundamental a la hora de explicar la participación electoral.

CUADRO 7
Valoraciones medias de determinadas instituciones (escala de 0 a 10)

	ABSTENCIONISTAS		VOTANTES		TOTAL MUESTRA	
	MEDIA	DESV. TÍPICA	MEDIA	DESV. TÍPICA	MEDIA	DESV. TÍPICA
IMPORTANCIA						
Gobierno Central	6,7	(2,1)	7,8	(2,0)	7,7	(2,1)
Cortes Generales	6,8	(2,6)	7,7	(2,1)	7,5	(2,2)
Gobierno de su comunidad autónoma	6,5	(2,5)	7,3	(2,2)	7,2	(2,3)
Parlamento de su comunidad autónoma	6,3	(2,5)	7,1	(2,3)	7,0	(2,3)
Ayuntamiento de su pueblo o ciudad	6,5	(2,6)	7,3	(2,4)	7,2	(2,5)
Parlamento Europeo	6,1	(2,5)	6,9	(2,4)	6,8	(2,5)
Comisión Europea	6,0	(2,7)	6,8	(2,5)	6,7	(2,5)
GRADO EN QUE LE AFECTAN						
Gobierno Central	6,3	(2,8)	7,3	(2,4)	7,1	(2,5)
Cortes Generales	6,2	(2,9)	7,0	(2,4)	6,9	(2,5)
Gobierno de su comunidad autónoma	6,7	(2,7)	7,2	(2,3)	7,1	(2,4)
Parlamento de su comunidad autónoma	6,5	(2,7)	7,1	(2,3)	7,0	(2,4)
Ayuntamiento de su pueblo o ciudad	7,0	(2,8)	7,6	(2,3)	7,6	(2,4)
Parlamento Europeo	5,6	(2,8)	6,3	(2,6)	6,2	(2,7)
Comisión Europea	5,6	(2,8)	6,2	(2,7)	6,1	(2,7)
CONFIANZA						
Gobierno Central	4,2	(2,7)	6,1	(2,5)	5,8	(2,6)
Cortes Generales	4,4	(2,7)	6,2	(2,4)	5,9	(2,6)
Gobierno de su comunidad autónoma	4,8	(2,8)	6,1	(2,4)	5,9	(2,5)
Parlamento de su comunidad autónoma	4,7	(2,7)	6,1	(2,4)	5,9	(2,5)
Ayuntamiento de su pueblo o ciudad	5,0	(2,9)	6,3	(2,6)	6,1	(2,7)
Parlamento Europeo	4,5	(2,7)	5,8	(2,4)	5,7	(2,5)
Comisión Europea	4,5	(2,8)	5,7	(2,4)	5,5	(2,5)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

Diferencias en la preferencia y grado de satisfacción con un régimen democrático

Los indicadores que miden la preferencia por un tipo de régimen democrático frente a uno autoritario y la valoración de su funcionamiento son muy importantes puesto que de ellos se desprende el grado de legitimidad concedido al propio sistema político. Como señala Linz (1987, p. 40), el apoyo al régimen y el apoyo a los partidos en el gobierno configuran la legitimidad del sistema, siendo sus indicadores principales los resultados electorales y las actitudes de la opinión pública. En esta línea, una gran diferencia actitudinal entre los electores recae en el alto porcentaje de abstencionistas que muestra indiferencia ante el tipo de régimen existente y otros temas relacionados con la política: al 13% de los abstencionistas le da lo mismo un régimen democrático que uno autoritario. A pesar de que una inmensa mayoría de los españoles califica de preferible un régimen democrático, existe un 5% de abstencionistas que manifiesta que en algunas circunstancias es mejor un régimen autoritario (ver cuadro 8).

Las actitudes y los sentimientos mostrados hacia la política y los objetos políticos describen de nuevo cómo los votantes tienen percepciones y creencias diferentes a las de los abstencionistas respecto a su satisfacción con el

CUADRO 8
Diferencias en la preferencia por un régimen democrático
por grupos de electores

	ABSTENCIONISTAS	VOTANTES	TOTAL MUESTRA
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	82	90	88
En algunas circunstancias, un régimen autoritario puede ser preferible a uno democrático	5	3	4
A la gente como yo, lo mismo nos da un régimen que otro	13	7	8
Total	100	100	100
Poco satisfecho	15	4	6
Nada satisfecho	36	27	28
Bastante satisfecho	46	61	59
Muy satisfecho	3	8	7
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

funcionamiento de la democracia. Los votantes destacan por estar mucho más satisfechos (69%) que los abstencionistas (49%) con el funcionamiento de la democracia. Podría pensarse que el grado de insatisfacción por cómo funcionan los procedimientos (*inputs*) y resultados (*outputs*) del sistema llevaría a los ciudadanos a participar más con su voto para intentar así cambiar las cosas. Sin embargo, únicamente el 31% de los españoles parece utilizar el voto como mecanismo para manifestar su insatisfacción con el funcionamiento de la democracia o intentar cambiar las cosas (porcentaje de aquellos que, aun mostrando su insatisfacción, votaron en las elecciones de 2000).

Las relaciones bivariadas presentadas hasta este momento permiten describir los perfiles actitudinales de votantes y abstencionistas, así como presentan qué tipo de orientaciones políticas diferencian más a estos dos grupos de electores. Sin embargo, teniendo en cuenta que otro de los objetivos de este artículo consiste en conocer la capacidad predictiva de estas actitudes sobre la probabilidad de que un elector participe en lugar de que se abstenga en una convocatoria electoral, en el apartado siguiente se lleva a cabo un análisis en el que se describe la capacidad predictiva y explicativa de cada una de estas actitudes en el caso de que estén presentes en los electores.

3. CAPACIDAD EXPLICATIVA Y PREDICTIVA DE LAS ACTITUDES POLÍTICAS

En muchas ocasiones, el efecto de un indicador sobre la variable dependiente está condicionado por la presencia de otros indicadores con los que mantiene otro tipo de relación; o es posible que el efecto que, aparentemente, tenía desaparezca al entrar en contacto con otro indicador de control. Por ello aquí, además del análisis bivariado presentado, se propone un modelo conjunto de todos los indicadores actitudinales analizados en el apartado anterior (ver cuadro 9) para conocer el efecto real de las diferentes actitudes en el caso de entrar todas ellas en contacto con la variable dependiente: la participación electoral.

Si un individuo tiene actitudes y creencias sobre los indicadores que reflejen las diversas orientaciones políticas aquí descritas, únicamente cuatro de ellas incrementarán la probabilidad de participar: el interés y el seguimiento de la información política, la confianza en las instituciones políticas y la cercanía a algún partido político. Dos de estas actitudes, el interés y el

seguimiento de la información política, ponen de relieve la previa existencia e influencia de dos elementos característicos de la campaña electoral. La campaña puede y tiene influencia sobre todo entre aquellos electores que presentan un previo interés por la política y que están al corriente de lo que sucede en la actualidad política. Si no existiese un mínimo de interés e información de los acontecimientos políticos esa influencia sería menor.

CUADRO 9
Efectos de las actitudes políticas sobre la participación (regresión lógica*)

Modelo de regresión: $\ln(\text{participar}) = \alpha + \beta_1(\text{inter}) + \beta_2(\text{infor}) + \beta_3(\text{isoci}) + \beta_4(\text{ipsoc}) + \beta_5(\text{ipnoc}) + \beta_6(\text{inst}) + \beta_7(\text{insta}) + \beta_8(\text{iconfi}) + \beta_9(\text{ppol}) + \beta_{10}(\text{regimen}) + \beta_{11}(\text{satis}) + \beta_{12}(\text{ideo}) + \beta_{13}(\text{iubipdo}) + \beta_{14}(\text{tcerc})$

Nivel de significación: $p < 0,05$

VARIABLE	B	S. E.	Wald	Df	Sig	R	Exp (B)
Interés por la política (inter)	.902	.2938	9.439	1	.002	.066	2.466
Seguimiento de información política (infor)	.808	.2533	10.173	1	.001	.069	2.243
Socialización política (isoci)	.246	.2680	.846	1	.357	.000	1.279
Participación social (ipsoc)	.220	.7185	.094	1	.759	.000	1.246
Participación no convencional (ipnoc)	-.254	.2870	.784	1	.375	.000	.775
Import. insti. para democracia (inst)	.509	.4262	1.429	1	.231	.000	1.664
Como afectan decisiones instituciones (insta)	-.046	.3455	.018	1	.892	.000	.954
Confianza en instituciones (iconfi)	1.178	.3977	8.775	1	.003	.063	3.248
Valoración de partidos (ppol)	.339	.376	.812	1	.367	.000	1.403
Régimen político (regimen)	-.073	.329	.049	1	.824	.000	.929
Satisfacción funcionam. demo. (satis)	.345	.320	1.157	1	.281	.000	1.412
Autoubicación ideológica (ideo)	.323	.194	2.762	1	.096	.021	1.382
Ubicación ideológica partidos (iubipdo)	-.075	.213	.124	1	.724	.000	.927
Cercanía a partido (tcerc)	.715	.136	27.311	1	.000	.122	2.04
Constant	-1.075	.437	6.038	1	.014		
N	2.484						
Valores perdidos	604						
Chi-square	170.890						

* Las variables independientes han sido introducidas en el modelo mediante el método de un solo paso.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

Si un elector no está interesado por la política, ni sigue la información política a través de los medios de comunicación, desconfía de las instituciones políticas y no se siente cercano a ningún partido, su probabilidad de participar es de 0,25. Si este individuo, en lugar de no estar interesado por la

política, pasa a interesarse mucho, su probabilidad de participar asciende a 0,46. En el caso de que un individuo pase de no hacer un seguimiento de la información política a informarse habitualmente, su probabilidad de participar se incrementa hasta 0,43. Si un individuo no tiene interés ni sigue la información política, desconfía de las instituciones, pero se siente cercano a algún partido, su probabilidad de participar es 0,41. Sin embargo, el indicador de este modelo que más incrementa la probabilidad de participar de un elector es tener confianza en las instituciones políticas. La diferencia en la probabilidad de participar entre un elector que no tiene confianza en las instituciones a uno que sí la tiene es de 28 puntos porcentuales.

En el cuadro 10 se muestran las distintas probabilidades de participar en el caso de que un elector tenga una combinación de diferentes actitudes políticas, así como la probabilidad de participar en el caso de que tenga los máximos valores en todas ellas.

CUADRO 10
Diferencias en la probabilidad de participar según la presencia
de unas determinadas actitudes

ACTITUDES POLÍTICAS SIGNIFICATIVAS EN EL MODELO	PROBABILIDAD DE PARTICIPAR CUANDO UN INDIVIDUO POSEE UNAS ACTITUDES POLÍTICAS CONCRETAS (ÍNDICES)		INCREMENTO DE LA PROBABILIDAD (%)
	VALOR MÍNIMO	VALOR MÁXIMO	
Ningún tipo de actitud	0,25		
Cercanía de partido	0,25	0,41	0,16
Seguimiento de información política	0,25	0,43	0,18
Interés por la política	0,25	0,46	0,21
Confianza en instituciones	0,25	0,53	0,28
Información política + cercanía a partido	0,25	0,61	0,36
Interés + cercanía a partido	0,25	0,63	0,38
Interés + información política	0,25	0,65	0,40
Confianza en instituciones + cercanía a partido	0,25	0,69	0,44
Información política + confianza en instituciones	0,25	0,71	0,46
Interés + confianza en instituciones	0,25	0,73	0,48
Interés + información + confianza + cercanía	0,25	0,92	0,67

Fuente: Elaboración propia con base en datos del estudio 2387 del CIS de marzo de 2000.

CONCLUSIONES

Las actitudes políticas de los votantes y de los abstencionistas poseen elementos comunes respecto a su concepción y legitimación del sistema político democrático. Sin embargo, presentan discrepancias actitudinales con relación a otros objetos y orientaciones políticos así como hacia el tipo de participación electoral. Los votantes destacan por ser ciudadanos más interesados e informados sobre la realidad política, además, suelen mantener conversaciones sobre aspectos políticos con sus grupos primarios con mayor frecuencia que los abstencionistas.

Teniendo en cuenta elementos institucionales, los votantes, en líneas generales, se encuentran más satisfechos con el funcionamiento de la democracia que los abstencionistas; pero estas diferencias se aprecian de forma más clara cuando se tienen en cuenta sus valoraciones de algunas instituciones y de los partidos políticos. Los votantes confían más en los partidos y en las instituciones políticas democráticas que los abstencionistas y resaltan, en mayor medida, como crucial su presencia para la existencia y el buen funcionamiento del sistema político. Por el contrario, los abstencionistas tienen un menor conocimiento de las funciones que corresponden a determinadas instituciones y a los partidos políticos. De hecho, este desconocimiento suele provenir de su menor interés y reducido seguimiento de la información política.

Las características que describen el perfil actitudinal de los abstencionistas hacen referencia a elementos que pueden ser claramente identificables entre aquellas personas que presentan desafección política. En este sentido, no puede sostenerse que en España exista desafección política en el nivel nacional. Sin embargo, el tipo de actitudes políticas que hacen referencia a un sostenido desinterés por la política, falta de compromiso y eficacia política y desconocimiento de la realidad y de las instituciones políticas, sí parecen encontrarse en el perfil actitudinal de los abstencionistas. Los abstencionistas españoles destacan respecto de los votantes, y como un posible efecto de poseer una menor confianza en las instituciones políticas, por desarrollar una mayor participación política no convencional, coincidiendo con los indicadores de desafección política que aparecen en los resultados alcanzados en otras investigaciones (Norris, 1999; Dalton; 1999). La confianza depositada, tanto en los representantes políticos como en los canales institucionales de representación política, adquiere una gran relevancia como factor explicativo y latente de la presencia

de un conjunto de actitudes que incentivan llevar a cabo acciones políticas como votar en las elecciones.

Puede sostenerse la existencia de una relación entre poseer ciertas actitudes políticas y desarrollar un tipo de participación electoral. Pero en este artículo también se ha indagado sobre la capacidad predictiva que pueden tener algunos de estos indicadores individuales sobre la posibilidad de participar en una convocatoria electoral. El hecho de que las actitudes políticas sean diferentes entre estos dos grupos de electores no quiere decir que todas estas actitudes tengan un efecto significativo sobre la probabilidad de participar, o la decisión de hacerlo. De hecho, únicamente ante la presencia de algunas de estas actitudes se puede llegar a sostener que un elector tiene una probabilidad determinada de ser votante y no abstencionista.

Las actitudes políticas que tienen un efecto más significativo sobre la probabilidad de participar son fundamentalmente cuatro: mostrar interés por la política, hacer un seguimiento de la información política, confiar en las instituciones políticas y sentirse cercano a algún partido político. En este sentido, si un elector muestra las categorías máximas en estos cuatro indicadores su probabilidad de participar asciende al 92%. Sin embargo, si únicamente tiene alguna de estas actitudes, el elector que tendrá una mayor probabilidad de participar será, en primer lugar, aquel que confíe en las instituciones políticas (61%); en segundo lugar, el individuo que muestre un gran interés por la política (46%); y, en tercer lugar, el que haga un seguimiento habitual de la información política a través de todos los medios de comunicación (43%). Por último, y pese a ser una variable muy considerada en estudios de comportamiento electoral, sobre todo en los centrados en orientación del voto, sentirse cercano a algún partido político es, de los indicadores actitudinales significativos, el que incrementa en menor medida la probabilidad de participar (41%).

De entre estas cuatro actitudes, la confianza en las instituciones políticas podría ser interpretada en términos de «capital político» de los electores. De igual manera que la participación social de los ciudadanos es explicada con base en la confianza social, es decir la confianza depositada en el conjunto de miembros de una asociación u organización social de la que se forma parte, llegando a hablarse de capital social (Putnam, 1993); el capital político o institucional viene a responder y justificar la participación política (o electoral) de aquellos que confían en determinadas instituciones políticas. En el

caso de los electores españoles de 2000, y entendido en los términos que se acaban de señalar, puede decirse que los votantes poseen un mayor capital político que los abstencionistas y que la confianza que estos ciudadanos tienen en las instituciones políticas constituye un factor relevante en su decisión de participar en una convocatoria electoral. En esta dirección puede establecerse como uno de los elementos diferenciadores de los perfiles actitudinales de los votantes y de los abstencionistas españoles que el de los votantes destaca por poseer un capital político fundamental mientras que el de los abstencionistas vendría definido por la desafección política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMOND, Gabriel & Sidney VERBA. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. An Analytic Study*. Boston: Little Brown, 1965.

ANDUIZA, Eva. *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), 1999.

— «Campaign and participation in the Spanish election of 2000». En: European Consortium for Political Research (ECPR). Turín, 2002.

BARREIRO, Belén. «Los determinantes de la participación en las elecciones españolas de marzo de 2000: el problema de la abstención de la izquierda». Documento N° 71. Madrid: Fundación Juan March, 2001.

BERELSON, Bernard, Paul LAZARSFELD & William MACPHEE. *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.

CAMPBELL, Angus, Philip CONVERSE, Warren E. MILLER & Donald E. STOKES. *The American Voter*. Nueva York: Wiley, 1960.

CRESPO, I. & Cristina MORENO. «La izquierda desencantada». En: Curso de Verano Campañas Electorales y Decisión de Voto: las Elecciones Generales Españolas de 2000. Santander: Universidad de Santander, 2001.

DALTON, Russell J. «Political support in advanced industrial democracies». En: Pippa Norris (ed.), op. cit., 1999.

DELGADO, Irene. «La campaña de los partidos». En: Curso de Verano Campañas Electorales y Decisión de Voto: las Elecciones Generales Españolas de 2000. Santander: Universidad de Santander, 2001.

- ELDERSVELD, Samuel J. *Political Parties: A Behavioral Analysis*. Chicago: Rand McNally, 1964.
- GARCÍA ESCRIBANO, Juan José *et al.* «Los efectos de la campaña electoral en la decisión del voto en las elecciones generales de 12 de marzo de 2000». Salamanca: VII Congreso Español de Sociología, 2001.
- LAZARSFELD, Paul, Bernard BERELSON & Hazel GAUDET. *The People's Choice*. Nueva York: Columbia University Press, 1944.
- NORRIS, Pippa (ed.). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- OÑATE, Pablo & Francisco A. OCAÑA. «Elecciones de 2000 y sistemas de partidos en España: ¿Cuánto cambio electoral?». En: *Revista de Estudios Políticos*, 2000, N° 110, pp. 297-336.
- PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- SCARBROUGH, Elinor. *Political Ideology and Voting. An Explanatory Study*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- SORIANO, Nicolás. «Las elecciones generales de 2000 en España. ¿Cambio electoral o cambio ideológico?». Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Sociología. Salamanca, 2001.

ANEXO 1

FICHA TÉCNICA DEL ESTUDIO 2387 DEL CIS Barómetro de marzo, marzo de 2000

Ámbito

Nacional. Se incluyen las provincias insulares y se excluyen Ceuta y Melilla.

Universo

Población española de ambos sexos de 18 años y más.

Tamaño de la muestra

Diseñada: 2.500 entrevistas.

Realizada: 2.484 entrevistas.

Afijación

Proporcional.

Ponderación

No procede.

Puntos de muestreo

168 municipios y 47 provincias.

Procedimiento de muestreo

Polietápico, estratificado por conglomerados, con selección de las unidades primarias de muestreo (municipios) y de las unidades secundarias (secciones) de forma aleatoria proporcional, y de las unidades últimas (individuos) por rutas aleatorias y cuotas de sexo y edad.

Los estratos se han formado por el cruce de las 17 comunidades autónomas con el tamaño de hábitat, dividido en siete categorías: menor o igual a 2.000 habitantes;

de 2.001 a 10.000; de 10.001 a 50.000; de 50.001 a 100.000; de 100.001 a 400.000; de 400.001 a 1.000.000, y más de 1.000.000 de habitantes.

Los cuestionarios se han aplicado mediante entrevista personal en los domicilios.

Error muestral

Para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas) y $P = Q$, el error es de $\pm 2\%$ para el conjunto de la muestra y en el supuesto de muestreo aleatorio simple.

Fecha de realización

Del 24 al 28 de marzo de 2000.

ANEXO 2

PREGUNTAS UTILIZADAS EN ESTE ARTÍCULO

Pregunta

Para comenzar, ¿diría Ud. que, en líneas generales, la política nacional le interesa mucho, bastante, poco o nada?

¿Y la política de su comunidad autónoma?

¿Y la de su municipio?

- Mucho
- Bastante
- Poco
- Nada

Pregunta

¿Podría decirme con qué frecuencia sigue Ud. las noticias políticas a través de los periódicos de información general?

¿Y a través de la televisión?

¿Y a través de la radio?

- Todos o casi todos los días
- Cuatro o cinco días por semana
- Dos o tres días por semana
- Sólo los fines de semana
- De vez en cuando
- Nunca o casi nunca
- N. C.

Pregunta

Hablando ahora de distintos tipos de regímenes políticos, me gustaría que me dijera ¿con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

- La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.
- En algunas circunstancias, un régimen autoritario puede ser preferible a uno democrático.

- A la gente como yo, lo mismo nos da un régimen que otro.
 — N. S.
 — N. C.

Pregunta

En general, ¿está Ud. muy satisfecho, bastante satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en España?

- Muy satisfecho
 — Bastante satisfecho
 — Poco satisfecho
 — Nada satisfecho
 — N. S.
 — N. C.

Pregunta

A continuación voy a mostrarle una serie de opiniones que la gente tiene sobre los partidos políticos. Hemos colocado estas opiniones de forma contrapuesta en los extremos de una escala, y me gustaría que me dijera en qué posición de la escala se colocaría Ud. de acuerdo con su opinión personal.

Los partidos políticos no son necesarios para el funcionamiento de la democracia.

Sin partidos políticos no puede haber democracia.

N. S.

N. C.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

8

9

Los partidos políticos sólo buscan sus propios intereses.

Los partidos políticos hacen lo que creen mejor para el país.

N. S.

N. C.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

8

9

Los partidos políticos no se preocupan por lo que piensa la gente como yo.

Los partidos políticos tienen en cuenta la opinión de todos los ciudadanos.

N. S.

N. C.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

8

9

No tiene mucha importancia quién esté en el poder para que las cosas cambien.

Tiene mucha importancia quién esté en el poder para que las cosas cambien.

N. S.

N. C.

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

8

9

Pregunta

Ahora me gustaría que me dijera el grado de importancia que según Ud. tienen una serie de instituciones *para el funcionamiento de la democracia* en España. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de 0 a 10. ¿En qué casilla colocaría Ud. a cada una de las siguientes instituciones, sabiendo que el «0» significa que «no tiene ninguna importancia» y el «10» que «tiene mucha importancia» para el funcionamiento de la democracia en España?

Pregunta

Teniendo en cuenta ahora el *grado de confianza* que tiene Ud. en cada una de estas instituciones y utilizando la misma tarjeta de 0 a 10. ¿En qué casilla colocaría Ud. a cada una de estas instituciones, sabiendo que el «0» significa que Ud. «no tiene ninguna confianza en ella» y el «10» que «tiene mucha confianza en ella»?

Pregunta

Para terminar con este tema, como Ud. sabe, dentro de cada institución se toman decisiones que afectan de diferente forma a los ciudadanos. Me gustaría que me dijera, utilizando la misma escala de 0 a 10, cómo le afectan las decisiones de cada una de las siguientes instituciones, sabiendo que, en este caso, el «0» significa que las decisiones de cada una de las instituciones «no le afectan personalmente» y el «10» que «le afectan de manera muy importante».

- El Gobierno Central
- Las Cortes Generales
- El gobierno de su comunidad autónoma
- El parlamento de su comunidad autónoma
- El ayuntamiento de su pueblo o ciudad
- El Parlamento Europeo
- La Comisión Europea

Pregunta

Voy a leerle ahora una lista con posibles acciones que la gente lleva a cabo para dar a conocer su opinión sobre algún problema. ¿Podría decirme si alguna vez ha hecho y estaría dispuesto a volver a hacerlo; lo ha hecho, pero no lo haría otra vez; no lo ha hecho, pero estaría dispuesto a hacerlo; no lo ha hecho, ni lo haría en ningún caso?

- Firmado una petición
- Asistido a una manifestación autorizada
- Escrito cartas a los medios de comunicación para denunciar un problema
- Hecho una visita a cargos públicos o a representantes políticos
- Participado en una huelga
- Escrito cartas a las autoridades locales, autonómicas o nacionales para denunciar un problema
- Contribuido económicamente con un partido o candidato
- Dedicado parte de su tiempo a trabajar por un partido o candidato
- Asistido a un mitin o reunión de algún partido o candidato

Pregunta

De los diferentes grupos o asociaciones que le menciono a continuación, señáleme, por favor, si en la actualidad es Ud. miembro o está afiliado a...

- Una asociación de vecinos
- Una asociación o grupo juvenil
- Un partido político
- Un sindicato
- Una asociación religiosa o parroquial
- Una organización empresarial
- Una asociación o colegio profesional
- Una asociación cultural o artística
- Una asociación o grupo ecologista
- Una asociación o club deportivo
- Una asociación de padres
- Una asociación de consumidores
- Una ONG o asociación de solidaridad

Pregunta

Me gustaría que me dijera si, cuando está Ud. en su casa, con su familia, se habla sobre cuestiones políticas habitualmente, de vez en cuando, rara vez, nunca o casi nunca.

¿Y cuando está con sus amigos?

¿Y cuando está con sus compañeros de trabajo?

- Habitualmente
- De vez en cuando
- Rara vez
- Nunca o casi nunca

Pregunta

¿Podría decirme si Ud. recuerda, cuando era niño o adolescente, con qué frecuencia solía hablarse de política en su casa: habitualmente, de vez en cuando, rara vez, nunca o casi nunca?

- Habitualmente
- De vez en cuando
- Rara vez
- Nunca o casi nunca
- No recuerda
- N. C.

Pregunta

Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud.?

Izquierda

Derecha

N. S.

N. C.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

98

99

Pregunta

¿Y en qué casilla de esa misma escala colocaría Ud. a cada uno de los siguientes partidos?

- PP
- PSOE
- IU
- CiU
- PNV
- BNG
- CC

Pregunta

A continuación voy a repetirle la misma lista de partidos, y me gustaría que me indicara si se siente Ud. muy cercano, cercano, ni cercano ni distante, distante o muy distante de cada uno de ellos.

- PP
- PSOE
- IU
- CiU
- PNV
- BNG
- CC

DERECHO ELECTORAL



El referéndum en la Constitución peruana

Carlos Blancas Bustamante

LA ACTUAL CONSTITUCIÓN PERUANA, sancionada en 1993, trajo como una de sus principales novedades la incorporación al ordenamiento constitucional de un elenco, más o menos amplio, de mecanismos de «democracia directa» destinados a permitir la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas y, por esta vía, superar o, cuando menos, reducir la insuficiencia de legitimidad que suele atribuirse a la clásica democracia representativa.

Como señala Bobbio (1986, p. 32), existe en la época actual una demanda constatable que busca que la democracia representativa sea acompañada o incluso sustituida por la «democracia directa»; la que, ante la imposibilidad de implantar una democracia directa «pura» debido a la extensión territorial y complejidad del Estado, suele dar lugar más bien a la inserción de mecanismos propios de esta última en la primera. Para Bobbio ambos sistemas no son incompatibles y, por tanto, pueden integrarse toda vez que no son:

...dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no puede existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Se puede decir con una fórmula sintética que en un sistema de democracia integral las dos formas de democracia son necesarias, pero no son, consideradas en sí mismas, suficientes. (Ib., pp. 40-41)

Acaso con este propósito, el constituyente introdujo en el texto constitucional de 1993 diversos mecanismos: el referéndum, la iniciativa popular

Peruano. Abogado graduado en la PUCP, donde ejerce como catedrático de la Facultad de Derecho en los cursos de Derecho Constitucional, Derecho Electoral y Derecho del Trabajo; también es profesor de la Maestría de Derecho Constitucional de esta universidad. Ha sido ministro de Trabajo y Promoción Social, ministro de Justicia y diputado nacional. Titular del estudio Carlos Blancas Bustamante, recientemente ha sido condecorado por el Gobierno del Perú con la Orden del Trabajo.

legislativa,¹ la remoción o revocación de autoridades y la rendición de cuentas, conforme al enunciado del artículo 31. De todos ellos el único al que la Constitución dedica una norma específica es el referéndum, pues el artículo 32 explicita su contenido, precisando las materias sobre las que puede versar, así como las excluidas de su ámbito, tema que se trata más adelante.

Huelga señalar que el supuesto espíritu «participacionista» de los constituyentes del 93 fue totalmente contradicho por la práctica política del gobierno del que la mayoría de ellos formó parte, pues no solamente no alentó el uso de estos mecanismos sino que, en las pocas oportunidades en las que los ciudadanos pretendieron utilizarlos, lo impidió mediante burdas maniobras legales.²

No obstante, es evidente que la presencia en nuestro ordenamiento de tales mecanismos regulados por la llamada Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano (ley 23600, 18-4-1994 —LDPC), cuya plena vigencia fue restaurada tras la caída del régimen dictatorial (ley 27520, 26-9-2001), así como la agudización de la crisis de representatividad de nuestra democracia, hacen necesario impulsar el desarrollo de estos cauces de participación ciudadana y, de ser el caso, regularlos de manera más adecuada para que cumplan la función democratizadora que les corresponde.

1. CONCEPTO Y DELIMITACIÓN JURÍDICA DEL REFERÉNDUM

Como cuestión previa se advierte la necesidad de ubicar y delimitar el concepto y alcances del «referéndum» dentro del conjunto de procesos de democracia directa que reconoce nuestra Constitución. Con ese propósito estudiaremos sus diferencias con el plebiscito y la iniciativa popular, instituciones con las que mantiene evidentes conexiones que generan no pocas confusiones.

1. La anterior Constitución, de 1979, introdujo la iniciativa popular para la reforma constitucional, exigiendo para ello que fuera presentada por cincuenta mil ciudadanos (art. 306).

2. El caso más notorio fue el del referéndum solicitado para derogar la ley 26657 por la cual el Congreso «interpretó» el artículo 112 de la Constitución para permitir la candidatura del presidente Fujimori a un tercer período presidencial consecutivo. Pese a reunir las firmas requeridas para la convocatoria de la consulta, ésta no se realizó al modificarse, ex profeso, el artículo 16 de la ley 26300, que regula los mecanismos de participación, exigiendo para que proceda el referéndum la previa presentación de una iniciativa legislativa y su rechazo por el Congreso, siempre que obtuviera a favor el voto de no menos de los dos quintos del número legal de congresistas. La solicitud de referéndum, convertida en iniciativa legislativa por decisión de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), fue rechazada en el Congreso sin alcanzar los dos quintos de votos por lo que fue archivada.

Referéndum y plebiscito

En la delimitación jurídica del referéndum es importante establecer su similitud y, asimismo, sus diferencias con el plebiscito, figura con la que no sólo en el lenguaje común sino, incluso, en la doctrina y hasta en la legislación suele confundirse. Resulta obvio que la confusión nace del hecho de que en ambos casos se trata de votaciones populares desprovistas de carácter electivo en las que la ciudadanía adopta, directamente, decisiones que conciernen a la vida del Estado o de una comunidad intraestatal en particular. Sin embargo, esta semejanza puede desvanecerse con rapidez si, en lugar de centrar la observación en el hecho común de la votación popular, la fijamos en el contenido de dicha votación y, más aún, en sus efectos concretos sobre la vida del Estado o comunidad donde tiene lugar.

En ese sentido es posible distinguir, al menos, dos grandes materias sobre las que puede versar una votación popular no electiva: las normas jurídicas y las decisiones políticas. Es verdad que la distinción entre ambas no es necesariamente rotunda, porque muchas veces la aprobación o rechazo de una ley implica una decisión política y, al revés, porque con cierta frecuencia las decisiones políticas adoptadas en plebiscito requieren para su concreción la dación de leyes y normas.

Sin embargo, la doctrina se ha decantado por establecer una distinción basada en la diferencia de materias entre el referéndum y el plebiscito, atribuyendo al primero contenido normativo y al segundo contenido político. Así, Biscaretti di Ruffia afirma: «El referéndum se concreta en una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo» (1982, p. 422). Y añade que, en cambio, el plebiscito: «debería más precisamente referirse a una manifestación del cuerpo electoral no actuada en relación a un acto normativo [como el referéndum], sino, más bien, respecto a un simple hecho o suceso [...] concerniente a la estructura esencial del Estado o de su gobierno...» (p. 425).

Para García-Pelayo, el referéndum es el «derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias» (1984, p. 183); en tanto que el plebiscito «es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra» (p. 184).

Criterio coincidente manifiesta Loewenstein para quien la expresión plebiscito «debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no

constitucionales y no legislativas» (1976, p. 331). Señala este autor que el plebiscito se ha utilizado preferentemente para resolver cuestiones territoriales, tales como la modificación de fronteras, la adhesión a un Estado o la autodeterminación y soberanía de una comunidad o minoría nacional.³

Para el conocido tratadista mexicano Ignacio Burgoa, también la diferencia existe pero, a su juicio, no radica en una distinción de materias sino de origen y efectos, según la cual el referéndum —cuyo empleo considera excepcional— tiene por objeto confirmar o rechazar una norma o acto jurídico; mientras que el plebiscito, conforme a su origen histórico en Roma, es la ley que emana del pueblo y, por consiguiente, tiene un carácter «creativo» de las normas (1984, pp. 377-378).

Los ordenamientos constitucionales de los países que, de alguna manera, han introducido procesos de participación de los ciudadanos en la vida política también se han decantado a favor del mecanismo del referéndum cuando se ha tratado de abrir cauces a la participación popular en la toma de decisiones del Estado; aunque, en algunos casos, tras dicha expresión se ocultan verdaderos plebiscitos. Tras esta opción subyace en los estados democráticos el rechazo a la utilización del plebiscito como instrumento de manipulación de la voluntad popular, con frecuencia empleado por dictaduras y regímenes autoritarios.⁴

Veamos algunos casos relevantes. En Suiza, el país emblemático en materia de referéndum, la Constitución lo prevé, con carácter obligatorio, para la reforma constitucional y, con carácter facultativo, a iniciativa popular, en los casos de reforma total y parcial de la Constitución, así como respecto de las leyes federales y tratados internacionales. La Constitución francesa prevé, en su artículo 11, la facultad del presidente de convocar a referéndum sobre cualquier proyecto de ley relativo a los poderes del Estado o a la aprobación de tratados internacionales que pudieran «afectar el funcionamiento de las instituciones». La Constitución italiana (art. 75) contempla el referéndum

3. En el mismo sentido, véase CAPEL, 2000, pp. 1057-1059.

4. Ejemplo clásico es el plebiscito de los días 21 y 22 de diciembre de 1851 por el cual el pueblo francés, en forma abrumadora, respaldó el golpe de estado de 2 de diciembre del mismo año perpetrado por el presidente Luis Napoleón Bonaparte, que fue el primer paso hacia su proclamación como emperador en 1852. Procedimientos semejantes han empleado dictadores como Hitler, Mussolini y Sadam Hussein; este último fue nombrado presidente de Iraq en 1995 con el 99,96% y, en el año 2002, con el 100% de los votos emitidos.

para decidir la aprobación total o parcial de una ley o de un acto con valor de ley, así como, con carácter facultativo (art. 138), para la aprobación de una reforma constitucional.

Un referéndum consultivo sobre «decisiones políticas de especial trascendencia» que, por su contenido material se aproxima a la figura del plebiscito, está previsto en el artículo 92 de la Constitución española, que también lo prevé, esta vez con efectos vinculantes, para la conformación de las comunidades autónomas y, asimismo, en materia constitucional con carácter facultativo para la reforma, y con carácter obligatorio para la revisión total de la Constitución. Una figura similar, es decir la de un referéndum sobre «decisiones políticas» es recogida en las constituciones de Rumanía (art. 90), Grecia (art. 44.1), Finlandia (art. 53), Guatemala (art. 173) y Portugal, aunque esta última precisa que las materias sometidas a consulta deben ser, luego, adoptadas mediante actos legislativos o tratados internacionales por el gobierno o el Parlamento.

En nuestro continente, el país con mayor tradición en consultas populares es Uruguay, cuya Constitución lo contempla como recurso para la abrogación de leyes (art. 79) y para la reforma constitucional (art. 33, A, B y C); aunque en este supuesto, en los casos A y B en los que la consulta popular versa sobre iniciativas de reforma presentadas por ciudadanos o por una minoría parlamentaria, sin previa aprobación por el Congreso, la Constitución uruguaya se refiere abiertamente a «plebiscito», quizá por no tener carácter ratificatorio de una norma previamente aprobada por un órgano estatal.

La Constitución colombiana de 1991 es pródiga en instituciones de participación y, entre éstas, menciona como procedimientos distintos aunque sin precisar en qué consiste la distinción, el plebiscito, el referendo y la consulta popular. El referendo lo prevé para la abrogación de la ley a iniciativa ciudadana y para varios supuestos de reforma constitucional, reservando a la ley regular en detalle cada uno de estos mecanismos. También la Constitución brasileña enumera (art. 14) como mecanismos de expresión de la soberanía popular, además del sufragio, el plebiscito y el referendo, dejando a la ley definir los términos de cada cual. No obstante, a tenor del artículo 18 de la misma carta, el plebiscito está previsto específicamente para el supuesto de incorporación, subdivisión, desmembramiento, fusión y anexión de estados o municipios, lo que parece introducir un criterio diferenciador respecto del referéndum, aun cuando se ha observado que «la disposición general deja

abierta la posibilidad de definir nuevos casos específicos de consulta plebiscitaria» (Molteni, 1997, pp. 83-84).

Puede concluirse de este repaso de la legislación constitucional de algunos estados que incorporan mecanismos de democracia directa una preferencia por la figura del referéndum, sin descartar al plebiscito, y la subsistencia, en ciertos casos, de un grado importante de confusión entre uno y otro.

Referéndum e iniciativa popular

La iniciativa popular, que nuestra Constitución admite tanto en materia constitucional como en materia legislativa, es el derecho de una fracción del cuerpo electoral a proponer una materia (iniciativa simple o temática) o un proyecto de ley (iniciativa formulada) al órgano legislativo para que delibere y resuelva sobre él. Esta figura implica «la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de la revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral» (Biscaretti di Ruffia, op. cit., p. 421).

El objetivo de la iniciativa popular es, señala Pedro de Vega, «dinamizar la instancia legislativa para impedir que el sistema constitucional quede secuestrado por ella» (1995, p. 121). De esta forma, se reconoce al pueblo la facultad de iniciar el proceso de formación de las leyes, instando al cuerpo legislativo a deliberar y decidir sobre una cuestión o un proyecto que interesa a la ciudadanía, ampliando así el ámbito de la iniciativa legislativa tradicionalmente reservado a los miembros del Parlamento y al gobierno. No obstante, este derecho agota sus efectos en cuanto obliga al órgano legislativo a deliberar y resolver sobre la iniciativa, sin que éste se encuentre, en absoluto, obligado a aceptarla ni siquiera parcialmente.

Nuestra LDPC (art. 13), para garantizar que el Congreso tome en cuenta la iniciativa popular, precisa que éste debe dictaminar y votar el proyecto en el plazo de ciento veinte días calendario. Asimismo, indica que, en caso de ser rechazada o aprobada con modificaciones sustanciales, sus promotores pueden solicitar se someta a referéndum para lo que se deberá aumentar el número de firmas requerido, al no ser suficientes las exigidas para la iniciativa.⁵

5. Conforme al artículo 206 de la Constitución se requiere el 0,3% de firmas de electores para la iniciativa de reforma constitucional y la misma cantidad para la iniciativa legislativa, de acuerdo con el artículo 11 LDPC; en cambio, para solicitar el referéndum es necesario el respaldo del diez por ciento del electorado.

Se trata, en conclusión, de dos instituciones diferentes cuyos objetivos y efectos difieren también considerablemente. Por ello no ha faltado quien ha afirmado que el referéndum es «la brida que sujeta al corcel legislativo, mientras la iniciativa se presenta como la espuela que lo azuza y golpea» (De Vega, op. cit., p. 121).

2. CLASES DE REFERÉNDUM: APROXIMACIÓN A UNA TIPOLOGÍA

En el derecho positivo de los diferentes estados tras la noción genérica de «referéndum» se descubren, en realidad, distintas consultas populares que difieren entre sí en razón de su origen, efectos, oportunidad, ámbito, materia, etcétera. Por ello, para tratar de aprehender la realidad que existe detrás de la palabra «referéndum», se han formulado diversas clasificaciones o tipologías como las de Biscaretti di Ruffia (1982, p. 422), García-Pelayo (1984, p. 183) y, entre nosotros, Miró Quesada Rada (1999, p. 74). Con estos aportes formularemos la siguiente tipología que considera como criterios: fundamento jurídico, materia, eficacia jurídica, tiempo de realización, origen y ámbito territorial.

Por su fundamento jurídico (o «necesidad» jurídica)

1) Obligatorio

Es aquel cuya realización es requisito o condición para la validez de las normas jurídicas. En este caso forma parte del proceso de creación de las normas jurídicas, constituyendo el eslabón final de la cadena de pasos exigibles para que dichas normas formen parte del ordenamiento jurídico del Estado.

No es frecuente su utilización para la aprobación de las leyes ordinarias, como lo deseaba Rousseau, porque tornaría más complejo y lento el proceso legislativo, pero su uso no es desconocido tratándose de las leyes de reforma constitucional. Son los casos, por ejemplo, de Suiza, Rumanía, Dinamarca, Paraguay, Uruguay y Venezuela cuyas constituciones exigen que toda reforma constitucional sea aprobada por el pueblo mediante referéndum.

2) Facultativo

En este caso el referéndum no constituye requisito de validez de la norma pero puede ser convocado a iniciativa de un órgano o autoridad estatal, de una fracción de un cuerpo representativo o, incluso, de una fracción del cuerpo

electoral, en cuyo caso la validez o vigencia de la norma —si ésta ya se promulgó— depende del resultado del referéndum.

En Francia la convocatoria del referéndum es una facultad del presidente de la República siempre que se refiera a un proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, o a la aprobación de tratados internacionales que puedan afectar el funcionamiento de las instituciones. La Constitución argentina prevé que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, puede someter a consulta popular un proyecto de ley.

En materia de reforma constitucional, en España la décima parte de los miembros de cualquiera de las cámaras puede solicitar el referéndum sobre un proyecto de reforma aprobado por éstas; mientras que en Austria se convoca a pedido del tercio del Consejo Nacional o del Consejo Federal; y en Colombia lo puede solicitar el cinco por ciento del cuerpo electoral.

Por su materia

1) Constitucional

Es el que versa sobre una norma constitucional. Se puede, incluso, distinguir entre el referéndum constituyente, que tiene por objeto aprobar una Constitución, y el propiamente constitucional cuya finalidad es aprobar, o abrogar, una ley de reforma constitucional. En cualquier caso, el referéndum constitucional puede ser integrativo o autónomo.

a) Integrativo

Se denomina así porque se integra en un proceso más amplio del que forma parte una Asamblea Constituyente o el Parlamento. A su vez puede ser programático o deliberativo.

Programático

Es el que tiene lugar antes que las deliberaciones de la Asamblea Constituyente o Parlamento para adoptar ciertas decisiones políticas fundamentales de la futura Constitución. Un ejemplo clásico es el realizado el 2 de junio de 1946 en Italia para decidir entre la continuación de la monarquía o la instauración de la república y que se saldó con el triunfo de esta última. El 8 de setiembre del mismo año un referéndum similar abolió la monarquía en Bulgaria. Un referéndum de igual alcance tuvo lugar en Ruanda en 1961. En nuestro país, el referéndum realizado en 1919 para aprobar un conjunto de

reformas a la Constitución de 1860 tuvo un carácter programático que, incluso, condujo a la dación de la Constitución de 1920.⁶

A este mismo tipo corresponde el llamado «plebiscito» previsto por las disposiciones transitorias de la Constitución de Brasil de 1988, que tuvo lugar el 21 de abril de 1993 para resolver si se mantenía la república o se retornaba a la monarquía y, además, si se reemplazaba el régimen presidencial por el parlamentario, pues de haberse aprobado —lo que no ocurrió— las opciones a favor de la monarquía y el parlamentarismo hubiera sido necesario redactar una nueva Constitución acorde.

Deliberativo o sucesivo

En él, la consulta popular tiene lugar después de que una Asamblea Constituyente o el Parlamento hayan aprobado un proyecto de Constitución o de ley de reforma constitucional. Es, sin duda, el caso más frecuente y natural de referéndum constitucional. El caso más emblemático es el de la Constitución de Francia de 1793 elaborada por la Convención y aprobada por referéndum la que, con la inspiración ideológica de Rousseau, estableció el referéndum para la aprobación de todas las leyes. También la Constitución francesa de 1946 fue aprobada por un referéndum, el 15 de octubre de ese año, luego de que un proyecto anterior de Constitución formulado por una Asamblea Constituyente fuera rechazado por el pueblo en el referéndum del 5 de mayo. Otros ejemplos a mencionar son los de las constituciones de España (1978), Rumanía (1991), Rusia (1993), Polonia (1997) y Venezuela (1999), todas ellas aprobadas en referéndum. Nuestra actual Constitución es la primera en la historia peruana sancionada mediante un referéndum, de 31 de octubre de 1993, cuya autenticidad está fuertemente cuestionada.

Además, hay constituciones como las de España, Austria y Uruguay que contemplan la realización de un referéndum en caso de revisión total o dación de una nueva Constitución, efectuada por el Parlamento o por una Convención Constituyente, respectivamente. Cuando la materia es la reforma o enmienda constitucional no son pocas las constituciones que exigen el referéndum para su aprobación. A los casos de Suiza, Rumanía, Paraguay, Uruguay y Venezuela que mencionamos, hay que agregar los de Japón, Irlanda y Dinamarca. Y, también, los de aquellos países donde el referéndum es, en principio, obligado pero puede evitarse mediante un procedimiento alternativo basado en la obtención de mayorías calificadas y la doble votación en el Parlamento, como sucede en Francia y en nuestra actual Constitución.

6. Véase al respecto Basadre, 1963, tomo VIII, capítulo CLXVIII.



Los mecanismos de «democracia directa» pueden fomentar la mayor participación de los ciudadanos y así fortalecer la legitimidad de las instituciones de la democracia representativa.

b) Autónomo

Es el referéndum constitucional que se realiza sin necesidad de que, en forma previa o posterior, el proyecto de Constitución sea elaborado por una Asamblea Constituyente o Parlamento para decidir sobre una propuesta formulada por el gobierno. Es la práctica preferida por dictaduras y regímenes autoritarios para investirse de una apariencia de legitimidad a través de la aprobación de una Constitución.

Bajo este procedimiento se aprobó la Constitución de Chile, el 11 de septiembre de 1980, en un plebiscito sin fiscalización alguna por la oposición, en su gran mayoría proscrita y perseguida. La dictadura militar uruguaya siguió el mismo modelo pero en el referéndum del 30 de noviembre de 1980 su proyecto de Constitución fue rechazado por el pueblo y se vio obligada a abandonar el poder. La dictadura ecuatoriana, en 1978, ofreció al electorado la alternativa de ratificar la Constitución aún vigente o aprobar el proyecto de una nueva elaborado por el régimen, triunfando esta última que todavía, con posteriores reformas, rige en ese país. Francia, bajo el gobierno personal de De Gaulle, aprobó en referéndum, en 1958, su actual Constitución elaborada por miembros del Consejo de Estado, con la opinión de un Comité Consultivo emanado del Parlamento, y aprobada en Consejo de Ministros (Burdeau, 1981, pp. 561-570).

2) Legislativo

Versa este referéndum sobre la ley ordinaria o una norma de similar rango. En función a la amplitud de las materias que pueden ser consultadas este referéndum puede ser abierto o restringido.

a) Abierto

Cuando no admite límites ni exclusiones en razón a su materia, por lo que cualquier proyecto de ley puede someterse a referéndum, al margen de cual sea su contenido, tal como sucede, por ejemplo, en Suiza.⁷

b) Restringido

Aquel en el cual existen limitaciones respecto a las materias que pueden someterse a la decisión popular. Se reconocen en este caso dos variantes: circunscrito o excluyente.

Circunscrito

También llamado delimitado pues está limitado a materias específicas, preestablecidas por la Constitución. Es el caso del previsto en el artículo 11 de la Constitución francesa que únicamente puede convocarse sobre proyectos de ley relativos a la organización de los poderes públicos o tratados que pudieran alterar el funcionamiento de las instituciones estatales, por lo que no procede sobre proyectos de ley ajenos a estas materias.

Excluyente

En este caso el referéndum no está limitado a una materia predeterminada y, por tanto, puede versar sobre cualquier proyecto de ley pero, no obstante, se prohíbe someter a referéndum aquellos que se refieran a determinadas materias, las que quedan excluidas del ámbito del referéndum. Por ejemplo, el artículo 170 de la Constitución de Colombia señala que no procede el referéndum respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la ley de presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales y tributarias. La Constitución de Dinamarca (art. 42.6) lo prohíbe respecto de leyes sobre materia presupuestaria, empréstitos del Estado, las que fijen retribuciones o

7. Frey, 1997, p. 24. Señala este autor que en Suiza: «No hay excepciones que involucren temas relacionados con derechos individuales u otros. Por lo tanto, en Suiza alguien podría sugerir que todos los turcos deberían ser asesinados. Esto es completamente aceptable, pero, por supuesto, y aquí viene el tema central, la población no estaría tan loca como para aceptar tal propuesta y de hecho nunca se ha sugerido algo semejante.» (l. cit.).

pensiones de jubilación, concedan la nacionalidad, o versen sobre la expropiación, materia tributaria y obligaciones contraídas en virtud de tratados.

Por su eficacia jurídica

1) Vinculante

Es el referéndum cuyo resultado determina la creación o la extinción de una norma jurídica. Podemos distinguir entre constitutivo o abrogatorio.

a) Constitutivo

Cuando la aprobación del proyecto sometido a consulta le otorga eficacia de norma jurídica. Puede ser ratificatorio o innovativo.

Ratificatorio

En virtud de este referéndum el pueblo ratifica una norma previamente aprobada por el órgano legislativo respectivo. Es el caso del referéndum constitucional en Suiza, Dinamarca, Uruguay, Paraguay, Rumanía o Venezuela; y, en materia legislativa, el previsto en el artículo 40 de la Constitución argentina y en el artículo 11 de la francesa.

Innovativo

Es aquel por el cual se crea una nueva norma con base en la iniciativa popular, sin su previa deliberación o sanción por un cuerpo legislativo. Este tipo de referéndum es contemplado por la Constitución suiza, que reconoce el derecho de cien mil ciudadanos de someter a referéndum un proyecto de revisión total de la Constitución (art. 138) o de enmienda constitucional (art. 139) que, en caso de ser aprobadas por el pueblo, tienen como efecto la reforma total o parcial de la Constitución. Igualmente, la Constitución uruguaya, en su artículo 331.A, admite que se someta a referéndum un proyecto de reforma constitucional por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos, sin necesidad de su deliberación previa por el Congreso.

b) Abrogatorio

El propósito de este referéndum es eliminar del ordenamiento jurídico una norma vigente aprobada por el órgano legislativo. Es el caso del referéndum previsto en la Constitución italiana que permite a quinientos mil ciudadanos o a cinco gobiernos regionales solicitarlo para la derogación de una ley o norma

equivalente.⁸ En Suiza, cincuenta mil ciudadanos pueden solicitar un referéndum para derogar una ley federal dentro de los seis meses de aprobada.

Lo contempla, asimismo, y lo ha utilizado reiteradamente con éxito, la Constitución uruguaya (art. 79)⁹ —a petición del veinticinco por ciento del electorado— la que lo define como un «recurso» del pueblo contra las leyes.¹⁰ En Colombia el referéndum abrogatorio se realiza a solicitud de la décima parte del censo electoral cuando la norma es una ley ordinaria (art. 170) y del cinco por ciento cuando se trate de una reforma constitucional que afecte los derechos fundamentales, sus garantías y los procedimientos de participación popular. En Estados Unidos, veinticinco estados admiten el referéndum como instrumento para revocar leyes recientemente sancionadas (Kendall, 1997, p. 39).

2) Consultivo

Es aquel cuyo resultado no incide directamente en la creación o supresión de las normas jurídicas ni establece, en sentido jurídico, mandatos y obligaciones concretas a los poderes públicos. Su efecto es principalmente político, pues en una democracia es impensable que dichos poderes puedan obrar en sentido opuesto a lo expresado por el pueblo en el referéndum.

A este tipo corresponde el referéndum sobre «decisiones políticas de especial trascendencia» previsto en la Constitución española (art. 92), que fue utilizado el 12 de marzo de 1986 para consultar al pueblo español sobre el ingreso de España en la OTAN, con un resultado favorable que se plasmó en la posterior decisión del gobierno español de adherirse a ese tratado. Al mismo tipo corresponden aquellos previstos en las constituciones de Rumanía (art. 90), Grecia (art. 44.2), Finlandia (art. 53), Guatemala (art. 173) y Argentina (art. 40, párrafo 2). Mediante un referéndum de similar alcance, Gran

8. Uno de los casos más famosos es el realizado los días 12 y 13 de mayo de 1974, a petición de un sector de los ciudadanos, para derogar la ley sobre divorcio civil. Sin embargo, la iniciativa no tuvo éxito pues sólo el 40,9% de los electores votó por la abrogación, mientras que el 58,1 lo hizo en contra.

9. Mediante este procedimiento, el 13 de diciembre de 1992, se derogaron diversos artículos de la ley referente a la privatización de las empresas públicas.

10. «El referéndum, de acuerdo al derecho positivo constitucional uruguayo, tiene la naturaleza de «recurso»; [...] no puede confundirse con el instituto de gobierno directo de igual denominación existente en los países de Europa y también en alguno de América, que tiene como efecto la ratificación de un proyecto normativo, generalmente, de Constitución. En Uruguay —al ser indudablemente un recurso— el referéndum no se da contra proyectos sino contra actos jurídicos válidos, perfectos y eficaces: leyes, decretos de Junta Departamental.» (Cagnoni, 1997, p. 152).

Breña, en 1975, se pronunció a favor de su permanencia en la Comunidad Económica Europea.

Por el tiempo (u oportunidad) de su realización

1) Sucesivo

Este referéndum tiene lugar después de la formulación o aprobación de una norma estatal, para conferirle eficacia jurídica. Es el caso de los que se realizan para ratificar proyectos de Constitución, leyes de reforma constitucional o leyes ordinarias previamente deliberadas por una Asamblea Constituyente o Parlamento, según el caso.

2) Programático o previo

Tiene lugar antes de la creación jurídica de la norma o acto estatal para determinar su contenido material. Este tipo de referéndum es inusual para la aprobación de leyes ordinarias y de reformas constitucionales, limitándose su empleo a la creación de la Constitución, como en los ya mencionados ejemplos de Italia, Bulgaria y Ruanda, en los que el electorado optó por la abolición de la monarquía y la instauración de la república, antes de que una Asamblea Constituyente redactará la Constitución.

Por su origen

Este criterio atiende a quién es el titular de la iniciativa para la convocatoria del referéndum, lo que permite distinguir entre el referéndum «institucional» y el «popular».

1) Institucional

Es aquel cuya convocatoria es facultad exclusiva de una autoridad o institución pública o de una fracción de un cuerpo representativo estatal, es decir de entidades o personas investidas de una función pública, excluyendo la iniciativa directa de los ciudadanos.

De carácter institucional es el referéndum previsto en las constituciones de Francia, Rumanía, Grecia, Finlandia, Rusia y Guatemala, cuya convocatoria es una facultad discrecional del presidente de la República. También es de este tipo el que puede convocar el Congreso argentino, para la ratificación de una

ley, o el presidente de la República con efecto no vinculante, y el previsto en Colombia para que el pueblo decida la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En España, a iniciativa de por lo menos la décima parte de los miembros de las cámaras del Parlamento debe realizarse un referéndum para ratificar un proyecto de reforma constitucional sancionado por aquel. En Austria procede a solicitud de un tercio de los miembros del Consejo Nacional o del Consejo Federal. En estos casos, el referéndum se plantea como un derecho de la minoría parlamentaria, lo que atenúa su carácter institucional, aunque sin atribuirle origen popular.

2) Popular

Se convoca por iniciativa popular a petición de una fracción del electorado. En este supuesto el referéndum se configura como un genuino «derecho» de los ciudadanos, a diferencia del referéndum «institucional» que, como hemos señalado, es una «facultad» del poder estatal y se puede convertir, por ello mismo, en un instrumento de gobierno antes que en un mecanismo de participación ciudadana.

El referéndum popular (referéndum-derecho) está previsto en las constituciones suiza e italiana (art. 75) para la abrogación de las leyes y, de forma similar, en las constituciones uruguaya (art. 79), colombiana (art. 170, 377 y 378) y venezolana (art. 74). En veintiséis estados de EE. UU., el pueblo tiene derecho a solicitar un referéndum (Kendall, l. cit.).

La eficacia del referéndum como derecho ciudadano depende, no obstante, en gran medida de los requisitos cuantitativos que condicionan su ejercicio. En Italia, quinientos mil ciudadanos que representan menos del dos por ciento del electorado pueden solicitarlo; mientras que en Uruguay debe hacerlo el veinticinco por ciento del electorado lo que ha llevado a que se afirme que es «una exigencia muy dura y, además, insólita en el derecho comparado» (Cagnoni, op. cit., p. 156). En Suiza, que tiene siete millones de habitantes, cincuenta mil ciudadanos pueden exigir un referéndum abrogatorio de la legislación y cien mil pueden solicitar uno innovativo en materia de reforma constitucional. Los porcentajes que exige la Constitución colombiana (diez y cinco por ciento) parecen más razonables, y son muy asequibles los previstos por los estados de EE. UU., que oscilan entre el tres por ciento de los electores en Dakota del Sur y el quince por ciento en Wyoming, con un promedio de ocho por ciento (Kendall, op. cit., p. 41).

Por su ámbito territorial

El referéndum en función al ámbito territorial en que se realiza se puede clasificar en nacional o subnacional.

1) Nacional

Se refiere a normas de ámbito nacional, generalmente leyes. Es el caso de la casi totalidad de ejemplos a los que hasta ahora nos hemos referido.

2) Subnacional

Se realiza en el ámbito correspondiente a estados federados, regiones o municipios sobre normas que éstos pueden expedir.

En EE. UU., la introducción del referéndum ha tenido lugar, fundamentalmente, en el ámbito de los estados, a partir de 1898 en que lo adoptó Dakota del Sur, siendo actualmente veintiséis los estados que tienen este mecanismo. Sin embargo, en materia de reforma de sus constituciones, todos los estados, salvo Delaware, exigen un referéndum obligatorio para su aprobación (Kendall, op. cit., p. 39). En la conocida experiencia suiza, el referéndum está establecido en todos los niveles de gobierno, incluyendo sus 33 cantones y las tres mil localidades con que cuenta el país.

3. CARACTERIZACIÓN DEL REFERÉNDUM EN EL PERÚ

En nuestro ordenamiento jurídico, conforme a lo que disponen la Constitución y la Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano, y aplicando la tipología antes expuesta, caracterizaremos el referéndum de acuerdo a los criterios de fundamento jurídico, materia, eficacia jurídica, tiempo de su realización, origen y ámbito territorial.

Fundamento jurídico

En cuanto a su fundamento jurídico, nuestro referéndum es de carácter facultativo ya que, conforme al artículo 31 de la Constitución (CP), es un derecho ciudadano y, por tanto, se convoca a petición de una fracción del electorado, que el artículo 38 de la LDPC fija en no menos del diez por ciento del electorado nacional. En el caso del referéndum municipal, éste debe ser solicitado por el veinte por ciento de los electores de la provincia o el distrito.

No existe disposición alguna que condicione la vigencia de una ley o norma regional o municipal a su ratificación por referéndum.

Incluso, en materia de reforma constitucional, si bien el referéndum forma parte del procedimiento previsto para su aprobación, si se produce por mayoría absoluta en el Congreso puede omitirse si éste sanciona la reforma mediante una votación superior a los dos tercios del número legal de congresistas, en dos legislaturas ordinarias sucesivas. Ello permite concluir que el referéndum en la reforma constitucional no es obligatorio sino facultativo, pues el Congreso puede optar entre el procedimiento que lo incluye o aquel que lo excluye.

El único caso en que se contempla un referéndum que podría catalogarse como obligatorio es el relativo al proceso de descentralización, ya que la Constitución (art. 190) señala que la integración de dos o más departamentos contiguos para crear una región, o el cambio de región de una provincia o distrito a otra contigua, debe hacerse mediante referéndum. Confirmando este carácter, la Ley de Bases de la Descentralización (ley 27783, 20-7-2002 —LBD) dispone, en su artículo 29.2, un referéndum en el segundo semestre de 2004 para la conformación de las regiones.¹¹

Materia

Desde esta perspectiva, el referéndum en el Perú está previsto tanto para la reforma constitucional cuanto para la legislación.

1) Reforma constitucional

En materia constitucional, el artículo 206 CP establece que la reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros y ratificada mediante referéndum. Sin embargo, como ya anotamos, ello no otorga al referéndum carácter obligatorio pues puede omitirse si el Congreso acuerda la reforma en dos legislaturas ordinarias sucesivas, cada vez con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas.

11. Conforme al artículo 190 de la Constitución, el proceso de descentralización se inicia eligiendo gobiernos regionales en cada uno de los departamentos, pero luego deben crearse las regiones «sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles» para lo cual, mediante referéndum, podrán integrarse dos o más departamentos.

De manera concordante, el inciso 1 del artículo 32 CP señala como materia del referéndum la «reforma total o parcial» de la Constitución. No obstante, la primera de estas expresiones ha dado lugar a plantear si, en caso de reforma total o sustitución de la Constitución, el referéndum se convierte en un procedimiento necesario que no puede omitirse y, además, si dicha consulta es ratificatoria de una decisión previa del Congreso o puede realizarse prescindiendo de ésta, cuestiones que abordamos enseguida.

2) Materia legislativa

En el campo legislativo, el citado artículo 32 CP señala como objeto del referéndum «la aprobación de normas con rango de ley», las «ordenanzas municipales» y «las materias relativas al proceso de descentralización». Delimitando el ámbito de la institución, la LDPC (art. 39) precisa que mediante referéndum se pueden aprobar las «leyes, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales» y desaprobado, además de éstas, los decretos legislativos y decretos de urgencia que expide el Poder Ejecutivo. En lo referente a las materias del proceso de descentralización indica que éstas son las mencionadas en el artículo 190, es decir la creación o modificación de regiones.

El párrafo final del artículo 32 CP excluye del ámbito del referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales, las normas de carácter tributario y presupuestal, y los tratados internacionales en vigor. Respecto a estas restricciones al ejercicio del referéndum se ha formulado algunas críticas interesantes, como aquella que apunta al hecho de que la actual Constitución, con una concepción equivocada y restringida, sólo considera como «derechos fundamentales» los derechos de la persona enumerados en el capítulo I del Título I, excluyendo de esta categorización a los derechos sociales y económicos así como a los políticos, enunciados en los capítulos II y III del mismo título (Huerta Guerrero, 1996, pp. 78-79). Se trata de una observación válida, pues el criterio restrictivo adoptado por la Constitución peruana contradice el establecido por la doctrina y los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú, que asumen una visión global e integradora de los derechos fundamentales que, desde luego, incluye los de carácter político, social, económico y cultural.

También se ha observado el hecho de que, si bien el artículo 32 CP excluye del referéndum a los tratados en vigor, lo que significa que éstos no pueden ser denunciados por esta vía, en cambio guarda silencio respecto a la aprobación de tratados aún no ratificados (Maraví Sumar, 1997, p. 135). Los tratados que antes de su ratificación deben ser aprobados por el Congreso o

por el Poder Ejecutivo, conforme a la distribución de materias establecida en los artículos 56 y 57, podrían ser objeto del referéndum; salvo que implicaran la supresión o disminución de los derechos fundamentales o tuvieran incidencia directa en cuestiones tributarias o presupuestales. Razón por la cual, interpretando *sensu contrario* el párrafo final del artículo 32 CP que sólo excluye de la materia referendaria los tratados en vigor, no podría objetarse que los tratados pendientes de aprobación o, incluso, los que han sido aprobados pero aún no ratificados puedan ser sometidos a referéndum.

Eficacia jurídica

En el Perú el referéndum tiene carácter vinculante, no existiendo norma alguna que establezca su convocatoria con carácter consultivo o meramente indicativo.

1) Vinculante

En cuanto al referéndum vinculante de tipo constitutivo encontramos en nuestro ordenamiento sus dos variables: ratificatorio e innovativo.

a) Ratificatorio

De carácter ratificatorio es el referéndum constitucional, pues, conforme al artículo 206 CP, la ley de reforma constitucional aprobada por mayoría absoluta por el Congreso debe ser «ratificada» mediante referéndum.

b) Innovativo

En cambio, es innovativo el previsto para la aprobación de leyes, normas regionales y ordenanzas municipales ya que, a solicitud del número de ciudadanos que fija la ley, puede someterse a referéndum el proyecto respectivo. Obsérvese que ni la Constitución ni la ley se refieren —como sí lo hace aquella en materia de reforma constitucional— a la «ratificación» de una norma previamente aprobada por el Congreso, el Consejo Regional o el Concejo Municipal, según el caso. Esto significa que la iniciativa popular de referéndum versa sobre un proyecto contenido en la ley, sin necesidad de su deliberación previa por aquellos órganos.

A esta conclusión concurren dos hechos: en primer lugar, el artículo 41 LDPC señala que, si una iniciativa legislativa popular es rechazada o modificada sustancialmente por el Congreso, sus promotores pueden solicitar que se



Hemiciclo de la antigua Cámara de Diputados donde actualmente sesiona el pleno del Parlamento peruano.

someta a referéndum, aumentando el número de firmas necesario para completar el porcentaje exigido por la ley.¹² En este supuesto, el proyecto que se somete a referéndum no sólo no ha sido aprobado antes por el Congreso sino, incluso, rechazado por éste o distorsionado, por lo cual la consulta no tiene, ni puede tener, carácter ratificatorio.

De otro lado, precisamente con el objeto de impedir este tipo de referéndum, en 1996, el Congreso, mediante ley 26592, modificó el artículo 161 LDPC condicionando 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 los votos del número legal de congresistas. De esta forma, el referéndum se insertó, y subordinó, en una figura distinta como la iniciativa legislativa, y quedó condicionado a su previa deliberación parlamentaria y, además, a obtener un respaldo fijado en no menos de los dos quintos de miembros del Congreso, pues en caso contrario no procedía su realización. Con fundamento se expresó entonces:

12. Como hemos indicado en la nota 5, de acuerdo al artículo 11 LDPC, la iniciativa legislativa debe ser respaldada por el 0,3% de la población electoral, en tanto que la solicitud de referéndum requiere el diez por ciento de dicho electorado.

Este hecho desnaturaliza la esencia del referéndum, como mecanismo de consulta popular directa, porque limita la participación popular directa a la decisión de un grupo de congresistas. En otros términos, tergiversa la esencia del referéndum, al establecer un mecanismo de intermediación entre la ciudadanía y la autoridad. Se tiene que pasar primero por el filtro del Congreso, de esta manera, al haber intermediación del Congreso, la naturaleza directa de la consulta popular pierde su esencia y su razón de ser. (Miró Quesada Rada, op. cit., p. 159)

La ley 26592 fue derogada por la ley 27520 que restableció el texto de su articulado original, retornando al modelo inicial en el cual la iniciativa de referéndum puede desarrollarse en forma autónoma de la iniciativa legislativa, haciendo innecesario el paso previo de deliberación del proyecto normativo por el Congreso. En este sentido, se ha reafirmado el concepto del referéndum como derecho ciudadano y «fuente de legislación alternativa», es decir como «una alternativa al proceso de adopción de la toma de decisiones clásicas por medio del Congreso» (ib., p. 161).

2) Abrogatorio

Esta modalidad también está contemplada en el artículo 32 LDPC, que incluye no sólo a las leyes, normas regionales y ordenanzas municipales sino a los decretos legislativos y los decretos de urgencia, que son normas emanadas del Poder Ejecutivo, las primeras por delegación expresa del Congreso y las segundas ante un estado de necesidad y urgencia. El artículo 42 LDPC indica que el resultado del referéndum determina la derogación de las normas desaprobadas.

En este tema debemos recordar que el régimen dictatorial también derogó el inciso c) del artículo 39 LDPC que se refiere al referéndum para desaprobando normas, para impedir que se llevara a cabo el que se había solicitado acerca de la ley de «interpretación auténtica» que permitía la reelección de Fujimori para un tercer período. La ley 27520 ha restituido la vigencia de esta disposición que permite el referéndum abrogatorio.

Tiempo de su realización

El referéndum en el ordenamiento peruano es *sucesivo* pues, salvo el caso del constitutivo-innovativo, tiene lugar después de la deliberación de la norma por el órgano legislativo, bien sea para ratificarla, caso de la reforma

constitucional, bien sea para derogarla, lo que corresponde al referéndum abrogatorio.

El referéndum de tipo *constitutivo-innovativo* constituye un caso singular, acaso un tipo distinto pues, por un lado, carece de carácter sucesivo, al no existir una deliberación o aprobación previa de la norma sino que ésta es creada en un acto simple y directo por la decisión popular, y, de otro lado, tampoco puede calificarse como programático pues éste supone la realización de un acto estatal posterior de sanción de una norma cuyo contenido conceptual ha sido definido en referéndum, lo que tampoco sucede en este caso, ya que la norma entra en vigencia tras su aprobación en la consulta popular.

Origen

En cuanto a su origen, institucional o popular, en el Perú existen las dos clases de referéndum, aun cuando con claro predominio en su configuración del segundo.

1) Institucional

Es el que se convoca para la reforma constitucional, pues la iniciativa corresponde al Congreso al escoger este procedimiento para dicha reforma. También lo es el que se convoca para la creación de regiones, aunque el relativo a su modificación, por secesión de provincias o distritos para anexarse a otra región contigua, podría considerarse de iniciativa popular. Esta figura no está suficientemente regulada al no establecerse los requisitos para que las poblaciones de esas circunscripciones soliciten su cambio de región.

2) Popular

Es el previsto por los artículos 31 y 32 CP como derecho del pueblo a solicitar una consulta popular para aprobar o desaprobar normas. Como ya hemos señalado, esta figura corresponde al referéndum-derecho porque el pueblo no sólo vota para decidir respecto de la vigencia de una norma cuando es convocado por la autoridad, sino que tiene la potestad de decidir la convocatoria a la votación popular, sin consultar la voluntad de dicha autoridad o, incluso, contra ella.

El carácter de verdadero derecho de participación del referéndum por iniciativa popular depende, como se ha dicho, del nivel de los requisitos cuantitativos que exige la ley. El artículo 38 LDPC establece que el referéndum

debe ser solicitado por el diez por ciento del electorado nacional, requisito que ha sido considerado excesivo,¹³ opinión que compartimos.

Otra observación que puede formularse es que el artículo 38 LDPC, al exigir ese porcentaje del electorado nacional para convocar al referéndum, no ha tenido en cuenta a las regiones y municipios pues, como es obvio, dicho requisito no puede ser cumplido en estos ámbitos y, además, carece de lógica establecer una única medida, de cómputo nacional, en vez de aplicar ese porcentaje sobre el electorado regional y municipal.

Sin embargo, en el ámbito municipal, la Ley Orgánica de Municipalidades (ley 27972, 27-5-2003 —LOM), ha establecido, en su artículo 115, una regla específica para la convocatoria al referéndum que consiste en que la solicitud debe ser respaldada por el veinte por ciento de los electores de la provincia o distrito respectivo, requisito que, a nuestro criterio, resulta limitativo.

Ámbito territorial

El referéndum está contemplado en los tres ámbitos de gobierno existentes en el Perú: nacional, regional y municipal. En el ámbito nacional, para la reforma constitucional, la aprobación de leyes y la desaprobación de leyes, decretos legislativos y decretos de urgencia, conforme al artículo 32 de la Constitución y a la LDPC.

En las regiones procede el referéndum constitutivo-innovativo y abrogatorio, respecto de las normas regionales de alcance regional que la Ley Orgánica de Gobierno Regionales (ley 27867 —LOGR) ha denominado «Ordenanzas Regionales» (art. 38), con base en el artículo 32 CP y el artículo 39, incisos b) y c) LDPC. Asimismo, la creación o cambio de regiones debe someterse a referéndum de las poblaciones involucradas, conforme a los artículos 32, inciso 4, y 190 CP, y al artículo 39, inciso d) LDPC.

Como hemos indicado, la LOM ha regulado el referéndum en el ámbito municipal, el cual puede versar sobre la aprobación o desaprobación de las ordenanzas municipales, con excepción de aquellas de naturaleza tributaria, según el artículo 115 de dicha norma.

13. Véase Miró Quesada, op. cit., p. 158; y, en el mismo sentido, Maraví, op. cit., p. 138.

4. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL

Hemos reservado para este apartado un estudio más profundo del referéndum relativo a la reforma constitucional, en razón de la trascendencia del tema y, asimismo, por su actualidad, debido al proceso de reforma total de la Constitución puesto en marcha por el Congreso con la dación de la ley 27600.

Nuestra Constitución regula la reforma constitucional en su artículo 206 que establece los procedimientos que debe observar el Congreso. De otro lado, el artículo 32 CP, que se refiere al referéndum, señala como materia de éste la «reforma total o parcial» de la Constitución. Nos detendremos primero en la reforma parcial y enseguida veremos la reforma total.

La reforma parcial

Para este supuesto, como se ha dicho, el artículo 206 contempla dos procedimientos alternativos. En el primero de ellos, el Congreso aprueba la reforma por mayoría absoluta del número legal de sus miembros (61 votos) en una sola legislatura y ésta debe ser ratificada mediante referéndum. El otro procedimiento admite la omisión del referéndum si el Congreso aprueba la reforma en dos legislaturas ordinarias sucesivas con el voto favorable de más de los dos tercios del número legal de sus miembros, es decir 81 votos.

A nuestro juicio este precepto regula la reforma parcial de la Constitución pues, como precisa el Tribunal Constitucional recogiendo una doctrina clásica y pacífica: «el Congreso de la República, en cuanto poder constituido, per se, no puede aprobar una Constitución distinta, pues sólo el Poder Constituyente está autorizado para llevar a cabo el ejercicio de una función semejante».¹⁴

La misma sentencia agrega que:

El Congreso de la República [...] es uno de los órganos que puede efectuar la reforma parcial de la Constitución, y tal competencia está regulada en el artículo 206° de la Carta. Evidentemente, la competencia para reformar parcialmente la Constitución no puede entenderse como la constitucionalización de un poder constituyente originario, sino como la condición de un poder constituyente derivado y, en esa medida, como un poder

14. Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de enero de 2002, Expediente N° 014-2002-AI/TC, num. 107.

constituido, sujeto por lo tanto a un régimen especial de limitaciones (procedimentales, formales y materiales). (Ib., num. 108)

La concepción del poder de reforma como la expresión de un poder constituido que, por tanto, debe actuar sometido a los límites formales y materiales que emanan de la propia Constitución, como requisito esencial de validez de la reforma constitucional, no se modifica ni siquiera cuando el pueblo, mediante referéndum, la ratifica, pues en tal caso el pueblo interviene como poder constituido («cuerpo electoral») y no como «poder constituyente». Por ello, en la reforma parcial de la Constitución «el pueblo actúa en calidad de poder constituido, pues si actuara como poder constituyente, no podría ser objeto de limitaciones jurídicas, más allá de las que él mismo pudiera autoimponerse» (ib., num. 116). Por ello, en la reforma parcial el referéndum es un requisito de su eficacia, pues la ratificación del pueblo es la condición necesaria, por tanto imprescindible —siempre que se haya optado por esta alternativa procedimental— para su validez, sin que dicha intervención transforme la naturaleza de la reforma, esto es, la exonere de las limitaciones formales y, sobre todo, materiales que la Constitución contiene.

Por consiguiente, conforme al pensamiento del Tribunal Constitucional, que consideramos correcto, la «reforma total» o sustitución de la Constitución por una nueva no está comprendida dentro del artículo 206 CP, cuyo ámbito está circunscrito a la reforma «parcial».

La reforma total

No obstante, el Tribunal Constitucional considera que la posibilidad de la «reforma total» fluye del artículo 32 CP pues éste «ha constitucionalizado la posibilidad de que la reforma constitucional pueda ser *total*» (ib., num. 100). A criterio del tribunal, la constitucionalización de la «función constituyente» no supone que el mencionado precepto haya constitucionalizado el «poder constituyente»: «esto es, al *Poder* que está autorizado a llevarla a cabo» (ib., num. 104). De allí que en la citada sentencia el tribunal se pregunte quién debe efectuar la reforma total o elaboración de una Constitución: ¿el Congreso de la República o una Asamblea Constituyente expresamente convocada para tal efecto?

La mencionada sentencia, que nos sirve como hilo conductor de este análisis, concluye que si bien el Congreso, como poder constituido, no puede

ejercer el poder constituyente y, por tanto, está impedido de aprobar una nueva Constitución que sustituya a la vigente: «otra cosa muy distinta es que, en cuanto órgano de representación de la voluntad general, pueda proponer un “proyecto” de Constitución, para que sea el Poder Constituyente quien decida, en cuanto fuente originaria del poder, si la acepta o rechaza» (ib., num. 109). Señala, por ello, que el hecho de que la elaboración de una Constitución pueda hacerse mediante una Asamblea Constituyente «no impide que, en un ordenamiento como el nuestro, donde se ha constitucionalizado la función constituyente, el proyecto de una Constitución pueda ser elaborado por el Congreso de la República, para posteriormente someterlo a la decisión del soberano, a través del referéndum» (ib., num. 113).

Desde estas premisas, la conclusión es obvia: «De allí que la elaboración del proyecto de la nueva Constitución en sede parlamentaria, necesaria e inexorablemente deba concluir con su sometimiento a referéndum, so pena de declararse la inconstitucionalidad de dicho proceso» (ib., num. 115).

De esta manera, el Tribunal Constitucional realiza una operación hermenéutica por la que del hecho de que el artículo 32 CP contemple el referéndum para la «reforma total» de la Constitución deduce que compete al Congreso la iniciativa en la formulación del «proyecto», creando así un procedimiento para la reforma total según el cual el referéndum opera en segunda instancia para ratificar lo previamente aprobado por el Congreso en condición de «proyecto».

Cabe observar que, si se considera que la propia sentencia del tribunal señala que el artículo 206 CP se refiere únicamente a la reforma parcial, siendo esta norma la única en el texto constitucional que le asigna competencia al Congreso para la reforma constitucional, es evidente que la conclusión que atribuye, también, la facultad de proponer el proyecto de la reforma total, no obstante que tal facultad no aparece mencionada en ningún precepto constitucional, supone un esfuerzo interpretativo destinado a legitimar al Congreso para decidir la oportunidad y el contenido de la reforma total y trastoca la naturaleza del referéndum previsto en el numeral 1 del artículo 32 constitucional, al reducirlo a un papel constitutivo-ratificatorio, privándolo de operar con efecto constitutivo-innovativo.

En efecto, conforme a la interpretación singular del Tribunal Constitucional, el referéndum para la reforma total es un referéndum de tipo institucional

—porque es convocado por decisión del Congreso y no por iniciativa popular—, integrativo-sucesivo —porque tiene lugar después de que el Congreso aprueba la reforma total—, y constitutivo-ratificatorio —porque la función del referéndum se limita a ratificar o no dicha reforma. Tal caracterización, a la que conduce necesariamente la sentencia del tribunal supone, como es obvio, la exclusión de la iniciativa popular como posible origen o fuente para la reforma total o, mejor dicho, la sustitución de la Constitución, consolidando, en cambio, la posición de un poder constituido, como lo es el Congreso al que reserva la iniciativa de dicha reforma.

A nuestro juicio, la posición del Tribunal Constitucional es equivocada porque a partir de la norma que consagra el referéndum como derecho de participación popular no es posible deducir una facultad del Congreso —que ni siquiera menciona y que el precepto específico sobre reforma constitucional (art. 206 CP) igualmente ignora— cuyo ejercicio conlleva el pernicioso efecto de privar al referéndum de su naturaleza de derecho ciudadano. O, lo que es lo mismo, para dotar al Congreso de una facultad que el texto constitucional no le confiere, el Tribunal Constitucional priva al referéndum de su contenido como derecho subjetivo, apoyándose, paradójicamente, en el precepto que le reconoce esta naturaleza y que ignora aquella facultad.

Como se indicó, el artículo 32 de la Constitución consagra un modelo de referéndum de tipo facultativo, vinculante y de iniciativa popular, es decir, que lo configura como un verdadero derecho ciudadano, como una fuente directa y alternativa de legislación no supeditada a la intermediación de los órganos legislativos y representativos. En tal sentido, salvo los casos de reforma constitucional, cuando se opte por el primer procedimiento, y la creación de regiones, en que el referéndum tiene origen institucional porque lo convoca la autoridad estatal, en todos los demás supuestos el referéndum sólo tendrá lugar por iniciativa de los ciudadanos, sea para aprobar sea para derogar normas; sin que sea obligatoria su realización para la aprobación de ninguna clase de norma y, asimismo, sin que los órganos estatales tengan reconocida la competencia de convocar a referéndum discrecionalmente.

Al no haberse establecido un referéndum institucional y constitutivo-ratificatorio para la «reforma total», como sí lo hace el artículo 206 CP para la reforma parcial, es claro que el artículo 32.1 CP, al referirse al referéndum para la «reforma total» se ubica en la perspectiva del modelo que, en general, adopta la Constitución; es decir, el de un referéndum facultativo, de iniciativa popular

y, en este caso específico, constitutivo-innovativo, en virtud al cual el pueblo tiene el derecho de iniciativa para la convocatoria de un referéndum sobre la reforma total de la Constitución sobre un proyecto de ésta contenido en dicha iniciativa, sin necesidad de la previa deliberación ni aprobación del Congreso.

La figura no tiene nada de exótico y, por lo demás, encuadra perfectamente con la noción del referéndum como derecho ciudadano y del pueblo como titular del poder constituyente. Hemos señalado el caso de Suiza, en que cien mil ciudadanos pueden proponer un referéndum para la reforma total o para introducir enmiendas constitucionales sin su previa deliberación y aprobación por el Parlamento. Y, asimismo, el de Uruguay (art. 331.A de la Constitución) en donde el diez por ciento de los ciudadanos pueden someter a referéndum un proyecto articulado de reforma total o parcial de la Constitución, omitiendo su deliberación en el Congreso.

Se trata de la expresión más auténtica del referéndum como mecanismo de participación y también del ejercicio del poder constituyente. Un supuesto en el que «el ejercicio combinado de referéndum e iniciativa determina que las atribuciones de los órganos estatales representativos queden nubladas ante la única e indiscutible presencia del poder soberano del pueblo como poder constituyente».¹⁵

La Constitución peruana ha introducido el referéndum como derecho del ciudadano y no como instrumento de gobierno del poder estatal. La sentencia del Tribunal Constitucional, al reducirlo en materia constitucional, con una fundamentación incongruente, a esta última opción —que no es la más coherente con la función democratizadora atribuida al referéndum— contraría el sentido de los artículos 31 y 32 CP, cuya funcionalidad debe preservarse para que las instituciones de democracia directa cumplan su cometido en orden a la consolidación del sistema democrático a través de la efectiva participación de la ciudadanía, incluyendo su derecho a cambiar la Constitución por iniciativa popular.

15. De Vega, op. cit., p. 123. Agrega este autor: «Es el supuesto que se desprende del artículo 121 de la Constitución Suiza, conforme al cual cabe la posibilidad de que una iniciativa popular de reforma constitucional, no formulada en términos generales, sino como proyecto auténtico de ley, pueda ser sometida, al margen del poder legislativo ordinario, a referéndum» (l. cit.). El precepto a que se refiere este autor es el 138 de la Constitución suiza para la revisión total de la Constitución y el 139 para las enmiendas parciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASADRE, Jorge. *Historia de la República del Perú*. Lima: Ediciones Historia, 1963.
- BISCARETTI DE RUFFIA, Paolo. *Derecho constitucional*. Madrid: Tecnos, 1982.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BURDEAU, Georges. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editora Nacional, 1981.
- BURGOA, Ignacio. *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*. México, D. F.: Porrúa, 1984.
- CAGNONI, José Aníbal. «Instituciones de democracia directa en Uruguay». En: *Democracia Directa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.
- CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (CAPEL). *Diccionario de Derecho Electoral*. San José de Costa Rica: CAPEL, 2000.
- DE VEGA, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1995.
- FREY, Bruno S. «¿Democracia representativa o democracia directa?». En: *Democracia Directa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.
- HUERTA GUERRERO, Luis Alberto. «El derecho fundamental a la participación política». En: *Lecturas sobre Temas Constitucionales*. Lima: Comisión Andina de Juristas, N° 12, 1996.
- KENDALL, Frances. «La clave para un gobierno responsable». En: *Democracia Directa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976.
- MARAVÍ SUMAR, Milagros. «Instituciones de democracia directa en Perú». En: *Democracia Directa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.
- MIRÓ QUESADA RADA, Francisco. *Democracia directa: práctica y normatividad*. Lima: Editorial San Marcos, 1999.
- MOLTENI, Margarita. «Mecanismos de democracia directa en Brasil». En: *Democracia Directa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1997.

MUNDO ELECTORAL



El sistema político alemán: balance y retos

Omar Handabaka

LA IMPORTANCIA DE LA República Federal Alemana se basa no sólo en su posición geopolítica, al ser uno de los países más grandes y con mayor número de habitantes de la Unión Europea, sino y principalmente por todo lo que ha alcanzado: alto nivel económico, educativo y tecnológico, estabilidad política, un destacado papel internacional en la Guerra Fría y en el inicio y fortalecimiento del proceso de integración de la Unión Europea. Esta situación es especialmente digna de estudio debido a que las condiciones previas a la reconstrucción política, social y económica eran míseras después de una experiencia totalitaria y de una guerra.

1. RASGOS HISTÓRICOS

Básico para la presentación, comprensión y análisis del actual sistema político alemán es, sin lugar a dudas, el conocimiento de la llamada República de Weimar (1919-1933). Después del fin de la monarquía el país apostó por la república y por un sistema parlamentario que nació bajo un sinnúmero de problemas sociales y económicos. En lo económico, la inflación y, luego, el desempleo socavaron la paz social, y en lo político, la democracia se vio expuesta a la amenaza constante de partidos antidemocráticos de derecha y de izquierda. Esta organización política terminó colapsando debido, sobre todo, a que fue el propio sistema el que facilitó su destrucción.

Peruano. Con estudios de Letras y Ciencias Administrativas en la PUCP y magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Münster, Alemania. Ha colaborado con el Parlamento del Land Renania del Norte, Westfalia; y ha sido asesor parlamentario del Partido Unión Demócrata Cristiana en la Comisión de Europa del Parlamento alemán y en las propuestas para la Reforma del Federalismo en Alemania. También ha colaborado con la Fundación Konrad Adenauer en la sección Formación Política y Política Comunal, asistiendo a la creación y estructuración de su Departamento de Comunicación Política.

Posteriormente, el Partido Nacional Socialista instauró un régimen totalitario que condujo al país a la II Guerra Mundial y al genocidio. La guerra significó para Alemania la destrucción de su infraestructura, el quiebre económico, el destierro de millones de alemanes, la amputación del 23% de su territorio, la ocupación por fuerzas extranjeras y, también, la desmoralización de toda una nación, que se repetía la misma pregunta: ¿Cómo pudimos haber permitido esto?

Como consecuencia de la recién iniciada Guerra Fría se fundaban en 1949 la República Federal Alemana (RFA) y la República Democrática Alemana (RDA), que correspondían a los modelos políticos representados por las fuerzas de ocupación; de un lado el modelo representativo y pluralista y del otro el modelo comunista. A partir de ese momento la RFA se caracterizó por su vínculo político, económico, militar y cultural con el mundo occidental, y la RDA con la Unión Soviética.

Entre los años 1945 y 1947 las fuerzas de ocupación en Occidente crearon los Länder¹, permitieron la reorganización de los partidos políticos y organizaron las elecciones de las autoridades municipales y de los Länder. Los jefes de gobierno de los Länder y los recién reorganizados partidos políticos participaron activamente en la elaboración de la nueva Constitución. Su dación fue fomentada por las fuerzas de ocupación que se reservaron el derecho de autorizarla e insistieron, únicamente, en el carácter democrático y federal que el nuevo sistema debía tener. Tanto la existencia de los Länder como el hecho de que Alemania nunca fuera un país centralista facilitaron la opción federal.

En este contexto histórico se crea y empieza a funcionar el nuevo sistema político alemán.

2. ELEMENTOS DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL

Desde un primer momento, la prioridad fue redactar una Constitución que no brindase ningún tipo de posibilidades a personas, movimientos o partidos —aunque constituyan mayorías— de utilizar las libertades democráticas para

1. Debido a que la palabra alemana Land significa país se acostumbra no traducirla para evitar confusiones. Land y su plural Länder hacen mención a los estados miembros de la Federación.

menoscabar y/o destruir el sistema democrático. Y si hubiese una lucha contra la Constitución y el Estado, debía disponerse de los mecanismos necesarios para defenderlos con éxito.

El primer mecanismo anclado en la Constitución para la protección del Estado de Derecho, la democracia y la propia Constitución fue la *imposibilidad* de cambiar una serie de artículos vinculados al Estado de Derecho, el Estado Federal y los derechos humanos, entre otros temas. Otro punto importante fue la exigencia de que todo partido político debía basarse en los principios constitucionales. Aquellos partidos que buscasen abiertamente destruir el Estado de Derecho podrían ser prohibidos. Así se daban los primeros pasos para no repetir los errores del sistema político de la República de Weimar.

La esencia de la Constitución alemana se manifiesta en su artículo 21: «La República Federal Alemana es un Estado Federal democrático y social» que sintetiza la Constitución. La opción por una República Federal está tomada ya en el nombre. Es una república, es decir se desecha la monarquía y se apuesta por un jefe de Estado elegido por un tiempo determinado; es el rechazo al soberano de una dinastía, no se acepta ningún rey. Es federal, es decir, existe un Estado central y estados miembros que se reparten las tareas estatales. Es democrática, ya que el poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones; no lo hace directamente sino que elige parlamentarios que, por encargo, toman las decisiones en el Estado. Es social porque el Estado tiene un papel importante en fomentar el bienestar común.

3. EL FEDERALISMO

Alemania, a diferencia de Francia o España, nunca ha sido un país centralista. Esta tradición anticentralista fue la base, junto con las demandas de los Aliados occidentales, sobre la que se edificó el sistema federal alemán.

El federalismo es consustancial al sistema político alemán y, por lo tanto, intangible. Se basa en la calidad de Estado tanto de la Federación como de cada uno de los Länder. Ninguno infiere, deriva, su calidad de Estado del otro. Tanto los Länder como la Federación tienen una Constitución, Tribunal Constitucional, y poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Mientras que las municipalidades gozan de autonomía y administración propia.

Característica inconfundible del sistema federal alemán es su amplia y profunda coordinación entre los distintos niveles de acción del Estado, como en ningún otro sistema federal.

Competencias

En la Constitución alemana están determinadas las competencias legislativas tanto para la Federación como para los Länder. Se fijan tres tipos de competencias: competencias excluyentes, competencias-marco de la Federación y competencias concurrentes.

1) Competencias excluyentes

Son aquellas que son sólo de la Federación o sólo de los Länder. En ellas le corresponde a la Federación asumir la legislación de los temas que son típicos de los gobiernos centrales: asuntos externos, defensa, moneda, aduanas, tráfico aéreo y ferroviario, correo y telecomunicaciones; y a los Länder les corresponde asumir la legislación sobre cultura, educación, policía, prensa, radio, televisión y salud.

2) Competencias-marco de la Federación

La Federación puede crear sólo marcos legales que los Länder tienen que complementar en los temas de estudios superiores, naturaleza, repartición de tierras, ordenamiento del espacio, inscripción e identificación de ciudadanos.

3) Competencias concurrentes

A los Länder les corresponde la facultad de legislar, a menos que la Federación no haya hecho uso de su facultad de hacerlo, sobre código civil, código penal, derecho de reunión, de asociaciones y clubes y derecho de permanencia de extranjeros.

Finanzas

Una característica central del federalismo alemán es la existencia de mecanismos para mantener la uniformidad en los niveles de vida en el territorio alemán. El objetivo es impedir que el progreso económico de determinadas regiones genere diferencias en los niveles de vida y de oportunidades. Los

dos mecanismos para cumplir con este objetivo son la compensación financiera vertical y la horizontal.

1) Compensación financiera vertical

Se conoce como tal el apoyo que brinda la Federación al Land o a los Länder que lo necesiten, sea para casos extraordinarios, proyectos que favorezcan a más de una región, otros de importancia industrial-tecnológica, o en caso de algún siniestro natural, etc.

2) Compensación financiera horizontal

Se llama así el traspaso financiero de los Länder más ricos a los más pobres. Länder como Bavaria, Baden Wüinterberg y Hessen son típicos Länder que aportan y Länder como Hamburgo, Berlín y, después de la Reunificación, los Länder del Este alemán son típicamente receptores.

3) Compensación financiera mixta

En los años de bonanza económica alemana los Länder fueron, cada vez con más frecuencia, exigiendo apoyo económico a la Federación para muchos de sus planes y proyectos. El resultado de las negociaciones llevó a la permanente participación financiera de la Federación en proyectos que antes eran exclusivamente de los Länder. Esta práctica, que terminó con la separación de los campos de acción de la Federación y de los Länder, se conoce como financiación mixta.

Esto trajo consigo el aumento significativo de los campos en los que la Federación y los Länder participan en conjunto desde la planificación hasta la financiación. Significa coordinación permanente, más burocracia, aumento de costos y entrampamiento en la toma de decisiones políticas. Lo que ha traído como consecuencia que el ciudadano no pueda reconocer quién es el responsable político tanto de lo hecho como de lo dejado de hacer y, por otro lado, ha traído una secuela negativa para el sistema político. Efectivamente, en el momento en el que la financiación mixta adquirió preeminencia se pusieron los cimientos para incapacitar la posibilidad del sistema político de hacer reformas. Esto ocurre así porque el gobierno y la mayoría del gobierno en el Parlamento Federal (Bundestag) tienen la posibilidad de aprobar sus proyectos de ley con mayoría absoluta, a pesar de que la Segunda Cámara (Bundesrat) haya votado en contra.

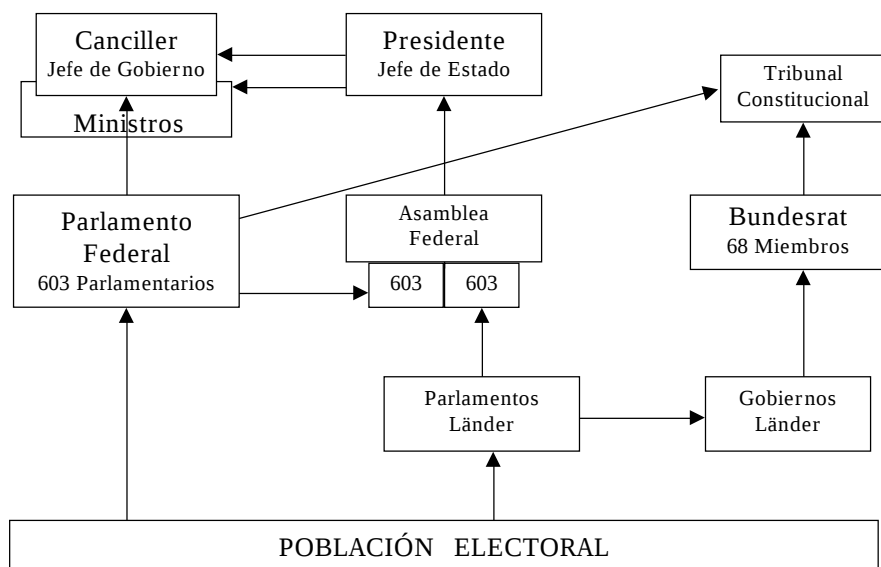
Si los asuntos que se tratan en la ley también atañen a los Länder, la Segunda Cámara tiene derecho de veto. Así es que, debido a la financiación mixta, más del sesenta por ciento de los proyectos de ley son sobre asuntos que también atañen a los Länder y, por consiguiente, éstos tienen derecho de veto. Como casi siempre la Segunda Cámara es dominada por la oposición, ésta utiliza este derecho de veto para bloquear las más importantes leyes financieras y económicas. El gobierno no es capaz de hacer reformas.

Como estas circunstancias se vienen repitiendo en los últimos gobiernos, esta situación está pasando a ser un problema central del sistema político: la incapacidad de impulsar reformas a pesar del consenso generalizado y la exigencia de la población y de las distintas instituciones representativas por que se lleven a cabo.

4. ÓRGANOS CENTRALES DEL SISTEMA POLÍTICO ALEMÁN

Son el Bundestag (Parlamento Federal), el Bundesrat (Segunda Cámara), el canciller (jefe de Gobierno), el Tribunal Constitucional, y el presidente federal (jefe de Estado).

GRÁFICO 1
Sistema político alemán



En el gráfico 1 podemos apreciar que el de la República Federal Alemana es un sistema parlamentario. Los ciudadanos eligen parlamentos, sea el Parlamento Federal (Bundestag) o el Parlamento de sus respectivos Länder.

Es un sistema bicameral con un Parlamento Federal que, en la actualidad, tiene 603 parlamentarios y la Segunda Cámara, el Bundesrat, cuyos miembros son los representantes del Poder Ejecutivo de los gobiernos de los Länder. Toda legitimación democrática se concentra en el Parlamento, debido a su elección directa por el pueblo. Así, todos los órganos del Estado restantes infieren su legitimidad de el(los) parlamento(s) pues éstos, al ser las únicas instituciones que son elegidas por los ciudadanos desempeñan un papel central en la estructura del sistema político.

En el gráfico podemos apreciar también que, a diferencia de un sistema presidencial en donde los cargos de jefe de Gobierno y jefe de Estado recaen en el presidente de la República, en el sistema parlamentario son dos personas distintas quienes ejercen estos dos cargos. En el caso alemán el jefe de Gobierno es llamado canciller y el jefe de Estado es el presidente federal.

El Parlamento Federal: Bundestag

Es el órgano de deliberación y control político central en el sistema parlamentario. Sus funciones son:

- Participar en el proceso de legislación.
- Intervenir en la elección de otros miembros de los órganos del Estado siendo el más importante la formación del Gobierno Federal a través de la elección del canciller.
- Toda acción estatal está sujeta al control del Parlamento que tiene el derecho de citar a los miembros del Gobierno Federal, a formar comisiones de investigación y a exigir responsabilidad política al canciller a través de una «moción de censura constructiva».
- Elegir, por un período de cinco años, al funcionario encargado del control de las fuerzas militares y de la atención de los reclamos de los soldados. Además, para la intervención de las fuerzas armadas en zonas fuera del territorio de las fuerzas de la OTAN se necesita la autorización expresa del Parlamento Federal.

El Bundestag está compuesto, como mínimo, por 598 parlamentarios elegidos en 299 distritos electorales. Los partidos que obtengan menos del

cinco por ciento de la votación en el nivel federal no serán considerados para el cómputo. La votación se realiza por fracciones integradas por los parlamentarios de un mismo partido (*Fraktion*). El jefe de la *Fraktion* expresa el voto de todo el grupo. Se vota nominalmente sólo en casos excepcionales, para lo que se necesita la solicitud de una de las fracciones o del 5% de los parlamentarios.

El Bundesrat

En otros países federales el Senado representa, defiende, los intereses de los estados miembros, así los senadores pueden ser elegidos directamente por el voto popular, o indirectamente. En el caso alemán los intereses de los Länder no son representados por senadores sino directamente por los gobiernos (el Poder Ejecutivo) de los Länder.

El Bundesrat no tiene períodos legislativos establecidos sino que se renueva constantemente, pues cuando hay un cambio de gobierno en un Land cambia automáticamente su representación en el Bundesrat.

Para la repartición de los votos en el Bundesrat se encontró un compromiso entre tomar en cuenta el tamaño de la población de cada Land y el principio de igualdad de votos entre los Länder:

- de 2.000.000 de habitantes = 3 votos
- + de 2.000.000 de habitantes = 4 votos
- + de 6.000.000 de habitantes = 5 votos
- + de 7.000.000 de habitantes = 6 votos

El Bundesrat participa en el proceso de elaboración de todas las leyes. En el caso de aquellas que se refieren a los intereses de los Länder (por ejemplo, las finanzas de los Länder), éstos cuentan con derecho de veto. Como ya hemos mencionado, este poder del Bundesrat ha tenido consecuencias en la política practicada sobre todo en los últimos años.

Lo interesante, y lo que diferencia al Bundesrat de otras segundas cámaras, es que sus miembros tienen un margen de independencia que no se debe subestimar. La experiencia nos muestra que, en muchos casos, los gobiernos de los Länder se han enfrentado al Gobierno Federal y lo han hecho defendiendo y votando por posiciones contrarias a las de su propio partido, anteponiendo los intereses de sus Länder. Asimismo, cuando se

trata de defender los fueros de los Länder se impone un espíritu de cuerpo, llegándose a tomar acuerdos unánimes.

La utilización del Bundesrat por las fuerzas políticas se dificulta por:

- ...la responsabilidad de los Gobiernos de los Länder frente a sus electores regionales.
- Los políticos buscan perfilarse incluso frente a su propio Partido y esto se alcanza distinguiéndose por un buen trabajo como jefe de gobierno en su Land.
- El interés común de todos los Länder por defender sus intereses frente a las posibles intervenciones tanto de la Federación como de la Unión Europea, que recortan las tareas de los Länder.
- Y, por supuesto, el interés común de todos los Länder en asegurar las fuentes de financiamiento... (Schüttemeyer & Sturm, 1992, p. 531)

Con la inclusión de los gobiernos de los Länder en una Segunda Cámara se moviliza el interés por buscar mejores condiciones para el propio trabajo como gobierno y, por lo mismo, el bienestar del Land, con lo cual se pone límites a los intereses partidarios.

El canciller

El canciller alemán es el jefe de Gobierno, único miembro del gobierno que es elegido por el Parlamento Federal con mayoría absoluta, y sólo puede ser destituido por el Parlamento Federal por moción de «censura constructiva».

Ésta es una moción que propone *al mismo tiempo* la censura del canciller en ejercicio y la elección de otro candidato. Lo que se quiere evitar es censurar al canciller y, después, tener un vacío de poder por la incapacidad de elegir a su sucesor. Recordemos que conseguir una mayoría para estar en contra de algo o de alguien es mucho más sencillo que para estar a favor.

El canciller puede pedir una «cuestión de confianza» al Parlamento Federal, la que también puede ser presentada junto a una declaración política, a un programa político de gobierno, proyecto de ley, a un pedido al Parlamento, etc. cuya aprobación considere el canciller de importancia vital para la continuación y consecución de los fines de gobierno. Los ministros son escogidos por el canciller y son responsables sólo ante él y no ante

el Parlamento Federal. Así, el Bundestag no tiene la posibilidad de obligar a un ministro a renunciar individualmente.

Diferencias sustanciales entre el canciller alemán y, por ejemplo, el jefe de Gobierno de Gran Bretaña son que el primero siempre tiene que tener en cuenta al partido de su coalición de gobierno, a la mayoría opositora en la Segunda Cámara (el Bundesrat), y no tiene la posibilidad de disolver el Parlamento, inconvenientes éstos que no existen para el premier británico.

El Tribunal Constitucional

Tras la experiencia de la República de Weimar decidieron los constituyentes crear mecanismos en el sistema político para frenar a aquellos movimientos que intentaran destruir la democracia y el Estado de Derecho. Así, el Tribunal Constitucional es el guardián e intérprete de la Constitución. Resuelve conflictos entre los diferentes órganos del Estado —por ejemplo, entre la Federación y los Länder o entre los ciudadanos y el Estado— y decide sobre la constitucionalidad de las acciones del Estado. Es la única institución que decide sobre la prohibición de los partidos políticos.

En este medio siglo de existencia, el Tribunal Constitucional se ha constituido, sin lugar a dudas, en una de las columnas en las que descansa el sistema político alemán, dando claridad y estabilidad al Estado de Derecho. Para la ciencia política el tema no deja de ser complejo y controvertido, ya que las sentencias del Tribunal Constitucional tienen efectos políticos; por lo que no es raro que la oposición, ante el descontento con las medidas aprobadas por el gobierno, recurra ante el Tribunal Constitucional con la expectativa de, a través de esta vía, imponer su punto de vista.

La función del tribunal es responder sobre la constitucionalidad de la norma o ley y no legislar, como se ha visto claramente en algunos casos. ¡La función de los jueces no es legislar! Ante la invocación de los estudiosos del tema en los últimos años, el Tribunal Constitucional ha logrado corregir esta tendencia legisladora que no le correspondía.

El ejemplo de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América es digno de destacar, pues no es raro que el tribunal se abstenga de dar un veredicto argumentando que se trata de un punto de controversia exclusivamente de carácter político.

El presidente Federal

Como hemos indicado, en un sistema parlamentario los cargos de jefe de Estado y de jefe de gobierno son ejercidos por dos personas distintas. Así, el jefe de Estado es el presidente Federal (*Bundespräsident*), elegido por cinco años por la Asamblea Federal (*Bundesversammlung*). La mitad de esta asamblea Federal cuya única tarea es la elección del presidente se compone de los 603 miembros del Parlamento Federal y la otra mitad son 603 hombres y mujeres enviados por los dieciséis parlamentos de los Länder, en forma proporcional a las fuerzas políticas que están representadas en ellos. Estos últimos 603 miembros no tienen que ser políticos pues los partidos políticos envían personalidades de la cultura, profesores universitarios, deportistas destacados, artistas, que, por cierto, son cercanos a sus respectivas tendencias políticas.

El presidente Federal no ejerce ningún poder efectivo. Entre sus funciones están el nombramiento de miembros del gobierno y de empleados públicos, así como la promulgación de las leyes. Estos actos del presidente son exclusivamente formales, en los que no toma ninguna decisión política.

Pero, más allá de las tareas netamente formales y representativas, el presidente desempeña un papel importante en situaciones de crisis, apoyando la búsqueda de soluciones como, por ejemplo, en caso de negociaciones difíciles para elegir al canciller.

El presidente Federal no responde políticamente ante el Parlamento sino ante el Tribunal Constitucional.

5. EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos más importantes en la Alemania actual son:

- 1) a) Unión Demócrata Cristiana = CDU
b) Unión Social Cristiana = CSU
- 2) Partido Social Demócrata = SPD
- 3) Partido Liberal = FDP
- 4) Partido Ecologista = Los Verdes
- 5) Ex Partido Comunista = PDS



Vista frontal del edificio donde funciona el Bundestag.

La Unión Demócrata Cristiana y la Unión Social Cristiana constituyen una unidad. La CDU tiene presencia y está representada en toda Alemania menos en Bavaria, donde su «partido hermano», la CSU, asume el trabajo político. En el nivel de la Federación presentan siempre un programa y plan de gobierno común y, por supuesto, un único candidato para canciller.

La CDU es un típico partido conservador cristiano que, gracias a sus muy buenas relaciones tanto con la Iglesia Católica como con la Evangélica Luterana, encuentra su base partidaria en las diferentes clases sociales. En lo que concierne a su política socioeconómica, cree en el principio constitucional del Sozialstaat, es decir en el papel interventor del Estado para garantizar el bienestar general. Su «partido hermano» la CSU tiene, en principio, las mismas características que la CDU, aunque claramente acentuadas en lo que respecta a lo confesional y tradicional, y con una posición radical en contra de la inmigración.

La Democracia Cristiana es el partido que más tiempo ha gobernado, en estos 55 años de República Federal ha tenido cinco cancilleres que han estado al frente del estado durante 42 años. Su último período en el gobierno

fueron los dieciséis años en los que ambos partidos cristianos mantuvieron una coalición con el FDP bajo el liderazgo del canciller Helmut Kohl; fiel seguidor de la forma y el estilo de gobernar de Konrad Adenauer, es decir una manera muy personalizada y monolítica de llevar tanto al partido como al gobierno.

Entre sus principales hechos de gobierno se puede mencionar la Reconstrucción alemana de después de la guerra, el Milagro Económico alemán y el fomento, desde la base del eje Francia – Alemania, de la Unión Europea.

El Partido Social Demócrata constituye la otra columna en el sistema de partidos alemán. De ser un clásico partido de trabajadores, el SPD pasó a ser un partido de amplia base a partir del año 1959. En el Programa de Godesberg se saludó una colaboración con la Iglesia Católica y con la Iglesia Evangélica Luterana y se anunció el principio de «Competencia tanto como sea posible y Planificación tanto como sea necesario». Con Willie Brandt, Herbert Wehner y Helmut Schmidt se concretó ese cambio de la política socialdemócrata alemana. Lo que significó, primero, participar del gobierno de la Gran Coalición con la CDU y, luego, asumir el gobierno en coalición con el FDP, coalición esta que duraría trece años, hasta 1982. En esta época de apogeo, en la década del setenta, gobernaron con los cancilleres Willie Brandt y Helmut Schmidt, dando un vuelco en la política exterior alemana al fomentar la apertura hacia el Este de Europa, sin desligarse de la alianza con Occidente.

Al inicio del actual gobierno de Gerhard Schröder, el conflicto del SPD fue definir su posición entre las tesis de Tony Blair y las de Lionel Jospin. Mientras que Jospin apostaba por una mayor intervención del Estado en la economía para superar la crisis del desempleo, Tony Blair recomendaba a sus colegas socialdemócratas (sobre todo en los encuentros de la socialdemocracia europea) la flexibilización del mercado laboral y la menor intervención del Estado en la economía para lograr combatir con éxito el desempleo, tal como se había hecho en Inglaterra.

Este conflicto nunca fue resuelto realmente por el canciller Schröder que, parco para tocar temas sociales y expresivo para mostrarse como un socialdemócrata moderno, versado en economía y entusiasta promotor de la industria automotriz, basó su gobierno en su carisma, en tímidas medidas, mal

llamadas reformas, y que finalmente aprovechó la crisis de la Democracia Cristiana para llevar adelante su gobierno. En la actualidad el partido gobierna el país con cuatro millones de desempleados, con reformas no hechas y vive uno de los peores momentos de su historia, habiendo perdido en prácticamente todas las últimas elecciones de los Länder.

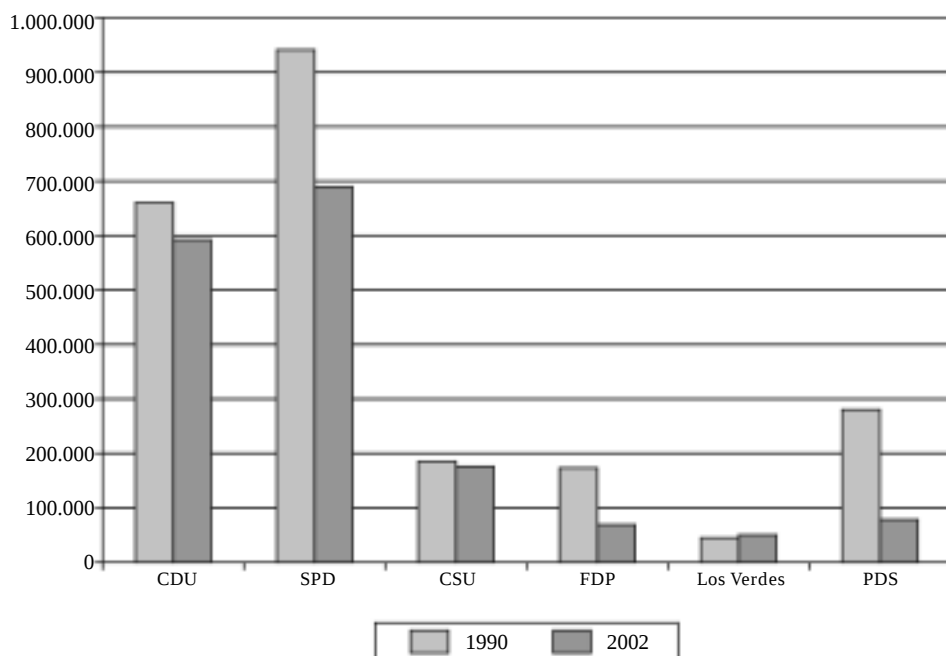
El Partido Liberal representó históricamente algo más del diez por ciento del electorado y formó parte de los gobiernos en coalición con demócratas cristianos y socialdemócratas como socio menor de la coalición. A partir de los años ochenta ha ido perdiendo apoyo electoral hasta el punto de luchar por alcanzar el cinco por ciento de los votos para poder estar representado en el Parlamento. El aporte más importante del FDP ha sido a través del político Hans-Dietrich Genscher, ministro de Relaciones Exteriores y vicecanciller entre 1974 y 1992, quien trabajó junto con Willie Brandt, Helmut Schmidt y Helmut Kohl, desde la política de distensión frente al Este hasta la caída del muro de Berlín pasando por el proceso de formación de la Unión Europea.

El Partido de Los Verdes ha venido a cambiar el paisaje político. Cuando en 1983 Los Verdes llegan al Parlamento Federal, propugnaban un nuevo estilo radical de partido político. No sólo se presentaban al trabajo parlamentario con *jeans* y zapatillas Nike, sino que propugnaban más democracia interna, que la dirección del partido no recayera en un jefe de partido sino en una pareja dirigente sin posibilidad de reelección, y entre sus principios básicos estaba una posición antimilitarista, un pacifismo a ultranza, y el fin del uso de la energía atómica, entre otras propuestas.

Ahora tienen un líder que, sin poseer el cargo de jefe del partido, lo es en la práctica, sus dirigentes pueden ser reelectos, ya no son pacifistas a ultranza —llegaron a apoyar los ataques de la OTAN a Yugoslavia y Afganistán— y, por supuesto, ahora, como parte del gobierno, no sólo van elegantísimos sino que, incluso, posan en revistas luciendo trajes exclusivos.

Más allá de lo anecdótico, el caso de Los Verdes es interesante y digno de estudio pues plantea preguntas como: ¿Es inviable otro tipo de partido político? ¿Este caso es una prueba más de que la mejor forma de llevar campañas políticas, de vender ideas políticas y lograr que se concreten es teniendo un líder fuerte, que tome las principales decisiones?

GRÁFICO 2
Desarrollo de la afiliación partidaria
(1990-2002)



Respecto al ex Partido Comunista, tenemos que, con la caída del sistema comunista y la Reunificación alemana, el partido que regía en la República Democrática Alemana (RDD), el Partido Único Socialista (SED) cambió su nombre a Partido del Socialismo Democrático (PDS) y pasó a participar activamente en la vida política del país. Su labor partidaria se concentra en lo que fue el territorio de la RDD, donde tiene una presencia muy importante en los municipios, en los parlamentos (con un veinte por ciento de representación en promedio) y en algunos gobiernos de los Länder. En la parte occidental de Alemania prácticamente no tiene presencia.

El sistema de partidos políticos es estable. No es que fuera así desde un inicio pues existieron en el Parlamento Federal once partidos, muchos de ellos pequeños, que se fueron integrando poco a poco a los partidos grandes, por el buen trabajo de éstos tanto en el nivel partidario como en el gobierno y, obviamente, por el temor a desaparecer debido a la barrera del cinco por ciento de los votos necesario para mantener una representación parlamentaria.

6. SISTEMA DE VOTACIÓN

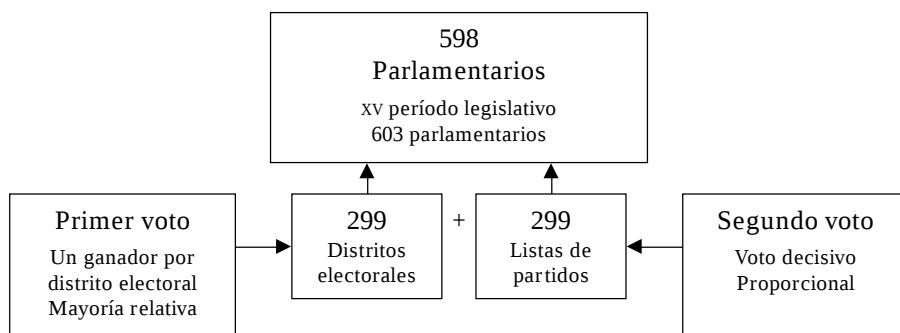
En el sistema federal alemán cada uno de los dieciséis Länder tiene un sistema electoral propio. El sistema de votación que presentaremos es el de la Federación, es decir el utilizado para la elección al Parlamento Federal: el *Bundestag*. Este sistema de elección no está determinado en la Constitución sino en la Ley de Elecciones de 1956 que, con sólo pequeños cambios, goza de estabilidad. La ley prevé la elección de 598 parlamentarios para el Parlamento Federal, la mitad de ellos son elegidos en 299 distritos electorales y la otra mitad se completa con las listas de los partidos en cada Land.

Cada elector dispone de dos votos, con el primero elige a un(a) candidato(a) de su distrito electoral, y con el segundo a la lista de un partido en su Land.

Segundo voto: comenzaremos con el segundo voto porque éste es el decisivo para ganar las elecciones. Con este voto se determina la distribución proporcional de los partidos en el Parlamento Federal.

Primer voto: en los 299 distritos electorales son elegidos los(as) candidatos(as) que obtienen la mayoría relativa del primer voto; es decir que basta la ventaja de un solo voto sobre el rival para ser elegido. Estos son los llamados *mandatos directos*.² Los candidatos de los partidos más populares

GRÁFICO 3
Sistema de votación para el Parlamento Federal



2. Los candidatos que sean elegidos a través de un *mandato directo* ejercerán su labor parlamentaria de todas maneras, sin importar qué porcentaje alcance su partido. Es cierto que, si no alcanza el cinco por ciento no se le reconocerá al partido el porcentaje obtenido, pero eso no impide que una persona que haya sido elegida a través de un mandato directo ocupe su escaño.

son prácticamente los únicos que tienen oportunidad de ser elegidos a través del primer voto. Esto porque tanto el SPD como la CDU gozan, cada uno, del cuarenta por ciento del apoyo; mientras que los otros partidos, en el mejor de los casos, bordean el diez por ciento de apoyo por lo que es muy difícil que sus candidatos consigan ser elegidos en sus respectivos distritos electorales a través del primer voto.

GRÁFICO 4
Primer y segundo voto

PRIMER VOTO Candidatos del distrito electoral	SEGUNDO VOTO Sistema proporcional
Partido Demócrata Cristiano (CDU) Peter Schwarz	Partido Demócrata Cristiano (CDU)
Partido Social Demócrata (SPD) Hans Rot	Partido Social Demócrata (SPD)
Partido Liberal (FDP) Michael Gelb	Partido Liberal (FDP)
Partido Ecologista = Los Verdes Karl Grüne	Partido Ecologista = Los Verdes
Ex Partido Comunista (PDS) Jörg Ost	Ex Partido Comunista (PDS)

Para evitar la proliferación de minipartidos políticos e impedir que se repita la experiencia de la República de Weimar, se acordó que a los partidos políticos que obtengan menos del cinco por ciento del segundo voto en todo el territorio alemán no les será reconocido el porcentaje obtenido, salvo que obtengan tres mandatos directos.³

3. Conseguir tres mandatos directos es muy difícil, salvo que sea un partido regional que, por lo menos, tenga un veinticinco por ciento de fuerza electoral en esa zona. Este es el caso del PDS (sucesor del Partido Comunista de Alemania Oriental) que, en la zona occidental no tiene, prácticamente, electorado por lo que experimenta dificultades para llegar al cinco por ciento en el nivel Federal. Sin embargo, como es una fuerza política importante en las regiones de la ex Alemania Oriental ha conseguido, en más de una oportunidad, obtener tres mandatos directos y así estar representado en el Parlamento Federal.

Exceso de mandatos

La pregunta que salta a la vista es la siguiente: ¿por qué hay 603 parlamentarios en el actual Parlamento alemán si la Ley Electoral prevé sólo 598? Para explicarlo pondremos un caso hipotético. Así, vemos al Land Lima, al que le corresponden cien parlamentarios: cincuenta se elegirán en los cincuenta distritos electorales y los cincuenta restantes se completarán con la lista del partido del Land Lima, como estipula la ley.

Si observamos al Partido C, vemos que ha obtenido veinte por ciento del *segundo voto*, lo que significa que obtendría veinte escaños de los cien a repartir; pero, como 25 de sus candidatos en los distritos electorales han sido elegidos directamente por el *primer voto*, tiene un superávit de cinco escaños. Estos son los llamados *mandatos de exceso*. Así, el sistema electoral hace posible que un partido alcance más *mandatos directos* que los que le corresponde por el porcentaje obtenido con el segundo voto. (Ver cuadro 1 en la siguiente página.)

En el siguiente cuadro podemos apreciar la composición del actual Parlamento Federal. Los cinco mandatos de exceso explican el total de 603 parlamentarios, a pesar de que la ley prevé 598. (Ver cuadro 2 en la siguiente página.)

Ya que, en términos generales, los partidos obtienen la cantidad de escaños correspondiente al porcentaje del *segundo voto*, hablamos de un sistema proporcional. El hecho de poder elegir candidatos directamente en cada distrito electoral da al voto un toque personal, por lo que se habla de un «sistema proporcional personalizado».

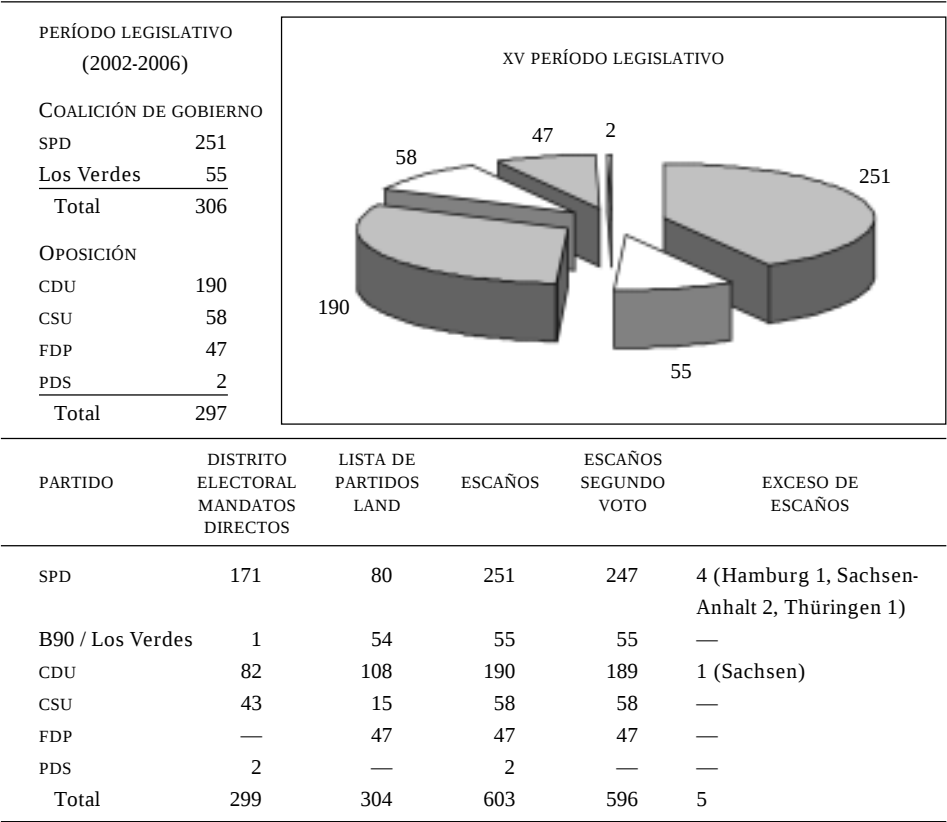
Este sistema electoral ha conseguido establecerse y gozar de estabilidad. Ha permitido la consolidación de dos grandes partidos populares, y de otros no muy pequeños que favorecen la formación de coaliciones gubernamentales estables. Este sistema ha cumplido con su objetivo de evitar la propagación de pequeños partidos que habrían traído el peligro de la ingobernabilidad; sin embargo, permite también la representación de partidos que son pequeños en el nivel federal pero que, sin embargo, son fuertes regionalmente.

CUADRO 1
Ejemplo para el cálculo del exceso de mandatos

Partido = C
Land = Lima
Al Land Lima le corresponde 100 mandatos (50 distritos electorales)

	SEGUNDO VOTO	PRIMER VOTO			
	PARTIDO POLÍTICO (%)	CINCUENTA DISTRITOS ELECTORALES	LISTAS DE PARTIDOS	SUMATORIA DE MANDATOS	EXCESO DE MANDATOS
Partido A	50	20	30	50	—
Partido B	30	5	25	30	—
Partido C	20	25	—	25	5
Total	100	50		105	

CUADRO 2
Composición del Parlamento Federal 2002-2006



7. CULTURA POLÍTICA

Las décadas de los cincuenta y sesenta, después de la reconstrucción y en plena bonanza económica, se caracterizaron por una mayoría que aprobaba el sistema político pero se mostraba desinteresada frente a la participación activa. La revolución por participar se genera a fines de los sesenta y comienzos de los setenta cuando la disponibilidad y la voluntad para participar en la formación de la voluntad política llegan a medirse entre un cuarenta y un sesenta por ciento. El Partido de los Verdes y su ingreso al Parlamento Federal en la década de los ochenta fue el fruto de este movimiento.

En los años noventa, después de la Reunificación y el inicio de la crisis económica, comienza el proceso de descontento con el sistema político que se traduce en la disminución del número de miembros de los partidos políticos. La decepción con el sistema político se acentúa en la segunda mitad de la década por la incapacidad del sistema para llevar a cabo reformas, a pesar de que todas las fuerzas políticas eran conscientes de esta necesidad.

Lo importante y rescatable es que, si bien es cierto que la participación en la vida partidaria ha bajado, y esto ha repercutido por ejemplo en la vida sindical, el compromiso activo de la ciudadanía en otras agrupaciones sigue vigente, sea en gremios, asociaciones, cooperativas, grupos ecológicos, femeninos, pacifistas, etc.

El papel que cumplen tanto la radio como la televisión estatal en la formación y en la cultura política es digno de destacar. Estos medios disponen de tal independencia que los noticiarios y los programas políticos de los canales de televisión estatal son los que gozan de mayor credibilidad.

Un valioso aporte de los partidos políticos, los gremios empresariales y los sindicatos a la cultura política alemana es haber respetado las formas, las reglas no escritas de respeto mutuo; aquellas que, por oposición, algunos abogados en los países subdesarrollados destruyen trasladando a la política su lema: «Se puede hacer todo lo que la ley no prohíbe».

Los gremios empresariales y los sindicatos negocian con firmeza y con dureza, pero siempre con la responsabilidad de saber que un fracaso en las negociaciones significaría llegar a huelgas indefinidas que tendrían repercusiones sociales y políticas.

Otros casos a destacar de la cultura política alemana son que quienes dejan de ser ministros no dan declaraciones sobre su sector en los próximos doce meses; que la vida privada de los políticos es tabú; y, finalmente, que el gobierno de turno toma en cuenta a la oposición, por ejemplo para los puestos internacionales que le corresponde ocupar a Alemania e, incluso, para funciones de gran importancia como la jefatura del Servicio de Inteligencia (BND).⁴

8. BALANCE Y PERSPECTIVAS

El nuevo sistema político que nació el 23 de mayo de 1949 en la República Federal Alemana se forjó tomando en cuenta los errores que llevaron al fracaso a la denominada República de Weimar. Su objetivo fue no recaer en un sistema totalitario. Se quería un sistema parlamentario claro, que no diera facilidades para su propia destrucción, que bajo ninguna circunstancia permitiera la violación de los derechos humanos, que fortaleciera el papel de los partidos políticos, que garantizara la autonomía de las principales instituciones, que frenara toda acumulación de poder central, que evitara las crisis y que, si éstas se presentasen tuvieran posibilidades de solución.

En estos 55 años el sistema político alemán ha demostrado ser la base adecuada no sólo para forjar una democracia sólida y popular, sino también para implementar políticas de Estado que han catapultado a Alemania a un liderazgo internacional. La prosperidad alcanzada no significó escandalosas desigualdades, sino, por el contrario, la igualdad de oportunidades, palpables sobre todo en su red educativa gratuita, en su sistema de salud y en el de seguridad social.

La base para alcanzar estos logros fue la ya conocida economía social de mercado, tras cuyo título se pretende olvidar o ignorar que Alemania apostó por la actividad empresarial del Estado, por la redistribución de la riqueza, y por un Estado muy fuerte. Pero, paradójicamente, del mismo modo que estos instrumentos contribuyeron a su éxito, en la actualidad constituyen fuertes trabas que minan la competitividad «made in Germany». Las innumerables y

4. En los dos últimos años de gobierno (1996-1998) del demócrata cristiano Helmut Kohl (CDU) fue jefe del Servicio de Inteligencia Alemán (BND) Hansjörg Geiger, miembro del Partido Social Demócrata (SPD), en esa época la principal fuerza de oposición.

variopintas subvenciones invitan a excesos a los beneficiarios, exigen una elevada carga tributaria tanto a trabajadores como a empresarios, y obligan al Estado a enfrentar el déficit con nuevos endeudamientos, con lo que Alemania infringe los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht para la unión monetaria europea, que la misma Alemania propuso e impuso.

Los más de cuatro millones de desempleados y la actual incapacidad del Estado para financiar sus múltiples tareas han provocado una suerte de consenso general sobre la necesidad de emprender reformas para contrarrestar esta tendencia negativa. La inevitable pregunta es: ¿por qué no se hacen las reformas? Ante todo, por la falta de una resuelta voluntad política y, en segundo lugar, porque los tímidos intentos por realizar reformas de parte de los gobiernos de los cancilleres Kohl y Schröder no pudieron ser aprobados porque la oposición en el Bundesrat bloqueaba los proyectos de ley vetándolos.

Debido a que la Federación y los Länder, con el paso de los años, financian y llevan a cabo proyectos conjuntos, se ha perdido la división original y buscada por el federalismo en el sistema político: que unas tareas sean de la Federación y otras de los Länder. La financiación mixta ha producido una situación que en Ciencia Política se llama «la trampa de la telaraña política», en la que no se sabe quién es el responsable político, se hace difícil el control y, finalmente, se llega al bloqueo del trabajo⁵ y de cualquier intento de reforma.

Durante medio siglo el sistema político alemán ha demostrado su estabilidad y eficiencia para permitir encontrar soluciones. Ahora los partidos políticos son conscientes de la distorsión originada a través de los años, por lo que se han creado grupos de trabajo multipartidarios para llegar a acuerdos para corregir este *impasse*. Todo indica que se terminará con gran parte de la financiación mixta y así las tareas y responsabilidades recuperarán claridad. Lo que permitirá que el Gobierno Federal pueda manejar la política financiera y económica de la Federación como le corresponde, y los Länder recuperen la exclusividad en tareas que fueron cediendo con el tiempo. Así se terminará con el entrampamiento y se le devolverá fluidez y dinamismo al sistema.

El caso alemán nos muestra que la dación de una nueva Constitución no significa el resultado de compromisos trasnochados o la recopilación de

5. Por los proyectos conjuntos y por la financiación mixta se calcula que sesenta por ciento de los proyectos de ley pueden ser vetados por el Bundesrat.

artículos novedosos en el ámbito internacional que no guardan armonía entre sí, sino la base para que el sistema político brinde facilidades para superar posibles crisis y, lo más importante, para que el sistema conquiste su legitimidad atendiendo y resolviendo los requerimientos de los diferentes grupos de la sociedad con medidas que busquen el bienestar general.

Una posible fórmula para que una sociedad o país salga adelante podría comenzar buscando las causas que originaron el fracaso, reflexionando para encontrar las medidas que eviten la repetición de errores y, finalmente, teniendo constancia para no olvidar de qué situación se viene y a dónde se quiere llegar. Parece un proceso tan claro y hasta sobreentendido, sin embargo, la historia nos demuestra que no es así sino que, por el contrario, los casos exitosos constituyen una minoría.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Uwe. *Handwörterbuch des politischen System der Bundesrepublik Deutschland (Manual del sistema político de la República Federal Alemana)*. Opladen: Leske + Budrich, 2003.
- GERLACH, Irene. *Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems (La República Federal Alemana. Desarrollo, estructuras y actores de un sistema político)*. Opladen: Leske + Budrich, 2002.
- ISMAYR, Wolfgang. «Das politische System Deutschland» («El sistema político alemán»). En: W. Ismayr (ed.), *Die politischen Systeme Westeuropas (El sistema político de Europa Occidental)*. Opladen: Leske + Budrich, 1997, pp. 407-444.
- KORTE, Karl Rudolf. «Das politische System der Bundesrepublik Deutschland» («El sistema político de la República Federal Alemana»). En: M. Mols, H-J. Lauth & C. Wagner (eds.), *Politikwissenschaft: Eine Einführung (Ciencia Política: una introducción)*. Paderborn: Ferdinand Schöningh, 1996, pp. 71-101.
- RUDZIO, Wolfgang. «Das politische System der Bundesrepublik Deutschland» («El sistema político de la República Federal Alemana»). En: L. Watzal (ed.), *Grundwissen Politik (Ciencias Políticas Básicas)*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, 1993, pp. 47-88.
- SCHÜTTEMEYER, Suzanne & Roland STURM. «Wozu Zweite Kammern? Zur Repräsentation und Funktionalität Zweiter Kammern in westlichen Demokratien» («¿Para qué Segunda Cámara? Representación y funcionalidad de la Segunda

Cámara en las democracias occidentales»). En: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23, 1992, pp. 517-536.

WOYKE, Wichard. *Stichwort: Wahlen (Palabra clave: elecciones)* Opladen: Leske + Budrich, 1998.

2004: ELECCIONES EN LATINOAMÉRICA Y ESPAÑA

Ronny Cáceres Mauricci

ESPAÑA

Sorpresa del PSOE y Rodríguez Zapatero en las Generales

La elección se llevó a cabo el 14 de marzo pasado y su desarrollo estuvo marcado por el recuerdo doloroso de las muertes ocurridas tres días antes, en un atentado terrorista a dos estaciones de tren en Madrid.

Sin embargo, el duelo no impidió la masiva concurrencia a las urnas y, mas bien, la incentivó (75,7%) aunque no llegó a superar el récord histórico de participación registrado en 1982 (79,9%) cuando se impuso el Partido Socialista Obrero Español con Felipe González a la cabeza.

Nueva composición en Diputados

Los resultados favorecieron al PSOE con 164 bancas (46,9%), sobre 146 del Partido Popular (41,7%), con lo cual quedó expedito el camino de José Luis Rodríguez Zapatero para asumir la Presidencia del Gobierno.

Lejos quedaron Convergencia i Unió con diez escaños, Esquerra Republicana de Catalunya con ocho, el Partido Nacionalista Vasco en alianza con Eusko Alberdi Jeltzalea con siete, y Coalición Canaria con tres.



J. L. Rodríguez Zapatero, líder del Partido Socialista Obrero Español y nuevo presidente del Gobierno español.

Finalmente, las restantes doce curules se repartieron entre ocho agrupaciones que incluyeron a Izquierda Unida, Bloque Nacionalista Gallego, Chunta Aragonesista y Coalición Nafarroa Bai, entre otras.

En el Senado domina el PP

El Partido Popular logró 102 (49%) de los 208 escaños en liza. El PSOE consiguió 81 (38,9%), y las restantes trece curules fueron obtenidas por el Nacionalismo Vasco (seis), Convergencia i Unió (cuatro) y Coalición Canaria (tres).

Participación electoral

El ausentismo fue de 24,3% sobre 34.571.831 electores hábiles, y los votos nulos sumaron el 1%.

El voto no es obligatorio

Pueden votar todos los españoles mayores de edad inscritos en el Censo Electoral, incluyendo militares y miembros de la fuerza pública.

Renovación de las cámaras

La de Diputados está compuesta por 350 escaños distribuidos, primero, a razón de dos por cada una de las cincuenta provincias existentes en el país (a excepción de Ceuta y Melilla que eligen uno cada una). Las restantes 248 curules se reparten entre las cincuenta provincias en proporción a su población.



Protestas durante comicios: la ciudadanía no perdonó al PP el aparente manejo político del atentado en Madrid.

El Senado, por su parte, tiene miembros de dos tipos: los elegidos por sufragio universal y los designados por las comunidades autónomas.

Los primeros, que fueron materia de la elección de marzo, suman 208 escaños a razón de cuatro senadores por cada provincia peninsular. Aparte, Gran Canaria, Tenerife y Mallorca eligen tres en cada una. Ceuta y Melilla, dos; e Ibiza – Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma, uno cada una.

EL SALVADOR

Arenistas mantienen presidencia con triunfo de Tony Saca



Celebración arenista durante la noche de elecciones.

Los comicios se realizaron el 21 de marzo y dieron como ganador y nuevo presidente al arenista Antonio Saca. El cómputo final del Tribunal Supremo Electoral salvadoreño registró 57,71% de los votos válidos para la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), y 35,68% para su principal competidor, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).



Antonio Saca, nuevo presidente.

La Prensa Gráfica

Lejos quedaron el Centro Democrático Unido y Partido Demócrata Cristiano (CDU – PDC) con 3,90%, y el Partido de Conciliación Nacional (PCN) con 2,71%. No hubo necesidad de segunda vuelta.

Participación electoral

El ausentismo fue de 34% sobre un total de 3.442.515 electores registrados. Los votos en blanco y nulos sumaron el 9,48%.

Elección del presidente

En comicios de dos vueltas. Si en la primera ninguno de los candidatos supera la mayoría absoluta de votos válidos, las dos primeras fuerzas dirimen preferencias por mayoría simple en una segunda elección. El mandato es de cinco años con posibilidad de reelección no inmediata.

PANAMÁ

Un nuevo Torrijos asume Presidencia y asegura mayoría en el Congreso

Se realizaron el 2 de mayo pasado y fueron múltiples, junto con la elección presidencial se produjo la renovación del Parlamento y se eligió a los representantes al Parlamento Centroamericano, alcaldes, concejales y representantes de corregimientos.

La votación presidencial ungió como nuevo presidente al candidato perredeísta Martín Torrijos, hijo del general Omar Torrijos Herrera, quien gobernó el Istmo entre 1968 y 1981.

Las cifras finales del Tribunal Electoral panameño dieron 47,44% de los votos válidos para la Alianza Patria Nueva (Partidos Revolucionario Democrático y



El Tiempo

Martín Torrijos, nuevo presidente.

Popular), 30,86% para el Partido Solidaridad (PS), 16,39% para la Alianza Visión de País (partidos Arnulfista, MOLIRENA, y Liberal Nacional), y 5,31% para el Partido Cambio Democrático.

Por el lado parlamentario, la Alianza Patria Nueva logró 42 de las 78 bancas en disputa, mientras que Visión de País obtuvo 24, Solidaridad, nueve, y Cambio Democrático, tres.

Participación electoral

El ausentismo fue de 23% sobre un total de 1.999.553 electores. Los votos en blanco y nulos sumaron el 2,5% en presidenciales y 4,7% en parlamentarias. El sufragio es obligatorio no compulsivo para los mayores de 18 años.

Elección del presidente

En una sola vuelta y por mayoría simple, siendo el mandato de cinco años.

REPÚBLICA DOMINICANA

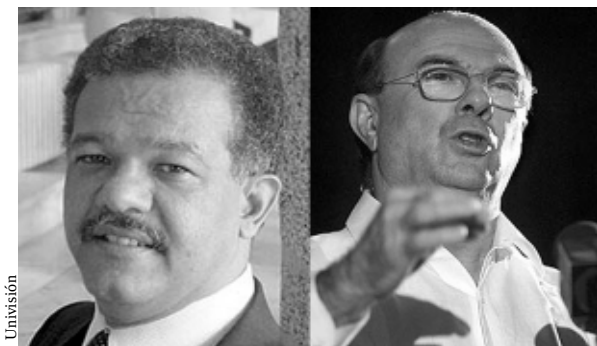
Leonel es aprobado para un segundo mandato

Los comicios se llevaron a cabo el 16 de mayo pasado y el aún presidente Hipólito Mejía pudo postular, en virtud de una reforma constitucional que fue promulgada en julio de 2002 que restituyó la reelección presidencial para un único período adicional. Sin embargo, el cambio fue vano, pues las urnas ungieron como nuevo presidente, al peledeísta Leonel Fernández.

Las cifras finales de la Junta Central Electoral dieron 57,1% para el Partido de la Liberación Dominicana (PLD), 33,65% a favor del Partido de la Revolución Dominicana (PRD), 8,65% para el Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), y menos del 1% para otras listas.

Características del sufragio

Obligatorio no compulsivo para los mayores de 18 años.



Leonel Fernández, elegido por segunda vez presidente de los dominicanos. Al lado, Hipólito Mejía quien perdió la reelección.

Participación electoral

El ausentismo fue de 27% sobre un total de 5.020.703 electores registrados. Los votos en blanco y nulos sumaron el 1,18% del total de emitidos.

Elección del presidente

En comicios de dos vueltas. Si en la primera ninguno de los candidatos supera la mayoría absoluta de votos válidos, las dos primeras fuerzas dirimen preferencias por mayoría simple en una segunda elección. El mandato es de cuatro años.

BOLIVIA

La mayoría dijo sí en referéndum vinculante sobre política energética



Votantes a favor de la nacionalización.

La consulta se llevó a cabo el domingo 18 de julio y supuso un eventual triunfo del sí en cada una de las cinco preguntas registradas en la papeleta, aun cuando al cierre de esta edición (22 de julio) faltaban contabilizar los resultados de un 21,54% de mesas por parte de la Corte Nacional Electoral.

Características del sufragio

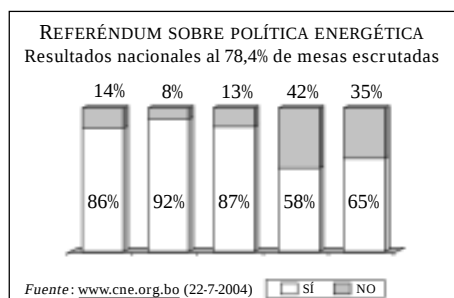
Obligatorio y compulsivo para los mayores de 18 años.

Participación electoral

El padrón registró 4.458.289 electores; empero, aún no se puede precisar el porcentaje de ausentes debido a que todavía no concluye el cómputo. El promedio de votos en blanco y nulos es, hasta el momento, 12%; aunque el mayor caudal de blancos se sitúa en la cuarta y quinta preguntas con 15 y 16%.

Resultados del referéndum

Deberá contar con la participación de al menos el 50% del electorado y, en cada pregunta, la opción aprobada requiere la mayoría simple de los votos válidos.



VENEZUELA

Referéndum revocatorio decidirá la continuidad del presidente

La consulta se llevará a cabo el 15 de agosto y, según el Consejo Nacional Electoral, los electores hábiles para sufragar suman 13.893.322 ciudadanos.

La pregunta

El enunciado, que aparecerá en las máquinas de votación especialmente acondicionadas para el efecto, será: «¿Está usted de acuerdo con dejar sin efecto el

mandato popular otorgado mediante elecciones democráticas legítimas al ciudadano Hugo Rafael Chávez Frías, como presidente de la República Bolivariana de Venezuela para el actual período presidencial?».

Resultados del referéndum

Según el artículo 60 de la resolución 030925-465 emitida por el Consejo

Nacional Electoral, se considerará revocado el mandato si el número de votos a favor es igual o mayor al de los que eligieron al funcionario, y no resulta inferior al número de electores que votaron en contra de la revocatoria.

Los pasos para sufragar

Según el CNE, el tiempo que tomará sufragar será de poco más de un minuto y medio, y los electores deberán seguir este procedimiento:

1. Comprobar su inscripción física en el registro de la mesa.
2. Demostrar que no ha votado en otra mesa ante la máquina que registra impresiones dactilares (cazatrampas).
3. Entregar su cédula al miembro de mesa.
4. Firmar en el cuaderno de votación.
5. Imprimir su huella dactilar en el cuaderno.
6. Entintar el dedo meñique con tinta indeleble.
7. Emitir su voto en la máquina de sufragio.
8. Recoger el comprobante físico del voto.
9. Depositar el comprobante en el ánfora o «caja de resguardo».
10. Recoger su cédula y retirarse.



Global Security / Smartmatic

Presidente Hugo Chávez afronta severa prueba en su gestión. A la derecha, la máquina que registrará los votos del referéndum.

URUGUAY

Elecciones presidenciales y renovación del Parlamento

El 31 de octubre serán también las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias uruguayas del siglo XXI.

Fórmulas presidenciales

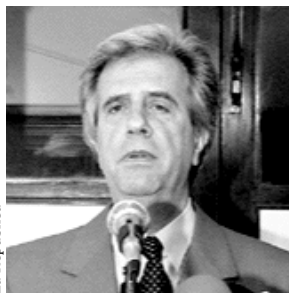
Por el oficialista Partido Colorado se presenta el ex ministro del Interior



La República



Espectador.com



La República

Stirling por el Partido Colorado, Larrañaga por el Nacional, y Vázquez por el Encuentro Progresista – Frente Amplio son los candidatos de más peso para la contienda de octubre.

Guillermo Stirling, quien comparte fórmula con Tabaré Viera. El Partido Nacional irá encabezado por Jorge Larrañaga, actual senador de la Alianza Nacional, a quien acompaña Sergio Abreu para la vicepresidencia. Finalmente, por el Encuentro Progresista – Frente Amplio irá Tabaré Vázquez, médico y ex intendente de Montevideo, compartiendo plancha con Rodolfo Nin Novoa.

Elección del presidente

En comicios de dos vueltas. Si en la primera ninguno de los candidatos supera

la mayoría absoluta de los votos válidos, las dos primeras fuerzas dirimen preferencias por mayoría simple en una segunda elección. El mandato es de cinco años con reelección no inmediata.

Elección del Parlamento

Uruguay presenta un parlamento bicameral, con una Cámara de Representantes compuesta por 99 miembros elegidos mediante representación proporcional, y un Senado conformado por treinta miembros elegidos en circunscripción nacional.