



JEFA NACIONAL
Magdalena Chú Villanueva

JEFE DE GABINETE DE ASESORES
Rubén Enrique Durand Pardo

SECRETARÍA GENERAL
Luz Marina Vera Cabrera

GERENTE DE INFORMACIÓN
Y EDUCACIÓN ELECTORAL
Diana Arias Stella Díez

GERENTE DE GESTIÓN ELECTORAL
Francisco Calmet Assereto

GERENTE DE SUPERVISIÓN
DE FONDOS PARTIDARIOS
Felipe Alfonso Chan León

GERENTE (E) DE ORGANIZACIÓN
Y PROGRAMACIÓN DE
PROCESOS ELECTORALES
Rubén Enrique Durand Pardo

GERENTE DE FORMACIÓN
Y CAPACITACIÓN ELECTORAL
Teresa Inés Watanabe Varas

GERENTE (E) DEL CENTRO
DE INVESTIGACIÓN ELECTORAL
Luz Marina Vera Cabrera

GERENTE DE ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS
Roger Andrés Simich García

GERENTE DE INFORMÁTICA
Javier Elmer Cabrera Díaz

GERENTE DE ASESORÍA JURÍDICA
Luigino Pilotto Carreño

GERENTE DE PLANEAMIENTO
Carlos Martín Loyola Escajadillo

GERENTE DE CONTROL
INSTITUCIONAL
Alfredo Barrientos Minaya

PROCURADURÍA PÚBLICA
Eduardo Raymundo Ricardo
Yrivarren Fallaque

ELECCIONES

PERÚ - Año 4 - N° 5

octubre 2005

DIRECTORA
Magdalena Chú Villanueva

EDITORA
Luz Marina Vera Cabrera

COORDINADORA
Carlota Casalino Sen

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

© 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 en la Biblioteca Nacional del Perú: 2002-5121

Lima, octubre de 2005

ESTILO Y CUIDADO DE EDICIÓN
Odín Del Pozo

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Jorge Kajatt Mera

IMPRESIÓN
FIMART Editores & Impresores S.A.

Aunque la ONPE auspicia esta publicación, el contenido es de responsabilidad exclusiva de los autores.

Presentación

ES ESPECIALMENTE RELEVANTE, para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), promover la difusión, discusión y reflexión en torno a temas vinculados a la Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094), en general, así como a los temas de rendición de cuentas y democracia interna partidarias, en particular. Además, en cumplimiento del mandato de la mencionada norma —Título VI: Del financiamiento de los Partidos Políticos— desde setiembre de 2004 la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios es la unidad orgánica encargada de efectuar —entre otras funciones— la supervisión, verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Desde que inició sus actividades, dicha gerencia ha desarrollado una intensa labor con los líderes y cuadros intermedios de los partidos políticos a través de diversos seminarios, talleres y reuniones de trabajo, tanto en el ámbito central como en los comités provinciales y departamentales. La finalidad es aportar al proceso de institucionalización y formalización de los partidos políticos. En esa línea, se han publicado y distribuido cinco números del boletín *Partidos y Democracia* y se ha puesto a disposición de los interesados un módulo en Internet con información fundamental para y sobre los partidos políticos. De la misma forma, los tesoreros y comités electorales partidarios cuentan con carpetas de trabajo, folletos y manuales diversos que esperamos constituyan herramientas idóneas y eficaces para culminar el proceso mencionado.

De conformidad con el mandato legal, se puso en debate público —durante tres meses— un texto de «Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios», luego de recopilar los aportes que tuvieron a bien proporcionarnos, éste fue aprobado y se encuentra vigente desde

marzo del presente año. Asimismo, fueron publicadas las resoluciones que aprueban los formatos para la presentación de los informes financieros que deben entregar los partidos políticos, así como las que han puesto en práctica el financiamiento indirecto que otorga el Estado a los partidos con representación en el Congreso en época no electoral.

Consideramos adecuado destacar que los partidos políticos peruanos han cumplido con entregar —por primera vez— sus informes de rendición de cuentas, tal como se establece en el reglamento mencionado. En ese sentido, la ONPE ha recibido los informes de los veintiocho partidos políticos inscritos a la fecha. A partir de ello se inicia la etapa de verificación y análisis de la información entregada, para luego realizar la divulgación correspondiente.

Dentro de este marco, la ONPE presenta ahora al público lector el número 5 de la *Revista Elecciones* correspondiente al primer semestre de 2005. Esta publicación se encuentra a cargo del Centro de Investigación Electoral, unidad orgánica que ha coordinado para esta entrega un total de nueve colaboraciones de distinguidos especialistas nacionales y extranjeros. Así, este volumen se ha dividido en cuatro secciones generales: I) Rendición de cuentas partidarias; II) Temas político-electorales; III) Historia electoral; y, IV) Mundo electoral.

En el campo de la rendición de cuentas partidarias contamos en esta ocasión con dos artículos. El primero pertenece a Delia Ferreira y lleva por título «La rendición de cuentas partidarias». El segundo es una colaboración de Félix Ulloa, quien aborda su tema a través del trabajo titulado «Aplicación efectiva de las normas en los regímenes de financiamiento político y de sanciones. Una visión comparativa en América Latina».

El artículo de Delia Ferreira es singularmente importante y pertinente para el proceso de fortalecimiento de la democracia peruana, pues establece cuáles son los principios esenciales que subyacen en la rendición de cuentas partidarias. Asimismo, muestra el panorama político general latinoamericano en el proceso de utilizar la rendición de cuentas como una herramienta que refuerce la calidad de la democracia y un mecanismo para evitar que la corrupción perturbe la política. Señala también las etapas en la evolución de la legislación en materia de transparencia, así como la necesidad de los partidos políticos de adecuar sus estructuras

organizativas para cumplir con este mandato. Pone énfasis en los requisitos que debe contener el sistema de control, las instituciones que deben crearse, los tipos de registros y balances, tanto de los ingresos (públicos como privados) como de los egresos. Sin embargo, advierte que no es suficiente la existencia de la norma y su aplicación, todo ello tiene como objetivo fundamental que la democracia sea de calidad. Por esa razón es necesaria la construcción de una cultura de transparencia, integridad y control, tanto entre los partidos políticos como en los mismos ciudadanos. El mediador entre la ciudadanía y los partidos políticos —para el caso de la rendición de cuentas partidarias— sería entonces el órgano de control, el mismo que debe cumplir con las tareas designadas para ello: acopio del registro elaborado por los partidos políticos, control y publicidad.

Félix Ulloa señala los principios jurídicos y políticos que deben tomarse en consideración para organizar un cuerpo normativo que garantice un adecuado desarrollo del Derecho electoral en materia del financiamiento de los recursos partidarios en la región latinoamericana. Recuerda al lector que este proceso de modernización de la democracia tiene, en las instancias partidarias, los órganos coadyuvantes del control y aplicación de las normas. Asimismo, propone una conceptualización del sistema normativo acorde con las características de América Latina. Da cuenta de las tendencias que presentan las normas existentes, los tipos de organismos encargados del cumplimiento, vigilancia y control, el régimen de sanciones, los procedimientos administrativos y judiciales y la solución alterna de conflictos. En ese sentido, el aporte de Ulloa es relevante porque propone instrumentos estrictos, consistentes y pertinentes a la cultura política regional sin que ello signifique un exceso de sanciones pecuniarias, administrativas y penales. Ello debido a que —como señala el autor— al estar estrechamente vinculado el sistema electoral con la política, más allá de la simple sanción al infractor, los ilícitos electorales implican una conducta abstencionista de parte del electorado.

La segunda sección de esta revista desarrolla temas político-electorales y contiene tres colaboraciones. La primera pertenece a Daniel Zovatto y se titula «La reforma político-electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005». La segunda es de Carlos Blancas Bustamante y lleva por título «La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico». La tercera colaboración ha sido remitida por César Landa Arroyo bajo el título «Antejuicio político».

A través del análisis de dieciocho países de la región, Daniel Zovatto muestra un panorama general de las tendencias políticas y electorales de las últimas dos décadas en América Latina. Así, inicia el artículo dando cuenta del contexto en el cual se ha producido el proceso de (re)democratización política en Latinoamérica y de las características propias que tiene en comparación con el resto de los procesos democráticos del mundo. En ese sentido sostiene que hay un retraso en las formas de hacer política y en las maneras de pensarla. Igualmente, indica que nos encontramos en un período de segunda generación de reformas donde se hace hincapié en la dimensión institucional y social, así como en una revalorización de la política. Considera que la región de América Latina requiere una renovada agenda de reforma política que apunte a una mayor y mejor representación y gobernabilidad. Al ser un tema complejo, ha desarrollado su exposición en tres ejes: a) reformas del régimen de gobierno; b) reformas del sistema electoral; y, c) reformas de los partidos políticos (en materia de democratización interna y financiación).

Con respecto al primer eje, Zovatto demuestra que las últimas dos décadas se caracterizaron por la redacción de nuevas Constituciones (trece casos), además de importantes modificaciones en las que se mantuvo el texto constitucional. Uno de los principales debates que continúa siendo motivo de discusión es el referido al régimen político-electoral. En relación con el segundo eje de análisis, el autor señala que el conjunto de cambios puede, a su vez, ser organizado en tres temas. El primero se refiere al sistema electoral, donde la tendencia presentada por la región es moverse de la fórmula de mayoría relativa —que predominó hasta la década de 1970— al sistema de doble vuelta. El segundo tema aborda la reelección presidencial, y el tercero trata de la simultaneidad en la elección presidencial y parlamentaria y si ésta tiene o no efecto de arrastre. También señala el autor —con relación a las elecciones al Parlamento— que en América Latina predominan los países que utilizan las listas cerradas y bloqueadas.

En lo referido al tercer y último eje de análisis —las reformas a los partidos políticos—, Zovatto aborda los dos aspectos centrales que han sido objeto de reforma en este período: la democratización interna y el financiamiento de los partidos políticos. Entre las características que presentan los sistemas de partidos políticos en América Latina, el autor señala que éstos son en su mayoría moderadamente multipartidistas,

medianamente institucionalizados, tienen un grado medio de polarización y bajos índices de confianza ciudadana. Respecto de la democracia interna sostiene que con independencia del mecanismo utilizado por los partidos políticos, ésta ha ganado progresivamente terreno, pero también hay persistencia de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones. Finalmente, analiza el financiamiento de los partidos políticos. Al respecto señala que este tema ha presentado creciente interés debido a que los costos de las campañas se han elevado, mientras que los ingresos de los partidos han disminuido. Si a dicho elemento se añade la crisis ética en la función pública, entonces se explica la necesidad de propiciar reformas tendentes a lograr mayores índices de publicidad, transparencia y rendición de cuentas para que se constituyan en herramientas contra la corrupción en la política y para mejorar la calidad de la democracia. Sin embargo considera que algunos aspectos fueron sobrerregulados, mientras que otros no lo han sido del todo. Propone por ello una estrategia holística para abordar este tema de tal manera que la democracia se refuerce y se proteja de influencias de grupos de interés ilegales. Esta estrategia comprende tres elementos: mejoramiento del marco normativo, fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control, junto con una activa participación en el seguimiento y control por parte de la sociedad civil.

El artículo de Carlos Blancas Bustamante, «La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico», es un exhaustivo análisis de la Ley N.º 28094 respecto de los fines y objetivos de los partidos, su constitución, organización y las normas sobre democracia interna. Ubica cada aspecto de dicha ley en sus antecedentes jurídicos e institucionales. En ese sentido, el texto constitucional vigente configura el régimen legal de los partidos políticos —de acuerdo con lo señalado por el autor— al menos en tres aspectos: funcionamiento democrático, financiamiento y acceso a los medios de comunicación social del Estado. La norma específica a los partidos políticos instituye entre sus fines y objetivos aquellos que son generales y que todos deben tener en consideración, los mismos que el autor establece como heterónomos, y aquellos otros que cada partido configura en su ideario y estatutos. Uno de los temas desarrollados por el autor en la sección «Constitución y reconocimiento de los partidos» versa sobre los mecanismos de protección que las sociedades establecen para garantizar el sistema democrático, bajo el principio de «democracia que se defiende». Por último, otro de los aspectos desarrollados y analizados está vinculado al tema

de la democracia interna en los partidos, el mismo que significa la modificación de la cultura política latinoamericana basada en torno a figuras o caudillos. Así, la democracia moderna en América Latina, y de manera particular en el Perú, pasa por la evaluación de las normas y de las prácticas que se están desarrollando en los últimos tiempos.

El artículo de César Landa Arroyo, titulado «Antejuicio político», analiza dicho instrumento de control a la luz de lo establecido por la Constitución Política del Perú y por el Reglamento del Congreso. Al respecto observa los límites que hay en su regulación. El autor sostiene que, en parte, los orígenes de las dificultades observadas en el antejuicio político se encuentran en la manera cómo fue modificada su esencia al pasar del texto de la Constitución de 1979 al de 1993. Igualmente, analiza las dificultades presentadas en el Parlamento cuando se lleva a cabo el procedimiento de conformidad con la regulación actual, tanto para el antejuicio por delito de función como por el de infracción de la Constitución.

La sección «Historia electoral» cuenta en esta ocasión con dos artículos. El primero corresponde a Gregory D. Schmidt cuya colaboración lleva por título «"¿Crimen perfecto?" Personeros, observadores y fraude en el escrutinio de la elección presidencial del año 2000 en el Perú». El segundo pertenece a Cristóbal Aljovín de Losada quien titula su trabajo «Votos y bayonetas: Perú 1825-1851».

En el artículo entregado por Gregory D. Schmidt se analiza el proceso electoral peruano correspondiente a la primera vuelta de las elecciones generales del año 2000. El autor pone en relieve el papel de los personeros y las características que tuvo el fraude en dicho proceso. En ese sentido, este trabajo invita a la reflexión sobre el papel clave que cumplen los ciudadanos miembros de mesa como garantes de un proceso limpio.

En «Votos y bayonetas: Perú 1825-1851» Cristóbal Aljovín de Losada explica las características de las normas y prácticas de la República temprana. Se trata de una sociedad heredera de relaciones jerárquicas, personales y estamentales pero que ha incorporado el discurso democrático moderno y el republicanismo francés. Por ello el investigador sostiene que la cultura política del Perú decimonónico fue ante todo de personalidades, clientelismo y de pactos. Otro elemento interesante de este período es que el concepto 'legitimidad' se presenta polisémico. Así, cada actor

político tiene su propia interpretación acerca de lo que entiende por legitimidad y también por soberanía. Un aspecto que vale la pena destacar es que dichos actores —caudillos y otros— finalmente coincidían desde sus distintas perspectivas en que a través de las elecciones lograban alcanzar legitimidad, pues habían llegado al poder con el apoyo de la milicia y/o de los militares. Con este trabajo, el autor nos ofrece un panorama general de la manera cómo se llevaban a cabo los procesos electorales durante la primera mitad del siglo XIX, desde la confección del cuerpo electoral (listas de votantes), las jornadas para elegir a los electores, la conformación de los colegios electorales de provincia y la ratificación del nombramiento de los elegidos en dichos colegios. En cada etapa, entran en juego un conjunto de tensiones propias de la sociedad de la época y que da luces sobre lo andado por nuestro país en la configuración del sistema electoral.

La cuarta y última sección es «Mundo electoral». Allí se revisan dos procesos electorales en curso. El primero corresponde a Chile y el segundo al Bundestag o Parlamento alemán. Contamos con los aportes de Eduardo Araya y de Omar Handabaka, respectivamente. Ambos autores presentan el panorama general, explican brevemente el sistema electoral y los elementos que se deben tomar en consideración cuando se busca la comprensión de dichos procesos electorales.

Finalmente, sólo nos queda señalar nuestro deseo de que el lector interesado en los temas político-electorales encuentre en estos artículos — brevemente presentados— el estímulo suficiente para motivar el estudio de los temas propuestos en el contenido de la *Revista Elecciones*. Asimismo, queremos hacer público nuestro agradecimiento a cada uno de los autores que de manera tan generosa nos han brindado sus artículos, así como a los integrantes del Consejo Editorial de la revista, quienes han participado en cada etapa del proceso de organización de esta publicación.

Carlota Casalino Sen
Coordinadora

De las ilustraciones

Una de las raíces de la cultura política peruana descansa en el sistema iberoamericano configurado durante el período colonial. En ese tiempo, los ceremoniales públicos eran profundamente religiosos en el sentido más amplio del término. Como señala Carolyn Dean, en el Cusco se produjo un fenómeno particular: la festividad católica romana del *Corpus Christi*, al ser trasladada a los Andes, incorporó el imaginario indígena. De esa manera, cada parte de la sociedad —colonizadores y colonizados— encontró en un mismo símbolo distintos significados. Posteriormente, cuando se funda la República del Perú, la fuerte tradición sacra del ceremonial público barroco es trasladada a las prácticas políticas. Así, las marchas y ceremoniales cívicos constituirán un elemento esencial de la pedagogía patriótica y, por lo tanto, influirán en la construcción del ciudadano.



Por lo señalado en el párrafo anterior hemos incluido detalles de pinturas cusqueñas representando el *Corpus Christi*. Las ilustraciones han sido tomadas del libro de Carolyn Dean *Los cuerpos de los Incas y el cuerpo de Cristo. El Corpus Christi en el Cusco colonial*, editado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y el Banco Santander, en Lima, el año 2002 (253 p.). Agradecemos a José Carlos Ballón, Director del Fondo Editorial de la UNMSM, por la autorización correspondiente.

Contenido

ESPECIAL: RENDICIÓN DE CUENTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS

La rendición de cuentas partidarias 15
Delia M. Ferreira Rubio

Aplicación efectiva de las normas en los regímenes 31
de financiamiento político y de sanciones.
Una visión comparativa en América Latina
Félix Ulloa

TEMAS POLÍTICO-ELECTORALES

La reforma político-electoral en América Latina. 75
Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005
Daniel Zovatto G.

La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico 105
Carlos Blancas Bustamante

Antejuicio político 125
César Landa

HISTORIA ELECTORAL

¿«Crimen perfecto»? Personeros, observadores y fraude 141
en el escrutinio de la elección presidencial del año 2000
en el Perú
Gregory D. Schmidt

| | |
|--|-----|
| Votos y bayonetas: Perú 1825-1851 <i>Cristóbal Aljovín de Losada</i> | 173 |
| MUNDO ELECTORAL | |
| Elecciones presidenciales en Chile <i>Eduardo Araya</i> | 205 |
| ¿Elecciones para el Bundestag el 18 de setiembre? <i>Omar Handabaka</i> | 211 |
| DE LOS AUTORES | 217 |

ESPECIAL

RENDICIÓN DE CUENTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS



Anónimo, 1674-1680, *Cofradías de cuatro santos*, serie del Corpus Christi

La rendición de cuentas partidarias

Delia M. Ferreira Rubio

1. RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA: ANTÍDOTOS CONTRA LA CORRUPCIÓN

La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostienen cualquier relación de representación, sea ésta privada o pública. El concepto se emparenta con la responsabilidad de quien administra en nombre de otros y, por lo tanto, está sujeto a un control de sus actos. Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales de las democracias modernas basadas en la idea de representación.

La rendición de cuentas —no sólo referida a cuestiones económicas, sino también sustantivas— es uno de los deberes esenciales de quien gestiona asuntos de terceros. Así, dar cuenta es informar, justificar, explicar qué se hizo, cómo y por qué. La rendición de cuentas permite controlar, analizar y valorar la acción de una persona o institución a fin de aprobar o no lo actuado.

En el ámbito político, la rendición de cuentas se regula y practica de diversa forma y con variados alcances; la mayoría de los países prevé la presentación periódica de informes y reportes del Ejecutivo al Congreso sobre la marcha de los asuntos públicos, así como la obligación de dar a conocer y entregar a los correspondientes órganos de control informes sobre ejecución presupuestaria y balances, reportes sobre desarrollo de políticas, rendimiento de gestión por programas y objetivos, etc. Estas rendiciones de cuentas son la condición previa a la evaluación de la labor de las autoridades y permiten el ejercicio de la función de control, clave en el funcionamiento del Estado moderno. La rendición de cuentas es una parte esencial de la responsabilidad, en el sentido de la asunción de las

consecuencias de los actos y decisiones, y por tanto uno de los pilares del buen gobierno (cf. Prats 2005).

La rendición de cuentas de las personas jurídicas en general está regulada como una obligación de las autoridades hacia los miembros de la sociedad o asociación. Modernamente, la legislación establece que las rendiciones de cuentas en materia económica —los balances y estados contables— deben registrarse y hasta en algunos casos publicarse, para dejar a salvo los derechos de terceros posiblemente afectados. A mayor responsabilidad pública, mayores son las obligaciones; así, las exigencias de rendición de cuentas, registro y publicidad son superiores para las sociedades anónimas que cotizan acciones en el mercado bursátil, en comparación con las que debe cumplir una simple asociación civil.

Tradicionalmente, la rendición de cuentas en los partidos políticos estaba centrada en la relación autoridades partidarias/miembros del partido. Los órganos ejecutivos rendían cuenta ante las convenciones o asambleas. Los funcionarios electos en representación del partido informaban a sus órganos partidarios sobre su gestión. En lo que hacía al manejo de fondos, los partidos actuaban casi como cualquier otra persona jurídica: al cierre del ejercicio hacían el balance. En algunas legislaciones se exigía también la publicación del balance, pero la intervención de la autoridad era de carácter meramente registral.

La creciente preocupación por la corrupción que involucra a los partidos políticos y al aparato estatal y la búsqueda de antidotos para estas prácticas —que afectan no sólo la calidad de las democracias, sino incluso el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población— pusieron el foco en las vinculaciones entre los dirigentes y funcionarios y los representantes de los intereses económicos. En particular se advirtió que una de las áreas más sensibles era la del financiamiento de las campañas electorales que involucraban sumas cada vez más elevadas que estaban libres de controles eficaces, se mantenían en una zona de opacidad y orientaban o determinaban significativamente la acción de los funcionarios una vez electos.

Existe la percepción y la presunción de que toda actividad política es por naturaleza corrupta. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción —edición 2003— de Transparency International dan cuenta de

esa percepción de la política. En ese estudio se formuló la siguiente pregunta a los más de treinta mil encuestados en 44 países: «si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones ¿cuál elegiría primero?» En 33 países —entre ellos Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana— los encuestados señalaron como primera opción a los partidos políticos.¹ En 2004 una encuesta encargada por el World Economic Forum (WEF) reveló resultados similares sobre la deshonestidad de los dirigentes políticos: el promedio mundial fue de 63%. Latinoamérica es la región del mundo donde los políticos tienen peor imagen con relación a su honestidad: el 87% de los encuestados opinó que son deshonestos (se destacan países como Ecuador con el 96%, México con el 93%, Bolivia y Perú con el 91%).²

La sospecha de que la corrupción invade todos los aspectos relevantes de la vida política e institucional, al punto de casi identificarse con ellos, es uno de los factores que afectan la confianza en la democracia y sus instituciones. Este fenómeno es claramente perceptible en América Latina, como registra año a año el Latinobarómetro. Sin perjuicio de mantener el respaldo a la democracia como forma de gobierno, la población manifiesta una gran desconfianza particularmente con relación a las instituciones básicas de la democracia representativa: el Congreso, los partidos políticos y el Poder Ejecutivo. En 2004, el promedio de confianza («mucha confianza» + «algo de confianza») en esas instituciones en los 18 países de la región fue del 18% para los partidos políticos; del 24% para el Congreso y del 36 % para el Poder Ejecutivo.³

En este contexto, la búsqueda de transparencia se presenta como una estrategia clave en la lucha contra la corrupción, como complemento de los enfoques clásicos que ponen el acento en las respuestas sancionatorias. El concepto de transparencia es complejo y se vincula con la exigencia de estándares de integridad en la acción política, empresarial, sindical y partidaria. La exigencia de transparencia empieza por la publicidad y el acceso a

1. <www.transparency.org/surveys>.

2. Gallup para el World Economic Forum, encuesta *Voice of the People 2004*. <www.weforum.org> en la sección Media, surveys.

3. <www.latinobarometro.org>. Una síntesis de los resultados puede verse en *The Economist*, 12 de agosto de 2004, y en *La Nación* (Buenos Aires), 14 de agosto de 2004.

la información, pero no como fines en sí mismos, sino como herramientas indispensables para el ejercicio del control de legalidad, la auditoría económica y la puesta en marcha de la responsabilidad política.

Sin perjuicio de señalar que en la actualidad se advierte en América Latina una tendencia a ampliar la exigencia de transparencia hacia cuestiones como la afiliación, la elección de autoridades partidarias y la selección de candidatos, abordaremos en el presente artículo la problemática de la rendición de cuentas económico-financiera de los partidos políticos, como condición indispensable pero no suficiente para la transparencia en el financiamiento de la política.

En materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos, la transparencia contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático, pues:

- a) mejora la calidad de la información del elector/ciudadano;
- b) facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés;
- c) genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo;
- d) permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento;
- e) pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno;
- f) genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos;
- g) brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

La evolución de la legislación en materia de transparencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales presenta diversas etapas. La primera se caracterizó por la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a organismos de control con competencia específica en materia de partidos políticos. Un segundo paso se orientó a la regulación detallada de la forma y contenido que deben tener las rendiciones de cuentas para permitir el análisis y comparación de la información. Finalmente, se generaron mecanismos de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas. No basta ya que esos

datos se registren; no basta tampoco que el organismo de control acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; es necesario, además, que se garantice la llegada de la información a la prensa y a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna.

En materia de regulación del financiamiento de la política es más importante, desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad, que el establecimiento de límites y restricciones de difícil aplicación y control. Es necesario facilitar al ciudadano información sobre quién está detrás de cada candidato. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, posibilita el «voto informado» del elector y generará incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros legales y a las exigencias de la opinión pública. La información sobre quién financia a un candidato permite, asimismo, verificar la coherencia de su discurso y la verdadera intención de las medidas de gobierno en caso de resultar electo.

¿Cuál es la situación en América Latina? (Ferreira 2004; 1998). El único país que no exige ni siquiera una mínima rendición de cuentas es El Salvador. Uruguay abandonó su larga tradición de no exigir rendición de cuentas con ocasión de la elección presidencial de 2004. En otros países es obligatoria la presentación de registros y libros contables, pero la información —disponible para el órgano de control— es reservada y la ciudadanía no tiene derecho de acceder a la misma (Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras). En diez países las leyes prevén mecanismos de publicidad y divulgación de algún tipo de información relacionada con el financiamiento ordinario de los partidos o con lo relacionado a las campañas electorales. En Costa Rica y Argentina se permite la divulgación de información relevante antes del acto electoral, lo que apunta a aumentar los elementos de juicio disponibles por el elector antes de decidir su voto. En siete países las leyes prevén la utilización de Internet como medio de difusión de la información (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México). A pesar de estos avances, se detectan todavía en la región serias falencias en materia de derecho de acceso a la información pública y en particular a la que se vincula con el financiamiento de los partidos.

2. LLEVAR LAS CUENTAS

Para poder rendir cuentas apropiadamente, es necesario que los partidos organicen previamente un sistema de contabilidad, registro y circulación de la información económico-financiera y de control interno que no sólo les facilite la presentación —en tiempo y forma, ante los órganos de control— de los balances y estados contables que exige la ley, sino que les permita administrar razonable y eficientemente sus recursos, de origen público y privado. Este aspecto, relacionado con la organización interna del partido, muchas veces es descuidado con la consecuencia inmediata del incumplimiento y deslegitimación de la normativa que busca el control y transparencia del manejo de fondos partidarios.

Es frecuente escuchar quejas de las autoridades partidarias cuando en un país se introducen normas que exigen la rendición de cuentas, detallada y ordenada, del ingreso y egreso de fondos en las arcas partidarias, con respaldo documental sólido. «Para cumplir con lo que la ley exige vamos a necesitar un equipo de contadores (!)», protestan los dirigentes partidarios. Evidentemente, necesitan un contador, pero además de eso precisan abordar la problemática de la organización administrativa del partido, superando las rémoras de la improvisación, la falta de profesionalismo y la irracionalidad en la gestión de fondos.

Las normas sobre financiamiento de la política en cualquier país no tienen la finalidad de asfixiar a los partidos en una maraña burocrática costosa —y muchas veces ineficiente— sino la aplicación de principios de orden, racionalidad y transparencia en el manejo de fondos, que incluyen importantes sumas que provienen del presupuesto público, es decir, del bolsillo de los contribuyentes. Para ello, los partidos deben adecuar sus estructuras organizativas en cuanto a los procesos de decisión, ejecución y control interno de las medidas económico-financieras, teniendo en cuenta —entre otros— los siguientes principios: a) diferenciación de funciones; b) claridad en la asignación de competencias; c) sencillez y agilidad de procedimientos; d) ejecución eficiente de las decisiones; y, e) control oportuno y eficiente de la gestión.

La competencia para la toma de decisiones económicas es un recurso de poder muy relevante en el cuadro de poder interno de los partidos; así, la modalidad que se adopte debe ser coherente con el perfil de distribución

del poder que desea adoptar el partido. La competencia para tomar estas decisiones puede estar distribuida o concentrada; puede, igualmente, dejar mayor o menor margen de intervención a las minorías partidarias, puede también ser asignada a uno o varios niveles de decisión unipersonal o colegiada, y puede finalmente estar centralizada o descentralizada en órganos locales. Ninguna de estas decisiones será inocua en cuanto a la configuración del formato de liderazgo y poder interno (cf. Panebianco 1990).

Es obvio que la organización y procedimientos que el partido adopte deben atender a las particularidades de la normativa aplicable en cada país. Así, por ejemplo, hay legislaciones que concentran el manejo de fondos y la obligación de rendir cuentas en los partidos, excluyendo de esa responsabilidad a los candidatos; otras ponen a éstos en el centro de la escena al asignarles el manejo de los fondos de campaña con independencia del partido que los postule.

Una tendencia generalizada en materia de financiamiento de la actividad política se dirige a la personalización de la responsabilidad en una figura: el tesorero, el responsable de campaña, agente financiero, etc. Ello apunta a generar incentivos para el cumplimiento fiel de las normas evitando la licuación de la responsabilidad.

Los sistemas de control interno tienen por finalidad asegurar la racional administración de los recursos, verificar la exactitud de la información económico-financiera y su correlación con la correspondiente documentación de respaldo; facilitar el control de legalidad y garantizar la transparencia en la gestión económica del partido. Para estructurar su sistema de control interno, la agrupación política debería contemplar algunos elementos básicos: a) asignación claramente diferenciada de las funciones de decisión y ejecución de los movimientos económico-financieros; b) procedimientos claros, sencillos y verificables de ingreso y egreso de fondos y movimientos patrimoniales; c) diseño de documentación estandarizada para el registro de las diversas operaciones; d) garantía de idoneidad en el personal y de dotación de la infraestructura necesaria para el registro y fiscalización permanente del manejo económico-financiero.

Un buen sistema de control interno requiere la fijación de una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y uso correcto de los fondos, así como la escrupulosa contabilización de esos movimientos y

la organización de un sistema confiable de soporte de información de respaldo para cada movimiento. Cada autoridad o funcionario de partido es responsable del cumplimiento de estas normas y procedimientos en el ámbito de su competencia, aunque no se trate específicamente de personal contable. Asimismo, el control interno exige la incorporación de por lo menos un profesional contable habilitado que tendrá a su cargo las tareas de registro, formulación de balances y elaboración de los estados contables, conforme con las reglas de contabilidad vigentes en el país.

El sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría. El partido puede organizar un mecanismo de fiscalización interna a través de la creación de un órgano —generalmente colegiado— de revisión de cuentas. También podría optarse por la creación del cargo de síndico encargado de la misma función de control de la legalidad, buena gestión y registro de las actividades económico-financieras del partido. Otra opción es la contratación de una auditoría privada externa o bien la celebración de convenios con alguna ONG especializada en el tema e interesada en propiciar mecanismos de auditoría y transparencia.

Los partidos deben organizar sus sistemas contables y de información de manera tal que, tanto la autoridad pública como la ciudadanía, puedan acceder a las informaciones que son pertinentes de conformidad con las reglas de financiamiento de las agrupaciones políticas y que ofrezcan un cuadro exhaustivo y veraz de todos los movimientos económico-financieros del partido, de su situación patrimonial y de la gestión de los recursos. Como requisito mínimo, los registros contables de estas organizaciones deben componerse de todos los libros que exija la autoridad fiscal competente en cada país; en el registro y organización de la información deberán cumplirse también las reglas y criterios adoptados por los organismos profesionales.

El partido deberá organizar un mecanismo ordenado y accesible de archivo de documentación de respaldo, para lo cual podría instrumentar como reaseguro de la información un procedimiento de conservación digitalizada de la documentación. Además, y salvo que los formatos estén fijados por la autoridad de control, la agrupación política debería diseñar y estandarizar los formularios a través de los cuales quedarán registradas las distintas operaciones o movimientos de fondos.

Con vistas a la transparencia que debe orientar el manejo económico de los partidos, tanto en su funcionamiento ordinario como en lo relativo a las campañas electorales, éstos deberían organizar un sistema de información y registro que les permita no sólo cumplir de manera ágil, completa y veraz con las presentaciones periódicas exigidas por la ley, sino también disponer de todos los datos que pudieran ser necesarios para ofrecer un cuadro aún más completo de su situación y gestión económico-financiera. Para cumplir con dichos objetivos, los partidos deberían contar con los siguientes registros:

- a) *Registro de aportes privados.* Aquí, para todos los ingresos, deberían consignarse los siguientes datos: nombre o razón social del que aporta, demás referencias (domicilio, etc.), fecha, número y otros datos del comprobante de ingreso emitido, identificación de la cuenta bancaria correspondiente, monto aportado —si es en efectivo— o descripción y valor del bien o servicio —si se trata de un aporte en especies.
- b) *Registro de aportes públicos.* En este registro constarán los ingresos provenientes de fondos públicos, con indicación de monto, fecha de recepción y cuenta bancaria en la que ingresan.
- c) *Registro de gastos ordinarios y registro de gastos de campaña.* En estos registros deberían figurar todos los gastos efectuados por el partido, con indicación de fecha, monto de la operación, identificación completa del proveedor del bien o servicio o del receptor de los fondos, datos del comprobante correspondiente y destino de los fondos.

Más allá de todas las previsiones instrumentales que se adopten y de la corrección formal y racionalidad de los procedimientos, poco se avanzará si no se instala en el partido, sus autoridades, funcionarios, y en los propios candidatos una cultura de transparencia, integridad y control.

3. RENDIR CUENTAS

Las rendiciones de cuentas de los partidos, para cumplir los objetivos de transparencia a los que nos hemos referido, no deben ser consideradas y reguladas como una mera formalidad burocrática de registro, más o menos

detallado, de movimientos contables. Resulta necesario distinguir entre los requisitos de validez contable de un balance o estado de cuenta y la profundidad y detalle que exige la información destinada a hacer democráticamente transparente el flujo de fondos en la política.

Es creciente el número de legislaciones que adoptan lo que se conoce como «balance uniforme» al regular la rendición de cuentas partidarias; de acuerdo con este sistema, la ley exige que los partidos o candidatos, según sea el caso, presenten los balances y estados contables en un formato uniforme prefijado. La adopción de balances-tipo tiene la ventaja de la uniformidad de la información, lo que permite la comparación y el análisis y facilita la tarea de los auditores. La adopción del sistema de balances-tipo debe ir acompañada de la elaboración de instructivos claros para guiar la tarea de los encargados de elaborar la información contable. Así se hace —por ejemplo— en Argentina, México y Perú.

La información solicitada y su grado de desagregación y detalle están indudablemente relacionados con las normas sustantivas sobre financiamiento de la política. Entonces, si la ley autoriza, por ejemplo, las donaciones anónimas, en el balance y los estados contables esta cifra se reportará en forma agregada o a lo sumo discriminada por fecha, pero sin detallar los datos de los aportantes.

Un cuadro completo de los movimientos económicos de un partido o de un candidato requiere información sobre todos los fondos que reciben. En este sentido las rendiciones de cuenta deben contener tanto los aportes privados como los provenientes de fondos públicos. La importancia de una información exhaustiva sobre los aportes privados radica en el hecho de que difícilmente puede obtenerse esta información por otra vía. Mientras es posible rastrear, en el control de la ejecución presupuestaria del Estado, el flujo de dinero —al menos el lícito— girado a los partidos, la mayoría de las legislaciones no obliga a los donantes privados a registrar sus aportes a los partidos o candidatos en forma detallada. Una manera de lograr esta segunda vía de acceso a los aportes privados es la de otorgar ventajas impositivas o fiscales para esas donaciones; estos beneficios funcionan como incentivos para declarar las contribuciones efectuadas.

La mayoría de los países de América Latina que prevén la rendición de cuentas, exigen que ésta reporte en forma detallada los nombres de los

aportantes y los montos que cada uno dona. Entre la información solicitada a los donantes, algunos países obligan a que éstos indiquen su domicilio; ello permitirá, por ejemplo, detectar aportes de una misma persona o grupo familiar divididos en porciones menores para no violar los límites impuestos por la ley al monto de las contribuciones. Así, requieren la indicación del domicilio o dirección postal: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Perú. Otro dato que puede resultar significativo es el relacionado con la profesión o actividad del aportante y la empresa para la que trabaja, o el nombre del empleador. Esto posibilita la detección de probables contribuciones encubiertas de parte de dichas empresas o de otros donantes que no desean aparecer. En Estados Unidos, por ejemplo, se solicita esta información.

También es muy importante que se brinde al organismo de control información detallada sobre los aportes de fondos públicos, en el caso de que existan, pues ello permitirá comparar y verificar los registros partidarios o de candidatos. Es importante, asimismo, que se conozca el monto concreto que el Estado aporta a cada partido y campaña para verificar si se ha cumplido la ley o si se han realizado contribuciones sin respetar las normas aplicables, aportes que puedan beneficiar a algún sector político en detrimento de los demás. Se dirá, a este respecto, que es suficiente con el control de la ejecución anual del presupuesto general del Estado; sin embargo, esa revisión de cuentas está más orientada a la verificación contable y a la detección de casos de malversación de fondos, que a la investigación desde el punto de vista de la transparencia de la relación dinero/política.

Las rendiciones de cuentas, igualmente, deben reflejar en forma detallada los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo efectivamente gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre los ingresos. La información sobre egresos tiene particular relevancia en aquellos países que ponen límites a los gastos de campaña, o a los gastos en determinados rubros, como por ejemplo, publicidad televisiva. Cuando se establece la obligación de reportar los gastos, se generan incentivos para transparentar más ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sea muy llamativa. Los sistemas de aporte público en la forma de compensación o reembolso de gasto electoral generan incentivos para la rendición de cuentas en este rubro, pero pueden provocar también la tendencia a aumentar sin justificativo las cifras de

gasto, en un intento de obtener más fondos públicos que los realmente merecidos.

Para facilitar las tareas de auditoría, cruzamiento y verificación de los datos, es importante que la información sobre gastos efectuados detalle el receptor de los fondos, el monto entregado, la fecha y el concepto por el cual se produce el gasto. Exigen la identificación de los proveedores de bienes y servicios con indicación detallada de los montos correspondientes, entre otras, las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Panamá.

La exigencia de mayor volumen de información debe estar acompañada de la infraestructura necesaria para su almacenamiento, cruzamiento y puesta a disposición. De nada servirá pedir información exhaustiva si el órgano de control no está capacitado para manejarla, publicarla y permitir el acceso del público a dichos informes.⁴

El elenco de actores obligados a rendir cuentas o presentar cualquier tipo de información está relacionado con la forma en que se organizan y desarrollan particularmente las campañas electorales en cada país. Si se controlan los fondos de los partidos, pero los fondos y gastos de campaña se manejan por cuerda separada —por ejemplo, a través de comités de campaña por candidato, fundaciones, «sociedades de amigos» de los candidatos u otras entidades—, poco se avanzará en materia de publicidad y transparencia, si no se les requiere también a esas entidades la información de financiamiento de campaña.

Insistimos, una vez más, en que de nada servirá establecer una exigencia de rendición de cuentas que abarque a múltiples actores del proceso político, si los organismos encargados de analizar y valorar esa información no cuentan con los medios humanos y materiales indispensables para procesarla.

El momento en que se debe presentar la rendición de cuentas tendrá influencia en su utilidad como mecanismo de transparencia. En el caso de las campañas electorales, la mayoría de los países exige una rendición posterior a la realización de los comicios. A nuestro juicio, el modelo seguido

4. En el mismo sentido ver Nassmacher 2003: 255-256.

por las legislaciones de Argentina, Brasil y Costa Rica es más valioso en este punto, ya que al requerir rendiciones de cuentas con anterioridad a la elección —aunque sean parciales—, generan la posibilidad de que el público cuente, al momento de decidir su voto, con información detallada del financiamiento, aun cuando ésta sea provisoria e incompleta. La presentación de estos informes previos se debe complementar, una vez realizada la elección, con la rendición final.

El siguiente cuadro resume información comparada sobre la regulación de las rendiciones de cuentas en los países de América Latina.⁵

CUADRO 1
Rendición de cuentas

| PAÍS | CONTENIDO DE RENDICIÓN | | SUJETO OBLIGADO A RENDIR CUENTAS | | CUÁNDO SE RINDE CUENTAS | |
|----------------------|------------------------|--------|----------------------------------|------------|-------------------------|---------------------|
| | APORTES | GASTOS | PARTIDOS | CANDIDATOS | ANTES DE ELECCIÓN | DESPUÉS DE ELECCIÓN |
| Argentina | X | X | X | — | X | X |
| Bolivia | X | X | X | — | — | X |
| Brasil | X | X | X | X | X | X |
| Chile | X | X | X | X | — | X |
| Colombia | X | X | X | X | — | X |
| Costa Rica | X | X | X | — | X | X |
| Ecuador | X | X | X | — | — | X |
| El Salvador | — | — | — | — | — | — |
| Guatemala | — | X | X | — | — | X |
| Honduras | X | X | X | — | — | X |
| México | X | X | X | — | — | X |
| Nicaragua | X | X | X | — | X | X |
| Panamá | X | X | X | X | — | X |
| Paraguay | X | X | X | X | — | X |
| Perú | X | X | X | — | — | X |
| República Dominicana | X | X | X | — | — | X |
| Uruguay | X | X | — | X | X | — |
| Venezuela | X | — | X | X | — | X |

5. El cuadro refleja información general actualizada. Para detalles y variaciones por país, ver Ferreira 2004: 102.

4. CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS NO ALCANZA

La exigencia de la rendición de cuentas y su regulación, por muy estricta que ésta sea, es sólo el primer paso en el proceso tendiente a aumentar la transparencia en el manejo de fondos de los partidos y en la relación dinero/política. El logro de estos objetivos supone, además, la creación de los organismos de control adecuados,⁶ el establecimiento de procesos de auditoría eficientes, la creación de mecanismos de divulgación y la garantía del derecho de acceso a la información.

Los organismos de control de este tipo de financiamiento deben ser independientes del poder político, contar con la infraestructura humana y física necesaria para desarrollar su labor y tener las competencias suficientes para trascender el rol de meros registradores y archivadores de información para transformarse en actores principales en el proceso de auditoría, seguimiento, verificación, difusión y divulgación de la información relacionada con el origen y destino de los fondos que manejan las agrupaciones políticas y sus candidatos.

La transparencia de la relación dinero/política no es sólo una cuestión normativa; por el contrario, representa en nuestras sociedades un desafío cultural antes que legal. No comprender la naturaleza profunda del problema lleva, en la mayoría de los países de la región, al recurso fácil de pretender cambiar una realidad de secreto y corrupción con la mera promulgación de leyes.

Las normas son necesarias, pero no suficientes. Si se pretende mejorar la calidad de la democracia, disminuir los grados de corrupción, mejorar la representatividad de los dirigentes y alcanzar estándares razonables de buen gobierno, paralelamente deberá trabajarse en la construcción de ciudadanía y en la consolidación de una verdadera cultura democrática.

Un primer cambio cultural en la forma de enfocar el problema del financiamiento de la política pasa porque los ciudadanos comprendan que lo que está en juego no es sólo el *quantum* de fondos públicos destinados a la política o las cantidades que pueden incrementar la fortuna personal

6. Ver, entre otros, Jaramillo 2004: 169-234.

de los políticos, sino la calidad misma de la democracia y el funcionamiento de las instituciones. La fiscalización del dinero en este ámbito contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés.

La transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que se genere un clima cultural propicio que recompense a los actores políticos que cumplan con la ley. Un incentivo importante para el acatamiento voluntario de las reglas sería la percepción de que el valor 'transparencia' gana elecciones, lo cual no parece ser aún la situación en América Latina. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable a cambio de un gobierno eficiente y eficaz,⁷ las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán —en el mejor de los casos— sólo parcialmente eficaces.

Evitar la corrupción vinculada al financiamiento de la política y garantizar la mayor transparencia en el manejo de los fondos por parte de los partidos exige una compleja tarea que involucra la promulgación de leyes, la creación de organismos eficientes para su puesta en marcha y la ampliación de los canales de participación ciudadana en el control. Pero esos cambios requieren no sólo un consenso político formal, sino un verdadero compromiso con las nuevas reglas. Finalmente, corresponde a la ciudadanía una actitud atenta y militante en pro del control y sanción de cualquier abuso.

Sin el compromiso ético de los actores políticos, las mejores normas no impedirán el secreto, la malversación de fondos, la corrupción, ni el desgaste del principio de representación política y su reemplazo por la colonización de las instituciones por los grupos económicos poderosos. Se trata pues de generar verdaderos cambios culturales, cambios en la estructura de valores, que permitan mejorar las condiciones sociales para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

7. PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, junio 2004, Ideas y Aportes, anexos, p. 79.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERREIRA RUBIO, D.

1998 «El control del financiamiento de la política», en *Escenarios Alternativos*, N.º 4, pp. 72-78.

2004 «Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación», en GRINER, S. y D. ZOVATTO, (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica: OEA-IDEA, 2004, primera parte, capítulo 3, pp. 77-106.

JARAMILLO, J.

2004 «Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo», en *Elecciones*, Lima: ONPE, año 3, N.º 4, pp.169-234.

NASSMACHER, K.

2003 «Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre financiamiento político», en CARRILLO, M., A. LUJAMBIO, C. NAVARRO y D. ZOVATTO (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia*, México: FCE-IDEA-IFE.

PANEBIANCO, A.

1990 *Modelos de partidos* (trad. M. Trinidad), Madrid: Alianza Editorial.

PRATS, J.

2005 «Ética para el buen oficio político», en KLIKSBERG, B. (comp.), *La agenda ética pendiente de América Latina*, Buenos Aires: FCE-BID, pp.176-212.

Aplicación efectiva de las normas en los regímenes de financiamiento político y de sanciones

Una visión comparativa en América Latina*

Félix Ulloa

1. PRESENTACIÓN DEL TEMA Y SU IMPORTANCIA

A pesar de los avances obtenidos en la transición hacia la democracia que se inició hace un par de décadas, América Latina se encuentra en un momento crítico que urge de reformas en los sistemas políticos. Existe frustración con los modelos democráticos, entre otras causas, por las formas en que se ha accedido a la representación; así como por el desempeño, no siempre satisfactorio, de los electos.¹

Una de las razones que se exteriorizan para mostrar este desencanto, señala la dependencia casi absoluta del ejercicio de la política en relación con el dinero. Es innegable la influencia que los grandes contribuyentes ejercen en los resultados electorales, con las consecuencias por todos conocidas. También hay quejas por el uso indebido de recursos del Estado, por la falta de transparencia y publicidad en las finanzas partidarias, por la ausencia de límites en los gastos electorales, que encarecen la política y arriesgan la equidad en la contienda electoral, etc.

Lo anterior está generando una nueva desconfianza social hacia los partidos políticos, los candidatos y aun de los funcionarios electos; ello

* Tomado del libro: *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica: Organización de Estados Americanos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, octubre 2004.

1. «¿Qué tan satisfecho está con la democracia en su país? "¿No muy satisfecho?" "¿Nada satisfecho?" En Argentina alcanzó el noventa y seis por ciento (96 %), en Paraguay el noventa y ocho por ciento (98%) y en México el ochenta y uno por ciento (81%)» (Latinobarómetro 2002).

afecta, sin ninguna duda, la legitimidad del sistema político en su conjunto.²

Por ello, conocer el grado de aplicación de las normas que regulan el financiamiento público y privado de los partidos políticos, así como el gasto electoral, el acceso del público a esa información, las sanciones que el sistema establece para quienes incumplen esas reglas (en los países donde hay regulación) y, sobre todo, la capacidad institucional y el récord de sus actuaciones, por parte de los organismos encargados de ejercer ese control, es un imperativo impostergable.

En ese sentido, el estudio del universo jurídico y el entorno político en el cual se aplican tanto las normas que regulan esta materia como las sanciones imponibles, es de capital importancia; esto en el entendido de que todo cuerpo normativo deberá estar compuesto de reglas legítimas y viables.

Bajo esa premisa, la legitimidad no deviene únicamente del órgano o fuente legislativa que crea las normas, sino también de la consonancia de éstas con las demandas del sistema democrático-representativo en el cual se van a aplicar y que constituye el verdadero condicionante de su viabilidad puesto que el Derecho, como fenómeno histórico, responde con sus reglas a las exigencias políticas, sociales y económicas, que la evolución de la sociedad va presentando.

Una aproximación política

En los albores del siglo XXI, ningún país de nuestro continente podría conducirse por los cauces de la democracia representativa sin contar con una reglamentación que asegure la competencia por el ejercicio de la representación, minimizando los riesgos de una contienda electoral amenazada por la introducción de fondos no regulados, el financiamiento ilegítimo a

2. «Ese deterioro en la confianza hacia los partidos políticos también afecta la credibilidad de las instituciones, como los Parlamentos, afectando hasta los mismos procesos electorales, ya que los ciudadanos no ven ninguna utilidad, ni sentido, en la existencia de los partidos. Ante este tema, el estudio nos muestra estos alarmantes resultados ante la pregunta de “alguna” o “mucho confianza”: Argentina manifestó “cero”, Colombia diez por ciento (10%), México doce por ciento (12%) siendo Uruguay el país donde más se confía en los partidos políticos, al lograr un treinta y dos por ciento (32%)» (Latinobarómetro 2002).

partidos políticos y/o candidatos o, peor aún, de dineros provenientes de actividades delictivas.

En los siglos precedentes muy poco se cuestionó la importancia de regular el dinero, el mismo que muchas veces definía los resultados electorales; esto era así por el mismo grado de desarrollo de las sociedades, donde la ausencia del sufragio universal era la limitante principal para demandar la participación equitativa. La competencia se daba entre las élites, cuyos candidatos poseían recursos propios suficientes para financiar sus aventuras en la política.

Ahora, cuando el concepto de ciudadanía significa mayores niveles de participación, cuando la representación se delega de manera más o menos consciente y se compite por ella en condiciones que pretenden ser cada vez más equitativas, el estudio y los debates sobre este tema se vuelve una imperiosa necesidad de la democracia.

La coercibilidad como característica de la norma jurídica

Entrando en el campo estrictamente del Derecho, recordamos que las normas legales pueden ser —y de hecho son con frecuencia— violadas. Los sujetos, obligados a observar determinadas conductas jurídicas, pueden acatar o no los supuestos normativos. Ello conforma una diferencia sustancial con las normas técnicas o las leyes naturales, las mismas que se cumplen tal como son enunciadas. Para garantizar su acatamiento, las normas jurídicas se han concebido con algunas características, como la universalidad, la bilateralidad, la irretroactividad y —por supuesto— la coercibilidad.

Esta última consiste en que la norma jurídica necesariamente deberá cumplirse, al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula. Para ello se establecen los órganos y organismos, los procesos y procedimientos, los agentes y funcionarios que se encargan de aplicarla y hacerla cumplir, aun en contra de la voluntad del sujeto destinatario. Esta capacidad de coerción corresponde al Estado, quien en el ejercicio de una coacción legítima, está facultado incluso para el uso de la fuerza.

En nuestro caso, se debe asegurar de manera precisa la coercibilidad de las normas que regulan el financiamiento político. Un efectivo régimen

de controles y vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para esa garantía.

2. ELEMENTOS PARA UNA DEFINICIÓN

Para proponer una definición de lo que podría ser la aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político y de sanciones, tendríamos que identificar algunos de sus elementos constitutivos, a saber:

- a) El primer elemento es el *principio de legalidad*. Se trata en este caso de asegurar que las normas que regulan el financiamiento tengan legitimidad de origen y las conductas punibles contempladas, así como las sanciones correspondientes, estén claramente preestablecidas en la ley. Miriam Lapp (2002) lo señala así: «[...] los partidos y los candidatos van a buscar la forma de cómo evadir los requisitos de límites y de divulgación. Por lo tanto, las leyes deben estipular claramente las sanciones al respecto». O como también lo subraya Kart-Hein Nassmacher: «[...] las sanciones o penas correspondientes a las faltas específicas, deben estar estipuladas en la ley» (2003: 139).
- b) Un segundo elemento lo constituyen los *órganos de control* y otros organismos encargados de la aplicación de las normas, de su vigilancia y de su cumplimiento. En el primer caso, observamos experiencias que nos permiten recorrer una diversidad de sistemas, desde aquéllos en los cuales la aplicación de las normas se delega en entidades judiciales, como Argentina, hasta los que se la asignan a las autoridades electorales, que son los más frecuentes; y, por supuesto, una variedad de casos donde los órganos contralores del Estado y/o los ministerios públicos mediante fiscalías especiales, coadyuvan en esta función.

La composición de estos órganos es clave para el éxito de su misión. La idea de nombrar funcionarios independientes que generen confianza en el público, y también entre los mismos actores que participan en las contiendas, será una garantía adicional a la idoneidad y profesionalismo que se dan por descontados. La

percepción que tengan los medios y la opinión pública sobre la actuación de los integrantes de un organismo de esta naturaleza, se refleja en casos concretos que pueden afectar no sólo el resultado en la investigación de un caso, sino la credibilidad misma del ente y por consecuencia del proceso.

Para el caso de otros organismos, aludidos en el párrafo b), nos referimos a los partidos políticos y a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en esta materia.

Como un mecanismo alternativo al control institucional, los partidos políticos pueden y deben tener instancias internas que garanticen el cumplimiento de las normas que regulan esta materia. Asumiendo su calidad de instituciones permanentes de la democracia representativa y su condición de entidades legales —de derecho público en muchos casos—, varias legislaciones les asignan funciones específicas relativas a su obligación de nominar una persona (tesorero, contador, etc.) u organismo encargado del manejo financiero, de la relación con la autoridad electoral, de presentar los reportes e informes respectivos y, en la mayoría de casos, son estos delegados los responsables personales de las faltas o delitos que se le pueden imputar a los partidos políticos, en tanto personas jurídicas. En resumen, no se puede ni se debe ignorar a las instancias partidarias como órganos coadyuvantes del control y aplicación de las normas (ver Anexos).

En lo que respecta a la participación de las organizaciones ciudadanas en el tema, ésta no es nueva; desde hace varias décadas surgieron iniciativas como la «Fundación para la Investigación Ciudadana», que ya en 1977, mediante el informe de un equipo de trabajo reportaba: «Hoy en día el financiamiento de campañas está caracterizado por una contienda política en expansión, en la cual fluyen significativamente cantidades de dinero de una manera creciente y bajo formas novedosas y en constante cambio» (CRF 1977).³

3. «Campaign finance today is characterized by an expanding political arena, in which significantly increasing amounts of money flow in novel and constantly changing ways».

En setiembre del 2000 en Lima-Perú, con la asistencia técnica del Instituto Nacional para la Democracia (NDI) de los Estados Unidos, se organizó una red de ONG conocida como «Acuerdo de Lima», integrada actualmente por: Acción Ciudadana (Guatemala); Conseil National d'Observation (Haití); Decidamos (Paraguay); Ética y Transparencia (Nicaragua); Momento de la Gente (Venezuela); Movimiento Ciudadano por la Democracia (México); Participa (Chile); Participación Ciudadana (República Dominicana); Poder Ciudadano (Argentina); Transparencia (Perú); Alianza Cívica (México) Consorcio de ONG de Educación Cívica (El Salvador) y, Asociación Ciudadana para Elecciones Libres y Transparentes (CAFFE, por sus siglas en inglés) de Jamaica.

Desde su constitución como red de observación ciudadana en materia electoral, con todo lo que ello implica, incluido el monitoreo del gasto en las elecciones, este grupo de ONG ha venido participando en los países de la región con mucho éxito y merecido reconocimiento público.

Como observamos en los reportes de los distintos países, estos grupos —con su desempeño profesional y eficiente, su neutralidad e independencia en relación con los partidos políticos— brindan al sistema y a los procesos electorales una garantía adicional que no se debe desatender. Además de la actividad desarrollada por algunas de las organizaciones del «Acuerdo de Lima», encontramos otras instituciones que son de carácter local o ramas de ONG internacionales que vale la pena enlistar: Acción Ciudadana y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) en Argentina; Transparencia Brasil, en Brasil; Transparencia Internacional Capítulo Costa Rica, en Costa Rica; Transparencia Internacional y FLACSO, en Chile; ONG Probidad, en El Salvador; Transparencia Mexicana, en México; Transparencia Internacional, Capítulo Panamá; Queremos Elegir, Red de Veedores y Mirador Democrático, en Venezuela.

Este componente de lo que hoy se llama auditoría ciudadana, debería ser considerado como otro factor coadyuvante en la delicada labor de las instituciones del Estado encargadas de aplicar y hacer cumplir las normas relativas al financiamiento político. En

los Estados Unidos existe la figura de las audiencias públicas (*public hearings*) que sostiene la Comisión Federal Electoral y los consejos de expertos (*advisory opinions*) que permiten una participación ciudadana más amplia y calificada en la resolución de los casos que se están conociendo, relativos siempre al financiamiento político.

- c) Consideramos que uno de los puntos débiles de nuestra materia de estudio está referido a *los procedimientos*, los que constituyen el tercer elemento del concepto. Como dijera Bobbio, el problema en las democracias no son los derechos de los individuos sino las reglas procesales que deberían hacerlos efectivos.

Acostumbrados a una cultura de la evasión, nos resulta fácil enlistar derechos y obligaciones; sin embargo, al momento de aplicarlos nos asalta la tradición y comienzan los arabescos legales que hacen muy difícil, casi imposible al juzgador o a quien aplica la ley, la solución expedita del caso. Y si a ello le agregamos todo el peso y la lentitud burocrática de las instancias jurisdiccionales, tendremos casos donde su tramitación podría demorar años completos.

Si estamos creando una nueva rama del derecho, el derecho electoral, con un método y un objeto de estudios propios, con instituciones específicas de su universo jurídico, deberíamos comenzar a pensar en procesos y procedimientos también propios, ajenos a los tortuosos caminos del procesal-civil y de toda la vieja estructura del derecho privado. Lo público debe ser expedito. Los intereses en juego, aunque sean individuos los que los activen, son en última instancia intereses colectivos, nacionales, por lo tanto deben ventilarse pública y ágilmente.

Un esfuerzo por conceptualizar el tema

El momento fundacional en el que se encuentra América Latina respecto de esta materia, con sociedades sin tradición de respeto a la ley, requiere de normas punitivas que ayuden a implantar esa nueva cultura jurídica-política, las cuales deberán acompañarse de un conjunto de herramientas legales y técnicas que permitan, a quienes aplican la ley y a los que la hacen cumplir, realizar un trabajo efectivo y estimulante.

Y no es que sigamos las viejas escuelas penales de orientación correccionalista del siglo pasado (Carrara y otros), con sus anticuadas formas de combatir la comisión de ilícitos, pues creemos más en la prevención de ellos. Mucho menos nos proponemos *criminalizar la política*, —temor expresado en distintos foros por varios dirigentes políticos—, pero no podemos ignorar nuestra realidad llena de prácticas evasoras y fraudulentas, que no permite una legislación más liberal, menos represiva, propia de aquellas sociedades que viven en un estado de derecho, lo cual deberá ser —y de hecho es— nuestra meta.

Pero mientras llegamos a ese estadio ideal de desarrollo, se impone el establecimiento de un marco regulador lo suficientemente estricto como para asegurar el cumplimiento de esas normas, aun a riesgo de caer en los barroquismos legales —muy a tono con nuestra tradición jurídica— que tanto asustan a Dieter Nohlen, no por lo alambicado de su elaboración, sino por ser ineficientes e inaplicables.

Desde esa perspectiva, podemos conceptualizar el tema afirmando que: *La aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político demanda un sistema de normas jurídicas que determine, de manera precisa, el objeto y ámbito de la ley, la entidad (o entidades) encargada de aplicarlas y hacerlas cumplir, los sujetos de esa normativa, las sanciones o penalidades derivadas de su incumplimiento, así como los procesos jurisdiccionales y los procedimientos administrativos necesarios para su aplicación y cumplimiento.*

3. ESTADO DE LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Si partimos de los tres elementos constitutivos del concepto (principio de legalidad, órganos de control y procedimientos), veremos que su desagregación nos permitirá abordar el tema y hacer una aproximación comparativa entre los diferentes países de la región.

Órganos encargados de su aplicación

Como sabemos, todo Estado moderno se caracteriza por ejercer tres funciones fundamentales, la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional. Cuando nos referimos a la aplicación de la ley, es necesario dejar claro que nos ubicamos inmediatamente en el campo de la función jurisdiccional.

Sentado este corolario y de nuevo en nuestro tema, observamos que en el caso de Argentina, son jueces federales con competencia electoral quienes realizan, en primera instancia, la fiscalización y control de estas actividades. El juez de cada distrito electoral recibe, dentro de los sesenta días del acto eleccionario, la cuenta detallada de ingresos y egresos de la campaña. Cuando alguna de las partes no acepta un fallo del juez, puede acudir en segunda instancia ante la Cámara Nacional Electoral, quien conoce de todas las apelaciones.

Pero no todos los países le asignan a los órganos jurisdiccionales esta función, la mayoría de ellos se la delegan a los organismos electorales cuya naturaleza y funciones son principalmente administrativas,⁴ tal como nos lo muestra el cuadro 1; allí notamos que esta función también la pueden compartir, simultánea o complementariamente en algunos países, con los organismos contralores y el ministerio público.

De manera excepcional el Ejecutivo, a través de alguna secretaría de Estado, también participa —como es el caso de Argentina, donde lo hace mediante el Ministerio del Interior— cuando recibe las cuentas de algunos gastos partidarios realizados con el aporte estatal otorgado a las agrupaciones políticas con el fin de atender los gastos de transporte y alojamiento de sus miembros, cuando realizan congresos o asambleas partidarias.

Para tener en este apartado una idea general del estado de la situación, observamos que la mayoría de países delegan la función de aplicación de las normas a los organismos electorales, en algunos casos de manera privativa: Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú. En otros países se les asigna también a los organismos electorales con la acción coadyuvante de otras instituciones del Estado, generalmente las Contralorías Generales de la República y en casos como Brasil y Nicaragua, el Ministerio Público. Los casos excepcionales los pueden constituir El Salvador, donde la Corte de Cuentas de la República es el único organismo capaz de exigir a los partidos políticos rendición de cuentas, y sólo en materia de financiamiento público; y, por otra parte Argentina donde son los jueces quienes ejercen esta jurisdicción especial. Asimismo, México se puede contar como excepción, en tanto el ente electoral (IFE) interviene en primera instancia y un organismo especializado del Poder Judicial de la Federación conoce en apelación (TEPJF), además de intervenir por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

4. Un estudio pionero en este tema lo constituye el trabajo *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, de Daniel Zovatto, publicado en México por el Fondo de Cultura Económica en 2003.

CUADRO 1
Naturaleza de los órganos encargados del control y aplicación de las normas

| PAÍS | ÓRGANO DE CONTROL |
|----------------------|--|
| Argentina | 24 Jueces Federales con Jurisdicción Electoral (uno por cada provincia) La Cámara Nacional Electoral (en apelación). ⁵ |
| Bolivia | Corte Nacional Electoral (órgano electoral) con el auxilio de nueve Cortes Electorales (una por cada departamento). Hay intervención de la Contraloría General de la República. |
| Brasil | Tribunal Supremo Electoral (órgano electoral). Coadyuva el Ministerio Público. |
| Colombia | Consejo Nacional Electoral (órgano electoral). |
| Costa Rica | Tribunal Supremo de Elecciones (órgano electoral) con la participación de la Contraloría General de la República. |
| Chile | Servicio Electoral de Chile (órgano electoral). |
| Ecuador | Tribunal Supremo Electoral (órgano electoral) con los 22 Tribunales Provinciales Electorales. |
| El Salvador | Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) para el financiamiento público. ⁶ |
| Guatemala | Tribunal Supremo Electoral (órgano electoral). |
| Honduras | Tribunal Nacional de Elecciones (órgano electoral). |
| México | Instituto Federal Electoral (órgano electoral) conoce en primera instancia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jueces con jurisdicción electoral) conoce en apelación. ⁷ |
| Nicaragua | Consejo Supremo Electoral (órgano electoral) junto con la Contraloría General de la República y Crédito y la Procuraduría Específica Electora, ⁸ que se organiza seis meses antes de las elecciones y cesa en sus funciones una vez declarados firmes los resultados. |
| Panamá | Tribunal Electoral (órgano electoral) junto con la Contraloría General de la República. |
| Paraguay | Tribunal Superior de Justicia Electoral (órgano electoral). Interviene la Contraloría General de la República. |
| Perú | Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. |
| República Dominicana | Junta Central Electoral (órgano electoral) junto con la Contraloría General de la República. |
| Uruguay | Corte Electoral (órgano electoral). ⁹ |
| Venezuela | Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales (oficina del órgano electoral). |

5. Ministerio del Interior en ciertos casos.

6. Aunque en la práctica —y hasta la fecha— nunca ha realizado dicho control.

7. También interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

8. Organismo temporal.

9. A pesar de que algunos autores consideran que no hay regulación en la materia ni organismo que la aplique, tomamos la palabra a Carlos Alberto Urruty: «La Corte Electoral es creada en una Sección de la Constitución cuyo título es “De la Justicia Electoral” y que su principal atribución es la de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum [...] Es indudable que el constituyente optó por atribuir la facultad de juzgar la materia electoral a un órgano de justicia independiente y especializado [...] Existe una justicia electoral reservada a la Corte Electoral» (exposición en el Seminario Internacional sobre la Reforma Política en Argentina, Universidad de Buenos Aires, 18 de junio de 2002).

Este estado de cosas nos indica que, a diferencia de otras actividades electorales tan diversas en la región, en cuanto a los órganos encargados de hacer cumplir las normas electorales en materia de financiamiento, existe una tendencia dominante (15/18 países) de asignar dicho control, a los Organismos Electorales (auxiliados de las entidades contraloras en algunos casos).

Régimen de sanciones

Decíamos inicialmente que las sanciones y las penas deberán estar debidamente establecidas, como lo exige el principio de legalidad. El punto a discutir no sería el de las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, cuyo juzgamiento por regla general es competencia de la justicia común. Hablamos entonces de la responsabilidad civil y administrativa que corresponde establecer a la autoridad (electoral) encargada de aplicar las normas de esta materia.

En otro sentido, y de conformidad con el mismo principio, su preexistencia, especificación y determinación legal, aseguran que la conducta del juzgador se contraerá a su letra y espíritu, eliminando en la mayor medida posible la discrecionalidad de la autoridad encargada de imponerlas, sobre todo en sistemas en los que esta autoridad, debido a la forma en que está integrada, es al mismo tiempo juez y parte (Honduras, por ejemplo).¹⁰

Entre las sanciones aplicables en los sistemas electorales de la región podemos enumerar las siguientes categorías: sanciones pecuniarias, sanciones administrativas y sanciones penales.

Entre las sanciones pecuniarias encontramos:

- a) Suspensión de financiamientos futuros: Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay.
- b) Retención de financiamiento futuro: México, Panamá, Costa Rica (5% del monto a que tuvieron derecho).

10. En este tema, estamos en desacuerdo con Alonso Lujambio, quien en correspondencia privada sostiene: «Hay que darle laxitud al juzgador para que evalúe las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la falta cometida, el grado de dolo involucrado, el descuido o la mala fe, la jerarquía de la norma violentada (constitucional, legal, reglamentaria), y la relevancia del bien jurídico tutelado por la norma violada. No puede haber un catálogo de sanciones para cada "falta específica". El sueño que lo normativiza todo es eso, un sueño». Me he permitido recordarle el principio de legalidad, los riesgos de la discrecionalidad para el juzgador y, sobre todo, los daños que la analogía causó a la democracia y a las ciencias penales durante el régimen nazi.

- c) Multas: Venezuela, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia,¹¹ Argentina y México.
- d) Multa agravada: México (en casos de reincidencia).

Entre las sanciones administrativas hallamos:

- a) Suspensión y pérdida de derechos políticos: Argentina, Ecuador, Honduras y Nicaragua.
- b) Pérdida del cargo electivo: Ecuador, Nicaragua y Colombia.
- c) Suspensión de registro y/o interdicción a participar en elecciones a los partidos políticos: Bolivia y Brasil.
- d) Cancelación del registro del partido político: México, Nicaragua, Paraguay y Colombia.

Entre las sanciones penales observamos:

- a) La prisión, como la más común, con sus variantes de tiempo según la gravedad del ilícito, el cual por regla general se encuentra regulado en la legislación penal: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con excepción de Paraguay que la contempla dentro de la legislación electoral (artículo 321° del Código Electoral).
- b) La prisión agravada para el delito electoral según el artículo 258° de la Ley Orgánica del Sufragio en Venezuela; las penas de prisión no excarcelables en virtud del artículo 314° del CE de Paraguay; y México, que regula en el título xxiv del Código Penal la prisión de 1 a 9 años, sin el beneficio de la libertad provisional, para los delitos de ciertos funcionarios.

El panorama anterior nos muestra que el sistema punitivo, en nuestras legislaciones, transita por los pasillos del derecho tradicional cuando establece las sanciones a las *faltas* cometidas por los partidos, los candidatos y/o los donantes. Es más, cuando se trata de *delitos*, los refiere al derecho común con toda la connotación que ello tiene.

Para confirmar lo anterior, basta observar que las sanciones de carácter pecuniario o económico son las más frecuentes; ellas se derivan de errores, faltas e incumplimientos de los partidos en el manejo de sus

11. Además de la multa se pierde el financiamiento de la correspondiente elección (Ley N.º 130 de 1994, art. 8º).

fondos, en la justificación de algunos gastos o ingresos, por la demora en la presentación de sus informes, etc. Las hay leves, como la imposición de multas que en Panamá se consigna así: «Las sanciones por razón del incumplimiento de la obligación de los partidos de registrar el origen de los fondos, son de una multa de entre cien a mil balboas, y para los candidatos la multa oscila entre cincuenta y quinientos balboas». Dicha multa es prácticamente simbólica.

También las hay graves, que pueden llevar a la agrupación política a perder todo o un buen porcentaje del financiamiento para el siguiente ejercicio. En Argentina, si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en función de gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas, serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de UNO a CUATRO AÑOS y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por UNA a DOS elecciones. Sin embargo, la más grave de todas las sanciones que se le puede aplicar a una organización política es la extinción de su personería jurídica, como lo consigna la legislación paraguaya: «Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: [...] h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros» (artículo 78° del CE).

En cuanto a las sanciones penales, ya vimos que se refieren a la pérdida de la libertad para los infractores. Aquí los períodos del castigo varían según la gravedad del delito.

Argentina, entre otras naciones, también contempla un tipo de pena bastante sui géneris, como es la pérdida de los derechos para elegir y ser electo; ello durante períodos que van de los seis meses a los diez años, para las personas físicas (o naturales) que hayan efectuado contribuciones violando la ley, así como para los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en tal conducta ilegal. La misma sanción es aplicable al tesorero y al presidente de un partido, si se hubieren depositado fondos en cuentas diferentes a las registradas durante la campaña.

Por último, existe una sanción no muy extendida y sumamente drástica. Se trata de la pérdida del cargo al que se accedió por elección popular,

al violentar una prohibición en materia de financiamiento. En muy pocos sistemas se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos a quienes se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia. Aún menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios elegidos una vez que hayan asumido el poder, tal es el caso de Ecuador, Nicaragua y Colombia.

Como hemos visto, la casuística anterior nos revela los atavismos legales con los cuales se ha legislado en nuestra materia. Quizá habría que buscar en las reformas por venir, una concepción más acorde con lo que dice De Cabo de la Vega (1994): «No cabe duda, por tanto, de que el sentido de estas sanciones es distinto del de las sanciones administrativas o penales habituales, cuya función es hacer tan gravoso en sus consecuencias el acto que se pretende evitar que se logre su realización. De nuevo se manifiesta aquí la estrecha vinculación de todo derecho electoral con la política. El sentido de las sanciones electorales es, fundamentalmente, político». No olvidemos que, finalmente, un incumplimiento flagrante y sistemático de las normas que regulan los ilícitos electorales llevaría, más allá de la simple sanción al infractor, a un castigo para el sistema mediante una conducta abstencionista de parte del electorado.

Los procedimientos judiciales y administrativos

Una buena ley puede ser nula si quien la aplica es un mal juzgador. Igualmente, una legislación se torna inaplicable o muestra deficiencias en su aplicación si la dimensión procesal de su corpus no está bien diseñada. Los errores de diseño, en el derecho adjetivo, se suceden con frecuencia cuando el legislador aplica criterios procesales que limitan al juzgador en su interpretación de las normas, le imponen una tasación obsoleta de pruebas o complican la ágil sustanciación de los procesos con engorrosos trámites, peritajes o actuaciones jurisdiccionales a veces innecesarias.

En el caso de los procesos derivados de la aplicación de nuestras normas, se debe buscar la simplificación, tanto en los plazos como en la intervención de las partes procesales. El establecimiento de la verdad judicial, en nuestra materia, no tiene las aristas del subjetivismo que puede demorar decisiones judiciales en otro tipo de juicios. Una aportación ilegal, el rebasar un límite en una donación o el incumplir un plazo en la entrega de un reporte, son hechos y circunstancias que no deberían seguir el tortuoso camino de un juicio civil ordinario de herencia, por ejemplo.

Así, el carácter sumario, la oralidad en los procesos, la aplicación de la sana crítica, tendrían que ser los parámetros para establecer las responsabilidades de los infractores. La regla debería ser, entonces, evitar los recursos ante instancias superiores o limitarlos a aquellos casos en los que hubo violación a las garantías del debido proceso. El respeto a los derechos de las partes procesales, en el uso de los medios de impugnación, deberá asegurarse por medio de un sistema de normas claras que provea de una pronta, eficiente y cumplida justicia electoral.

La autoridad encargada de su aplicación, sea de naturaleza judicial o administrativa, es la pieza clave para el éxito de esta función. Su independencia respecto a las partes procesales, la dotación de los recursos técnicos para cumplir su misión, la capacitación permanente de su personal, acompañado todo ello de una auditoría constante, son los requisitos básicos para que la confianza general le augure un buen desempeño, que sin duda se traducirá en una fortaleza para el sistema en general.

La solución alternativa de conflictos

En vista de que muchos de los procesos iniciados en la esfera judicial son posibles de resolverse por la mediación, el arbitraje y demás medios alternativos, es recomendable impulsar este tipo de soluciones, a fin de no recargar a la autoridad responsable y ésta pueda conocer faltas más graves que necesariamente requieren de una solución judicial. Por ejemplo, aquellos incumplimientos que deriven en penas pecuniarias de menor cuantía, deberían resolverse con este procedimiento y no iniciar procesos que consumirán un tiempo equivalente al necesario para resolver una violación mayor, según la escala de sanciones y penas establecidas en la ley.

Como lo explica Miriam Lapp (2002), Canadá ha logrado implementar una normativa que le permite reducir costos y recursos en el tratamiento de casos mediante los *convenios de cumplimiento*.¹² Éstos constituyen un acuerdo entre el comisionado electoral de Canadá, funcionario encargado de hacer cumplir la ley, y el infractor de la misma. Por ese medio, se logra un cumplimiento voluntario de las condiciones y requisitos legales, evitándose la acción judicial. Si el infractor no cumple a cabalidad el convenio, entonces el comisionado puede iniciar la acción judicial, tomando como

12. «Prior to the Act (S.C. 2000, c. 9), the only enforcement tool in the Act was prosecution» (Lapp 2002: 4).

base la infracción original. Estos convenios deben hacerse públicos¹³ y se pueden efectuar cuando se trata de infracciones menores que no tienen carácter penal.

Los conflictos de jurisdicción

Conocemos casos de países donde la jurisdicción electoral es exclusiva y excluyentemente tutelada por un organismo independiente del sistema judicial (El Salvador, Costa Rica, Panamá,¹⁴ y la mayoría de países de la región). En estos casos se corre el riesgo de que los interesados en anular una sanción del organismo electoral o evadir una investigación, tengan la posibilidad de hacer un uso indebido del recurso de amparo. Entonces, si la justicia constitucional no está en consonancia con la independencia y soberanía de la justicia electoral, se pueden crear conflictos por la invasión de funciones.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos el caso de México.¹⁵ Lo sintomático en el caso mexicano es el hecho de que las autoridades electorales tienen distinta naturaleza: por una parte, la autoridad administrativa delegada en el Instituto Federal Electoral y, por otra, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como entidad jurisdiccional. En este caso, la autoridad administrativa (IFE) asume los asuntos electorales en primera instancia y el ente jurisdiccional (TEPJF) conoce en apelación o

13. Un sumario de cada convenio es publicado en *Canada Gazette*.

14. En Panamá, el artículo 2615° del Código Judicial establece que en atención a lo dispuesto en el artículo 137° de la Constitución Política, no se admitirá la demanda en un proceso de amparo contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral. En adición cabe señalar que el citado artículo 137° establece, además, que las decisiones del Tribunal Electoral únicamente son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de ley serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Se exceptúa lo referente al recurso de inconstitucionalidad.

15. «Tribunal Electoral no opina en Amigos de Fox», *El Siglo de Torreón*, 26 setiembre de 2002: «SUN-AEE México, D.F.— El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) notificó al Instituto Federal Electoral (IFE) que no puede opinar sobre la validez de los juicios de amparo interpuestos por los Amigos de Fox, pero tampoco los jueces de amparo pueden pronunciarse respecto de la sentencia que instruye a la reapertura de esa investigación que realiza el IFE [...] La Sala Superior del TEPJF precisó lo siguiente: —En el caso del incidente de inejecución de sentencia interpuesto por el IFE ante los procesos de amparo que iniciaron personas físicas y morales implicados en el caso Amigos de Fox y que impiden que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) proporcione la información correspondiente a la autoridad electoral, se resolvió: “Aun cuando el TEPJF es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, sus resoluciones son definitivas e inatacables, y tiene plena jurisdicción para proveer lo necesario a efectos de que sus fallos se cumplan, tal amplitud de facultades no incluye la permisión de pronunciarse sobre la validez o invalidez de lo acordado en procesos que se instruyan en jurisdicciones constitucionales distintas, como la del juicio de amparo [...]”».

alzada. También otras instancias del Estado tienen competencia en materia electoral en el tema que estamos abordando, me refiero a la Corte Suprema de Justicia y a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República.

En El Salvador, en 1988, la Sala Constitucional aceptó el recurso de amparo del partido de un candidato perdedor. Con ello invadió la competencia de la autoridad electoral que había declarado ganador al candidato de otro grupo político y, peor aún, se erigió en gran elector con su fallo que proclamaba electo al candidato del partido recurrente, conminando a la autoridad electoral a reconocerlo y entregarle la respectiva credencial.¹⁶

Sin entrar en las interioridades de cada uno de esos casos, el tema que nos preocupa es la eventual invasión de funciones de un órgano judicial sobre la competencia privativa, exclusiva y suprema de la autoridad electoral, en los casos en los que el sistema jurídico institucional del país así lo establece (México, El Salvador, etc.). Mi opinión es que ningún otro órgano u organismo del Estado puede intervenir en la solución de un conflicto de naturaleza electoral, si es que esta función no se establece en la Constitución.

En el caso de El Salvador existe un Tribunal Supremo Electoral que, por definición de sus funciones,¹⁷ es la máxima autoridad en esta materia. En México, el TEPJF es el organismo encargado de resolver los conflictos de carácter electoral.¹⁸

En todo cuerpo legal de carácter secundario, es de uso corriente establecer que sus normas infraconstitucionales no pueden prevalecer frente a las de rango constitucional. Esa prevención es válida también para los sistemas normativos electorales. Por ello, en la propuesta de marco normativo que formulamos más adelante, insisto en que este sistema debe estar armónicamente jerarquizado, estableciendo sus reglas desde la Constitución hasta los reglamentos de aplicación.

16. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió la resolución a las diez horas del día seis de setiembre de 1988. El proceso, marcado con la Ref. 4-C-88, fue instruido en razón del recurso de amparo promovido por los representantes legales del partido ARENA y los candidatos interesados en contra de la autoridad electoral, entonces llamada Consejo Central de Elecciones.

17. Art. 209° de la Constitución de El Salvador.

18. Art. 99° de la Constitución de México.

Por otra parte, la legislación constitucional relativa a la protección de las garantías y derechos fundamentales expresa su preeminencia sobre cualquier otro tipo de disposiciones de carácter secundario. Ello no implica que, por ejemplo, utilizando el recurso de amparo en forma indebida, se burle la competencia de otras autoridades como la electoral.¹⁹

Finalmente, podemos observar un nuevo riesgo: Luis Alberto Cordero nos advierte cómo en Costa Rica se utilizó la jurisdicción constitucional para evadir sanciones: «Como se ha detallado, los regímenes de sanciones no son lo suficientemente coercitivos para castigar a quienes incumplen con la normativa, de hecho en la actualidad no se aplican algunas de las sanciones pues en su momento la Sala Constitucional las declaró inconstitucionales y las pocas que existen son más de carácter reactivo y punitivo que de corrección y prevención de conflictos».²⁰

4. TENDENCIAS RELEVANTES

Organismos encargados del control

La tendencia dominante es otorgarles, a los organismos electorales, las funciones de control y aplicación de estas normas. También se observa una marcada orientación a involucrar a las entidades contraloras como coadyuvantes de los órganos electorales.

En cuanto a los partidos políticos y organismos especializados de la sociedad civil, existe una clara diferencia; varias legislaciones asignan a los partidos un rol importante en el control financiero, mientras que ninguna otorga a las ONG ese reconocimiento, no obstante la destacada función de la mayoría de ellas.

Régimen de sanciones

La tendencia es bastante homogénea en los países que tienen regulado este régimen. Casi todos contemplan los tres tipos de sanciones: pecuniarias,

19. Panamá atraviesa por una situación similar en la cual la Corte Suprema está conociendo un caso de revocatoria de mandato de un congresista, cuya competencia es exclusiva del Tribunal Electoral. Ver reporte de misión especial de NDI/ Carter Center sobre el tema. Félix Ulloa y Chuck Costello, marzo de 2003 (puede consultarse en www.cartercenter.org).

20. Informe final sobre Costa Rica, p. 19. UPD/OEA/IDEA (puede consultarse en www.cartercenter.org).

administrativas y penales. Es también una tendencia bastante consistente que las sanciones penales se rijan por el derecho común, tanto el campo del derecho penal como en el procesal penal.

Aplicación efectiva de las normas

En Sudamérica, en casi todos los países se han aplicado aunque de manera diferente, con resultados también disímiles, pero que marcan la tendencia a la puesta en práctica de la legislación existente. La excepción la constituyen Chile y Uruguay que no tienen regulación en la materia, y Perú a pesar de las evidencias de los «vladivideos» y la denuncia del «financiamiento Soros» contra el actual presidente Toledo.

En Centroamérica y el Caribe (República Dominicana y Haití) ocurre lo contrario; casi no se han aplicado las normas, sea por ausencia de ellas (El Salvador, Guatemala y Haití) o por falta de voluntad política (República Dominicana, Nicaragua y Honduras). La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá, donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.

México por supuesto se encuentra a la vanguardia, tanto por la actuación de sus órganos electorales y organismos auxiliares (IFE, TEPJF, FEPADE) como porque su normativa es bastante completa. Sin embargo, como ya lo hemos visto, es en México donde también encontramos los riesgos de evadir la aplicación de las normas por la injerencia de otra jurisdicción, la constitucional.

Legislación vigente

Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos enumerarlas así:

1. Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
2. Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
3. Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
4. La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
5. El régimen de sanciones, aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.

6. No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
7. Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG especializadas.

Debate sobre el tema

Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas. Aquellos que tienen regulaciones más o menos desarrolladas están revisándolas, como es el caso de Argentina («Mesa de diálogo argentino») y México, después de los casos PEMEX y «Amigos de Fox».

Sin embargo, también hay indiferencia y —en algunos casos— bloqueo a cualquier cambio por parte de los propios partidos políticos. Así lo señala Costa Rica y ocurre lo mismo en El Salvador.

En la mayoría de países, la población en general desconoce este tema aunque, por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más protagónico, tanto por la auditoría que realizan, como por colocar en la agenda de la opinión pública estos temas —sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación—; sucede lo mismo en los casos de elaboración de iniciativas orientadas a promover reformas.

5. MARCOS NORMATIVOS, UNA VISIÓN PROSPECTIVA

Trazamos el siguiente imaginario jerárquico con el fin de contribuir a la organización y armonía del universo jurídico. Éste debería contener las instituciones y procedimientos necesarios para garantizar una correcta aplicación de sus normas, así como la imposición de sanciones cuando sea el caso.

La dimensión constitucional, las leyes secundarias y los reglamentos

En ese escenario ideal corresponde establecer, como una primera jerarquía, la Constitución. Allí se deben consignar las disposiciones que establecerán el tipo o los tipos de financiamiento que tendrá el sistema (público, privado, mixto); el órgano encargado de su aplicación, su rango y competencia;

además de definir si habrán otras instituciones del Estado que también participen en su aplicación y cumplimiento, así como los actores políticos y sociales sujetos de la normativa o alguna otra situación relevante que merezca dejarse estipulada en la dimensión constitucional.

En un segundo nivel jerárquico entrarían las leyes y códigos que agrupan todas las normas relativas al campo de la administración de la ley, los sujetos de la misma, la composición y funciones del órgano encargado de su aplicación, los procedimientos, formas y cumplimiento de ésta, la regulación de cada uno de los tipos de financiamiento, los requisitos para acceder a éste y las obligaciones de quienes lo reciben, las sanciones por el incumplimiento de las normas, los medios de impugnación, recursos y garantías, entre otros.

Los reglamentos de aplicación constituirían un tercer nivel normativo. Aquí se detallan las actividades que los sujetos de la ley deben realizar, desde su registro ante el órgano respectivo, hasta la elaboración y presentación de reportes periódicos; se debe observar, asimismo, paso a paso todas las indicaciones que dichas reglas indiquen. La mayor parte de estas normas están relacionadas con la auditoría de los ingresos y egresos de los sujetos de la ley, con plazos y formas, etc.

6. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Dentro de las fortalezas podemos señalar:

1. La existencia en todos los Estados de un ente encargado de velar por el cumplimiento de las normas relativas a esta materia.²¹
2. La conciencia cada vez mayor de parte de los actores políticos y las legislaturas de regular esta actividad, como una garantía de la democracia representativa.
3. La riqueza informativa generada por las investigaciones, foros, intercambios, etc., desarrollados por organismos internacionales sobre esta materia.

21. Los casos de Haití y Uruguay se pueden explicar por separado, pues en el primero su ausencia se debe a condiciones históricas que marcan su desarrollo político postduvalierista; sin embargo, existe la figura constitucional del CEP art. 281°. En el caso de Uruguay, la Constitución prevé la existencia de un órgano encargado de aplicar la justicia electoral denominado Corte Electoral (art. 322°, sección XVIII, capítulo único).

4. La preocupación de la mayoría de organismos electorales por cumplir con su misión, cada vez más despartidarizada, más profesional y más efectiva.
5. La aplicación de normas y la imposición de sanciones, cuando ha correspondido, en la mayoría de los países.
6. La conciencia de los partidos políticos y los candidatos de que están siendo monitoreados y evaluados por la sociedad en su conjunto, con el apoyo de los medios de comunicación.
7. La acción de vigilancia y la participación eficaz de las organizaciones —nacionales e internacionales— de la sociedad civil especializadas en estos temas.

Dentro de las debilidades, enumeremos las siguientes:

1. La resistencia de ciertos sectores, con capacidad de decisión, a regular la materia y/o a que se apliquen y/o se hagan cumplir las normas respectivas en algunos países.
2. La debilidad institucional y/o la dispersión de normas que regulan la materia.
3. La carencia de recursos legales y/o materiales (humanos, financieros, técnicos) de algunos entes encargados de aplicar y hacer cumplir las respectivas normas.
4. La mayoría de sanciones impuestas en los casos ventilados no han generado aún una cultura de cumplimiento de las normas.
5. La falta de políticas de estímulo que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
6. Los conflictos de jurisdicción al momento de aplicar las normas, así como la cultura de la evasión que todavía predomina en muchos de nuestros países.
7. La ausencia de coordinación interinstitucional dentro de los países y entre los Estados.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La relación de esta investigación con otros temas la percibo bastante próxima con el de 'transparencia' (*disclosure*). Ello en el sentido de que varios de los casos en los que se han aplicado las normas tuvieron por resultado, generalmente, la imposición de sanciones; éstas se registran mayoritariamente por la falta de transparencia en el manejo de las cuentas de los

partidos y candidatos. Igual proximidad se nota con el tema de 'medios de comunicación', en tanto éstos pueden ser considerados como parte del control de la sociedad sobre los actores políticos y del sistema en su conjunto. En ese sentido, el apoyo que pueden proporcionar a los órganos electorales encargados del control y a los otros organismos auxiliares, sobre todo cuando se ejerce el periodismo de investigación, es un factor fundamental que contribuye a esa función.

En cuanto al tema de género, afirmamos que por el principio de igualdad de todas las personas ante la ley no podría —ni debería— haber sesgos que discriminen o privilegien la condición femenina. Al revisar la situación actual en este tópico no encontramos ningún caso en el cual por ser mujer alguien haya sido procesado o sancionado. Es decir, el género no constituye ni agravante ni atenuante.

Un modelo a recomendar

No quisiera dejar la impresión de que existe una visión juricista del tema: es más, como lo afirmo en líneas anteriores, no creo en las corrientes correccionalistas proclamadas por la criminología tradicional. Menos aún en judicializar la política o caer en el error de criminalizarla. Estoy convencido de que la mejor forma de hacer que se cumplan las normas jurídicas, las leyes, es educando a las personas en el respeto a las mismas; lo cual sin duda es parte de una nueva cultura, basada en valores y prácticas democráticas, en la que también la legislación se debería elaborar a partir de los intereses generales y en consulta con las ciudadanías.

No obstante, tenemos que partir de la situación actual de nuestro mundo real, conscientes de que la diversidad de sistemas que actualmente funcionan en nuestros países constituye una riqueza que sólo es posible explicar por la variedad cultural y los orígenes históricos de cada una de nuestras naciones. En la búsqueda por consolidar las fortalezas institucionales de cada país y para aprovechar las oportunidades que se presentan en este momento, así como para reducir las amenazas y debilidades del entorno continental, expondré un esquema general que puede ser adaptado por las naciones según su propio sistema jurídico:

Objetivos y campo de aplicación de la ley

Con el propósito de evitar una legislación inaplicable por la extensión de sus objetivos o la dispersión de normas, es importante definir algunos

temas que serían parte del objeto general y de su campo de aplicación. Podemos mencionar a modo de ejemplo:

- a) Establecimiento de límites en el gasto electoral y en las contribuciones privadas.
- b) Obligatoriedad de reportes periódicos (rendición de cuentas) y su accesibilidad al público (divulgación).
- c) Regulación del financiamiento público (permanente, para gastos de campaña, mixto), desembolsos, etc.
- d) Política de estímulos para promover el cumplimiento voluntario de las normas.

Creación del ente encargado de aplicarla

Es de suma importancia la creación del órgano fundamental que aplicará las normas y definirá el papel de los organismos coadyuvantes o auxiliares, a efectos de que la labor de éstos sea coordinada, efectiva y no de obstaculización. Dentro de las características que dicho órgano debe reunir resaltamos:

- a) Independencia política y financiera de los partidos políticos y de otros órganos del Estado.
- b) Idoneidad de los miembros para la función, la misma que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional que genere confianza.
- c) Dotación de recursos necesarios, tanto humanos como financieros y técnicos, que le permitan al órgano cumplir con su función.

Definición de su jurisdicción y competencia

El establecer una jurisdicción privativa para esta materia es igualmente necesario. Ello con el fin de garantizar a todos los actores la certidumbre legal de los actos y resoluciones adoptadas por la autoridad electoral, lo cual limitará la búsqueda de jurisdicciones alternas como medio de evasión de responsabilidades.

Sujetos de la ley. Derechos y obligaciones

También los sujetos de esta normativa, sean partidos políticos, alianzas, candidatos y cualquier otra entidad a quien le sea aplicable la normativa, deben contar con las garantías fundamentales que le son inherentes a toda persona —natural o jurídica—; asimismo, sus obligaciones deberán

estar claramente establecidas, no pudiendo exigírsele el cumplimiento de aquello que la ley no contemple. Es importante eliminar la analogía.

Mecanismos de monitoreo, vigilancia y control

Dentro de las carencias institucionales que han dificultado la aplicación de las normas, se mencionan con frecuencia la falta de un monitoreo permanente, de vigilancia adecuada y control oportuno, por parte de los órganos encargados de la aplicación. En varios casos, la ausencia de una legislación precisa sobre este tema facilita las conductas evasoras de los sujetos políticos y la negativa a proporcionar la información de propietarios de medios, donantes, etc.

Agentes de la entidad y sus atribuciones

La aplicación de las normas y la eficacia de un régimen de sanciones no es posible si los operadores del sistema no tienen la capacidad técnica, los medios adecuados y el respaldo institucional para realizar todas las tareas periféricas que se deben llevar a cabo para que el órgano conozca del expediente completo, debidamente sustanciado y depurado para aplicar la norma y, en su caso, imponer la sanción. De ahí que se deba establecer un programa de capacitación técnica permanente y otorgarles las atribuciones necesarias para ejercer la autoridad.

Coordinación entre agencias nacionales e internacionales

Con el fin de asegurar la efectiva aplicación de las normas, se debe establecer la obligatoriedad para que las diferentes instituciones del Estado, sobre todo las encargadas de recepcionar los impuestos, al igual que las entidades privadas relacionadas con esta materia, particularmente las del sistema financiero, cooperen con el órgano electoral encargado del control, proporcionando oportunamente la información que se les solicite.

En el ámbito internacional, la coordinación de las agencias deberá realizarse mediante un intercambio de información y bases de datos legal y transparente, la misma que no vulnere la soberanía de los Estados ni violente los derechos de los ciudadanos²² (*habeas data*). En pocas palabras, se necesita consolidar el concepto de extraterritorialidad de estas normas.

22. Recordemos los recientes escándalos por la venta de registros electorales de México y países de Centroamérica a empresas privadas de los Estados Unidos, que luego fueron vendidos al gobierno de ese país.

Quejas y denuncias

En la actualidad, los órganos encargados del control actúan en la mayoría de los casos por la denuncia que ante ellos formulan los interesados. Este mecanismo deberá ser regulado en dos sentidos. El primero, creando instrumentos que faciliten la presentación de quejas y denuncias con el propósito de que el órgano de control pueda actuar sin las dilaciones que en muchos casos el derecho común impone como formalidades para accionar el sistema. El segundo está relacionado con la posibilidad, por parte del órgano de control, de iniciar de oficio los instructivos relativos a la comisión de una falta o ilícito en esta materia, sin esperar la queja o denuncia de la parte interesada.

Partes procesales

A efectos de identificar derechos y deberes de los implicados en la normativa, además de otros sujetos con interés en los casos que se investigan, de los expertos auxiliares del órgano de control, entre otros, es importante estipular el estatus con el que cada quien interviene, para evitar recursos de nulidades posteriores.

Procesos y procedimientos

La diferencia entre ambos conceptos se puede comprender a partir de la naturaleza de los informativos que se instruyan. Por ejemplo, es posible denominar *procesos* a aquellos que se ventilan ante la jurisdicción electoral, con formalidades judiciales. En cambio, se conocerán como *procedimientos*, los que se tramiten en una dimensión estrictamente administrativa.

Solución alternativa de conflictos

Es importante consignar este tipo de mecanismos con dos objetivos: uno para aliviar al órgano de control de una eventual saturación de casos, especialmente en períodos electorales; dos, para dejar sentado que no toda falta será judicializable, es decir, que el sistema adopta mecanismos alternativos a la concepción estrictamente judicial, en la aplicación de las normas y la imposición de sanciones.

Plazos y sanciones

Ningún sistema de esta naturaleza podría funcionar correctamente si no se establecen con antelación los plazos y la preclusión de cada etapa procesal.

Igual requerimiento nos impone el principio de legalidad cuando nos indica que las sanciones o penas deben estar preestablecidas en el cuerpo legal que el órgano de control va a aplicar.

Prescripción de los ilícitos

Como todo sistema jurídico, esta normativa deberá contener un régimen de prescripción de las faltas y los ilícitos cometidos por los infractores, el cual debe estar estructurado con relación a la gravedad de cada uno de ellos.

Disposiciones generales

En este apartado, se puede consignar el papel de los organismos auxiliares del Estado, de los partidos políticos y ONG especializadas, la coordinación con otras instancias internacionales, etc.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASCO, Guillermo

2003 *Honduras. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

CORDERO, Luis Alberto

2003 *Costa Rica. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

CRF (CITIZENS' RESEARCH FOUNDATION)

1997 *Report of the Task Force on Campaign Finance Report*. Los Angeles-California.

DE CABO DE LA VEGA, Antonio

1994 *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Doctrinales N.º 152.

DE FREITAS, Mercedes

2003 *Venezuela. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

DE LA CALLE, Humberto

2003 *Colombia. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

DUARTE, Isis

2003 *República Dominicana. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

FUENTES, Claudio

2003 *Chile. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

GRUENBERG, Christian

2003 *Argentina. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

LAPP, Miriam

2002 Documento presentado en la Segunda Reunión del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos. Vancouver, Canadá, UPD/OEA, diciembre.

LATINOBARÓMETRO

2002 *The Economist*, semana del 17-23 de agosto, N.º 8286. Londres, Reino Unido.

MARCHEWKA, Patricia

2003 *Paraguay. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

MARROQUÍN, Manfredo

2003 *Guatemala. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

MAYORGA, René

2003 *Bolivia. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

MEDINA, Percy

2003 *Perú. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

NASSMACHER Kart-Heinz

2003 *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Suecia: IDEA International, Handbook Series.

NJAIM, Humberto

2003 *Venezuela. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, setiembre.

NÚÑEZ, Arturo

2003 *México. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

RIAL, Juan

2003 *Uruguay. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

ROWLAND, Michel

2003 *Ecuador. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

SPECK, Bruno

2003 *Brasil. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

ULLOA, Félix

2003 *El Salvador. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

VALDÉS, Eduardo

2003 *Panamá. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

ZELAYA, Rosa Marina

2003 *Nicaragua. Informe de investigación, Proyecto OEA-IDEA sobre financiación de la política en América Latina*, junio.

ANEXOS

ANEXO 1
Abreviaturas usadas

| | | |
|--------|---|--|
| ALN | : | Asamblea Legislativa Nacional |
| CE | : | Código Electoral |
| CGR | : | Contraloría General de la República |
| CNE | : | Corte Nacional Electoral |
| COFIPE | : | Código Federal de Instituciones Políticas y Electorales |
| FEPADE | : | Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales |
| IDEA | : | International Institute for Democracy and Electoral Assistance |
| IFE | : | Instituto Federal Electoral |
| LE | : | Ley Electoral |
| LEOP | : | Ley Electoral y de Organizaciones Políticas |
| N/A | : | No aplica |
| N/P | : | No presenta |
| N/R | : | No responde |
| OEA | : | Organización de Estados Americanos |
| PAN | : | Partido Acción Nacional |
| PEMEX | : | Petróleos Mexicanos |
| PLN | : | Partido Liberación Nacional |
| PRIAN | : | Partido Renovador Institucionalista Acción Nacional |
| PSN | : | Partido de la Sociedad Nacionalista |
| PUSC | : | Partido Unidad Social Cristiano |
| SP | : | Sociedad Patriótica |
| TEP | : | Tribunales Electorales Partidarios |
| TEPJF | : | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| TJE | : | Tribunal de Justicia Electoral |
| TSE | : | Tribunal Supremo Electoral |
| UFIR | : | Unidad Fiscal de Referencia |

ANEXO 2

Control partidario

| PAÍS | TIPO DE CONTROL |
|----------------------|--|
| Argentina | FORMALES. Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los mismos, de la fecha de operación, del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez ejercicios. |
| Bolivia | Sí. Existe obligación legal para establecer en los partidos órganos y procedimientos de fiscalización interna del patrimonio de la organización (art. 15, xv). |
| Brasil | Desconocido |
| Colombia | Consejos de control ético |
| Chile | N/A |
| Costa Rica | 1. Comité ejecutivo nacional o provincial: máximo órgano decisorio del partido político y cuyos acuerdos deben ser comunicados al TSE. 2. Auditoría interna: Según el art. 47 del Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos, de la Contraloría General de la República, indica que cada agrupación política que en la última elección hubiere recibido al menos cien millones de colones (aproximadamente 250 mil dólares) como contribución del Estado, debe tener una unidad de auditoría interna que tenga como superior jerárquico un contador público autorizado, y que dependa del comité ejecutivo del partido. |
| Ecuador | N/A |
| El Salvador | N/R |
| Guatemala | La ley obliga a contener, dentro de los estatutos de los partidos políticos, un órgano colegiado de fiscalización y un tribunal de disciplina. |
| Honduras | N/A |
| México | Por mandato del COFIPE, cada partido político debe tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes anuales y de campaña. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine (COFIPE, art. 49.5.). |
| Nicaragua | Formalmente todos tienen sus regulaciones al respecto en sus estatutos, y en las Juntas Directivas está la figura del fiscal. |
| Panamá | Todos los partidos tienen un contador público autorizado y han designado a una persona para que actúe como enlace ante el tribunal en todo lo concerniente al subsidio. |
| Paraguay | El control de los gastos en que incurrieren los candidatos y movimientos internos en sus campañas electorales, así como el origen de los fondos corresponde a los TEP. A tal efecto deberán éstos presentar un balance de los mismos dentro de los treinta días posteriores a los comicios respectivos. Sin embargo, el TJE se encuentra facultado a exigir en cualquier momento a los administradores de campaña, la presentación de todas las informaciones referentes al manejo de los fondos electorales. |
| Perú | La Ley de Partidos Políticos dispone que todas las agrupaciones cuenten con un órgano encargado de la contabilidad y finanzas partidarias llamado tesorería. Además, este órgano es responsable de las obligaciones que en materia contable establece dicha norma. |
| República Dominicana | N/A |
| Uruguay | N/P |
| Venezuela | Cada candidato u organización con fines políticos designará a la persona responsable de los recursos financieros, notificando su designación al Consejo Nacional Electoral por órgano de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, con quince (15) días de antelación al inicio de la campaña electoral. |

ANEXO 3

Régimen de sanciones

| PAÍS | PECUNIARIA | ADMINISTRATIVA | PENAL | CASO DE APLICACIÓN |
|-----------|--|--|---|---|
| Argentina | Sí. Dejar de recibir fondos como sanción pecuniaria y sufrir multas en dinero. Si los partidos o candidatos en conjunto transgreden las prohibiciones y los límites en función de los gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas serán sancionados con la pérdida del derecho a captar contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una o dos elecciones. | N/P | Sí. La inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, de cargos públicos y partidarios por un periodo de seis meses a diez años. | Se trata de un ejemplo excepcional: el Fallo 3010 del 21 de marzo de 2002 de la CNE ratifica la sentencia de la Juez Electoral de la Capital Federal que intima al apoderado del Partido Nacionalista Constitucional a presentar el balance correspondiente a la campaña electoral realizada por esa agrupación en las elecciones nacionales del 24 de octubre de 1999. |
| Bolivia | N/R | Sí. Suspensión del financiamiento estatal y del derecho a participar en elecciones nacionales y municipales. | N/R | La CNE inició un juicio coactivo al partido Conciencia de Patria, ya desparecido, para la devolución de fondos; ello debido a gastos injustificados y facturas sin respaldo presentadas para las elecciones nacionales de 1997. También se realizó un cargo de devolución de fondos de 300 mil dólares a Acción Democrática Nacionalista por concepto de gastos no respaldados de financiamiento estatal en un año no electoral (2001). |



| PAÍS | PECUNIARIA | ADMINISTRATIVA | PENAL | CASO DE APLICACIÓN |
|------------|---|--|---|--|
| Brasil | Se aplicará multa por valor de 50 mil a 100 mil UFIR en caso de divulgación de encuestas electorales no registradas o de manipulación del resultado de encuestas. | Sí. En los casos de delitos electorales graves, los candidatos pueden hacerse pasibles de la cancelación del registro de la candidatura, la suspensión de la confirmación de su elección o de una orden de casación. | Existen sanciones penales para los responsables de fraude en las encuestas electorales y por obstrucción del acceso a los datos técnicos de las encuestas (ley 9504, arts. 33- 35). Igualmente, hay sanciones de 6 a 12 meses de detención para los delitos referentes a la realización de la propaganda electoral el día de las elecciones y del uso de símbolos, frases o imágenes vinculadas al gobierno (ley 9504, art. 39 y 40). | En varios casos, fueron casados los registros de los candidatos debido a infracciones de la legislación electoral. La casación de candidatos después de registrada su elección es muy rara, restringiéndose hasta ahora a unos pocos casos aislados. |
| Colombia | Multas que van de 2 a 20 millones de pesos (710 a 7.100 dólares). | La ALN de 2003 dispuso la pérdida de la investidura para quienes violen los topes de campaña. | Si además dichas sanciones (multas) implican comisión de delitos, pueden imponerse penas de pérdida de libertad, dependiendo de la gravedad (no hay responsabilidad penal corporativa en Colombia). | Candidatos: En el 2001 se abrieron 142 investigaciones y se produjeron 35 sanciones. En el 2002, 3.436 investigaciones y 5 sanciones. En el 2003, 1.449 investigaciones y 116 sanciones. Partidos: En el 2001 se abrieron 16 investigaciones y hubo 14 sanciones. |
| Chile | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Costa Rica | La no presentación a tiempo de los informes conlleva a que los partidos políticos pierdan un cinco por ciento (5%) del monto que les corresponda en la contribución estatal (art. 176, Código Electoral). | N/R | Los tesoreros de los partidos pueden ser sancionados con pena de prisión de 2 a 12 meses, si no cumplen la advertencia del TSE de presentar sus reportes. Cabe destacar, sin embargo, que esta obligación ha quedado sin sanción, | En abril de 2003, la CGR denunció ante el Ministerio Público a siete dirigentes del PUSC, PLN y PRC por la presunta comisión de irregularidades en el proceso de liquidación de gastos para recibir el pago de los subsidios estatales. |





| PAÍS | PECUNIARIA | ADMINISTRATIVA | PENAL | CASO DE APLICACIÓN |
|-------------|--|--|---|--|
| | | | pues esta última fue declarada inconstitucional mediante voto de la Sala Constitucional N.º 1750-97 del 21 de marzo de 1997. | En el transcurso de la campaña del 2002, se reveló que el PLN recibió donaciones privadas en trasgresión a la normativa vigente. Las irregularidades condujeron a la separación temporal del partido del ex candidato presidencial Rolando Araya y su tesorero de campaña, Emilio Baharet. |
| Ecuador | Sí. Tanto para los partidos políticos, por aportaciones excesivas como por no entrega de información. Multa de hasta tres mil dólares. Los candidatos, por aportaciones ilícitas pagan una multa equivalente a la aportación. El donante, por recepciones injustificadas, tiene como pena el pago del triple de la aportación. | El candidato que recibe aportaciones ilícitas pierde la dignidad para la cual fue elegido. Si se trata del donante, éste pierde los derechos políticos por dos años. | De existir indicios de responsabilidad penal, trasladará los documentos incriminatorios al Ministerio Público para los efectos previstos en el Código de Procedimiento Penal. | Las agrupaciones Partido Renovador Institucionalista Acción Nacional (PRIAN) y Sociedad Patriótica (SP) fueron sancionados con una multa por excederse en el gasto electoral. |
| El Salvador | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Guatemala | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Honduras | Sí está prevista. Los partidos deben pagar el doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada (art. 242 LEOP). | Sí está prevista. Inhabilitación de dos a tres años para el ejercicio del derecho a elegir y ser electo, y para el desempeño de cargos públicos (art. 243 LEOP). | N/R | N/A |
| México | Sí existe para los partidos políticos y coaliciones. También se establece que a | El IFE conocerá de las infracciones que cometan los partidos y las agrupaciones | El Código Penal Federal establece en su título vigésimo cuarto denominado | En relación con el proceso electoral federal 1999-2000, el IFE determinó aplicar una multa |





| PAÍS | PECUNIARIA | ADMINISTRATIVA | PENAL | CASO DE APLICACIÓN |
|------|---|---|---|--|
| | <p>quien viole las restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario, se le podrá sancionar con multa de hasta el doble del monto donado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más.</p> | <p>políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, pudiendo ser sancionados: 1) con multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; 2) con la reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución; 3) con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que le corresponda, por el período que señale la resolución; 4) con la suspensión de su registro como partido o agrupación política; y 5) con la cancelación de su registro como partido o agrupación política.</p> | <p>«Delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos», en 13 artículos (del 401 al 413), los tipos delictivos y las sanciones aplicables en cada caso. Hay sanciones de 1 a 9 años para candidatos y también para donantes, cuando éstos sean funcionarios.</p> | <p>de un mil millones de pesos (101.755,13 mdd) al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por haber recibido 500 millones de pesos (50.877,56 mdd) del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana no reportados en sus informes financieros. También se halla pendiente de resolución por la vía administrativa ante el IFE y por la vía penal ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el conocido en México como «Caso Amigos de Fox» que involucra recursos supuestamente provenientes del exterior y no reportados por el Partido Acción Nacional (PAN) en sus informes, durante la campaña electoral del hoy Presidente de la República. En otro caso de gran repercusión nacional, recientemente se multó al Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) con un monto de 140 millones de pesos por violaciones graves en el ejercicio del financiamiento público otorgado (contratación con empresas fantasmas propiedad de los dirigentes partidistas y sus familiares y falsificación de documentos comprobatorios de gastos, entre otras acciones).</p> |





| PAÍS | PECUNIARIA | ADMINISTRATIVA | PENAL | CASO DE APLICACIÓN |
|-----------|--|---|---|---|
| Nicaragua | Los partidos políticos o alianzas de partidos que reciben contribuciones prohibidas se les impondrá una multa equivalente al doble de la donación o contribución ilícita (art.105 LE). A las personas jurídicas o las personas naturales que efectúen aportaciones prohibidas se les aplicará una multa equivalente al doble de la contribución ilícita. | Si los hechos punibles son realizados por candidatos inscritos, se les cancelará su inscripción de candidatos y serán inhabilitados para ejercer cargos públicos por un período de uno a tres años. Si la comprobación de los delitos se diera cuando ya los candidatos estuvieran electos, éstos no podrán ejercer el cargo para el que fueron elegidos. | La ley electoral señala también que si un partido o alianza de partidos políticos recibe contribuciones prohibidas, además de incurrir en sanciones pecuniarias, tendrá las sanciones penales que corresponden para las autoridades, mandatarios y/o representantes que hubieren intervenido en el hecho punible. | Están en proceso los casos relacionados con las últimas elecciones generales (noviembre de 2001). |
| Panamá | El no cumplir con la obligación de llevar los nuevos registros de donantes que ha impuesto la reforma de diciembre de 2002, conlleva una sanción de multa de cien a mil balboas o la retención de los fondos asignados mediante el subsidio estatal. Si se trata de un candidato, la multa es de 100 a 500 balboas (art. 365 del CE). | Suspensión de los desembolsos de los partidos políticos al no registrar sus donaciones y no presentar a tiempo los informes trimestrales del subsidio (art. 365 del CE). | En caso de apropiación indebida o peculado, a cargo de la justicia penal ordinaria. | Se suspendieron desembolsos a varios partidos hasta que presentaron los informes correspondientes al subsidio. |
| Paraguay | La sanción para los partidos políticos consiste en la cesación de todo aporte, subsidio o subvención por parte del Estado. En caso de infracción a las demás prohibiciones del art. 68 del CE, las penas se reducen al pago de multas tanto por parte del donante como del partido o movimiento donatario. | Sí, está contemplada en el art. 68 del CE, aunque la más grave es la del art. 78: «Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: [...] h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros». | El CE, en el art. 324 inciso «a», castiga con la pena de penitenciaría de uno a seis meses más una multa equivalente a cien jornales mínimos (600 dólares americanos) para quienes realizaren actos de propaganda electoral una vez vencido el plazo establecido. Los aportantes individuales que | En el marco de las votaciones del pasado 27 de abril, el fiscal Guillermo Zillich alegó en su imputación contra los directivos de las radios Nanduti, 9.70 y Primero de Marzo, Humberto Rubin, Alejandro Domínguez Wilson-Smith y Alcides Riveros, respectivamente, que los mismos infringieron el art. 306 del Código. |





| PAÍS | PECUNIARIA | ADMINISTRATIVA | PENAL | CASO DE APLICACIÓN |
|----------------------|---|----------------|--|--------------------------------------|
| | | | no puedan justificar el origen de sus donaciones serán penados, de conformidad al art. 321, con uno a dos años de penitencia, más una multa equivalente a trescientos jornales mínimos (\$ 1.800). | |
| Perú | <p>Se sanciona con la pérdida del derecho al financiamiento público cuando el partido político no cumpla con presentar la contabilidad detallada de los ingresos y gastos en el plazo correspondiente.</p> <p>Aplica una multa cuando se acredite que el partido político recibió recursos de fuente prohibida o que la información de contabilidad de ingresos o gastos haya sido omitida o adulterada intencionalmente. La multa será equivalente a no menos de 10 ni más de 30 veces el monto correspondiente.</p> <p>Aplica una multa cuando se acredite contribuciones anónimas o individuales superiores a los topes establecidos. La multa será de entre 10 y 30 veces el monto de la contribución recibida.</p> | N/A | N/A | Nunca se ha aplicado sanción alguna. |
| República Dominicana | N/A | N/A | N/A | N/A |





| PAÍS | PECUNIARIA | ADMINISTRATIVA | PENAL | CASO DE APLICACIÓN |
|-----------|---|----------------|--|---|
| Uruguay | N/A | N/A | N/A | N/A |
| Venezuela | <p>Art. 261 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política: «Los responsables de los partidos políticos o grupo de electores, candidatos a cargos de representación popular, electores y ciudadanos en general que incumplan las regulaciones sobre campaña, publicidad y propaganda electoral, establecidas en esta ley y en el Reglamento General Nacional, serán sancionados con multa equivalente de doscientas (200) a quinientas (500) unidades tributarias».</p> | N/R | <p>Delito electoral, art. 258 Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política: «Serán penados con prisión de dos (2) a tres (3) años: Numeral 3: [...] El responsable de los partidos políticos o grupos de electores, así como el candidato que reciba contribuciones o financiamientos de forma anónima [...]».</p> <p>Mismo artículo en el numeral 5 dice: «[...] el candidato que oculte información o suministre datos falsos al CNE, sobre su gasto de campaña.</p> <p>Cuando el candidato, el partido político o grupo de electores hubiese delegado la administración de los fondos, el delegatario será responsable a los efectos del presente artículo. Si se prueba que el candidato o su delegatario han recibido dinero o bienes provenientes de delito, la pena se elevará al doble».</p> | <p>La única sanción conocida fue en la campaña electoral del 2000, el CNE impuso una multa de cuatro millones de bolívares al presidente Hugo Chávez por uso indebido de los recursos públicos para la promoción de su candidatura.</p> |

ANEXO 4

Resumen de tendencias relevantes

| | |
|-----------------------------------|---|
| Organismos encargados del control | <p>La tendencia dominante es otorgarles a los organismos electorales la función de control y aplicación de estas normas. También se observa una marcada tendencia a involucrar a las contralorías como coadyuvantes de los órganos electorales.</p> <p>En cuanto a los partidos políticos y organismos especializados de la sociedad civil, existe una clara diferencia: varias legislaciones les asignan a las agrupaciones políticas un rol importante en el control financiero, mientras que ninguna les otorga a las ONG ese reconocimiento, no obstante la destacada función de las mayoría de ellas.</p> <p>También se observa una marcada tendencia a involucrar a las contralorías como coadyuvantes de los órganos electorales.</p> |
| Régimen de sanciones | <p>La preferencia es bastante homogénea en los países que tienen regulado un régimen de sanciones. Casi todos contemplan los tres tipos: pecuniarias, administrativas y penales. Es también una inclinación bastante consistente que las sanciones penales se rijan por el derecho común, tanto en el campo del derecho penal como en el procesal penal.</p> |
| Aplicación efectiva de las normas | <p>En Sudamérica se ha aplicado de manera muy diferente en casi todos los países. Ello con resultados también disímiles, pero que marcan la tendencia a la puesta en práctica de la legislación existente. La excepción es de Chile y Uruguay, que no tienen regulación, y Perú (a pesar de las evidencias de los «vladivideos» y de la denuncia del financiamiento Soros contra el presidente Toledo).</p> <p>En Centroamérica y el Caribe (República Dominicana y Haití) ocurre lo contrario; casi no se han aplicado las normas, por ausencia de ellas (El Salvador, Guatemala) o por falta de voluntad política (República Dominicana Honduras). La excepción la constituyen Costa Rica y Panamá, donde se han ventilado algunos casos e impuesto sanciones.</p> <p>México, por supuesto, se encuentra a la vanguardia, tanto por la actuación de sus órganos electorales y auxiliares (IFE, TEPJF, FEPADE) como porque su normativa es bastante completa. Sin embargo, es en México donde también encontramos los riesgos de evadir la aplicación de las normas por la injerencia de otra jurisdicción, la constitucional.</p> |
| Legislación vigente | <p>Los diferentes sistemas electorales presentan deficiencias que podríamos enumerar así:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.2) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.3) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.4) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.5) El régimen de sanciones aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.6) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento de las normas.7) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG especializadas. |
| Debate sobre el tema | <p>Existe plena conciencia sobre la necesidad de reformular los sistemas. Aquellos que tienen regulaciones más o menos desarrolladas están revisándolas, como es el caso de Argentina («Mesa de diálogo argentino») y México, después de los casos PEMEX y «Amigos de Fox». Sin embargo, también hay indiferencia y, en algunos casos bloqueo a cualquier cambio, por parte de los propios partidos políticos; así lo señala Costa Rica y también ocurre en El Salvador.</p> <p>En la mayoría de países, la población en general desconoce este tema aunque, por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a tener un rol más protagónico tanto en la auditoría como en poner en la agenda de la opinión pública estos temas, sobre todo con el apoyo de los medios de comunicación; igual sucede en la elaboración de iniciativas orientadas promover reformas.</p> |

TEMAS POLÍTICO-ELECTORALES



Anónimo, 1674-1680, *Cofradías de San Juan Bautista y San Pedro*, serie del Corpus Christi

La reforma político-electoral en América Latina Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005*

Daniel Zovatto G.

INTRODUCCIÓN

A inicios de otro siglo y de un nuevo milenio, la situación política de América Latina es radicalmente diferente de la que tenía hace más de dos décadas. En efecto, a mediados de 1970, sólo en Costa Rica, Colombia y Venezuela se elegían con regularidad las autoridades públicas mediante procesos electorales abiertos y competitivos. Hoy en cambio, y pese a todas sus carencias y déficit, que son muchos, la democracia es —excepto en Cuba— la única forma de gobierno que se practica en la región.

Latinoamérica vive así, desde hace más de veinte años, el proceso de (re)democratización más largo, extenso y profundo de toda su historia, consecuencia de una doble transición, que en algunos países es triple: la primera, del autoritarismo a la democracia; la segunda, de economías fuertemente intervenidas por el Estado y relativamente cerradas, a economías más abiertas y orientadas al mercado; la tercera (la cual aplica sólo a algunas naciones) de la guerra a la paz.

Una de las características centrales de este proceso —iniciado en Ecuador y en la República Dominicana, en 1978, en el marco de la «Tercera Ola» (cf. Huntington 1991) y extendido en etapas sucesivas al resto de los países de la región— pasa por los desajustes que se han producido entre la política y la sociedad. Para algunos existe no sólo un retraso en las formas de hacer política, sino también en las maneras de pensar ésta.

* Este artículo fue presentado como ponencia en la Universidad Menéndez y Pelayo, Santander, España en agosto de 2005. Asimismo, es una versión corregida y actualizada de *La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias: 1978-2001*, Revista Derecho y Cultura N.º 6, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.

Como bien apunta B. Nanin (1994), el patrón de la «democracia de partidos» ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política; ello debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura vía la fuerte presencia de los medios de comunicación. Consecuencia de esto, los partidos están hoy en el centro de una profunda crisis, lo cual ha colocado a la política «bajo sospecha» en un buen número de países de la región.

Este déficit democrático que enfrenta la región (si bien con diferencias importantes entre los países que la integran), unido a un difícil contexto económico y social, que pese a sus reformas y avances sigue presentando índices de crecimiento económico bajos y volátiles combinado con altos porcentajes de pobreza y de distribución desigual de la riqueza (la peor en el ámbito mundial), ha generado una creciente preocupación por la salud política de la democracia en América Latina desde el punto de vista de su profundización, consolidación y perdurabilidad. La crisis que atraviesan muchos de nuestros países es un campanazo de alerta que nos advierte, por un lado, sobre el peligro de los aplausos prematuros y, por el otro, que así como los gobiernos populistas cometieron la equivocación de actuar bajo el supuesto de que la economía era perfectamente elástica a las necesidades de la política, también es un error la conjetura neoliberal, típica de los programas ortodoxos de estabilización, de inferir que la política y las necesidades sociales son perfectamente elásticas a las exigencias de la economía.

Después de dos décadas de reformas neoliberales, inspiradas en el llamado *Consenso de Washington*, y sin perjuicio de reconocer sus aspectos positivos, lo cierto es que los hechos se han encargado de dejar en claro los límites de este enfoque (Lora y Panizza 2002). Por ello, y de un tiempo a esta parte, el debate viene poniendo énfasis en la necesidad de una segunda generación de reformas, haciendo hincapié en la dimensión institucional y social en una revalorización de la política. Así, unido al creciente reconocimiento del valor intrínseco de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos, existe ahora una aceptación cada vez mayor de las contribuciones positivas de la democracia para el desarrollo, como lo han demostrado, entre otros, Amartya Sen (1999) y Danny Rodrick (2000).

De ahí que, en nuestra opinión, la región necesita no sólo una nueva agenda para la reforma económica, sino también una clara y renovada agenda de reforma política dirigida a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar

los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayor y mejor representación y gobernabilidad.

Por otro lado, y a diferencia de las reformas económicas sobre las que existe intenso debate y un profuso análisis, el estudio comparado de las reformas políticas-electorales en América Latina, sin perjuicio de algunos trabajos pioneros en este campo, es anémico, sobre todo en relación con el impacto que las mismas han tenido para la estabilidad y gobernabilidad del sistema, para mejorar los índices de representación, rendición de cuentas y transparencia de los actores políticos, así como para el desarrollo económico y social de la región. En dicha línea de pensamiento, esta ponencia intenta presentar una aproximación comparada del tema, que cubre los 18 países de la región y que abarca el período que va desde 1978 hasta el 2005, organizada en torno a tres ejes principales:

- Reformas del régimen de gobierno;
- Reformas del sistema electoral; y
- Reformas a los partidos políticos (en materia de democratización interna y financiación).

1. LA REFORMA DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO

La «Tercera Ola» en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reforma constitucional. De los 18 países latinoamericanos, 13 adoptaron nuevas Constituciones, y los que no cambiaron de Carta Magna introdujeron importantes modificaciones: México, Costa Rica, Panamá, Uruguay y República Dominicana.

Dentro de este rico proceso de reforma, uno de los temas capitales fue el debate parlamentarismo/presidencialismo. Durante los decenios de 1980 y 1990, la mayor parte de la discusión académica acerca de las razones que llevaron al colapso de los sistemas democráticos en el ámbito regional en décadas anteriores, se centraron en la importancia del régimen político y electoral.¹ Específicamente se afirmaba que el presidencialismo contribuía a los problemas de gobernabilidad, lo que se suponía

1. Cf. Linz y Stepan 1978; también Linz y Valenzuela 1997; DIPALMA 1990 y Linz 1990.

se podía obviar o manejar mejor en un sistema parlamentario. La combinación de sistemas presidenciales con sistemas de representación proporcional, muy común en Latinoamérica —se decía— era la peor de todas las conocidas. Se señalaba en este sentido que si las nuevas democracias querían mejorar sus posibilidades de supervivencia y afianzar su estabilidad debían efectuar una segunda transición, es decir, además de pasar del autoritarismo a la democracia debían transitar del presidencialismo al parlamentarismo. Sin embargo, esta valoración pesimista del presidencialismo, desde el punto de vista académico, no quedó inmune a la crítica tanto empírica como teórica.²

Pero más allá de este debate, que sigue vivo aún entre los estudiosos del tema, lo cierto es que en los hechos ninguna de las nuevas democracias latinoamericanas ha adoptado, hasta ahora, formas de gobierno parlamentarias ni semipresidencialistas, si bien existen países cuyas constituciones contemplan rasgos semiparlamentarios o semipresidencialistas, tales como la censura de ministros y la posibilidad del Ejecutivo de disolver el Parlamento como respuesta a esta medida. Empero, en los pocos casos en que este tema se discutió a fondo, la opción en favor de un cambio de régimen político fracasó. El hecho más paradigmático fue el rechazo popular al parlamentarismo, sometido a referendo en Brasil el año 1993.

No obstante, cuando se creía que este debate en el ámbito político estaba cerrado, constatamos un moderado renacer del mismo al menos en tres países: Argentina, Costa Rica y México. Sin embargo, más allá de estos tres casos, lo cierto es que la gran mayoría de los países de América Latina sigue contando hoy, pese a la innumerable cantidad de reformas habidas, con la combinación de presidencialismo, representación proporcional y multipartidismo, causa principal, a juicio de algunos expertos, de la caída de la democracia en la década de los años setenta.

De ahí que frente a la constatación de que en América Latina el presidencialismo es un *factum*, el debate se haya desplazado en los últimos años en una doble dirección. Por un lado, hacia la constatación de que el presidencialismo latinoamericano dista de ser uniforme, existiendo por el contrario una rica variedad de diseños institucionales (cf. Fernández y Nohlen 1998). Así mientras en algunos países hemos marchado hacia el

2. Cf. Shugart y Carey 1992; ver también Sartori 1994; Shugart y Mainwaring 1997, 2002.

hiperpresidencialismo, en otros en cambio hemos pasado del hiper al hipopresidencialismo.³ Por el otro lado, la atención ha marchado en favor del estudio particular de los diversos mecanismos y fórmulas que le permiten al presidencialismo funcionar con mayor fluidez y eficacia (Nohlen 2001). En efecto, pareciera, a juicio de algunos expertos, que lo más aconsejable no sería el reemplazo del presidencialismo, sino su reforma; ello con el fin de adecuarlo a las nuevas realidades, pero siempre teniendo en cuenta los diferentes tipos de presidencialismo que existen, así como también los diversos contextos en que éstos operan.

2. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

a) Introducción

Por sistema electoral hacemos referencia al *«mecanismo por el cual se traducen los votos emitidos en unas elecciones en escaños ganados por partidos o candidatos»* (Nohlen 2000).

La selección de un sistema electoral, como bien ha dicho Sartori, es una de las decisiones más importantes para cualquier democracia. Debemos, no obstante, evitar exagerar sus efectos. Más que producir leyes deterministas, los sistemas electorales generan tendencias que, de encontrar un *contexto favorable*, se traducen en resultados concretos, relativamente predecibles.

b) Visión comparada latinoamericana: situación actual y tendencias

En América Latina las modificaciones de las leyes electorales son muy frecuentes; ello a pesar de que estas reformas, al ser analizadas cuidadosamente, evidencian que usualmente no han afectado en forma significativa la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o a la formación de mayoría. En efecto, en la mayor parte de los casos, los objetivos perseguidos por las reformas (mejor representación

3. Según Sartori (2001), el presidencialismo mexicano pasó «casi de la noche a la mañana» de tener un hiperpresidente a un hipopresidente, es decir, un presidente repentinamente débil que debe enfrentar el problema que supone no tener mayoría en el Congreso y tener que someter la legislación a un Parlamento que no controla.

y mayor gobernabilidad), fracasaron al estrellarse contra un contexto político que no fue suficientemente tomado en cuenta (Nohlen 2002).

c) Sistema electoral para Presidente de la República

En relación con la elección para Presidente de la República, su importancia radica en dos efectos principales. Uno, el *directo*, que tiene que ver con la legitimidad popular del mandato presidencial, es decir, con el peso político que se deriva del respaldo popular obtenido. Otro, el *indirecto*, que consiste en que la forma de elegir el Presidente influye en el número de partidos representados en el Parlamento y, por ende, en la gobernabilidad.

Existen dos tipos básicos en materia de sistemas: el de *mayoría relativa* y el de *mayoría absoluta* o especial en dos vueltas. La situación en Latinoamérica presenta la siguiente característica: En el ámbito presidencial 13 naciones de un total de 18 requieren hoy una mayoría absoluta. De éstos, ocho países (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) exigen 50% más uno o una mayoría calificada, mientras que cuatro países (Argentina, Nicaragua, Ecuador y Costa Rica)⁴ demandan una mayoría entre un 35 y un 45% de los votos para ganar en la primera vuelta. A estas doce repúblicas se agrega Bolivia, con una situación muy particular en la cual si ningún candidato obtiene el 50% más uno en la primera vuelta, la elección la realiza el Congreso entre los dos candidatos más votados. Sólo cinco países han quedado fuera del sistema de mayoría absoluta o especial: México, Honduras, Venezuela, Panamá y Paraguay (ver cuadro 1).

La tendencia de la reforma es, pues, clara: moverse de la fórmula de mayoría relativa, que predominaba hasta fines de los años 70, al sistema de doble vuelta. Ningún país pasó del sistema de mayoría absoluta o calificada al de mayoría relativa. Por su parte, Uruguay, Colombia y República Dominicana cambiaron de mayoría simple a mayoría absoluta; Argentina

4. En Argentina se necesita obtener el 45% de los votos o 40% con un margen mayor al 10% sobre el segundo lugar para ganar las elecciones. En Nicaragua es obligatorio conseguir al menos el 40% de los votos o 35% y una ventaja del 5% con respecto al segundo lugar. En el caso de Costa Rica se contempla ir a segunda vuelta si ninguno de los candidatos obtiene al menos el 40% de los votos. Por último, la legislación de Ecuador estipula que no habrá segunda vuelta si se obtiene más del 50% de los votos o si el que obtuvo el primer lugar hubiese alcanzado más del 40% y una diferencia de por lo menos 10% sobre el candidato que le sigue en votación.

CUADRO 1
América Latina: Sistemas de elección presidencial

| PAÍS | MAYORITARIO A DOS VUELTAS | DOS VUELTAS CON UMBRAL REBAJADO | MAYORÍA RELATIVA A UNA VUELTA | AÑO DEL CAMBIO | DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO |
|----------------------|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------|----------------|--|
| Argentina | | x | | 1994 | De pluralidad a dos vueltas con umbral reducido (45% ó 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano); también de indirecta a directa. |
| Bolivia | x ¹ | | | 1990 | En lugar de escoger entre los tres candidatos con mayor número de votos en primera ronda, en la segunda el Congreso escoge sólo entre los dos candidatos en esa condición. |
| Brasil | x | | | 1988 | De votación indirecta a directa. |
| Chile | x | | | | |
| Colombia | x | | | 1991 | De pluralidad al de mayoría a dos vueltas. |
| Costa Rica | | x ² | | | |
| República Dominicana | x | | | 1994 | De pluralidad al de mayoría a dos vueltas. |
| Ecuador | | x | | 1998 | De mayoría a dos vueltas, a dos vueltas con umbral reducido (50% + 1 ó 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano). |
| El Salvador | x | | | | |
| Guatemala | x | | | | |
| Honduras | | | x | | |
| México | | | x | | |
| Nicaragua | | x | | 1995 1999 | De pluralidad a dos vueltas con umbral reducido de 45%; luego el umbral se redujo aún más a 40%, ó 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano. |
| Panamá | | | x | | |
| Paraguay | | | x | | |
| Perú | x ³ | | | | |
| Uruguay | x | | | 1997 | De pluralidad al de mayoría a dos vueltas. |
| Venezuela | | | x | | |
| Total | 9 | 4 | 5 | | |

1. Si ninguno de los candidatos obtiene una mayoría absoluta, la legislatura selecciona un Presidente entre los candidatos que terminen en primero y segundo lugar durante la primera vuelta.

2. El umbral es de 40% de los votos.

3. En la Constitución de 1979 se adoptó la mayoría absoluta como norma para que algún candidato resulte elegido, pero existía un artículo que contemplaba su no aplicación en los comicios de 1980, en los que el ganador sólo requería 33% de los votos. Si ningún aspirante obtenía esta cifra, el Congreso decidiría entre los dos con mayor número de votos. En la práctica, lo que ocurrió fue que Fernando Belaunde Terry y alcanzó la presidencia con 45% de los votos.

y Nicaragua lo hicieron de mayoría simple a umbral rebajado (este último país es el único que rebajó dos veces el umbral, para situarse finalmente en 35%). Por último, Ecuador reformó en sentido contrario a la tendencia regional, pasando del sistema de mayoría absoluta al de umbral rebajado.

Reformas adicionales se realizaron a los sistemas de elección presidencial, aunque de naturaleza diferente. Argentina y Brasil reemplazaron sus sistemas de votación indirecta por votación directa. Bolivia cambió la segunda vuelta (decidida en el Congreso) de forma tal que sólo los dos candidatos —en lugar de tres— con mayor número de votos sean elegibles para participar en ella.

En lo que toca a *la reelección* existe una normativa variada. El caso más restrictivo es cuando el Presidente tiene prohibido reelegirse en cualquier momento una vez que se ha desempeñado en ese cargo. Existe una posibilidad intermedia, cuando la reelección está permitida pero sólo después de que transcurra al menos el período de otro Presidente. Por último, en el menos restrictivo de los casos existe la posibilidad de permanecer en el poder durante dos períodos consecutivos, en una única reelección. En algunos sistemas que posibilitan la reelección inmediata está permitido todavía otro mandato después de transcurrido al menos un período presidencial a cargo de otro titular.

Durante la etapa en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región (ver cuadro 2). Específicamente diez países, en el período tratado, modificaron su normativa en este sentido. Argentina, Brasil y Venezuela pasaron de autorizar la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador levantó la restricción, en cierta forma, al pasar de prohibir la reelección a aceptarla después de un mandato presidencial. Costa Rica, por su parte, eliminó la prohibición constitucional que existía para la reelección presidencial desde 1969, admitiendo ésta después de dos períodos de gobierno. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron dos modificaciones: primero en 1994, prohibiendo la reelección inmediata y, en segundo lugar en 2002, en sentido contrario, es decir, volviendo a permitirla. Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del período, esa posibilidad ya no existe: en Paraguay en la actualidad está prohibida en cualquier momento del tiempo, mientras que en Nicaragua y Perú, sólo cabe esa posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial. Colombia adoptó un enfoque más

CUADRO 2
América Latina: Reelección presidencial

| PAÍS | INMEDIATA | NO INMEDIATA | PROHIBIDA | AÑO DE MODIFICACIÓN | CARÁCTER DE LA MODIFICACIÓN | EFFECTOS DE LA MODIFICACIÓN |
|----------------------|----------------|----------------|-----------|---------------------------|--|--------------------------------------|
| Argentina | x | — | — | 1994 | No inmediata a inmediata | Menos restrictiva |
| Bolivia | — | x | — | — | — | — |
| Brasil | x | — | — | 1997 | No inmediata a inmediata | Menos restrictiva |
| Chile | — | x | — | — | — | — |
| Colombia | x | — | — | 1991 2004 ¹ | No inmediata a prohibida De prohibida a inmediata | Más restrictiva Menos restrictiva |
| Costa Rica | — | x ² | — | 2003 | De prohibida a no inmediata | Menos restrictiva |
| República Dominicana | — x | — x | — x | 1994 2002 | De inmediata a no inmediata De no inmediata a inmediata | Más restrictiva Menos restrictiva |
| Ecuador | — | x | — | 1996 | De prohibida a no inmediata | Menos restrictiva |
| El Salvador | — | x | — | — | — | — |
| Guatemala | — | — | x | — | — | — |
| Honduras | — | — | x | — | — | — |
| México | — | — | x | — | — | — |
| Nicaragua | — | x | — | 1995 | De inmediata a no inmediata | Más restrictiva |
| Panamá | — | x ³ | — | — | — | — |
| Paraguay | — | — | x | 1992 | De inmediata a prohibida | Más restrictiva |
| Perú | — | x | — | 2000 | De inmediata a no inmediata | Más restrictiva |
| Uruguay | — | x | — | — | — | — |
| Venezuela | x ⁴ | — | — | 1998 | De no inmediata a inmediata | Menos restrictiva |
| Total | 5 | 9 | 4 | — | — | — |

1. Todavía está pendiente la resolución de la Corte de Constitucionalidad sobre su implementación.

2. La reelección no inmediata estaba permitida hasta un referendo celebrado en 1969 (cf. Carey 1997). En el 2003 se revoca esta prohibición.

3. Dos mandatos presidenciales (10 años) deben transcurrir antes de que el Presidente pueda optar por el cargo por segunda vez.

4. Según la normativa anterior, el Presidente sólo podía ser reelegido después de que transcurrieran dos periodos presidenciales.

restrictivo en la reforma de 1991; ellos pasaron de permitir la reelección después de un período presidencial a prohibirla totalmente, pero luego, en el año 2004 vuelve a aceptarse la reelección de manera inmediata.⁵

5. Sin embargo, cabe indicar que, si bien la reelección fue aprobada por el Acto Legislativo 02-004, todavía está pendiente de aprobación por parte de la Corte de Constitucionalidad, instancia ante la cual se presentaron varios recursos.

En suma, la legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección: más de dos terceras partes de los países de la región (14 de 18) la permiten, sin embargo, la normativa presenta variaciones importantes. Mientras en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y República Dominicana) la reelección consecutiva está permitida, en los otros nueve (Bolivia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

Desde el punto de vista de su conveniencia o perjuicio, cabe constatar la existencia de un debate de nunca acabar; éste suele adolecer de confusiones importantes (no se diferencia entre sistemas presidenciales y parlamentarios) o hace caso omiso a las diferencias de cultura política (entre el presidencialismo norteamericano y los latinoamericanos), las mismas que juegan un papel crucial en este tema.

Los críticos opinan que la reelección expone al sistema político al riesgo de una «dictadura democrática» y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo. Agregan, además, que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad. Al menos siete experiencias —desde 1978 a la fecha— parecen confirmar los argumentos acerca de los peligros y defectos de la misma: la de Stroessner en Paraguay (inconclusa debido al golpe de estado de 1989 después de varias reelecciones sucesivas), la de Balaguer en República Dominicana (acortado su último mandato de cuatro a dos años debido al fraude cometido durante su última reelección en 1994), la de Fujimori en Perú (inconclusa debido a su fuga del país por fraude y corrupción), la de Menem en Argentina (acosado por problemas económicos, desempleo y denuncias de corrupción), la de Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia así como los mediocres segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez (inconcluso por destitución) y de Rafael Caldera en Venezuela.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que ésta permite aplicar un enfoque más «democrático», en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su Presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiando o castigando según sea el caso. Si bien, durante los últimos 25 años, son únicos en América Latina los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y de Sanguinetti en Uruguay (alterna), constituyen experiencias moderadamente positivas de ambas modalidades de reelección, pues en ambos casos sus primeros

mandatos fueron más exitosos que los segundos. Aún está por verse la suerte que correrá el gobierno reelecto de Leonel Fernández en República Dominicana.

Un *tercer tema de importancia* con respecto a la elección presidencial es el momento de su celebración en relación con las elecciones legislativas; ello debido al efecto arrastre que la primera tiene sobre la segunda y su consecuencia en la gobernabilidad. Cuando las elecciones presidenciales se celebran el mismo día que las parlamentarias se denominan *concurrentes* y se considera que su grado de *conurrencia* o *simultaneidad* es aún mayor cuando se realizan el mismo día y el elector está limitado a un voto con el que expresa su preferencia por el candidato presidencial y a la vez por un candidato a diputado o una lista de candidatos de ese mismo partido. Cuando el elector puede votar por el candidato presidencial de un partido y un candidato a diputado o una lista de candidatos de otro partido (voto cruzado), entonces el vínculo entre ambas elecciones es de alguna manera más débil.

En lo relativo a este tema, en 12 de los 18 países latinoamericanos, las elecciones presidenciales y legislativas se celebran al mismo tiempo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). De éstos, Brasil presenta una ligera desviación del sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre uno y dos tercios de los representantes senatoriales son elegidos alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día.

En Argentina y México, los comicios son parcialmente simultáneos: en el primero, la mitad de los representantes de la Cámara Baja y un tercio de los de la Cámara Alta son electos la misma fecha que el Presidente, mientras la otra mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara Alta son elegidos a mitad del mandato presidencial; en el segundo país (México), el período de los diputados ante la Cámara Baja es de tres años, de forma que las elecciones para toda la institución coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrido la mitad del mandato presidencial de seis años. En los cuatro países restantes (Colombia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca o nunca se llevan a cabo el mismo día. De estos países, el caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el mismo año en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se

llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. República Dominicana y Venezuela transitaron de un sistema con elecciones parcialmente simultáneas, para quedarse con ciclos no simultáneos. En Chile hubo dos modificaciones: la primera reforma se dio en 1993, cuando se pasó de un sistema totalmente simultáneo a uno no simultáneo; la segunda, el 2005, redujo el mandato de gobierno a cuatro años, volviendo a dotar a las elecciones presidenciales y legislativas de total simultaneidad. Brasil es la única nación que hizo un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a realizarlas en forma concurrente. Ecuador, por su parte, transformó su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo al eliminar los comicios legislativos de medio período para los representantes provinciales, mientras Argentina hizo un ligero cambio hacia una mayor simultaneidad. Al acortar el mandato presidencial de seis a cuatro años y el mandato senatorial de nueve a seis años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero a la vez redujeron de dos a uno el número de elecciones de medio período.

d) Sistema electoral para los representantes del Congreso

Voy a concentrarme, debido a la limitación de espacio, en el sistema de elección parlamentaria para la Cámara Única o para la Cámara de Diputados según corresponda, advirtiendo que sería conveniente, en el caso de los regímenes bicamerales, considerar también el sistema de elección para el Senado, así como el efecto conjunto de ambos sistemas electorales. Ello porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y, en segundo lugar, porque con frecuencia los dos sistemas electorales tienen variaciones importantes que, tomadas en conjunto, podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis exclusivo de la Cámara Baja.

d.1) La fórmula electoral

En América Latina, similar a lo que ocurre en el ámbito mundial, los sistemas electorales que se utilizan para la elección del cuerpo legislativo pueden clasificarse en *sistema mayoritario* y *sistema proporcional*.

En general, la utilización de uno u otro de estos sistemas indica que se le da prioridad a la representatividad (sistema proporcional) o a la gobernabilidad (sistema mayoritario), aunque sin descuidar totalmente el otro aspecto. Sin embargo, la tendencia moderna de los sistemas electorales es en dirección a los regímenes mixtos, buscando con ello un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad que se ajuste al contexto político en que el sistema va a operar.

En América Latina predominan los países con sistema de representación proporcional, ya que 15 de las 18 naciones la contemplan. Ecuador utiliza un sistema de tendencia mayoritaria, en México el sistema es segmentado con fórmula de mayoría simple y en el caso de Chile se presenta un sistema binominal.

En cuanto a la Cámara Alta, de los nueve países bicamerales, cuatro tienen sistema de mayoría en el Senado (Argentina, Bolivia, Brasil y República Dominicana), que tienden a garantizar un poder de veto legislativo a la fuerza política mayoritaria, y tres presentan senados con representación proporcional (Colombia, Paraguay y Uruguay).

d.2) Formas de candidatura y de votación

Vamos ahora a referirnos a otro elemento muy importante de la elección parlamentaria, cual es el relativo a la forma de la candidatura y de votación. En América Latina, éstas pueden clasificarse según dos criterios diferentes. En primer lugar, tomando en cuenta el *número de listas permitidas a cada partido por circunscripción*. De acuerdo con este criterio, pueden clasificarse las formas de candidatura en «lista única» y «listas múltiples». El segundo criterio, se refiere a *si la forma de la candidatura permite el voto por partido e individuos o sólo por partidos*. En el primer caso se trata de «votación personalizada» o «voto preferencial» y en el segundo de «votación no personalizada».

En cuanto al número de listas permitidas, casi la totalidad de los países de América Latina utiliza la lista única (diecisiete). Sólo Uruguay admite el uso de listas múltiples a los partidos para las elecciones nacionales. Colombia lo aceptó hasta el 2002, cuando a partir del Acto Legislativo N.º 001 de 2002 y Senado 136 de 2002, se adoptó una reforma política constitucional por la que desapareció el sistema de listas múltiples, el cual fue sustituido por listas únicas, con la opción para los partidos políticos de decidir si éstas serían cerradas y bloqueadas, o si utilizaría el voto preferente.

Pasemos ahora a la clasificación de las formas de votación en *personalizada* y *no personalizada*. La votación personalizada es aquella que le permite al ciudadano determinar con su voto, no solamente cuántos cargos va a tener un partido, sino también decidir quiénes van a ocupar esos cargos. Se vota por los candidatos individuales, estén éstos conformando o no una lista. La votación personalizada presenta diversas modalidades y puede ocurrir tanto en sistemas mayoritarios como en proporcionales. Los casos más comunes son los de la utilización de circuitos uninominales y el del voto preferencial en listas abiertas o cerradas y no bloqueadas.

Los sistemas de listas con voto preferencial, tal como se utilizan en Perú, Chile, Panamá y Brasil, implican que al electorado se le presentan varias listas de candidatos, una por organización. El ciudadano vota por nombres dentro de la lista o listas de su preferencia. Se habla de listas abiertas cuando el votante puede seleccionar candidatos de varias listas, y de listas cerradas cuando tiene que otorgar todas sus preferencias a candidatos de una misma lista.

Como aspectos favorables de la personalización del sufragio se plantea que estimula una mayor responsabilidad de los elegidos para con los electores, y una relación más directa entre ellos. La desventaja que se les señala es que tienden a menoscabar la unidad y la disciplina interna de los partidos y a incentivar la autonomía de los parlamentarios frente a éstos, autonomía que en algunos casos puede llegar a situaciones cercanas a la anarquía, como ha sido calificada algunas veces la situación de los partidos brasileños.

Por el contrario, cuando la votación es no personalizada y se vota sólo por una lista de partido que no puede modificarse, quien rinde cuentas realmente es el partido como conjunto y no los representantes individualmente. De ahí que, en la votación no personalizada, el elector para respaldar al partido de su preferencia tiene que votar por toda la lista.

Un análisis comparado evidencia que en América Latina predominan los países que utilizan las listas cerradas y bloqueadas. Son países de listas cerradas y bloqueadas: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay (un total de ocho). En Colombia, como se señaló anteriormente, hay una nueva regulación que permite a los partidos elegir entre la utilización de lista cerrada y

bloqueada o el voto preferente. Por su parte, tres países, Bolivia, México y Venezuela utilizan la lista cerrada y bloqueada para la parte de sus legisladores que se eligen mediante listas. Ecuador y Honduras son las únicas naciones que utilizan listas abiertas en la elección de la Cámara Baja.

CUADRO 3
América Latina: Sistemas utilizados para elegir la Cámara Baja

| PAÍS | SISTEMA | MAGNITUD PROMEDIO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN | FÓRMULA ELECTORAL | PALETA DE VOTACIÓN |
|-------------------------|---|--|--|--|
| Argentina | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 5,4 | D'Hondt | Listas cerradas, bloqueadas |
| Bolivia | Representación proporcional personalizada | 14,4 | Plurinominal: D'Hondt Uninominal: Mayoría simple | Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas |
| Brasil | Representación proporcional en circunscripciones grandes | 19,0 | Hare y promedio más alto. ¹ | Listas cerradas, desbloqueadas |
| Chile | Binominal | 2,0 | D'Hondt | Un voto por candidato |
| Colombia ² | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 4,9 | D'Hondt | Listas cerradas, bloqueadas o desbloqueadas (voto preferente) |
| Costa Rica ³ | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 8,1 | Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto | Listas cerradas, bloqueadas |
| Ecuador | Mayoritario en circunscripciones plurinominales | 4,5 | Mayoría simple | Listas abiertas |
| El Salvador | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 5,6 | Hare y resto más alto | Listas cerradas, bloqueadas |
| Guatemala | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 6,6 | D'Hondt | Listas cerradas, bloqueadas |
| Honduras | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 7,1 | Hare y resto más alto | Listas abiertas |
| México | Segmentado | Circunscripciones uninominales: 1 Representación proporcional: 40 | Circunscripciones uninominales: mayoría simple Representación proporcional: Hare corregido con resto más alto | Un voto por candidato en distrito uninominal y listas cerradas, bloqueadas en circunscripciones plurinominales |



| PAIS | SISTEMA | MAGNITUD PROMEDIO DE LA CIRCUNSCRIPCIÓN | FÓRMULA ELECTORAL | PALETA DE VOTACIÓN |
|------------------------|---|---|---|---|
| Nicaragua ⁴ | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 5,0 | Hare y resto por cocientes | Listas cerradas, bloqueadas |
| Panamá | Representación proporcional en circunscripciones pequeñas | 1,9 | Circunscripciones uninominales: mayoría simple Circunscripciones plurinominales: Sistema mixto | Listas cerradas, desbloqueadas |
| Paraguay | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 4,4 | D'Hondt | Listas cerradas, bloqueadas |
| Perú | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 4,8 | D'Hondt | Listas cerradas, desbloqueadas (dos votos preferenciales) |
| República Dominicana | Representación proporcional en circunscripciones medianas | 3,2 | D'Hondt | Listas cerradas, bloqueadas |
| Uruguay ⁵ | Representación proporcional en circunscripciones grandes | | D'Hondt modificada | Listas cerradas, bloqueadas |
| Venezuela ⁶ | Representación proporcional personalizada | 6,1 | D'Hondt para escaños de lista Mayoría simple para cargos nominales | Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas |

1. La fórmula de «Hare y promedio más alto» significa que los votos válidos de cada lista se dividen entre el número de escaños ya obtenidos por ella más uno. Este sistema tiende a beneficiar a los partidos pequeños más que el método del resto más alto.

2. En Colombia, la legislación electoral permite que muchas facciones partidistas presenten sus listas bajo una misma bandera de partido, sin posibilidad de que los partidos las controlen. El procedimiento de asignación de bancas por representación proporcional se aplica en cada circunscripción a las listas de facciones, en lugar de listas únicas de partidos. Por lo tanto, aunque las listas de facciones son cerradas y bloqueadas, de hecho puede considerarse que el sistema opera con listas de partido desbloqueadas. Sin embargo, en este caso los votantes pueden elegir entre las listas de facciones de un mismo partido, en lugar de votar candidatos individuales dentro de una lista de partido determinada.

3. En Costa Rica, el uso de la fórmula de Hare y resto más alto más subcociente significa que sólo los partidos que obtienen al menos la mitad del cociente electoral pueden optar por escaños mediante el sistema de resto más alto.

4. En Nicaragua, la fórmula de Hare y cocientes de restos implica que los restos de cada partido se suman en todas las circunscripciones y se dividen entre el número de escaños restantes; ello con el fin de determinar el cociente que permite adjudicarlos. En la circunscripción nacional, las bancas restantes se asignan mediante una cuota calculada como la media de cuatro cuotas regionales.

5. En el sistema electoral uruguayo el país se divide en 19 circunscripciones de tamaños variados. Sin embargo, aunque los electores votan por listas de partido en las distintas circunscripciones, la fórmula para asignar escaños se aplica a los porcentajes de votos acumulados en el ámbito nacional, y la distribución de escaños dentro de las circunscripciones debe ajustarse a la distribución en todo el territorio nacional que resulte de este cómputo. Así, el sistema uruguayo funciona, en efecto, de manera similar a uno de representación proporcional en una única circunscripción nacional.

6. En Venezuela, debido a que los totales de votos de los distintos Estados se usan para asignar proporcionalmente el total de escaños disputados en cada Estado, la magnitud promedio de las circunscripciones se estima dividiendo el tamaño de la Cámara entre el número de circunscripciones estatales. Pero el sistema es en realidad más proporcional de lo que esta magnitud de las circunscripciones indicaría, pues quedan disponibles hasta cinco escaños adicionales para los partidos subrepresentados en función de la relación entre el total de los votos nacionales y el cociente electoral nacional.

3. LAS REFORMAS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

a) La importancia de los partidos políticos

Sin perjuicio de reconocer la profunda crisis que hoy afecta a los partidos políticos, éstos siguen teniendo una importancia fundamental en la vida democrática latinoamericana. En efecto, una mirada comparada evidencia que ahí donde la democracia ha logrado mantenerse y ser sustentable existe un sistema de partidos políticos sólido, y viceversa. De ahí que en mi opinión la democracia se funda, se fortalece y se reproduce junto con la consolidación de un sistema institucionalizado de partidos.

Me propongo abordar ahora, de manera concisa, dos de los procesos de reforma más importantes que han tenido lugar durante la última década en relación directa con los partidos: su democratización interna y su financiamiento.

b) La democratización interna

b.1) Introducción e importancia del tema

Un análisis comparado de los sistemas de partidos políticos latinoamericanos evidencia que éstos son en su mayoría moderadamente multipartidistas, medianamente institucionalizados, con un grado medio de polarización y con bajos índices de confianza ciudadana, salvo contadas excepciones.

Empero, una descripción de esta naturaleza resulta insuficiente para efectuar un diagnóstico acabado de estos sistemas de partidos, en la medida en que omite dos cuestiones de vital importancia. La primera, refiere a las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre ámbitos institucionales diferentes. Nos referimos, por un lado, a las que acontecen entre la dirigencia del partido y el Poder Ejecutivo y, por el otro, a la que tiene lugar entre el Ejecutivo y la bancada legislativa de su mismo partido. Aunque éste es un aspecto muy importante, su tratamiento excede los límites de la presente ponencia. La segunda cuestión tiene que ver con los procesos de toma de decisión intrapartidista, en virtud de los cuales se eligen las autoridades partidarias y se designan las candidaturas a los diferentes puestos de elección popular; materia ésta que constituye el objeto específico de nuestro análisis.

Las dos dimensiones arriba mencionadas son con frecuencia señaladas como responsables de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad por cuanto reflejan, en uno de sus aspectos, la desunión que lleva a enfrentamientos a veces fratricidas entre las diferentes facciones de un mismo partido y, en otro, una estrecha política de fuertes liderazgos caudillistas o de camarilla que hace y deshace, sin tener en cuenta los deseos generales de los militantes y simpatizantes.

De ahí la demanda actual en favor de un planteamiento novedoso que guarde coherencia con la expansión de la democracia como elemento procedimental fundamental en los sistemas políticos, y que lleva a la necesidad de establecer el imperio de la misma en el ámbito interno de los partidos políticos en dos ámbitos. *Uno*, referido al proceso de selección de las distintas autoridades partidistas, tanto individuales como colegiadas; y *dos*, el relativo al proceso de selección de los candidatos del partido a las diferentes instancias del régimen político.

Es precisamente en esta última esfera que en los años recientes se ha intensificado la demanda en favor de mayor transparencia y democratización interna. De esta suerte, frente al prácticamente extinguido recurso del nombramiento de candidatos presidenciales por parte de las cúpulas partidarias, existen hoy dos modalidades principales para la selección de los mismos al interior de los partidos políticos.

La primera y más clásica es la de los órganos colegiados internos: convenciones o asambleas de delegados. Si bien este mecanismo ha sido parcialmente desplazado por el de las elecciones internas, sigue vigente aun en un alto número de organizaciones de la región. La segunda, por su parte, consiste en la celebración de *elecciones primarias*, entendiendo por tales el proceso de selección de candidatos a cargos de representación pública llevado a cabo de forma competitiva, libre, igual, secreta y directa por todos los miembros del partido (*primarias cerradas*) o incluso por todos los ciudadanos que así lo deseen (*primarias abiertas*).

b. 2) Evolución y estado actual de la cuestión

Un balance comparado de las 18 repúblicas estudiadas pone de manifiesto las siguientes características: a) una marcada heterogeneidad de modalidades en los diversos países de la región; b) en aquellos casos en los que la legislación nacional no impone un sistema determinado, se advierte la

práctica de variadas modalidades entre los distintos partidos políticos; y, c) algunos partidos suelen utilizar distintos mecanismos para la elección de sus candidatos en diferentes momentos o bajo distintas circunstancias. En suma, no existe un patrón uniforme a escala regional.

Con respecto a la incorporación de las elecciones primarias en los partidos políticos de la región, se evidencia que de los 18 países estudiados, en 11 de ellos su celebración está regulada: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el caso de Colombia el tema está contemplado bajo la circunstancia de que los partidos opten por este procedimiento, ya que no es obligatorio.

CUADRO 4
América Latina: Elecciones internas

| PAÍS | REGULADAS POR LA CONSTITUCIÓN O MEDIANTE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL O DE PARTIDOS POLÍTICOS | PROCEDIMIENTO SE OBSERVA EN LA PRÁCTICA |
|----------------------|---|---|
| Argentina | Sí | Sí (algunas veces) |
| Bolivia | Sí | Sí |
| Costa Rica | Sí | Sí |
| Honduras | Sí | Sí |
| Panamá | Sí | Sí |
| Paraguay | Sí | Sí |
| Uruguay | Sí | Sí |
| Venezuela | Sí | Sí (algunas veces) |
| Perú | Sí | Sí (algunas veces) |
| Colombia | Sí (no obligatorias) | Sí (algunas veces) |
| República Dominicana | Sí | Sí (algunas veces) |
| Chile | No | Sí (algunas veces) |
| México | No | Sí (algunas veces) |
| Nicaragua | No | Sí (algunas veces) |
| El Salvador | No | Sí (algunas veces) |
| Ecuador | No | Sí (una vez, por un partido) |
| Guatemala | No | Sí (una vez) |
| Brasil | No | Sí (una vez) |

En otros siete países, pese a no encontrarse reguladas, existe la práctica de celebrar primarias bajo diversas modalidades al menos una vez (Chile, México, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, Guatemala y Brasil).

Resumiendo, si bien las elecciones internas (abiertas o cerradas) han ganado progresivamente terreno, aún es muy importante el papel que juegan los órganos colegiados. En cambio, la elección llevada a cabo por

una sola persona o una reducida cúpula partidaria prácticamente ha desaparecido. Cabe, empero, tener en cuenta que hay partidos que utilizan más de un mecanismo de elección, escogiendo el que le es más funcional dependiendo de cada circunstancia, lo cual evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones a la vez que advierte de los desafíos que siguen pendientes de cara a una mayor democratización interna.

Por ello, y pese al progreso registrado hasta la fecha (en particular en relación con las elecciones primarias) que ha alcanzado a más de la mitad de los países de la región, la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido, no permiten sacar conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento y democratización interna de los partidos, así como en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

c) La financiación de los partidos

c.1) Introducción

Por financiamiento de las agrupaciones políticas entendemos en esta ponencia *la política de ingresos y egresos de los partidos, dirigida a sufragar tanto sus actividades electorales como las permanentes.*

La relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, pero constituye al mismo tiempo una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia, al menos por las siguientes cuatro razones:

- Para garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral.
- Para asegurar condiciones de transparencia y rendición de cuentas acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político.
- Para buscar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar la actividad política.
- Para evitar, lo más que se pueda, el tráfico de influencias y las causas de corrupción política, así como para prevenir, hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcotráfico.

Si bien no estamos ante un tema nuevo, pues esta cuestión ha acompañado a los partidos desde su aparición, la materia en cuestión presenta hoy características especiales respecto del pasado debido, entre otras razones, a la nueva manera de hacer política cada vez más apoyada en los medios de comunicación («videopolítica»).

Un análisis comparado en los ámbitos mundial y regional evidencia que los costos de las campañas han crecido de manera superlativa, mientras los ingresos de los partidos han disminuido de forma importante generando problemas de «caja» que en muchos casos han abierto la puerta al financiamiento ilegal.

Cabe apuntar también el hecho de que el tema de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales guarda hoy estrecha relación, lamentablemente, con la crisis de la ética en la función pública y suele estar asociado frecuentemente con los escándalos de corrupción y tráfico de influencias; ello ha agravado la crisis de credibilidad en los partidos. Pero dichos escándalos asociados a la financiación tienen también su lado positivo, en la medida que generan, como reacción a éstos, los incentivos para la búsqueda de soluciones. Vale la pena recordar en este sentido que *el escándalo ha sido con frecuencia la partera de las reformas*.

Finalmente hay que comprender la verdadera naturaleza de esta problemática a la luz de la experiencia comparada: un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, que den respuesta al Estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. De ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos que deben ser nuevamente corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 40 años, se le denomina la *«legislación interminable»*.

c.2) Mapeo comparado latinoamericano

Un breve análisis comparado de las características formales y prácticas evidencia lo siguiente:

Existe un sistema mixto (público y privado) en la totalidad de los países, si bien con importantes diferencias entre sí, a excepción de Venezuela, que prohibió en 1999 todo financiamiento de este tipo. El cuadro 5 muestra los países con financiamiento público, observándose que los 17 países que cuentan con él, tienen financiamiento directo e indirecto.

CUADRO 5
América Latina: Países con financiamiento público

| PAÍS | FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO | FINANCIAMIENTO PÚBLICO INDIRECTO |
|----------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Argentina | X | X |
| Bolivia | X | X |
| Brasil | X | X |
| Colombia | X | X |
| Costa Rica | X | X |
| Chile | X | X |
| Ecuador | X | X |
| El Salvador | X | X |
| Guatemala | X | X |
| Honduras | X | X |
| México | X | X |
| Nicaragua | X | X |
| Panamá | X | X |
| Paraguay | X | X |
| Perú | X | X |
| República Dominicana | X | X |
| Uruguay | X | X |
| Venezuela | — | — |

Hay una tendencia a acentuar los límites legales a las contribuciones privadas (prohibición en cuanto al origen de ciertas contribuciones y fijación de montos máximos permitidos). Sin embargo, en la práctica, estas limitaciones formales tienen escasa vigencia, a la vez que contrastan con la percepción generalizada de que las donaciones privadas, en la mayoría de los países de la región, superan ampliamente a los fondos públicos; presunción que se ve reforzada por los frecuentes escándalos de corrupción, financiamiento ilegal, narcodinero, etc.

Este lado oscuro del financiamiento de la política viene propiciando reformas tendentes a lograr mayores índices de publicidad, transparencia y rendición de cuentas; proceso que, sin perjuicio de ciertos logros, lamentablemente no está avanzando ni al ritmo ni con la profundidad necesarias.

Debido a la combinación de múltiples factores (regulación inadecuada, ineficacia de los órganos de control y del régimen de sanciones, prácticas políticas hasta ahora favorables a la transgresión), el financiamiento público más que sustitutivo del privado, ha funcionado hasta ahora como aditivo del mismo. Por ello, y pese a su importancia, el impacto a la fecha ha sido limitado, variando de un país a otro.

Se constata igualmente una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en las diferentes naciones. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

Mientras ciertos temas rayan el límite de la sobrerregulación, otros en cambio (por ejemplo el acceso equitativo a los medios de comunicación, especialmente a la televisión), están subregulados o no regulados del todo. Esta es una de las grandes lagunas que existen hoy en la región, a excepción de unos pocos países (Brasil, Chile, México), ya que en tiempos de la «videopolítica» es precisamente en la televisión donde se juega la suerte de las campañas y, por ende, donde se hacen las mayores erogaciones de dinero (en muchos países entre el 40% y el 70% del total de los gastos).

Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como tampoco de un régimen eficaz de sanciones. En muchos casos, estos mecanismos constituyen verdaderas «autopsias de lo ilícito», debido a que actúan de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

Finalmente, se observa un progresivo y alentador (aunque aún incipiente) papel de los medios de comunicación y de la sociedad civil en el seguimiento y fiscalización del origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos. De ahí, precisamente, la importancia de contar con una estrategia holística que combine: *uno*, el mejoramiento del marco normativo; *dos*, el fortalecimiento de los órganos y mecanismos institucionales de control, y *tres*, una activa participación de seguimiento y control de parte de la sociedad civil (veedurías ciudadanas y medios). En suma, este tema es demasiado serio para dejarlo únicamente en manos de los políticos.

En conclusión: existe hoy amplio consenso respecto de que toda reforma en materia de financiación política debe girar en torno a siete objetivos centrales, sin perjuicio de otros «objetivos más específicos», a saber:

1. Fortalecer el sistema de partidos y contribuir a mejorar la calidad de la política;
2. Lograr las mejores condiciones de equidad posible en la contienda electoral;
3. Disminuir la demanda de dinero controlando los disparadores del gasto electoral;
4. Lograr mayores índices de transparencia y publicidad, tanto en materia de ingresos como de egresos;
5. Disminuir lo más que se pueda el tráfico de influencias, la corrupción y el ingreso a la política de dinero del crimen organizado y del narcotráfico;
6. Colocar la administración de los recursos públicos y el control del funcionamiento del sistema en manos de un órgano idóneo, eficaz e independiente del poder político; y
7. Dotar al sistema de un régimen eficaz de sanciones.

Sin embargo, y pese a la importancia que una reforma de este tipo podría tener en pro del mejoramiento del sistema actual de financiación de la política, lo importante es tener conciencia de que no basta con recorrer el camino de las reformas legales ni limitarse al fortalecimiento de la arquitectura institucional. En otras palabras, las reformas legales serán poco efectivas si las mismas no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer política, es decir en la actitud, los valores y el comportamiento mismo de los políticos. La transparencia, la ética, la racionalidad del financiamiento público y privado dependen en gran medida de las conductas de los dirigentes pero también de la actitud vigilante y militante de los ciudadanos y de las veedurías ciudadanas, así como de los medios de comunicación. En este tema hay mucho de entorno cultural y de pedagogía política.

CONCLUSIONES

Corresponde ahora formular algunas de las conclusiones principales que se desprenden de nuestro análisis. Comencemos con las que guardan relación con el *régimen de gobierno*. Me gustaría sobre este particular apuntar las siguientes cuatro:

1. En materia de régimen de gobierno no ha habido cambios formales significativos en la región. Todos los países mantienen un régimen

presidencial, si bien con diferencias formales relevantes entre ellos y con cambios en el funcionamiento de hecho, como ocurre con los llamados presidencialismos de coalición, o lo que otros expertos denominan un «estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo», situación ésta que hoy caracteriza a la casi totalidad de los países sudamericanos (Lanzaro 2001).

2. En sistemas presidenciales, los multipartidismos extremos (es decir, cuando el número efectivo de partidos es superior a cuatro) presentan mayores problemas de gobernabilidad que los multipartidismos moderados (menos de cuatro partidos).
3. La experiencia de los últimos 20 años demuestra que la combinación de presidencialismo y multipartidismo es una mezcla político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando sus presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario.
4. Los regímenes de gobierno presidenciales son aptos para la formación de coaliciones, si bien éstas presentan rasgos y características diferentes a las que tienen lugar en sistemas parlamentarios (Chasquetti 2001).

En definitiva, el debate sobre el régimen de gobierno se ha vuelto más complejo y sofisticado en estas dos décadas, alejándose del simplismo monocausalista de la década del 80. En efecto, los regímenes de gobierno problemáticos no son, como señaló Linz en su momento (Linz 1990), los presidencialismos a secas, sino los presidencialismos multipartidistas, en especial los multipartidismos extremos (más de cinco partidos), sin capacidad de formar coaliciones de gobierno (Lanzaro 2001).

En cuanto a los *sistemas electorales*, las principales conclusiones que me gustaría apuntar son las siguientes:

1. Como hemos visto, para la votación presidencial predomina la elección por mayoría absoluta o especial con previsión de dos vueltas.
2. En el campo parlamentario los sistemas de representación proporcional siguen siendo la modalidad predominante, pero con una tendencia

a establecer fórmulas de personalización que incrementen la capacidad de control de los electores sobre los elegidos, como lo han hecho Bolivia y Venezuela, y como se ha abierto la posibilidad en Colombia. Otra tendencia es a buscar mayor gobernabilidad mediante el uso de circunscripciones pequeñas o medianas, las cuales implican un umbral natural para el ingreso de las minorías, así como la utilización de límites legales que actúan en la misma dirección.

3. En materia de listas encontramos un amplio predominio de la lista única, así como de las cerradas y bloqueadas.

En suma, de las numerosas reformas electorales que tuvieron lugar en América Latina entre 1978 y el 2004, únicamente en siete de los 18 países se llevó a cabo un cambio significativo del tipo del sistema electoral: Bolivia y Venezuela adoptaron un régimen de representación proporcional personalizado. Los otros cinco países son Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Un año antes, en 1977, México también cambió su sistema electoral en favor de uno segmentado.

En lo referido a la *reforma en el sistema de partidos*, quisiera recalcar lo siguiente:

Si como hemos señalado, la clave del buen gobierno y la estabilidad de la democracia descansan fundamentalmente —aunque no en forma exclusiva— en un sistema sólido, estable y bien estructurado de partidos políticos, es imperativo buscar una salida a la crisis actual de las agrupaciones políticas y de sus sistemas. La misma debe dar respuesta a los tres tipos principales de problemas que enfrentan actualmente estas instituciones: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el de gobernabilidad.

Por su parte, en lo que se refiere a las medidas dirigidas a fortalecer el sistema de partidos y mejorar los grados de institucionalización, me gustaría adelantar las siguientes propuestas:

Hay que evitar un multipartidismo extremo (cinco o más partidos). Por lo general en América Latina cuando existe multipartidismo extremo, especialmente cuando éste viene acompañado de alta polarización, las posibilidades de gobernabilidad se reducen sensiblemente. De ahí la importancia de contar con mecanismos democráticos para limitar el número de partidos políticos, pero sin caer en el error de cerrar en exceso el sistema perdiendo demasiada representatividad.

Hay que impulsar, asimismo, un sano enraizamiento de los partidos en la sociedad, de manera tal que éstos no sean tan sólo corrientes de opinión.

Si bien importa la fortaleza de los partidos políticos, hay que evitar que éstos tengan más fuerza de la cuenta para que no expropien a los ciudadanos el derecho a elegir, cayendo en la nefasta partidocracia. De ahí la importancia de avanzar en materia de democratización interna de los partidos políticos. Pero hay que tener cuidado de que la lucha contra la partidocracia no acabe con estas organizaciones. Nunca más pertinente para nuestra hora la reflexión de Maurice Duverger (1987) cuando nos recordaba que si bien la democracia no puede vivir sin partidos políticos, muchas democracias han muerto por intoxicación de partidocracia.

En otras palabras, nada contribuye tanto a la credibilidad y al afianzamiento de la democracia como el prestigio y la consolidación de los partidos. Y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de las agrupaciones políticas y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

Resumiendo, en América Latina el cambio político que se observa no es sólo de índole institucional sino que está en relación con el comportamiento de los actores políticos. En efecto, en los países en que este aprendizaje histórico a partir del retorno de la democracia fue aprovechado por las élites políticas, los avances han sido significativos. En sentido contrario, los países en los cuales las élites políticas siguen pecando de un autismo irracional, están atravesando graves crisis políticas, en especial de representación y gobernabilidad, que a su vez repercuten de manera negativa en la situación económica y social.

Por ello hay que evitar caer en el simplismo monocausal, tan común en esta región, de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. Hay que poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento.

Mis más de veinte años de estudio, consultoría y asesoría en este fascinante campo me han llevado a las siguientes conclusiones: i) Las instituciones cuentan, mas su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan. ii) Como ha dicho Robert Dahl (1996), las instituciones importan

más en países de ingresos medios, como son la mayoría de los latinoamericanos, que en los países muy pobres o en los ricos. iii) No existe ningún «*best system*» (o sistema ideal); como bien ha señalado Giovanni Sartori (2001), el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión. iv) Por ello, no hay ninguna solución institucional general o «tipos ideales». Por el contrario, como venimos sosteniendo los que estamos a favor de un «institucionalismo contextualizado» (Nohlen), toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del país y de cara a la coyuntura en que debe operar. v) Si estamos de acuerdo con Linz en que la calidad del liderazgo cuenta y que la consolidación de la democracia y su perfeccionamiento es un proceso de ensayo y error, entonces es importante mantener la vigencia de la democracia para profundizar las oportunidades del «aprendizaje democrático». En otras palabras, si creemos que la democracia es capaz de corregirse a sí misma, entonces los problemas de este régimen deben ser resueltos siempre con más democracia, nunca con menos; con mejor calidad de la política, no recurriendo a la antipolítica; fortaleciendo a los partidos políticos, nunca buscando su debilitamiento. Finalmente, vi) las «nuevas realidades» demandan un reaceramiento de la acción política a la ética. Sin una manera diferente de hacer política que ponga fin a los «políticos de negocio» y que esté firmemente enraizada en una nueva cultura política, las reformas legales e institucionales, sin perjuicio de su valor, tendrán siempre efectos limitados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAREY, John M.

1997 «Strong Candidates for a limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica», en MAINWARING, Scott y Matthew SOBERG SHUGART (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

CHASQUETTI, D.

2001 «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación», en LANZARO, J. (comp.) *Tipos de presidencialismos y condiciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

DAHL, R.

1996 «Thinking about democratic constitutions: conclusions from democratic experience», en SHAPIRO y HARDIN (eds.), *Political Order*, Nueva York, N.º 38.

DIPALMA, G.

1990 *To craft democracies: an essay on democratic transitions*. Berkeley: Berkeley University of California Press.

DUVERGER, M.

1987 *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México.

FERNÁNDEZ, M. y D. NOHLEN (eds.)

1998 *El presidencialismo renovado: Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

FREIDENBERG, F.

2002 «¿Cómo se elige un candidato a Presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina», en *Revista de Estudios Políticos* N.º 118. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos.

GRINER, S. y D. ZOVATTO

2004 *De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.

HUNTINGTON, S.

1991 *The Third Wave: democratization in the late twentieth century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

iidh (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)

2000 *Diccionario Electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, tomo II.

LANZARO, J.

2001 «Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina», en J. LANZARO (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

LINZ, J.

1990 «The perils of presidentialism», en *Journal of Democracy*, vol. 1, N.º 1. Johns Hopkins University Press.

LINZ, J. y A. STEPAN

1978 *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LINZ, J. y A. VALENZUELA

1997 *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza Universidad.

LORA, E. y U. PANIZZA

2002 *Structural Reforms in Latin America under scrutiny*. Documento presentado en el Seminario «Reforming Reforms». Brasil: Banco Mundial, marzo.

NANIN, B.

1994 «La metamorfosis de la representación», en DOS SANTOS, M.R. (comp.) *¿Qué queda de la representación política?* Caracas: CLACSO, Nueva Sociedad.

NOHLEN, D.

2000 «Sistemas electorales», en IIDH 2000: 1157-1176.

2001 *Instituciones políticas y cambio político en América Latina*. Conferencia dictada en el Parlamento peruano. Lima.

PAYNE, M.; D. ZOVATTO, F. CARRILLO y A. ALLAMAND

2003 *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID.

PINTO, A. y D. ZOVATTO

2004 Régimen político, efectividad y gobernabilidad democrática. Ponencia presentada en el seminario «Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y parlamentarismo en América Latina», en <<http://www.oas.org>>.

RODRIG, D.

2000 «Institutions for High-Quality Growth: What they are and How to Acquire Them», en *Studies in comparative development*, N.º 3, vol. 35, otoño de 2000.

SARTORI, G.

1994 *Comparative Constitutional Engineering. An enquire into structures, incentives and outcomes*. Nueva York: New York University Press.

2000 *Partidos y sistemas de partidos*, primera reimpression. Madrid: Alianza Editorial.

2001 *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica.

SEN, A. K.

1999 *Development as freedom*. Nueva York: Knopf.

SHUGART, M. y J. CAREY

1992 *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

SHUGART, M. y S. MAINWARING

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

2002 *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires-Barcelona-México: Paidós.

La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico

Carlos Blancas Bustamante

LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS (Ley N.º 28094) desarrolla el artículo 35º de la Constitución, el cual —tras reconocer la facultad de los ciudadanos a ejercer sus derechos políticos a través de organizaciones establecidas «como partidos, movimientos o alianzas» y señalar que éstas «concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular»— explicita en su segundo párrafo que «La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general».

Este precepto encuentra su antecedente más próximo en el artículo 68º de la Constitución de 1979 donde, por primera vez, se reconoció el rol de los partidos como instituciones que «expresan el pluralismo democrático» y como «instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía». Sin embargo, durante la vigencia de dicha Carta, no se llegó a regular legalmente a los partidos, salvo —como ya venía ocurriendo con anterioridad— a través de la legislación electoral, aunque de forma específicamente referida a su participación y actividad electoral.

Conforme a la literalidad del artículo 35º de la actual Constitución, el legislador recibió el mandato de configurar el régimen legal de los partidos, cuando menos, en tres aspectos: I) su funcionamiento democrático; II) su financiamiento, para garantizar la transparencia en el origen de sus recursos; y, III) su acceso gratuito a los medios de comunicación social del Estado. Adicionalmente, la exigencia de su inscripción en un registro especial para alcanzar la personería jurídica —a la que se refiere la oración final del primer párrafo de dicho precepto— así como, indirectamente, el

inciso 2 del artículo 178° de la Carta Magna impuso al legislador regular la creación e inscripción de los partidos. La Ley de Partidos Políticos (en adelante LPP), normaliza todas estas materias y, además, las relativas a la definición, fines y objetivos de los partidos, la formación e inscripción de organizaciones políticas —tanto regionales como locales— y la condición del afiliado.

El presente trabajo, por limitaciones de espacio, se refiere únicamente a los fines y objetivos de los partidos, a su constitución y organización y a las normas sobre su democracia interna.

1. FINES Y OBJETIVOS

La LPP se abre con una definición de «partido político» que reconduce a la redacción del artículo 68° de la Constitución de 1979. Así, señala que los partidos «expresan el pluralismo democrático» y, además, que son «instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía», agregando, de su propia cosecha, que constituyen la «base del sistema democrático».

A continuación, la ley se ocupa de enumerar, con cierta pretensión de exhaustividad, los «fines y objetivos» de los partidos, formulando una lista más o menos amplia, pero confusa, en la que se mezclan indebidamente las funciones tradicionalmente reconocidas a los partidos en los sistemas democráticos,¹ con «fines» impuestos a éstos por la ley, seguramente con el propósito de sujetarlos a pautas democráticas y facilitar su control político-judicial ulterior en caso de que las vulneren. Estos fines «legales» —que podemos calificar como «heterónomos», y que pueden explicarse como aquellos que el Estado exige a los partidos para permitir su existencia y funcionamiento, a los que, por tanto, éstos no pueden renunciar—, tienen que ser diferenciados de los fines «autónomos», es decir, aquellos que libremente se traza cada partido y que son específicos de ellos, en cuanto obedecen a sus propias ideologías y programas básicos, los cuales habrán de constar en sus estatutos e «ideario», sin que estos fines pueden entrar en contradicción con los que atribuye la ley, con carácter general e inespecífico, a todos los partidos.

1. Cf. Alcántara Sáez 1997: 43 ss. Igualmente, el capítulo III de Cotarelo 1996.

Entre los primeros, es decir, propiamente las funciones, figuran las de «Representar la voluntad de los ciudadanos y canalizar la opinión pública» (función de representación); «Participar en procesos electorales» (función de legitimación y participación); «Contribuir a la gobernabilidad del país» (función de operatividad del régimen político) y «Contribuir a la educación y participación política de la población, con el objeto de forjar una cultura cívica y democrática» (función de socialización).

Entre los segundos —fines atribuidos por ley— están los de «Asegurar la vigencia y defensa del sistema democrático» (art. 2º, a) y «Contribuir a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos...» (art. 2º, b). Otros dos «fines» señalados en el artículo 2º no tienen esta condición, ni siquiera como fines legales o heterónomos, pues se refieren, en un caso, a aspectos instrumentales que todo partido debe atender como «Formular sus idearios, planes y programas» (art. 2º, c) y, en otro, a materias que no son esenciales en la vida de un partido, como «Realizar actividades de cooperación y proyección social» (art. 2º, h).

2. CONSTITUCIÓN Y RECONOCIMIENTO DE LOS PARTIDOS

Constitución e inscripción. Requisitos

La LPP consagra el derecho de los ciudadanos a la libre formación de partidos, o libertad constitutiva, acorde con la definición de éstos como «asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de derecho privado» (art. 3º) e, igualmente, reconoce la libertad de afiliación a los partidos, señalada en el artículo 18º. Esta referencia a la libertad positiva, que comprende la de afiliarse o desafiliarse al partido, conlleva, por contrapartida, la de la libertad negativa, esto es la de no afiliarse a ningún partido y no ser obligado a ello.

Sin embargo, para que el acto libre y voluntario de un conjunto de ciudadanos de constituir un partido político surta efectos legales, es decir, confiera a dicha organización todas las prerrogativas que la ley otorga a los partidos, es preciso que aquélla se inscriba en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) que, por disponerlo así el artículo 178º, inciso 2 de la Constitución, compete al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) «mantener y custodiar». Para realizar dicha inscripción, los partidos deben cumplir

diversos requisitos sustantivos que podemos agrupar de la siguiente forma: a) cuantitativos, b) orgánico-estructurales, c) normativos y d) ideológicos.

a) Requisito cuantitativo

Está referido a la exigencia legal de contar con un número mínimo de adherentes que no debe ser menor al 1% de los sufragantes en las últimas elecciones de carácter nacional (art. 5º, b). Este requerimiento se remonta al DL N.º 14250, que fijó en 20 mil el número de adherentes que debía presentar cada partido para obtener su inscripción.

Mediante leyes posteriores, y en función al crecimiento del electorado, esta cifra se incrementó, sucesivamente, a 40 mil y 100 mil adherentes, hasta que la Ley Orgánica de Elecciones (Ley N.º 26859), que entró en vigencia el 1 de octubre de 1997, varió el criterio, sustituyendo el número fijo de adherentes por un porcentaje del electorado, que fijó en 4%. Si bien el criterio resulta acertado, al punto que se ha conservado, el porcentaje resultó elevado y se convirtió en un factor que dificultó el acceso de los partidos al registro y propició el uso de corruptelas para lograrlo.

Esta norma fue modificada por la Ley N.º 27505, en julio de 2001, la cual redujo el porcentaje de adherentes a cifra no menor al 1% del «total nacional de votantes del proceso electoral próximo anterior». En función de este criterio, el número de adherentes que —hasta la realización de los comicios generales del año 2006— deben acreditar los partidos, asciende a 128.293.²

El criterio cuantitativo, siguiendo la legislación electoral precedente, la LPP lo refiere a «adherentes», no a afiliados o miembros del partido, razón por la cual quien expresa su «adhesión» a un partido para que se inscriba mediante su firma en el formulario respectivo (art. 7º), no asume ningún compromiso político ni vínculo jurídico de pertenencia con ésta. En otras legislaciones, el requisito cuantitativo se refiere a afiliados a la organización, como en Argentina, en donde el partido debe contar con adherentes que participen en la fundación y constitución del mismo, en número no menor al 4% de los electores del distrito correspondiente,

2. Así lo precisa la Resolución N.º 105-2003-JNE, del 10 de abril de 2003, expedida por el Jurado Nacional de Elecciones, tomando como referencia que en las elecciones regionales y municipales del año 2002 sufragaron 12.829.331 ciudadanos.

debiendo los partidos nacionales constituirse en, por lo menos, cinco distritos. En Chile, la norma es similar, exigiéndose al partido contar con afiliados en proporción no menor al 0,5 de los electores de cada región en, cuando menos, ocho regiones. La ley mexicana obliga a que el partido cuente con tres mil afiliados en cada uno de no menos de 20 Estados o 300 en cada uno de no menos de 200 distritos electorales.

No obstante, como lo veremos a continuación, al incluirse en el requisito orgánico-estructural un número mínimo de afiliados en cada comité provincial, también la LPP incorpora en el criterio cuantitativo esta variable.³

b) Requisito orgánico-estructural

Este requisito alude a la necesidad de que el partido acredite una organización y presencia efectiva en el territorio nacional. El DL N.º 14250 introdujo esta condición, exigiendo que todo partido acreditara la instalación y funcionamiento de comités departamentales en, por lo menos, la mitad de los departamentos del país. Ello no representó mayor dificultad para los partidos, al no obligarlos a acreditar un número mínimo de afiliados por comité, por lo que fue superada presentando la nómina de la junta directiva del comité y del local que operaba como domicilio del mismo. La Ley Orgánica de Elecciones (LOE) suprimió este requisito en 1997.

La LPP lo restablece reforzando su significado y efectos, porque, en primer lugar, exige acreditar la organización del partido mediante comités provinciales, en cuando menos un tercio de las provincias;⁴ en segundo lugar, obliga a que dichos comités se encuentren ubicados en, por lo menos, dos terceras partes de los departamentos del país⁵ y, finalmente, requiere que cada comité cuente con no menos de 50 afiliados que deberán figurar como tales en el acta de constitución del mismo.

Al combinar el criterio orgánico-estructural (número de organizaciones provinciales) con el requisito cuantitativo (número mínimo de afiliados), se busca garantizar que los partidos posean una dimensión nacional

3. Al exigir a cada partido contar con 50 afiliados en, por lo menos, 65 provincias (1/3 de las 194 provincias del país), se pide acreditar 3.250 afiliados.

4. Ello representa, actualmente, un mínimo de 65 comités provinciales.

5. Es decir, no menos de 17 departamentos. Se considera como tal la Provincia Constitucional del Callao.

y una entidad real, para que no sean meras fachadas o aparatos electorales de carácter coyuntural.

Sin embargo, al permitir este requisito acreditar a los partidos una organización básica en todo el país y un número mínimo de afiliados, resulta objetable la subsistencia del requerimiento meramente cuantitativo, es decir, el 1% de ciudadanos adherentes, ya que éste deviene innecesario si un partido certifica su existencia real satisfaciendo aquellas exigencias.

c) Requisito normativo

Se exige a los partidos contar con un estatuto, requisito éste que fue contemplado por el DL N.º 14250 (art. 60º, 3) y que, inexplicablemente, quedó eliminado en la LOE (art. 88º). La LPP (art. 9º) prescribe el contenido mínimo del estatuto, en el que debe constar la denominación y símbolo, la estructura organizativa, requisitos para tomar decisiones internas, las condiciones de afiliación y desafiliación, derechos y deberes de los militantes, incluyendo la facultad de éstos de elegir y ser elegidos para los cargos partidarios, las normas de disciplina y sanciones, debiendo respetarse el debido proceso, el régimen patrimonial y financiero, la forma de designación de los representantes legales y del tesorero y, finalmente, disposiciones para la disolución del partido.

d) Requisito ideológico

Al ser los partidos organizaciones que tienen como objetivo alcanzar el poder, desde donde orientarán la vida de la sociedad, es natural que deban poseer un cuadro de ideas fundamentales que guíen su actuación, especialmente si llegan a ser gobierno. Por ello, el DL N.º 14250 les exigió presentar un «ideario o programa» (art. 60º, 3), sin entrar en mayores precisiones sobre el contenido de éste. También este requerimiento fue suprimido por la LOE que, al parecer, era renuente a que los partidos contaran con normas (estatuto) e ideologías definidas (ideario o programa), quizá porque la mayoría parlamentaria que la aprobó provenía de agrupaciones que carecían de unas y otras.

La ley alemana de partidos obliga a que la organización tenga un «programa escrito» (art. 6º, 1), la argentina se refiere a «declaración de principios y programa o bases de acción política» (art.7º, c), la mexicana también exige «declaración de principios, el programa de acción y los estatutos» (art. 29º, a) y la chilena precisa contar con una «declaración de principios».

En cualquier caso, y más allá de las específicas fórmulas de redacción empleadas por cada legislación, esta exigencia alude a que el partido cuente con un conjunto de ideas o principios en los cuales sustente su acción y que son los que pueden diferenciarlos de una simple maquinaria organizada para capturar el poder.

Nuestra ley señala que el acta de fundación del partido, que es el documento con el cual se debe sustentar la solicitud de inscripción, incluya el «ideario, que contiene los principios, los objetivos y su visión del país». Como se aprecia, la LPP avanza algo —más no podría hacerlo— en tratar de precisar el contenido del «ideario» al exigir que éste cuente con principios, objetivos y una visión del país, lo que parece acercarse, de alguna manera, a una concepción tradicional de «ideología». No es, por cierto, un requisito difícil de superar, pues al ser imposible exigir a los partidos contar con una doctrina o ideología en sentido estricto, éstos, con un poco de inteligencia y, a veces, otro poco de audacia, no tendrán inconveniente en presentar un documento que satisfaga la exigencia legal.

Además de estas condiciones sustantivas o de fondo, la LPP exige el cumplimiento de ciertos requisitos formales que, en resumen, consisten en la presentación del acta de fundación del partido, que contenga el ideario, la relación de órganos directivos y miembros que los conforman, la denominación y símbolo del partido y su domicilio legal; asimismo, deben presentar las actas de constitución de los comités provinciales e indicar la designación de los personeros legales ante los organismos electorales y la designación de uno o más representantes legales del partido.

Fusión y alianzas

a) Fusión

La LPP regula esta figura que, hasta el momento, carecía de normativa alguna. La inclusión de este tema es adecuada, porque establece un cauce legal para la constitución de nuevos partidos sobre la base de la integración de agrupaciones existentes, superando el carácter coyuntural y, por tanto, transitorio de las alianzas, lo cual obedece a la idea de favorecer la existencia de partidos fuertes y estables.

La fusión puede darse de dos maneras: mediante la formación de un nuevo partido (fusión constitutiva) o mediante la integración de uno o

más partidos en otro (fusión por absorción). En el primer caso, la fusión resulta de la integración de dos o más partidos preexistentes, lo que conlleva la adopción de una denominación y símbolo distintos al de los partidos que se fusionan.

Esta clase de fusión supone la cancelación de la inscripción de los partidos integrados y el nacimiento de un nuevo registro, correspondiente a la nueva organización. Aunque la ley lo omite, debe entenderse que el nuevo partido tiene que presentar su propio estatuto e ideario, como requisito para su inscripción. La LPP se limita a señalar que las agrupaciones fusionadas deben presentar el acta en que conste el acuerdo respectivo, suscrita por las personas autorizadas para celebrar el acto, sin precisar a qué órgano partidario compete adoptar tal decisión, por lo que la validez de dicha decisión habrá de establecerse de acuerdo con lo que señale el estatuto de cada partido fusionado.

En el segundo supuesto (fusión por absorción), uno o más partidos se integran o incorporan a otro, el cual mantiene la vigencia de su inscripción, denominación y símbolo, además de sus estatutos e ideario. El partido absorbente o incorporante asume las obligaciones de los partidos absorbidos o incorporados quedando, por tanto, cancelada la inscripción de éstos. Como en el caso anterior, la LPP no indica a qué órgano partidario compete adoptar el acuerdo de fusión.

b) Alianzas

La figura de las alianzas o coaliciones electorales sí tiene antecedentes legales en nuestra legislación electoral e, incluso, su regulación en la LPP no difiere significativamente de la existente en ésta. Las alianzas estuvieron contempladas en el DL N.º 14250 (art. 61º), que estableció los requisitos para su constitución e inscripción y precisó que éstas deberían tener su propia denominación, permitiendo a los partidos que las integraban usar la suya bajo la de la alianza. La LPP reitera que las alianzas deben ser formadas por partidos o movimientos políticos «inscritos», que tengan «fines electorales» y explicita que deben contar con una «denominación común».

La referencia a los «movimientos políticos» genera la interrogante de si la ley —que reserva la denominación de tales únicamente a las organizaciones políticas de alcance regional o departamental (art. 17º)— admite la posibilidad de alianzas entre partidos (nacionales) y movimientos

regionales o departamentales, a pesar de que éstos sólo pueden participar en elecciones regionales o municipales, y ni siquiera en las parlamentarias del distrito electoral comprendido en su ámbito.

Ratificando el criterio de que las alianzas tienen finalidad específicamente electoral y que, por tanto, son coyunturales —lo que las diferencia claramente del caso de «fusión» de partidos, que es permanente— la LPP señala que en el acuerdo constitutivo de la alianza debe constar «el proceso electoral en el que se participa», así como los órganos de gobierno, denominación, símbolo y designación de los personeros legal y técnico.

También precisa que en el proceso electoral en que participa la alianza, los partidos que la integren no pueden presentar candidatos distintos a los de ésta, norma que descarta el sistema de «lemas» antiguamente utilizado en Uruguay, o alguna figura similar que permitiera a las agrupaciones integrantes de una alianza presentar candidaturas propias para, luego, sumar los votos específicos de cada partido y determinar los obtenidos por la alianza.

Una novedad que trae la LPP es la relativa a la posibilidad de que una vez concluido el proceso electoral para el cual se conformó una alianza, ésta continúe vigente mediante un acuerdo de «ampliación» adoptado por los partidos que la integran, el cual debe ser comunicado al JNE dentro de los 30 días naturales de finalizada la elección. En dicho pacto, los partidos integrantes pueden establecer la duración de la alianza y, de no ser así, su vigencia se mantendrá hasta la convocatoria de los siguientes comicios (art. 13º, e). Esta innovadora disposición abre la puerta a la constitución de alianzas duraderas que puedan intervenir en sucesivos procesos electorales, sin duda, con la intención de favorecer la concentración de las fuerzas políticas y reducir la dispersión de éstas, lo que caracteriza nuestra realidad política.

Pérdida de la inscripción

En este rubro de indudable importancia, la LPP contiene una regulación exhaustiva que supera la contenida en la legislación electoral que estuvo basada, en un primer momento, en la idea de la caducidad de la inscripción de los partidos al convocarse el siguiente proceso electoral, exigiéndoles, por tanto, renovar la para cada elección general (Ley N.º 14250, art.

67°). Este criterio varió posteriormente, permitiendo a las agrupaciones políticas prorrogar la vigencia de su inscripción hasta los siguientes comicios generales, siempre que hubieran alcanzado más del 5% de los votos en todo el territorio nacional en las anteriores elecciones generales (LOE, art. 87°). No obstante, la norma que ha regido hasta la fecha es aquella que, obedeciendo sin duda a intereses particulares y sin base técnica, se adoptó mediante la Ley N.º 27505 según la cual —para conservar vigente la inscripción de un partido— basta que éste alcance representación parlamentaria, aun cuando su votación sea inferior al 5%, lo que favorece a organizaciones con una ínfima votación en el ámbito nacional.⁶

a) Las causales de cancelación

La LPP regula varios supuestos de extinción de la inscripción. El primero, y no el más importante, se refiere precisamente al hecho de que el partido no alcance el 5% de los sufragios en una elección general; sin embargo, incurriendo en evidente contradicción, reproduce la Ley N.º 27505 estableciendo, como regla de excepción que, a pesar de ello, la inscripción del partido subsistirá si éste obtiene representación parlamentaria. Como nuestra legislación electoral no prevé la existencia de barreras electorales legales, esta norma opera en sentido contrario al que persiguen aquellas, pues al conservar el registro de un partido, por el hecho de que logre algún escaño, sin importar la votación que obtenga, favorece la dispersión partidaria y dificulta la construcción de un sistema de partidos fuertes.

Otras causales previstas por la ley son las que se refieren a la disolución acordada por la propia organización política, a la fusión de partidos y a la cancelación automática de la inscripción de las alianzas al culminar el proceso electoral, salvo que se produzca el acuerdo de ampliación al que nos referimos anteriormente.

b) Pérdida de la inscripción por conducta antidemocrática

El supuesto más importante y, sin duda, polémico es el relativo a la cancelación de la inscripción del partido por decisión judicial; por ello, la LPP lo regula con minuciosidad. Es verdad que antes de la vigencia de esta norma, los partidos, como cualquier otra asociación, podían ser disueltos

6. En las elecciones de 2001 para el Congreso, los partidos Renacimiento Andino, Acción Popular, Unión por el Perú, Alianza Solución Popular y Alianza Cambio 90-Nueva Mayoría, alcanzaron representación parlamentaria con una votación nacional inferior al 5% de los votos.

judicialmente conforme al artículo 96º del Código Civil, que faculta al Ministerio Público a solicitar judicialmente la disolución de la asociación «cuyas actividades o fines sean o resulten contrarios al orden público o a las buenas costumbres».

Sin embargo, la principal novedad de la LPP no consiste tanto en la creación de un procedimiento especial, que se sustancia directamente en la Corte Suprema, sino en lo que podría denominarse la tipificación de las conductas o actividades de los partidos que pueden dar lugar a su disolución judicial. Dichos comportamientos se encuadran dentro de lo que el epígrafe del artículo 14º de la LPP denomina «conducta antidemocrática», la cual se materializa en tres formas específicas, a saber: I) vulnerar sistemáticamente las libertades y los derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas o su exclusión o persecución por cualquier razón, o legitimando la violencia como método para la consecución de objetivos políticos (art. 14.1); II) complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones que, para la consecución de fines políticos, practiquen el terrorismo o que con su prédica contribuyan a multiplicar los efectos de la violencia, el miedo y la intimidación que el terrorismo genera (art. 14.2); y, III) apoyar la acción de organizaciones que practican el terrorismo y/o el narcotráfico (art. 14.3).

Los antecedentes de esta normativa se encuentran, efectivamente, en el artículo 21º de la Ley Fundamental alemana, que faculta al Tribunal Constitucional a declarar inconstitucionales a los partidos que «por sus fines o actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania». La calificación de inconstitucional que merezca un partido conlleva su disolución y la prohibición de que se constituyan organizaciones sustitutas del mismo, conforme a los artículos 32º y 33º de la Ley de Partidos de la RFA. Estas normas, en aplicación de las cuales el Tribunal Constitucional alemán declaró inconstitucionales a organizaciones de ideología tan dispar, como un partido neonazi y al partido comunista, se inscriben dentro de lo que la doctrina constitucional alemana ha denominado «democracia defensiva» o «democracia que se defiende» y que obedece a la idea básica de que la democracia debe contar con mecanismos legales para impedir la existencia y actuación de partidos que instrumentalizan las libertades y garantías propias de este régimen para destruirlo.

Más recientemente, la nueva ley española de partidos ha desarrollado esta clase de regulación precisando con claridad, como supuestos legitimadores de la disolución de los partidos, la opción de éstos por la violencia como método político y, en particular, la acción terrorista; y no sólo en cuanto formas de acción directa, sino, también, como actividad complementaria, encubridora y de apoyo a los grupos terroristas. Previamente, la ley española impone a los partidos el deber general de ajustar su organización, funcionamiento y actividad «a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes» (art. 6º), así como el de «respetar en las mismas (actividades) los valores constitucionales, expresados en los principios democráticos y en los derechos humanos» (art. 9.1), razones éstas por las cuales un «partido político será declarado ilegal cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático...» (art. 9.2).

Una diferencia que se puede anotar entre la ley alemana y la española es que la primera pone el énfasis del control en los «fines» de los partidos, lo que podría configurarse como un control externo de carácter ideológico,⁷ en tanto la segunda, como también la ley peruana, lo coloca en la «actividad» de éstos, lo que supondría que no podría solicitarse la disolución de un partido por sólo el hecho de que su ideario o programa contenga fines y objetivos que se estiman contrarios al sistema democrático, sin que concurra una actividad concreta y verificable que suponga conductas, métodos y, en general, prácticas violentas, terroristas, lesivas de las libertades de las personas, así como labores de colaboración, apoyo y encubrimiento de las mismas.

No puede dudarse de la pertinencia de esta clase de control externo sobre los partidos, pues el régimen democrático no debe caer en la ingenuidad de tolerar que sus principios y valores sean utilizados, por quienes no creen en ellos, para destruirlo, valiéndose de organizaciones de fachada que reclaman para sí los derechos y garantías que no están dispuestos a conceder a los demás partidos si alcanzaran el poder. En el caso del Perú, donde organizaciones terroristas autodenominadas «partidos políticos» hicieron uso sistemático de la violencia y del terrorismo para alcanzar sus

7. Ramón Cotarelo señala que debe entenderse «por control político-ideológico la determinación de ciertos programas o propuestas se ajustan o son contrarias a la Constitución en vigor» (1996: 154).

objetivos en las décadas de 1980 y 1990, ocasionando graves daños a personas, instituciones y bienes, esta clase de regulación —que permite el control judicial de las actividades de los partidos, contrarias a los principios y normas democráticas— resulta indispensable para dotar a nuestra incipiente democracia de instrumentos eficaces para defenderse.

Esta clase de control es de carácter judicial, posterior y represivo, en cuanto sólo puede ejercerse a través del Poder Judicial, y respecto de un partido existente y actuante, cuya conducta y desempeño deviene en la causa justificatoria de su disolución. Como dato curioso cabe anotar que, no obstante, el DL N.º 14250 admitió la posibilidad de un control preventivo y administrativo, de carácter ideológico, al señalar en su artículo 59º, *in fine*, que «El Jurado Nacional de Elecciones no inscribirá a los partidos cuyos programas y actividades contraríen el régimen democrático, la Constitución y las leyes». No conocemos, por cierto, ningún caso en que el JNE haya aplicado este precepto para denegar la inscripción de algún partido.

La declaración de «ilegalidad» de un partido es competencia de la Corte Suprema, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, debiendo garantizarse la instancia plural. La sentencia firme, que declara ilegal al partido, determina la cancelación de su registro en el ROP y en cualquier otro registro, el cierre de sus locales y la imposibilidad de su reinscripción.

3. LA DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS

Uno de los propósitos centrales de la LPP, como ya lo señalamos, es el de asegurar el funcionamiento democrático de los partidos, conforme al mandato contenido en el artículo 35º de la Constitución.

La constatación de que en los partidos suele regir la llamada «ley de hierro de la oligarquía» (Cotarelo 1996: 157-8), en virtud de la cual cúpulas dirigentes, frecuentemente perennizadas, centralizan y monopolizan el poder interno, relegando a los afiliados o «bases» al papel de coro o comparsa, genera una evidente contradicción consistente en que el sistema democrático resulta basado en partidos que no son democráticos en su funcionamiento y toma de decisiones. Ello es peor, aún, en el caso latinoamericano, donde el caudillismo ha permitido, incluso, la existencia

de partidos que nacen y viven en torno a las ideas, cuando no meras ambiciones o afán de poder, de sus fundadores y jefes vitalicios.

No son pocas las constituciones⁸ que, preocupadas por esta situación, contienen normas dirigidas a promover que los partidos adopten formas de organización y estilos de funcionamiento verdaderamente democráticos,⁹ tendencia ésta recogida en el artículo 68° de la Constitución de 1979 y en el 35° de la actual, y que la LPP desarrolla ampliamente.

En esta materia se pueden distinguir, y la LPP lo hace, dos situaciones: I) la elección de dirigentes o autoridades partidarias y, II) la designación de candidatos a cargos de elección popular. En rigor, ambos puntos guardan estrecha relación con la democratización de los partidos, pero el segundo posee mayor relevancia, en cuanto se trata de aquel aspecto de la actividad de las agrupaciones políticas que incide sobre la conformación de los poderes públicos y cuya regulación externa encuentra, por ello, mayor justificación.

La elección de autoridades partidarias

En este rubro, las disposiciones de la ley son escuetas, acaso con el propósito de no intervenir demasiado en una cuestión sobre la cual los partidos prefieren tener un mayor margen de libertad y menor control externo. Por ello, la LPP se limita a establecer la existencia obligatoria y permanente, en cada partido, de un órgano electoral central y órganos descentralizados, competentes para realizar las elecciones, tanto de sus autoridades como de sus candidatos; asimismo, obliga a que las autoridades partidarias sean renovadas al menos cada cuatro años (art. 22°) y que cuando la elección se efectúe por órganos partidarios, los delegados que los conformen tengan que haber sido elegidos por voto libre, igual y secreto de los afiliados (art. 27°). Con excepción de estas normas, la LPP dispone que dicha elección «se realiza conforme a lo que disponga el Estatuto y acuerde el órgano máximo del partido» (art. 25°), concediendo,

8. Cf. Constitución española, art. 6°; Ley Fundamental de Alemania, art. 21.1; Constitución argentina, art. 38°, entre otras.

9. Señala Cotarelo que «por funcionamiento democrático se entiende el respeto a ciertas normas y prácticas garantes de la igualdad que básicamente se centran en el carácter electivo y periódicamente renovable de los órganos deliberantes y ejecutivos del partido y en el respeto a los derechos fundamentales del afiliado, que es titular de ellos por ser ciudadano» (1996: 158).

de este modo, un amplio campo de discrecionalidad, exento de control, a cada partido para normar la elección de sus dirigentes.

La elección de candidatos

Sin duda, el ámbito más importante, allí en donde se define la eficacia de la ley para alcanzar el objetivo de democratizar a los partidos, es el que se refiere a la elección de candidatos a los cargos de elección popular, como la presidencia y vicepresidencias de la República, representantes al Congreso, presidentes y consejeros regionales y alcaldes y regidores. En este campo, la LPP trae verdaderas novedades y avances que pasamos a exponer.

En principio, la LPP (art. 22º) dispone la realización de elecciones internas de candidatos en un período que transcurre entre los 180 días calendario anteriores a la fecha de la respectiva elección y los 21 días anteriores al vencimiento del plazo para la inscripción de los candidatos.¹⁰ Ahora bien, estas elecciones no obedecen a un modelo único, sino que pueden realizarse con arreglo a una de tres modalidades que contempla la ley: I) elecciones primarias abiertas, II) elecciones primarias cerradas y III) elecciones por órganos partidarios. Vistas desde la perspectiva de la relación afiliado-candidato, tenemos que las dos primeras son formas de elección directa de los candidatos y la última es una elección indirecta.

a) La elección primaria abierta

Se caracteriza por el hecho de que en ella pueden sufragar todos los ciudadanos que lo deseen y no solamente los afiliados al partido. El voto debe ser universal, libre, voluntario, igual, directo y secreto (art. 24º, a). Se trata del proceso más amplio y democrático que puede preverse, pues el derecho de sufragio no se limita a los miembros del partido sino que se extiende a todos los ciudadanos, lo que, sin duda, favorece la elección de candidatos cuyo prestigio y sustento político trasciende las fronteras partidarias; ello, al mismo tiempo, posibilita la influencia de los electores independientes en las decisiones de las agrupaciones políticas. Es obvio que esta modalidad debilita la opción de aquellos postulantes que se apoyen únicamente en las maquinarias partidistas, pero en cambio puede mejorar las perspectivas electorales del partido en caso de resultar elegido un candidato que cuenta con simpatías en el electorado independiente.

10. De conformidad con la nueva redacción del artículo 22º de la LPP, establecida por la Ley N.º 28581.

b) La elección primaria cerrada

Esta modalidad confiere el derecho de sufragio únicamente a los afiliados al partido mas, a pesar de esta restricción, en comparación a la modalidad antes vista, representa una opción democrática claramente más avanzada que la tradicional designación de los candidatos por órganos partidarios, incluso por órganos directivos o ejecutivos, de composición oligárquica o restringida. La opción por esta modalidad otorga mayores posibilidades a los candidatos que se basan en el apoyo de las estructuras internas del partido, es decir, las tradicionales «maquinarias», pero podría debilitar las opciones electorales de la organización si el candidato carece de atracción fuera de ésta.

c) La elección de los candidatos por órganos partidarios

Es la tercera modalidad que un partido puede adoptar y, sin duda, al menos en apariencia, la más restrictiva de todas. Esto porque, como se ha dicho, a diferencia de las primarias —abiertas o cerradas— que se caracterizan por ser elecciones «directas», ésta es una modalidad de elección «indirecta». Cabe señalar que la inclusión de la presente modalidad en la LPP, representa un retroceso respecto al anteproyecto de la ley, contenido en el dictamen por consenso emanado de la Comisión de Constitución del Congreso, que únicamente contemplaba las dos modalidades de elecciones directas o primarias (abiertas y cerradas).¹¹ Sin duda, los partidos presentes en el Congreso lograron esta concesión para disponer de mayor ingerencia en la designación de sus candidatos.

No obstante, esta modalidad no resulta tan cerrada o restrictiva como pudiera pensarse inicialmente, pues el artículo 27º indica que en caso de optarse por ésta, el órgano partidario deberá estar integrado por delegados que elegidos por voto libre, igual y secreto «de los afiliados, conforme a lo que disponga el Estatuto». La correcta interpretación y aplicación de esta norma es decisiva para garantizar que se mantenga, o se desnaturalice, el espíritu de la ley.

11. El referido dictamen, en su artículo 26º, sólo consideró elecciones abiertas a los ciudadanos y elecciones limitadas a los afiliados del partido, pero no la elección por órgano partidario. Por excepción, en su tercera disposición transitoria, incluyó la elección de autoridades y candidatos por delegados elegidos por los afiliados del partido, pero solamente con carácter transitorio hasta seis meses después de culminado el proceso electoral general del año 2006.

El texto de la norma es perfectamente claro, por tanto no sujeto a duda alguna, cuando indica que el órgano partidario competente para elegir a los candidatos debe estar conformado por delegados electos «por los afiliados», lo que conduce a una elección indirecta de «primer grado»; es decir, que el órgano que elige a los candidatos haya sido a su vez elegido por los militantes. Ello descarta una elección de «segundo grado», o sea, la efectuada por un órgano partidario cuyos miembros han sido elegidos por órganos de grado inferior (por ejemplo, asambleas departamentales o provinciales), integrados a su vez por delegados elegidos por los afiliados. En este caso, los miembros del órgano partidario electoral no habrían sido elegidos por los afiliados, sino por representantes de éstos y, por tanto, se vulneraría lo dispuesto por el artículo 27°.

En tal sentido, la expresión «conforme a lo que disponga el Estatuto», que dicho artículo formula como oración final, no puede entenderse como una habilitación para que el estatuto contradiga lo que establece la ley, admitiendo una elección indirecta de segundo o tercer grado, como las que habitualmente efectuaban los congresos nacionales de partidos, generalmente integrados por delegados elegidos mediante un sistema de escalones, por asambleas distritales, provinciales y departamentales.

Tal interpretación sería absurda, porque equivaldría a privar al artículo 27° de su carácter imperativo, propio de su condición de norma de orden público, para sustituirlo por un carácter dispositivo, conforme al cual dicho precepto sólo es aplicable en defecto del estatuto. En realidad, lo que esta norma establece con carácter obligatorio es el criterio básico que debe respetarse; respecto a éste, dicha modalidad, que es una elección indirecta, debe ser de primer grado, por lo que los delegados integrantes del órgano (asamblea, convención, etc.), deben ser directa e inmediatamente elegidos por los afiliados, y no por delegados de éstos. Lo que la LPP remite al estatuto, no es, por consiguiente, la posibilidad de modificar este criterio, sino la de normar aquellos otros aspectos requeridos para desarrollar la elección de esos delegados, como por ejemplo, establecer el ámbito o distrito electoral por el cual serán elegidos (distrital, provincial, regional), el criterio para determinar su número (proporcional a la militancia de cada ámbito o igualitario), el sistema electoral (proporcional, por mayoría u otro), los requisitos de los postulantes a delegados, así como cualquier aspecto que haga viable su elección.

Desde esta perspectiva, que se ajusta a la literalidad del artículo 27° y a la intencionalidad de la LPP, esta última modalidad no resultaría tan restrictiva como parece, pues se asemejaría al sistema norteamericano de elecciones primarias en el que los ciudadanos no eligen directamente a los candidatos de los grandes partidos (Demócrata y Republicano) sino que votan, en cada Estado —con excepción de unos pocos que practican el sistema de asambleas de electores o «caucus»— por delegados o compromisarios propuestos por los respectivos postulantes a la presidencia, los cuales concurren, finalmente, a una convención que es quien, formalmente, designa al candidato presidencial. El hecho de que las listas de candidatos por Estado sean presentadas por cada aspirante presidencial y tengan un compromiso irrevocable con éste, así como la aplicación del sistema mayoritario, determina que al concluir las elecciones «primarias» en los Estados, tiempo antes de celebrarse la respectiva «convención», ya se conozca la identidad del seguro ganador de ésta y, por tanto, el candidato del partido.

Dos comentarios más son necesarios en relación con la designación de candidatos. El primero es que la opción, en cada elección, de la modalidad a aplicar para elegir los candidatos del partido, corresponde al órgano máximo de éste (art. 24° LPP), el cual habitualmente es un congreso o asamblea nacional. Sin embargo, nada obsta a que, por disposición de su estatuto, el partido adopte, de manera general y permanente, una de aquellas modalidades.

El segundo comentario que resulta necesario es el que se refiere al hecho de que la LPP no obliga a que la totalidad de los candidatos sean «elegidos» por alguno de esos procedimientos, facultando a cada partido a designar directamente, mediante el órgano que disponga el estatuto, hasta un quinto del número total de candidatos. No obstante, esta excepción no es aplicable a los postulantes a Presidente y Vicepresidentes de la República, que necesariamente deben ser elegidos. El objetivo es, parece evidente, incluir en las listas personalidades e, incluso, invitados independientes que difícilmente podrían sortear una elección interna. Sin embargo, no se precisa si para establecer dicho quinto el cómputo es nacional o por distrito electoral, pues en este último caso, tratándose de las elecciones al Congreso, no sería aplicable esta norma en la mayoría de circunscripciones departamentales que cuentan con menos de cinco congresistas.¹²

12. Los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Callao, Huancavelica, Huánuco, Ica, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali, tienen menos de cinco escaños en el Congreso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel

1997 «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», en AA.VV. *Curso de partidos políticos*. Madrid: Akal Ediciones.

COTARELO, Ramón

1996 *Los partidos políticos*. Madrid: Editorial Sistema.

Antejuicio político

César Landa

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, como en ninguna otra época, el Parlamento peruano es partícipe de la lucha que se viene librando frente a la corrupción y a las secuelas del régimen autoritario anterior. Y lo hace, como no puede ser de otra manera, premunido de los instrumentos de control que prevén la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

Sin embargo, dichos instrumentos de control político han sido rebasados ampliamente por la complejidad que plantea la realidad, provocando con ello que el Parlamento, lejos de transformarse en una institución que colabora eficazmente con la consolidación y fortalecimiento de las instituciones y del sistema democrático mismo, corra el peligro de convertirse en un obstáculo para la actuación oportuna de la Justicia.

De esta situación ha dado cuenta la Procuraduría Pública *ad hoc* del Estado (2003: 7) para contrarrestar el alto grado de corrupción entronizada por el régimen fujimorista en las diversas instituciones del Estado, al señalar que «los beneficios señalados en los artículos 99° y 100° de la Constitución para determinados funcionarios públicos constituían una dificultad en la persecución de la corrupción. El mejor ejemplo de este problema fue la incapacidad para tomar medidas adecuadas contra Víctor Malca Villanueva, para evitar su fuga, pudiendo éste escapar del país y estando hasta la fecha prófugo de la justicia».

Parte de este problema tiene que ver con la forma cómo están regulados estos instrumentos de control, principalmente en lo que concierne al

antejuicio político, desde que éste se ha convertido, frente a los delitos cometidos por funcionarios públicos que gozan de tal privilegio, en algunos casos, en un impedimento para la actuación eficaz y oportuna del Poder Judicial y, en otros, en una suerte de procedimiento en el cual no se respetan las garantías del debido proceso ni los derechos fundamentales.

Ahora bien, como se sabe, las modificaciones introducidas por la Constitución vigente desnaturalizaron la forma como se concibió originariamente al antejuicio político en la Carta Magna de 1979, lo cual ha incidido negativamente en el funcionamiento y eficacia de este instrumento de control político, pues más son los problemas que suscita que las soluciones que ofrece. Frente a ello podemos avizorar dos alternativas:

- Se retorna al antejuicio político, propiamente dicho, tal como lo concibió la Constitución Política de 1979; o,
- Se mantiene el «antejuicio político» tal como está previsto en la Carta vigente, pero a condición de una reforma sustancial del procedimiento que para tal efecto se ha previsto.

Al respecto, consideramos que la primera alternativa planteada es la más adecuada; esto es, el Parlamento debe limitarse a suspender — de encontrar responsabilidad— al funcionario sujeto al antejuicio político y dejar la vía expedita para que el Poder Judicial pueda tomar conocimiento y pronunciarse, porque el hecho de que el Parlamento imponga sanciones, muchas veces afectando derechos fundamentales, riñe con el principio de división de poderes y no se condice con los postulados de un Estado constitucional democrático. Esta es la alternativa que ha sido tomada en cuenta también en la reforma de la Constitución de 1993.

Sin embargo, tal reforma ha sido postergada, lo cual nos lleva a proponer una modificación sustancial del procedimiento de «antejuicio político» sobre la base de lo previsto en la Constitución vigente y en el Reglamento del Congreso (RC). Ello deja para una posterior elaboración la presentación de la propuesta normativa de perfeccionamiento del antejuicio que a continuación se expone.

PROBLEMAS QUE PLANTEA LA REGULACIÓN ACTUAL DEL ANTEJUICIO POLÍTICO

Estos problemas pueden ser analizados desde dos aspectos, a saber: antejuicio político por delitos de función; y, antejuicio político por infracción de la Constitución.¹

Antejuicio político por delitos de función

A este respecto se han podido identificar los siguientes problemas.

a) Debido proceso parlamentario

Un primer problema a tratar, y que se extiende también al antejuicio político por infracción de la Constitución, está relacionado con el debido proceso que debe observarse en la tramitación del antejuicio político. Sobre ello, cabe señalar que tanto la Constitución Política (art. 100º) como el Reglamento del Congreso (art. 89º, k) postulan una posición que restringe el debido proceso, únicamente, al derecho a la defensa. Sin embargo, esto es contradictorio con lo que la misma Carta señala en su artículo 1º («la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado»), lo cual implica que esta visión restrictiva del debido proceso se extienda a considerar otros principios del mismo, a fin de que se garantice, en todo momento, este derecho fundamental.

Contemporáneamente, la doctrina constitucional más autorizada, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional, se han pronunciado en el sentido de que el derecho fundamental al debido proceso es aplicable a cualquier tipo de proceso y de procedimiento, dentro de los cuales cabe comprender al procedimiento parlamentario. En tal sentido, «el debido proceso de origen estrictamente judicial se ha ido extendiendo pacíficamente como debido procedimiento administrativo ante las entidades estatales —civiles y militares— y, como debido proceso parlamentario ante las cámaras legislativas, así

1. Víctor García Toma (1998: 334 ss.) diferencia entre el antejuicio político para los delitos de función y el juicio político para la infracción constitucional; sin embargo, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso lo han previsto así; lo que no es óbice para reconocer que sí lo ha hecho un sector de la doctrina, al igual como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en reciente fallo del 1 de diciembre de 2003 (ver exp. N.º 0006-20003-AI/TC).

como debido proceso *inter privatos* aplicable al interior de las instituciones privadas» (Landa 2003: 196).

Esto se justifica en el entendido de que la actuación del Parlamento no puede ser una «isla» en la cual se restringe, sin más, los derechos fundamentales; más aún si consideramos que las decisiones que se toman obedecen a criterios políticos subjetivos y de oportunidad; de lo contrario, estaríamos abriendo un espacio peligroso en el cual podría campear la arbitrariedad y los derechos fundamentales se convertirían en derechos carentes de eficacia alguna.

Por ello, es necesario que, junto al derecho de defensa ya previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, tentativamente consideremos la necesidad de incorporar *mutatis mutandis* los siguientes principios, lo cual no implica, en modo alguno, «judicializar» el procedimiento parlamentario:

- 1) *El principio acusatorio*, que trasladado al ámbito parlamentario y entendido en sentido amplio implica que quienes realicen las investigaciones no sean los mismos que después decidan al respecto.
- 2) *El principio de inmediación*, que significa que quienes van a decidir (la Comisión Permanente) estén en contacto directo con los funcionarios acusados y con quienes acusan, pues es bastante frecuente que la totalidad de los miembros de la Comisión Permanente no esté presente en el momento en que el acusado ejerce su derecho a la defensa y sus descargos, y, a pesar de ello, llegado el momento, emiten su voto sobre algo que no tienen cabal conocimiento, lo cual carece de racionalidad mínima.
- 3) *Principio de imparcialidad*, el cual, si consideramos que la actuación parlamentaria está impregnada de un fuerte matiz político y de oportunidad, viene a constituir un mecanismo de ponderación, morigeración y de racionalidad a las decisiones que vaya a adoptar el Parlamento, a fin de no caer en la arbitrariedad.
- 4) *Principio de oralidad*, por el cual, llegado el momento de la actividad probatoria, los medios demostrativos deben ser introducidos al procedimiento parlamentario en forma oral.

- 5) *Principio de publicidad*, según el cual se garantiza el control, por parte de la colectividad, de las decisiones que se tomen; a la vez, que permite legitimar dichos actos desde que éstos son conocidos enteramente por la opinión pública.

b) Procedencia y admisibilidad de la denuncia constitucional

El segundo problema principal está relacionado con la calificación de la admisibilidad y procedencia de las denuncias. Al respecto, se puede advertir que la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales es la encargada de la calificación de las denuncias (art. 89º, c del RC). A diferencia de las pautas que se han establecido para la calificación de la admisibilidad, cuando menos dos son los criterios señalados para la procedencia que pueden generar problemas.

El primero de ellos tiene que ver con que la Subcomisión debe establecer, para que proceda la denuncia, que el delito en cuestión no haya prescrito. Aquí, nuevamente, pueden aparecer los criterios de oportunidad que predominan en los actos políticos; ello abre la posibilidad de que un delito, por error o por consigna política de los integrantes de la Subcomisión de Acusaciones, quede impune, impidiendo que el Poder Judicial se pronuncie sobre la responsabilidad o no del funcionario. También puede suceder que, aun a sabiendas de que el delito ya prescribió, la Subcomisión se pronuncie en sentido contrario; de ser así, si bien ese pronunciamiento puede ser corregido en vía judicial llegado el momento, ya se habrá violado injustamente el derecho fundamental al honor y a la buena reputación del encausado.

Un aspecto que guarda relación con este criterio está referido a la interrogante de si el trámite parlamentario en el antejuicio político interrumpe la prescripción penal. De acuerdo con el artículo 84º del Código Penal, cabe señalar que el trámite parlamentario no entorpece la prescripción penal, sino que la suspende. El artículo citado no deja duda al respecto al establecer que: «si el comienzo o continuación del proceso penal, depende de cualquier cuestión que debe resolverse *en otro procedimiento*, se considera en *suspense* la prescripción hasta que aquél quede concluido».

Otro criterio, a nuestro parecer problemático, es el que se refiere a que la persona que formula la acusación sea agraviada por los hechos y conductas que se denuncian. A primera vista parece que esta figura es

clara, pero un análisis detenido nos indica lo contrario. En efecto, cabría preguntarse, por ejemplo, ¿quién asume la legitimidad activa de la denuncia constitucional cuando los hechos o conductas denunciadas no sólo afectan a una persona en particular sino a toda una comunidad?, o si la persona agraviada no se muestra resuelta a denunciar un delito de función, ¿tal delito quedaría impune? Ello nos indica que el criterio en cuestión puede ser un impedimento injustificado para que proceda la denuncia constitucional, ante lo cual cabe proponer una solución que consistiría en abrir el margen de legitimidad activa de este tipo de acusación.

Frente a estos dos problemas planteados —dada la importancia de la calificación de las denuncias constitucionales y ante el peligro que puedan distorsionarse por cuestiones políticas, intereses de partidos o por afanes vindicativos—, podríamos pensar en la posibilidad de la intervención del Tribunal Constitucional, a efectos solamente de calificar la admisibilidad y procedencia de las denuncias constitucionales. Para asignar dicha competencia, se requiere sin embargo la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

c) Antejjuicio político, Ministerio Público y Poder Judicial

Un tercer problema está relacionado con el hecho de que cuando el Pleno del Congreso acuerda que hay lugar a formación de causa, el expediente con la acusación constitucional es enviado al Fiscal de la Nación, quien debe formular denuncia penal (no tiene otra opción) en los términos preestablecidos por el Parlamento ante la Corte Suprema y, a su vez, el Vocal Supremo en lo Penal debe abrir instrucción, según dispone el artículo 100° de la Constitución. Ello, paradójicamente, establece un mandato inconstitucional, desde que se afecta la autonomía del Ministerio Público y la independencia del Poder Judicial, establecidas en los artículos 139°, inciso 1 y 158° de la Constitución, respectivamente.

Por ello, no coincidimos con aquel sector de la doctrina que sostiene que la denuncia del Fiscal de la Nación y el auto de apertura de instrucción son superfluos y entienden que hay proceso abierto desde que el Pleno del Congreso se pronuncia en el sentido de haber lugar a formación de causa (Paniagua 1995: 135). Sostener esto implica desconocer el principio de eficacia integradora de la Constitución, por cuanto dejaría de aplicarse el artículo 159° inciso 4 de la Carta Magna que atribuye exclusivamente al Ministerio Público la promoción de la acción penal y la conducción desde el

inicio de la investigación del delito. Más aún cuando el artículo 139° inciso 2 establece que las investigaciones del Congreso no son vinculantes para el Poder Judicial.

Asimismo, resulta bastante extraño e incomprensible, respecto de esto último, que algunos autores señalen que «la mejor fórmula consiste en que la acusación del Congreso no pase por el Ministerio Público (*sic*) sino que sea dirigida directamente a la Corte Suprema...» (Rubio 1999: 144). Al parecer, dicha afirmación no distingue la acusación constitucional entre materia penal e infracción constitucional.

En tal sentido, es saludable que en la reciente modificación del artículo 89° del Reglamento del Congreso se haya eliminado estas injerencias que detraían la autonomía del Ministerio Público y del Poder Judicial. Así, se ha dispuesto que: «[...] j) el expediente con la acusación constitucional es enviado al Fiscal de la Nación, quien procederá conforme a sus atribuciones y a lo que dispone la Constitución».²

Sin embargo, es del caso señalar que tal modificación quedaría mejor realizada si es que también el artículo 100° de la Constitución se corrige en el mismo sentido; es decir, garantizando la autonomía del Ministerio Público y, en su caso, del Poder Judicial. Rectificación constitucional que en vía de proyecto, entendemos, ya ha sido aprobada en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

Antejuicio político por infracción de la Constitución

El antejuicio político por infracción de la Constitución plantea problemas más complejos que los analizados para los delitos de función. A este respecto hemos podido identificar los siguientes:

a) Infracción de la Constitución y principio de legalidad

En la base de los inconvenientes que genera el antejuicio político por infracción de la Constitución se observa que las infracciones carecen de una tipificación.

Así, las sanciones que impone el Congreso por esta causal, aunque cueste creerlo, se asemejan al *bill of attainder* de la Cámara inglesa del

2. Resolución Legislativa del Congreso N.º 015-2003-CR, aprobada el 6 de noviembre de 2003.

siglo xv, por el cual el Parlamento, ante la imposibilidad de probar el delito, creaba el delito, el delincuente y la pena. En este sentido, Juan Armagnague, señala que «el *impeachment* se diferencia del *bill of attainder* en que éste castiga aquellos delitos para los cuales las leyes no han señalado penalidad alguna, que *no están tipificados*, en tanto que el juicio político es aplicado a una violación de principios ya reconocidos en el derecho» (1995: 18-19).

En efecto, esto abre la posibilidad de que determinados funcionarios puedan ser encausados por *infracción* de la Constitución, aun cuando sabemos que la misma no tiene desarrollo constitucional, legal ni reglamentario, afectando así el principio de legalidad. Más aún, en reciente sentencia del Tribunal Constitucional tan sólo se ha señalado que la infracción constitucional es «toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, [que] compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta».³

Por ello, no coincidimos con quienes afirman que la infracción de la Constitución no tiene por qué estar necesariamente catalogada también como un delito o ilícito penal y puede no ser susceptible de merecer una sanción impuesta por el órgano jurisdiccional (Eguiguren 2002: 454).

Con ello, se deja un amplio margen de interpretación política para procesar o no a una alta autoridad sin la garantía del debido proceso, ya que todo ejercicio de la potestad sancionadora del Estado debe estar premunido del principio de legalidad, según el cual no hay sanción ni infracción, sin ley previa; de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º inciso 24-d de la Constitución de 1993.

Uno de los problemas más graves, relacionados con la infracción de la Constitución, tiene que ver con el hecho de que el Parlamento puede proceder con absoluta arbitrariedad sin posibilidad de que el acusado impugne tal acto. Porque, como sabemos, cuando el Congreso impone una

3. Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. N.º 0006-2003-AI/TC 1 de diciembre de 2003. Ver <www.tc.gob.pe>.

sanción por infracción de la Constitución, tal correctivo queda en los fueros parlamentarios, siguiendo la vieja doctrina de los *interna corporis acta* (Aranda 1998: 54-56). Por ello, el Poder Judicial no tiene la oportunidad de conocer este caso y tampoco existe posibilidad de que a los afectados se les pueda restituir sus derechos ni retirar la sanción impuesta injustamente.

Además, cabe preguntarse ¿cómo queda la sanción impuesta por un mismo hecho que configura, a la vez, un delito de función e infracción de la Constitución, si en sede judicial no se le encuentra responsabilidad penal? Al respecto es claro que al no encontrar responsabilidad por el delito de función, el acusado debe ser restituido en sus derechos; lo mismo no sucede por infracción porque, como ya dijimos anteriormente, el Poder Judicial no podrá avocarse a su conocimiento, dando origen al absurdo que para el Poder Judicial el acusado es inocente, mientras que para el Parlamento, que ya impuso una sanción, el mismo es responsable.

Por ello, en el caso de la concurrencia de un proceso judicial y otro parlamentario sobre una misma persona por infracción constitucional, éste último debería ceder competencia o quedar en suspenso a resultas de la resolución judicial, en la medida que tengan la misma materia como objeto de investigación y sanción.

De allí que, tomando en consideración los principios del debido proceso parlamentario, se hace necesario delimitar conceptualmente lo que ha de entenderse por infracción de la Constitución, además de establecer los principios que pueden dar lugar a la configuración de dicha violación.

- 1) *Tipificación*.- Infracción constitucional sería toda violación a los bienes jurídicos —sociales, políticos y económicos— establecidos en la Constitución, los mismos que no sean materia de protección y sanción —en caso de su incumplimiento— por norma legal alguna. Se busca proteger la Constitución evitando la impunidad de quienes la violen por medios no previstos ni sancionados en la ley. Para ello, dicho acto debe confrontarse con los siguientes principios.
- 2) *Principio de razonabilidad*.- Habrá infracción constitucional por toda violación a un mandato constitucional *objetivo*; por ejemplo, al no respetar los plazos constitucionales establecidos para aprobar la

ley de presupuesto (arts. 78º y 80º) o no realizar el mensaje presidencial anual ante el Congreso (art. 118º, 7).

Para que no sea una infracción, el acto constitucional debe también ser *lícito*, es decir, no podrá infringir directa ni indirectamente los dos tipos de norma de la Constitución:

- *Norma constitucional regla*, caracterizada por ser una obligación de hacer o de no hacer; por ejemplo: «nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe» (art. 2º, 24-a) o «no hay proceso judicial por comisión o delegación» (art. 139º, 1).
- *Norma constitucional de principio*, que constituye un mandato con un alto grado de generalidad; pero que ordena que algo sea realizado en la mayor medida posible. Por eso constituye una norma de optimización que deben ser cumplidas en diferentes grados, como por ejemplo: «El Estado fomenta y garantiza el ahorro» (art. 87º) o «El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario».

Sin perjuicio de lo señalado, la infracción constitucional también se produciría si se violan los valores constitucionales y democráticos del estado de derecho. Valores que constituyen el fundamento que legitiman al Estado constitucional; por ejemplo: la soberanía popular expresada en que «El poder del Estado emana del pueblo» (art. 45º) o la posición humanista según la cual «la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado» (art. 1º).

- 3) *Principio de racionalidad*.- Se busca que el acto constitucional en cuestión constituya una violación o afectación directa e inmediata a los bienes constitucionales que son objeto de protección. De modo que los valores, principios o reglas constitucionales hayan sido infringidos sin intermediación alguna por el acto cuestionable. Para que se produzca la infracción constitucional, se debe determinar que haya una relación lógica y causal entre el acto constitucional y la afectación del bien constitucional.
- 4) *Principio de proporcionalidad*.- Para que se produzca una infracción constitucional no basta que dicho acto sea irrazonable e irracional,

sino que también tiene que ser desproporcionado. Pero debe graduarse la intensidad de la afectación a los bienes constitucionales para que constituya una infracción constitucional. Así se puede establecer un baremo de tres tipos de intensidad de la infracción:

- *Infracción leve*.- Cuando se afecta un mandato constitucional abierto o principio constitucional de optimización; por ejemplo, el deber primordial del Estado de promover el bienestar general (art. 44°).
 - *Infracción intermedia*.- Cuando se infringe un mandato constitucional expreso y directo; por ejemplo, tienen prioridad en el Congreso la aprobación de «las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995» (Octava Disposición Final y Transitoria).
 - *Infracción grave*.- Cuando se viola un mandato claro y vinculante, por ejemplo: «el mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata» (art. 112°); cuando se quebranta un valor democrático, por ejemplo: «el Presidente de la República se elige por sufragio directo» (art. 111°) o cuando se viola un principio constitucional —como el de que «la Constitución prevalece sobre toda norma legal» (art. 51°)— que ponga en peligro al propio Estado democrático.
- 5) *Principio de proporcionalidad de las sanciones*.- La triple naturaleza del acto constitucional tiene que ser concurrente para que se produzca la infracción de la Carta Magna. Es decir, debe ser irrazonable, irracional y desproporcionado. Pero no toda infracción constitucional lleva una misma sanción sino que, de conformidad con el grado de infracción cometido, la sanción será también proporcional. Unas veces se podrá disponer la destitución, otras la inhabilitación y otras tan sólo la suspensión del cargo, en función del grado de calificación de la infracción constitucional.

Sin perjuicio de ello, es del caso mencionar que de no llegarse a producir una infracción constitucional el Congreso podría ejercer uno de sus poderes implícitos de realizar una declaración preventiva acerca de ciertos actos constitucionales que —de continuar o no rectificar— podrían configurar un supuesto de infracción. Ello con la finalidad de llevar a cabo su función de velar por

el respeto de la Carta Magna y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores (art. 102º, 2), mediante una amonestación pública, salvo que considere algún tipo de sanción constitucional.

b) Infracción de la Constitución y parámetros de su tipificación

Consideramos que la transgresión de cualquier artículo de la Constitución no configura una infracción de la misma, esto en el entendido de que tales infracciones deben estar relacionadas con la función que desempeña el funcionario, de conformidad con lo postulado en el ítem precedente. Por lo demás, esto implica que se lleve a cabo dicho proceso, respetando los principios y garantías del debido proceso parlamentario en su doble vertiente: como tutela del derecho objetivo del Congreso de investigar y sancionar las infracciones constitucionales, y como tutela de los derechos subjetivos de las autoridades protegidas por el antejuicio de respetar el debido proceso.

c) Denuncia constitucional interpuesta por particulares e infracción de la Constitución

Las denuncias constitucionales interpuestas por particulares presentaban dos problemas no menos importantes. El primero de ellos tenía que ver con la limitación establecida por el artículo 89º incisos b y c, pues las denuncias realizadas por cualquier particular debían pasar por una especie de «filtro» de los Congresistas, quienes tomaban conocimiento a través de los voceros de los grupos parlamentarios, y podían o no hacerlas suyas. Creemos que esta limitación era injustificada en el entendido de que se corría el riesgo de que tales denuncias no fueran acogidas por afectar intereses políticos, de partido o, inclusive, intereses personales. Es decir, este «filtro» constituía una buena oportunidad para que los Congresistas conozcan, previamente, si era conveniente o no hacerla suya, con lo cual el legítimo derecho del ciudadano denunciante era relegado frente a los intereses y disposición de los parlamentarios.

Aparte de ello, se establecía otra limitación injustificada al derecho de cualquier ciudadano para presentar una acusación constitucional, toda vez que sólo podían denunciar por hechos que constituían delitos de función, mas no por infracción de la Constitución, con lo cual se dejaba también un margen abierto para la impunidad, pues no obstante haber sido afectado

el ciudadano por un acto arbitrario por parte de un funcionario con derecho a antejuicio político, el Reglamento del Congreso le impedía entablar denuncia por infracción de la Constitución. Esto constituía una diferenciación absurda, pues frente al derecho de los Congresistas y del Fiscal de la Nación, el derecho de un particular era limitado injustificadamente, no encontramos fundamento para distinguir tales denuncias.⁴

Recientemente, y con la modificación realizada al artículo 89° del Reglamento del Congreso, se ha establecido —con buen criterio— que todas las denuncias, incluidas las provenientes de particulares, sean vistas directamente por la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales, lo cual implica que el «filtro» por el que debía pasar anteriormente ha sido dejado de lado. Además, también se ha previsto, expresamente, que el particular puede denunciar a un alto funcionario por delito de función o por infracción de la Constitución, con lo cual se supera, en parte, los problemas a los que aludimos inicialmente.

4. Justifica esta limitación Marcial Rubio (1999: 135).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro

1998 *Los actos parlamentarios no formativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

ARMAGNAGUE, Juan F.

1995 *Juicio político y jurado de enjuiciamiento*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.

EGUIGUREN, Francisco

2002 «La infracción constitucional como límite a la inviolabilidad por votos u opiniones de los parlamentarios», en EGUIGUREN F. (comp.), *Estudios constitucionales*, Lima: Ara editores.

GARCÍA TOMA, Víctor

1998 *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993*, tomo II. Lima: Fondo de Desarrollo Editorial de la Universidad de Lima.

LANDA, César

2003 *Teoría del Derecho procesal constitucional*. Lima: Palestra Editores.

PANIAGUA, Valentín

1995 «Acusación constitucional, antejuicio político o juicio político», en *La Constitución de 1993: Análisis y comentarios II*, Lima: Serie LTC, CAJ.

PROCURADURÍA PÚBLICA AD HOC DEL ESTADO

2003 *Propuestas de reforma del sistema de control penal de la corrupción en el Perú*. Documento de Trabajo, Lima.

RUBIO, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993*, tomo IV. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.

HISTORIA ELECTORAL



Anónimo, 1674-1680, *Parroquia de San Sebastián*, serie del Corpus Christi

¿«Crímen perfecto»?

Personeros, observadores y fraude en el escrutinio de la elección presidencial del año 2000 en el Perú*

Gregory D. Schmidt

¿SE COMPUTAN HONRADAMENTE LOS VOTOS en las elecciones peruanas, o se hace fraude en el escrutinio? Si es así, ¿quién hace el fraude? Y, si se hace, ¿dónde es que éste ocurre? A pesar del intenso análisis de las últimas elecciones del año 2000, lo cierto es que no tenemos respuestas a estas preguntas. Este trabajo busca resolver dicho vacío con respecto a la primera vuelta de las tan controvertidas elecciones del año 2000.¹ Su propósito es examinar la votación presidencial utilizando el escrutinio desagregado de las mesas de votación, datos sobre la presencia y filiación partidaria de los personeros en cada una de las mesas, además de notas sobre la asistencia o ausencia de observadores de Transparencia, el grupo más importante entre los varios que vigilaron las elecciones.

En la primera sección se describe la variable dependiente —la existencia o no de fraude en el escrutinio de la primera vuelta de los comicios en cuestión—, diferenciándola del aspecto más amplio de si fue un proceso libre y justo. La segunda parte plantea varias razones para investigar si hubo fraude en dicho escrutinio. En tercer lugar se examina, brevemente, cómo podría haber ocurrido el fraude en las mesas de votación; para ello se desarrollan varias hipótesis simples sobre las diferentes configuraciones partidarias de los personeros. En las secciones cuarta y quinta se ponen a prueba las hipótesis con respecto a los personeros en estas

* Por razones de tiempo y costo se traducirá solamente la versión final de este trabajo. (Traducción de Julia Isabel Hare Calle.)

1. Este estudio fue posible gracias al apoyo financiero brindado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Northern Illinois University. Muchas fueron las personas, a algunas de las cuales les doy mi reconocimiento en el texto que sigue, que ofrecieron útil asesoría o importante asistencia. Deseo expresar aquí mi gratitud a mis asistentes de investigación: David Gerber, Melissa Stack y, en especial, Yongmao Fan. No obstante, soy el único responsable por el contenido de este estudio.

elecciones, utilizando comparaciones generales y pareadas, respectivamente. En cada caso, los datos son desagregados según índices de pobreza y residencia rural. El quinto apartado introduce en el análisis a los observadores de Transparencia. La sexta y última sección resume la evidencia y presenta las conclusiones.

1. DISTINGUIENDO ENTRE «FRAUDE ESTRUCTURAL» Y «ESCRUTINIO FRAUDULENTO»

Decir que las elecciones peruanas del año 2000 no fueron «libres y justas» puede ser una gran equivocación. Es indudable que la caracterización de Frankenstein utilizada por una destacada ONG peruana está más cerca de la verdad. Aunque la letanía de irregularidades es casi interminable, se puede determinar fácilmente por lo menos seis tipos de deficiencias importantes en el proceso electoral.

La primera es la así llamada Ley de Interpretación Auténtica, que permitió que el entonces presidente Alberto Fujimori postulara por un tercer período consecutivo, contraviniendo de manera flagrante el artículo 112° de la Constitución de 1993; eso la hacía inconstitucional. Más aún, este dispositivo contradecía la legislación anterior aprobada por la mayoría profujimorista en el Congreso Constituyente Democrático (CCD), así como un fallo del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) emitido durante la campaña electoral de 1995. En verdad, el artículo 112° no podría haber permitido la reelección de Fujimori puesto que la limitaba a dos períodos sucesivos. Cuando se le preguntó —poco después de su victoria en 1995— si postularía por un tercer período, Fujimori mismo respondió: «De acuerdo con la Constitución, no».²

La segunda deficiencia estuvo dada por el uso abusivo de recursos del gobierno que hizo Fujimori, en mucha mayor medida que en 1995, utilizando personal militar, medios de propiedad del Estado y programas sociales en beneficio propio. El Presidente mismo repartía recursos durante sus numerosas visitas a todos los rincones del país.

La tercera es que, mediante intimidación, grandes gastos en publicidad y sobornos que tiempo después fueron de conocimiento público, Fujimori

2. «Fujimori manifestó en 1995 que no podría postular en el 2000», *El Comercio* (18-12-1999).

consiguió el control de las estaciones de televisión de propiedad privada. Las noticias favorecían abiertamente al Presidente y si la oposición aparecía el tratamiento era negativo, y algunas veces hasta risible. Conforme iban desapareciendo los programas políticos independientes, eran reemplazados por los ahora conocidos *talk* y *reality shows*, los que se convirtieron en vehículos para promocionar la candidatura de Fujimori. Por otro lado, hasta las últimas semanas de la campaña, las radioemisoras comerciales se negaban a aceptar publicidad política de los candidatos de la oposición y sólo lo hicieron debido a la presión de las organizaciones internacionales de vigilancia electoral.

La cuarta irregularidad la constituyó el Servicio Nacional de Inteligencia (SIN) que, con la complicidad de los tabloides de la prensa amarilla («prensa chicha»), lanzaba ataques sincronizados contra todo opositor que constituyera una amenaza grave para Fujimori. Sin necesidad de comprar un ejemplar, las clases más pobres del Perú tenían frente a sí, día tras día, un aluvión de titulares insidiosos en primera plana colgados en los numerosos puestos de periódicos de los mercados y en las más importantes vías de tránsito. Cuando las candidaturas de Alberto Andrade y, luego, Luis Castañeda comenzaron a subir en las encuestas fueron destruidas con una avalancha de ataques malintencionados. El blanco siguiente de la prensa amarilla fue Alejandro Toledo, pero el lodo no lo hizo desistir después de que se hiciera público que el Frente Nacional Independiente Perú 2000, profujimorista, había utilizado firmas fraguadas para lograr su inscripción.

La quinta anomalía surgió por el escándalo de las firmas que puso en evidencia, como fuera luego confirmado, que el SIN estaba infiltrado en los tres órganos electorales del Perú —el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

La sexta irregularidad, al igual que en 1995, fueron las denuncias de los candidatos de la oposición contra el gobierno y el SIN por acoso y golpes bajos que no tuvieron ningún efecto legal.

Dadas estas clamorosas deficiencias, no es de sorprender que las organizaciones de vigilancia —tanto peruanas como extranjeras— concluyeran que las elecciones del año 2000 en el Perú carecían de la más mínima

integridad. Como lo manifestó Eduardo Stein, jefe de la misión de observadores electorales de la Organización de Estados Americanos (OEA): «el proceso electoral peruano está lejos de ser considerado libre y justo» (OEA 2000). No obstante, el embajador Stein y las otras importantes misiones evitaron consistentemente emplear el término «fraude».³ Así, en su mensaje a la nación el 28 de julio de 2000, Alberto Fujimori pudo permitirse afirmar que Stein le había manifestado a él y al vicepresidente Francisco Tudela que no había habido fraude.⁴

Una de las razones para evitar utilizar este término es semántica. En castellano, «fraude» se utiliza en forma más amplia para referirse a cualquier deficiencia en el proceso electoral. Por lo tanto, la Ley de Interpretación Auténtica y una serie de otras medidas legales que prepararon el camino para la tercera candidatura presidencial inconstitucional de Fujimori fueron denunciadas por la oposición como «fraude». De igual modo, Rafael Roncagliolo, secretario general de Transparencia, empleó a principios de la campaña de 2000 el término «fraude estructural»; se refería con ello a las graves deficiencias que luego tuvieron lugar en el «campo de juego electoral». En cambio, en inglés el vocablo «fraude» (*fraud*) está, por lo general, reservado a intentos de interferir con el libre ejercicio del sufragio el día de las elecciones o a distorsionar el recuento de los votos emitidos, lo que puede ser especificado como «fraude en la votación».

Sin embargo, no se trata sólo de distinciones semánticas. Los más importantes observadores internacionales no dudaron en denunciar deficiencias en este proceso electoral y dejaron en claro que tenían sospechas del cómputo efectuado por la ONPE en los días siguientes a la elección. Es indudable que los observadores extranjeros y los peruanos independientes creyeron que la presión nacional de los ciudadanos que salieron a las calles y la vigilancia internacional forzaron al gobierno a retractarse del plan de declarar su victoria en la primera vuelta. Si los observadores extranjeros hubiesen encontrado pruebas, ciertamente, habrían denunciado la existencia de un «fraude», según el sentido más limitado de distorsiones en el escrutinio de los votos; pero no encontraron ninguna prueba real de fraude en la votación. Incluso después de las revelaciones de los «vladivideos» y la huida de Fujimori del Perú, el embajador Stein,

3. Entrevista a Diego Paz Bustamante, asistente principal de Stein, Washington (15-3-2002).

4. El embajador Stein no respondió a una pregunta acerca de la veracidad de esta conversación.

cuando regresó al Perú para vigilar las elecciones de 2001, se refirió, en forma general, a «la intención de realizar un fraude en el 2000».⁵

Es tentador creer que, como consecuencia de las varias clases de «fraude estructural», que son innegables, debería haber ocurrido un fraude en la votación, según la definición más limitada del término. ¿Por qué razón Fujimori y sus partidarios, Vladimiro Montesinos en especial, no recurrieron al robo de votos si ya habían violado la Constitución, manipulado a su antojo el gasto público, controlado las emisiones de la televisión, auspiciado a la prensa «chicha», infiltrado los órganos electorales y dado varios golpes bajos a la oposición? Tratando de conciliar la falta de pruebas de fraude en la votación con una grave distorsión del proceso electoral, en su testimonio ante una comisión del Congreso, Fernando Tuesta, uno de los principales expertos en asuntos electorales del Perú, calificó los resultados del año 2000 como «el crimen perfecto». De acuerdo con esta analogía, sí hubo un crimen, pero nunca se encontró el arma.

Aunque casi nadie admitiría hoy que fueron escrúpulos morales los que impidieron a Fujimori, Montesinos y sus seguidores distorsionar los votos emitidos por el pueblo peruano, un fraude estructural no necesariamente conlleva un fraude en la votación. El régimen preveía que habría una gran vigilancia internacional y nacional el día de las elecciones, lo que constituía un incentivo para mantener por lo menos la impresión, aunque no la realidad, de un conteo limpio. Por cierto, basándose en su experiencia de 1995, Fujimori y sus seguidores podrían muy bien haber llegado a la conclusión de que actuarían con una relativa impunidad hasta poco antes del día de elecciones, en tanto se tuviera la impresión de que éstas serían limpias. Por lo tanto, lo irónico del caso es que, dado que un verdadero proceso libre y justo no garantizaba el triunfo, el gobierno habría recurrido a un fraude estructural masivo, precisamente porque un fraude desmedido en la votación no hubiera sido factible.

Más aún, en el Perú, resulta difícil realizar un gran fraude en el escrutinio de votos debido al sistema descentralizado de conteo por ciudadanos elegidos por sorteo y a la presencia tanto de personeros de los partidos de oposición en la mayoría de mesas como de organizaciones nacionales e internacionales de vigilancia. El gobierno no tenía manera de saber dónde

5. Entrevista a Diego Paz (15-3-1999).

se presentarían los personeros y los observadores internacionales, y tratar de cambiar los votos en mesas no vigiladas en tan corto tiempo habría hecho necesaria una organización con un grado increíble de complejidad. Aunque el SIN era capaz de casi cualquier cosa, era imposible acometer una empresa como ésta a sólo cinco semanas de las elecciones, cuando el escándalo de las firmas y el repentino surgimiento de Toledo en las encuestas ponían a Fujimori en una situación de gran vulnerabilidad.⁶ Es difícil creer que se hubiera podido organizar un plan para un gran fraude en la votación en tan poco tiempo.

2. ¿MUCHO QUE HACER POR TAN POCO? TRATANDO DE PROBAR EL FRAUDE

Las pruebas existentes indican que si ocurrió algún fraude en el año 2000, éste no fue a gran escala. Los resultados de la primera vuelta coincidían ampliamente con las encuestas preelectorales más importantes, aunque su divulgación estuviera prohibida en los quince días anteriores a las elecciones. Asimismo, la diferencia entre los resultados oficiales y el conteo rápido realizado por Transparencia fue de menos del 1%.⁷

Durante el desarrollo de este proyecto varias personas, actuando de buena fe, me preguntaban acerca de su valor. ¿Por qué ocuparse de la posibilidad de un pequeño fraude en un proceso que fue objeto de varios tipos de fraude estructural mayúsculo, especialmente si es algo tan difícil de probar? Varios peruanos bastante informados, que habían simpatizado con la oposición a Fujimori, me aconsejaron que no perdiera mi tiempo. En cambio, otra persona se preocupó por el hecho de que no pudiera demostrar la existencia de un fraude, pues ello, de alguna manera, equivaldría a legitimar retroactivamente la dudosa victoria de Fujimori.⁸ Un colega estadounidense comparó mi proyecto con la búsqueda de armas de destrucción masiva en Iraq: si en efecto hubo fraude en la votación, sería imposible descubrirlo.

6. Le debo esta observación a Charles Kenney.

7. Los resultados oficiales daban 49,87% a Fujimori, frente al 48,94% del conteo rápido de Transparencia. El conteo rápido parcial de Transparencia dado a conocer la noche de las elecciones estimaba que el Presidente en ejercicio había recibido 48,73% de los votos (Transparencia 2000).

8. Entre los expertos peruanos en temas electorales, Rafael Roncagliolo me alentó mucho a que prosiguiera en la línea de mi investigación.

Debo admitir que lo que me llevó a hacer la investigación fue una pasión personal y, probablemente, irracional de sacar a luz una dimensión desconocida de las elecciones del año 2000. Según mi opinión, aunque el asunto parecía de importancia secundaria, valía la pena intentarlo. Sin embargo, había también otras razones válidas para estudiar el tema. Dado que tanto las encuestas como el conteo rápido de Transparencia demostraron que el triunfo de Fujimori en la primera vuelta había sido bastante estrecho en dichas elecciones, incluso un fraude de poca monta era de importancia decisiva. Más aún, no debemos olvidar que los Estados Unidos, la OEA y la colectividad internacional en general habían aceptado finalmente la elección de Fujimori, quien estaría aún en ejercicio si no fuera por la difusión del primer «vladivideo». A pesar de que las organizaciones de vigilancia, los grupos de derechos humanos y los estudiosos del tema condenaron rotundamente las elecciones peruanas de ese año —teniendo como fundamento el fraude estructural—, parece ser que sólo la prueba irrefutable de un fraude real en la votación habría dado lugar a la pérdida de legitimidad internacional y a la imposición de sanciones por todos los organismos de real importancia.

Asimismo, sabemos muy poco de cómo ha actuado el sistema electoral peruano en cualquier proceso electoral. La opinión ortodoxa es que un fraude de poca importancia puede ocurrir en las listas de candidatos para la Presidencia y para el Congreso;⁹ pero, en general, sólo en distritos muy pobres de zonas rurales. Se supone que el fraude no sucede en los distritos de clase alta de Lima, a pesar de que lo contrario fue cierto en las elecciones municipales de 1998. Mientras Fujimori era, por muy buenas razones, el sospechoso principal en el 2000, existen muchas anécdotas de fraude cometido por otros partidos desde las elecciones de la transición a la democracia en 1980 hasta el autogolpe de 1992. Un ex jefe de personeros de uno de los partidos más importantes de ese período me dijo que su misión no se limitaba a defender los votos de su agrupación, sino también a conseguir furtivamente tantos votos como fuera posible.¹⁰ Después de todo, el objetivo principal de un partido político no es defender el proceso democrático sino ganar las elecciones.

9. Existen buenas razones para creer que el fraude es mayor en el voto preferencial, pero ese aspecto no está dentro de los alcances de este trabajo.

10. Entrevistas en Lima, 18 y 22 de agosto de 1994.

En cambio, la posibilidad de fraude por otros partidos plantea varias interrogantes. Mientras que en el año 2000 se hablaba mucho de un «fraude electrónico», de la interceptación de señales de satélite y de otros mecanismos de alta tecnología dignos de Vladimiro Montesinos o de James Bond, las comprobaciones anecdóticas de fraude en elecciones peruanas anteriores se refieren, por lo general, a «técnicas artesanales», como se describe en la siguiente sección.¹¹ Así, mientras los observadores internacionales se preocupaban de verificar los programas (*software*) y de ser capaces de efectuar un control electrónico en tiempo real —sin duda preocupaciones válidas—, los seguidores de Fujimori y de otros partidos pueden haber estado comprometidos en un fraude de baja tecnología.

Incluso si partidos no fujimoristas participaron en un fraude, éste podría haber sobrepasado el límite de 0,93% que indica la diferencia entre los resultados oficiales y el conteo rápido de Transparencia. Si el Partido A roba 1% al Partido B, el Partido B 1% al Partido C, y el Partido C 1% al Partido A, no habría manera de comprobar un fraude de 3% en el escrutinio total. Por lo tanto, podría estar camuflado porque el fraude realizado por un partido queda total o parcialmente anulado por el fraude cometido por otros partidos.

3. LOS PERSONEROS: ¿PROTECTORES O VIOLADORES DEL INTERÉS PÚBLICO?

En el Perú, los votos son contados en cada mesa por miembros elegidos por sorteo, en presencia de personeros de los partidos políticos y/u observadores. Se destruyen los votos no impugnados y los resultados son consignados en actas oficiales. Los personeros tienen derecho a copias de esas actas, con las que algunos partidos realizan un recuento paralelo de la votación.¹²

Estos delegados de los partidos tienen una función paradójica en el sistema electoral peruano. De una parte, se supone que los personeros de las distintas agrupaciones políticas se controlan entre sí y también a

11. Le debo esta frase, y muchas otras precisiones acerca del proceso del año 2000, a dos expertos en asuntos electorales de Acción Popular, Carlos Valenzuela y Pedro Ventosilla.

12. En el año 2000, Somos Perú realizó el mejor cómputo paralelo.

los miembros de la mesa. Aunque el sistema de sorteo está diseñado para minimizar la posibilidad de que los miembros de mesa participen en una conspiración de fraude, es susceptible a varias formas de manipulación. Primero, el año 2000 la preocupación era que el sorteo mismo pudiese estar amañado debido al control que Fujimori tenía de los funcionarios. Segundo, muchos de los miembros de mesa no cumplieron con el pesado deber cívico y no se presentaron; entonces fueron reemplazados por la primera persona en la fila de votantes. Se sabe que los partidos alientan encarecidamente a sus partidarios a asistir temprano para poder reemplazar a los miembros ausentes. Ésas fueron las instrucciones que recibieron los personeros del partido fujimorista Perú 2000. Tercero, los miembros de mesa están agotados después de permanecer durante todo el día en un solo lugar, muchas veces sin comida, agua o servicios higiénicos y, por lo tanto, son susceptibles a las presiones de los personeros.

No obstante, no tendría importancia la vulnerabilidad de los miembros de mesa si todos los partidos políticos principales tuvieran personeros en todas las mesas. Sin embargo, si una agrupación no tiene a un personero presente, o si éste no está debidamente capacitado o es incompetente, cabe la posibilidad de fraude por parte de los otros personeros y/o los miembros de mesa. Si suponemos que el objetivo de los personeros no es sólo defender los votos de su respectivo partido sino conseguir furtivamente cuantos votos sea posible, y que los miembros de mesa son vulnerables a la presión o complicidad en el fraude, las hipótesis siguientes podrían ser probables:

- Hipótesis I: Si el personero de sólo un partido político está presente, podría haber un fraude *a favor* de ese partido.
- Hipótesis II: Si los personeros de más de un partido político están presentes, podría haber un fraude *contra* los partidos ausentes.

Esta segunda hipótesis supone que los partidos que tienen personeros presentes se coludirán contra los partidos ausentes. El ex jefe de personeros antes citado recuerda que, en el período 1980-1990, esa colusión implicaba algunas veces «inflar» el voto; es decir, que los partidos coludidos creaban y distribuían un número adicional de votos, teniendo cuidado de que los votos totales no sobrepasaran el número de votantes de la mesa.

Si suponemos también que sólo Fujimori, en el año 2000, era capaz de organizar en forma sistemática un fraude entre los personeros de las mesas, ésta sería una tercera hipótesis:

- Hipótesis III: Si no están presentes los personeros de ninguno de los partidos, podría haber un fraude a favor de Fujimori.

Se debe señalar que las hipótesis I y II suponen que los personeros son los agentes principales de cualquier fraude posible y que los miembros de mesa habrían sucumbido a la presión o actuado en complicidad. Se debe suponer también que todos los partidos políticos habrían instruido a sus personeros a aprovecharse de cualquier oportunidad de fraude, pero esto sólo ocurriría voto a voto y de manera muy descentralizada. En cambio, la hipótesis III supone un fraude más coordinado al amañar el sorteo de los miembros de mesa, reemplazar en forma sistemática a los miembros de mesa ausentes y efectuar el cambio posterior de votos en las mesas donde no había personeros.

Deseo hacer hincapié en que, al presentar estas hipótesis, no estoy suponiendo que los peruanos sean innatamente corruptos o que hubo fraude. Los personeros de algunos o de todos los partidos pueden no estar dispuestos a conseguir furtivamente votos, en cuyo caso las hipótesis I y II serían falsas. Tampoco podría sostenerse la hipótesis III sin pruebas empíricas. Son simples suposiciones sobre el comportamiento humano y no es que quisiéramos que sean ciertas; se trata, más bien, de generar y poner a prueba hipótesis falsas. Si estuviera estudiando el comportamiento partidario en el recuento del año 2000 en Florida, haría el mismo tipo de suposiciones. Más aún, la confirmación de sólo una o más de las hipótesis no significa que todas o casi todas las personas involucradas sean corruptas, sino sólo un número significativo de ellas.

4. PERSONEROS Y FRAUDE: COMPARACIONES AGREGADAS

El cuadro 1 presenta los promedios de mesa del voto presidencial con diferentes configuraciones de personeros.¹³ Estos promedios fueron computados

13. Estoy muy agradecido a Pablo O'Brien de *El Comercio*, quien me ayudó a recopilar estos datos y al Ing. Julio Porcel, quien no sólo compartió los datos sino que los convirtió a una versión de fácil uso. El Ing. Porcel y otros expertos de la oposición fueron los primeros en notar resultados dispares en las mesas con diferentes configuraciones de personeros. Véase «Perú 2000 obtuvo hasta 42% más votos donde sólo estuvieron sus personeros», *El Comercio* (17-5-2000).

a partir de los resultados finales proporcionados por la ONPE¹⁴ que muestran ligeras diferencias con la información oficial del JNE.¹⁵ La mayor limitación de los datos es que casi la quinta parte de los casos está dentro de la categoría de «Ningún partido / Sin información». Según la ONPE, alrededor de tres cuartas partes de estas mesas no tenían personeros de ningún partido, y el resto no cumplió con devolver el formulario que indicaba la filiación partidaria de los personeros (ONPE 2000: 52). Entonces, por lo menos una cuarta parte de las mesas en esta categoría posiblemente haya tenido personeros. Esta limitación complica la comprobación de la hipótesis III. Sin embargo, al mismo tiempo, cualquier prueba significativa de fraude en esta categoría sería mucho más convincente porque la imperfección de los datos hace que sea más difícil obtener resultados positivos para la hipótesis III.

El cuadro 1 indica que el desagregado de la votación varía mucho con respecto a la configuración partidaria de los personeros. En las mesas en las que sólo había personeros pro Fujimori (configuración 1) o acompañados por personeros de un partido menor (configuración 2) y en la categoría «Ningún partido / Sin información» (configuración 3), Fujimori recibió una parte *marcadamente* superior de la votación que la atribuida por el conteo rápido completo de Transparencia (48,96%) o de los resultados oficiales (49,87%). De igual forma, a Alejandro Toledo, su principal rival, le fue *notoriamente* mejor que en el total del conteo rápido (40,89%) o en los resultados oficiales (40,24%), donde sólo había un personero de Perú Posible (PP-configuración 8) o donde un personero de PP estaba acompañado por uno de un partido menor (configuración 9). Incluso a los candidatos de partidos menores les fue *algo* mejor que en el conteo rápido (10,15%) y en los resultados oficiales (9,89%), donde sólo había un personero de un partido menor (configuración 6). En las mesas en las que había personeros de los dos partidos principales (configuraciones 4, 5 y 7), los resultados de Fujimori y Toledo estuvieron más próximos al conteo rápido que a los resultados oficiales, en los cuales sólo el representante de uno de los partidos principales estaba presente.

14. Los resultados totales del voto presidencial en este conjunto de datos son idénticos a los proporcionados por Fernando Tuesta Soldevilla (2001: 327).

15. Existen 1.801 votos más en los informes finales de la ONPE que en el escrutinio oficial del JNE. Un examen de la información periodística de las resoluciones del jurado indica que éste anuló después unas cuantas mesas. El resultado del JNE fue ligeramente más favorable para Fujimori. Esta discrepancia parece estar relacionada con la fuerte presión para que se realizara una segunda vuelta lo más rápido posible.

Los datos del cuadro 1 indican también que el fraude podría haber sido mayor que el límite de 0,93% implícito en los resultados agregados. Si tomamos un promedio ponderado de las desviaciones de las configuraciones del cuadro 1 del conteo rápido, el resultado sería un fraude estimado de alrededor del 2,13% de los votos válidos. Este estimado podría ser aún ligeramente mayor si los votos de los candidatos menores no fueran considerados en conjunto. No obstante, este estimado de 2,13% representa un límite superior porque no podemos suponer que los personeros de cada uno de los candidatos estuvieron distribuidos al azar entre todo el electorado.

Para realizar comparaciones más rigurosas necesitamos establecer una manera de estimar con seguridad el verdadero voto en las diferentes zonas del Perú. El conteo rápido de Transparencia fue diseñado para obtener un estimado nacional único de la votación y sólo cubría mesas en un número limitado de distritos. Los resultados oficiales no son, por supuesto, adecuados por el hecho de que podrían estar distorsionados por el fraude. Sin embargo, si fuera correcta la premisa básica de los órganos electorales del Perú de que los personeros pueden controlarse unos a otros, entonces la mejor aproximación a la verdadera votación ocurre cuando todos los partidos principales están representados.

Después de alguna experimentación, encontré que en las mesas en las que Perú 2000, Perú Posible y por lo menos uno o más de los partidos menores más cohesionados (APRA, Somos Perú y UPP) tenían *cada uno* personeros, los resultados nacionales del partido de Fujimori eran casi idénticos a los del conteo rápido de Transparencia.¹⁶ Por lo tanto, cuando esta «configuración de personeros de referencia» estaba presente, Fujimori obtuvo 48,95% del total de la votación nacional, en comparación con el 48,96% del conteo rápido de Transparencia. Las cifras respectivas son 41,15 y 40,89% para Toledo, y 9,90 y 10,15% para los candidatos menores. La configuración de personeros de referencia se indica en negritas en el cuadro 1. Nótese que ocurre en más de un tercio de las mesas. Las cifras subrayadas con una ligera diferencia en la columna en negritas se refieren a promedios de las mesas y no a la parte correspondiente del total de votos válidos.

Si efectuamos pruebas a la diferencia entre las medias entre la configuración de personeros de referencia y otras configuraciones de personeros

16. Los personeros de algunos de los otros partidos menores parecen no haber recibido la capacitación necesaria o haber estado infiltrados por partidarios de Fujimori.

del cuadro 1, los resultados son significativos en niveles de 0,01 o 0,05 en 23 de 24 casos. La hipótesis I se comprueba en todos los casos (configuraciones 1, 6 y 8 con la configuración 7). Así como la hipótesis II (que compara las configuraciones 2, 5 y 9 con la configuración 7) y la hipótesis III (que compara las configuraciones 3 y 7).¹⁷ La única celda en el cuadro 1 que no es significativa —la de la votación de Fujimori cuando sólo los personeros de los partidos menores estaban presentes— no contradice ninguna de estas hipótesis. Los análisis de la variancia de cada uno de los renglones del cuadro 1 son también significativos en el nivel de 0,000.

Sin embargo, factores de contexto pueden explicar casi todas o todas las disparidades en el cuadro 1. Por ejemplo, Fujimori podría haber tenido una proporción más alta de personeros en zonas pobres o rurales donde tenía más arraigo. Los cuadros 2 y 3 desagregan los datos del cuadro 1 por índices de pobreza y residencia rural, respectivamente.¹⁸ Los quintiles de cada una de estas variables forman las columnas de cada cuadro. Las diversas configuraciones de personeros forman los renglones de los cuadros 2 y 3. El primer número en negritas al principio de cada celda se refiere al número de casos de la configuración en el renglón respectivo, y el segundo, al número de configuraciones de personeros de referencia, que es el mismo para todos los renglones de cada columna. Los números positivos o negativos de Fujimori y Toledo, y de los candidatos menores considerados en grupo, se refieren a las ganancias y pérdidas con respecto a la comparación de personeros de referencia *en el quintil respectivo*. El significado de cada ganancia o pérdida está indicado en paréntesis.

El cuadro 2 indica incrementos muy altos por encima de la comparación de personeros de referencia cuando los personeros de Perú 2000 estuvieron presentes en zonas pobres. Sin embargo, Toledo e incluso candidatos de partidos menores también obtuvieron ganancias estadísticamente significativas en el quintil más pobre. Más aún, existen diferencias significativas en la comparación de personeros de referencia en todas las otras configuraciones de personeros y en todos los quintiles.

17. La configuración 4 no puede comprobarse con los datos del cuadro 1 o de los cuadros siguientes. Sólo se presenta con fines de comparación.

18. He utilizado datos del MEF para los índices de pobreza y de FONCODES para el porcentaje de población rural. Quisiera agradecer a Juvenal Díaz y a Fernando Gutiérrez, de FONCODES, quienes me proporcionaron esos dos grupos de datos.

El sentido de las diferencias coincide con la hipótesis I en trece de quince casos y es estadísticamente significativo en un nivel de 0,05 o, mejor aún, en nueve los casos (véanse primer, sexto y séptimo renglones del cuadro 2). Coinciden también con la hipótesis II en trece de quince casos y llegan, por lo menos, al umbral de 0,05 en todos menos en un caso (véanse segundo, cuarto y octavo renglones del cuadro). La hipótesis III se basa en diferencias estadísticamente significativas de 0,01 en los cinco casos del cuadro 2 (véase el quinto renglón).

Los patrones del cuadro 3 son bastante similares pero indican, aún más, un fraude difuso. Aquí también existen grandes vacíos entre las configuraciones de personeros de referencia y las configuraciones con personeros de Perú 2000, pero con ganancias estadísticamente significativas menores igualmente para Perú Posible y los partidos pequeños. Sólo en la celda del último renglón y la columna del centro no existen diferencias estadísticamente significativas. Coinciden con la hipótesis I en trece de quince casos (¡nuevamente!) de los cuales diez son estadísticamente significativos en 0,05 o más. En el caso de la hipótesis II, coinciden en catorce de quince casos (¡finalmente un cambio!), de los cuales once son significativos en 0,01. Una vez más, la hipótesis III se apoya en diferencias significativas en un nivel de 0,01 en los cinco casos.

5. OBSERVADORES Y FRAUDE: COMPARACIONES PAREADAS

Aunque los cuadros 2 y 3 comparan la configuración de personeros de referencia y otras configuraciones dentro de los quintiles de pobreza y residencia rural, hay aún una variación sustancial en cada uno de éstos. Por lo tanto, algunas de las disparidades en el voto presidencial podrían deberse a diferencias en la distribución de personeros dentro de cada una de las categorías.

La mejor manera de controlar los factores de contexto es parear el mayor número de mesas posible con diferentes configuraciones de personeros dentro del mayor número posible de distritos. Este método es especialmente apropiado en el caso del Perú, pues los electores votan en mesas asignadas al azar dentro de los distritos sin tomar en cuenta su lugar de residencia, como ocurre en Estados Unidos. Los cuadros 4, 5 y 6 se basan en correspondencias al azar entre la configuración de personeros

de referencia y otras configuraciones de personeros. He tratado de parrear, para cada comparación, tantas mesas como ha sido posible dentro de cada distrito. Cada mesa tenía la misma posibilidad de ser escogida que otras dentro de su categoría y distrito.

El cuadro 4 presenta los resultados nacionales de estas comparaciones pareadas. Los resultados parecen ser sorprendentemente diferentes a los de los cuadros 1, 2 y 3. Las diferencias entre las configuraciones de personeros de referencia y las otras configuraciones son mucho menores y sólo son estadísticamente significativas en los casos en los que personeros de Perú 2000 estuvieron presentes. Los pocos personeros de Perú Posible y de los partidos menores no están relacionados con un fraude.

Sin embargo, los datos del cuadro 4 no necesariamente dejan de coincidir con los cuadros anteriores. Las diferencias menores se explican por el hecho de que las correspondencias tienden a ser desproporcionadas en los distritos más prósperos y urbanos. Por lo tanto, mientras que es probable que las categorías amplias de los cuadros 2 y 3 sean las causantes de que las diferencias entre las configuraciones de personeros de referencia y otras configuraciones estén sobreestimadas, es probable que el sesgo de la selección de los cuadros 4, 5 y 6 haga que estén subestimadas. El cuadro 4 parece coincidir con la hipótesis I en dos de tres casos (los partidos menores son la excepción), con la hipótesis II en los tres casos, y con la hipótesis III en un solo caso.

El cuadro 5 desagrega los datos del cuadro 4 por índice de pobreza. Salvo por un caso, todas las diferencias estadísticamente significativas están relacionadas con personeros de Perú 2000. Es notable que estos casos relacionados con Fujimori no se concentren en zonas pobres y ocurran en todos los quintiles con excepción del penúltimo. Las cifras de este cuadro, coinciden con la hipótesis I en los cinco casos de Fujimori, pero sólo en dos de cinco casos de Toledo, y sólo en uno de cinco cuando un partido menor estuvo presente. Sin embargo, concuerdan en catorce de quince casos con la hipótesis II, y cuatro de los cinco casos apuntan en la dirección de la hipótesis III.

Una anomalía importante del cuadro 5 es la diferencia positiva y estadísticamente significativa de candidatos de partidos menores en el quintil más pobre de la categoría «Ningún partido / Sin personeros». Por otro lado,

si sumamos los casos de los tres quintiles menores, esta relación continúa siendo significativa en un nivel de 0,026. Quizá se deba a que en estas zonas no se determinó la presencia de personeros de partidos menores. Aun así, esta anomalía no concuerda con la opinión ortodoxa de que Fujimori sería el más beneficiado por la falta de personeros en zonas rurales.

El cuadro 6 desagrega las comparaciones pareadas de la configuración de personeros de referencia y otras configuraciones por el porcentaje de población rural del distrito. Como en el cuadro 5, todas salvo una de las diferencias estadísticamente significativas están relacionadas con personeros de Perú 2000. Sin embargo, lo raro es que ocurren sin excepción en zonas urbanas. La única anomalía tiene otra vez que ver con la falta de personeros de Toledo como perdedor significativo en el segundo quintil. No obstante, en un agregado de los tres últimos quintiles donde no hubo personeros, hay otra vez una diferencia positiva estadísticamente significativa para los candidatos de los partidos menores. Lo que indica el cuadro 6 coincide con la hipótesis I en los cinco casos de Fujimori, y en dos de cinco tanto de Toledo como de los candidatos de los partidos menores; así como con la hipótesis II en trece de quince casos. Coincide con la hipótesis III en cuatro de cinco casos, aunque los candidatos de partidos menores tendían a ganar más que Fujimori en zonas rurales.

En resumen, las comparaciones pareadas de los cuadros 4, 5 y 6 no dejan duda de que los personeros profujimoristas estuvieron relacionados con un fraude. Sin embargo, en contraste con el análisis agregado anterior, las comparaciones pareadas no indican una forma más coordinada de fraude por parte de Fujimori (hipótesis III). Ponen también en duda las indicaciones de fraude por Toledo y candidatos de partidos menores presentadas en la sección anterior.

6. PRESENCIA DE LOS OBSERVADORES: AFINACIÓN DE LAS COMPARACIONES PAREADAS

El cuadro 7 ofrece datos sobre la distribución de votos presidenciales en las mesas en las que estuvieron y también en las que no fueron observadores de Transparencia.¹⁹ Los datos se presentan para todo el Perú y

19. Deseo agradecer a Ronny Cáceres, ex miembro de Transparencia y ahora funcionario de la ONPE, por haberme proporcionado estos datos.

para los distritos con índices de más de 60% de pobreza y residencia rural. Como era de esperarse, según los escrutinios oficiales Fujimori tuvo mejores resultados nacionales en las mesas donde no estuvieron presentes los observadores de Transparencia, pero obtuvo un porcentaje más alto de la votación en las mesas de las zonas más pobres y rurales observadas por esta ONG. Dicha anomalía aparente puede quizá explicarse por la división del trabajo entre Transparencia y otras organizaciones de observadores, en especial la Defensoría del Pueblo. Es probable que la vigilancia de Transparencia se haya concentrado en las zonas más pobres y rurales donde era mayor el apoyo a Fujimori.

Dada la falta de datos sobre la ubicación de otras organizaciones de vigilancia, no resulta aconsejable desagregar los resultados para comprobar las diferencias atribuibles a los observadores. No obstante, merece examinarse una implicancia de los datos del cuadro 7: si Transparencia vigiló zonas pobres y rurales que estaban de manera desproporcionada a favor de Fujimori, la discrepancia en los resultados nacionales se debe a zonas relativamente prósperas y urbanas.

Los cuadros 8, 9 y 10 presentan comparaciones pareadas que siguen la misma lógica de los cuadros 4, 5 y 6, con dos diferencias importantes. La primera es que, en vez de la configuración de personeros de referencia utilizada en los cuadros 4, 5 y 6, se emplea una configuración de personeros-observador de referencia. Como lo indica su nombre, esta nueva configuración es simplemente la de personeros de referencia *más* un observador de Transparencia. La segunda diferencia es que la nueva configuración se compara con otras de personeros que *no tienen* a un observador de Transparencia presente.

La ventaja de la configuración de personeros-observador de referencia es que es una mejor medida del verdadero votante. Más aún, las comparaciones con otras configuraciones de personeros sin observadores es la manera más adecuada de comprobar cualquier intención de fraude. La desventaja es que muchas veces estas comparaciones no pueden hacerse en las zonas más pobres y rurales debido a la falta de casos. En consecuencia, esta nueva medida sirve para detectar el fraude en las zonas más prósperas y urbanas, pero no es tan útil como la comparación de personeros de referencia para todo el Perú.

El cuadro 8 presenta los resultados agregados. Las diferencias en éste tienden a ser mayores que en el cuadro 4 en los extremos partidarios, pero algo menores en el centro. Lo más importante es que, aunque todas las diferencias estadísticamente significativas del cuadro 4 están relacionadas con personeros de Perú 2000, en el cuadro 8 se observa que Toledo se benefició y Fujimori se perjudicó en las mesas con personeros de Perú Posible y un partido menor. Es interesante notar que estos dos cuadros indican que los personeros de Perú 2000 y Perú Posible se unieron contra los partidos menores cuando éstos no tuvieron personeros presentes. Lo que coincide con la hipótesis I en dos de tres casos, en los que los partidos menores son, una vez más, la excepción, con la hipótesis II en los tres casos, y con la hipótesis III en un solo caso.

El cuadro 9 desagrega los datos del cuadro 8 por índice de pobreza. Como era de esperarse, el reducido número de casos dificulta establecer diferencias estadísticamente significativas en los quintiles más pobres, aunque en los tres quintiles superiores sí se encuentran relaciones estadísticamente importantes. Más aún, varias de estas relaciones significativas se refieren a mesas con personeros de partidos menores y de Perú Posible, o de sólo este último. Coincide con la hipótesis I en diez de quince casos y en que las cuatro excepciones se refieren a partidos menores, con la hipótesis II en catorce de quince casos, y con la hipótesis III en tres de cinco casos.

El cuadro 10 desagrega comparaciones más afinadas por porcentaje de residentes rurales. Las diferencias estadísticamente significativas son más raras aún que en el cuadro 9 y están, por lo general, circunscritas a zonas urbanas; pero comprenden también a personeros de Perú 2000, Perú Posible y los partidos menores. Al igual que en los cuadros 4 y 8, los personeros de los dos partidos principales se unieron contra los partidos menores cuando los personeros de estos últimos no estaban presentes. Coincide con la hipótesis I en sólo ocho de quince casos, en trece de quince casos con la hipótesis II, y apunta en la dirección de la hipótesis III en tres de cinco casos.

En suma, la afinación de las comparaciones pareadas indica nuevamente un fraude cometido por los seguidores de Fujimori, pero en alguna medida también por Toledo y los partidos menores. No existe un buen sustento para la hipótesis III y, aunque las señales apuntan en general en la dirección supuesta, ninguna de las diferencias es estadísticamente significativa.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Presento a continuación un resumen de las conclusiones más importantes del estudio con los principales argumentos en que se sustentan.

1. *En el Perú, los personeros no sólo defienden los votos de sus respectivos partidos, sino que un número importante de ellos consigue furtivamente también votos de los otros partidos.* Las hipótesis I y II están ampliamente respaldadas por las diferencias estadísticamente significativas de las comparaciones agregadas; y por el hecho de que las comparaciones pareadas y afinadas apuntan, por lo general, en la dirección esperada. Las excepciones se refieren sobre todo a los partidos menores y ésa sería la razón para considerarlos en una sola categoría artificial agregada o, incluso, en una suerte de «fraude estratégico», dado que sus candidatos no tenían ninguna posibilidad de ganar.
2. *El fraude en la votación de las elecciones del año 2000 fue, por lo general, de baja tecnología o «artesanal».* Aunque este estudio no comprueba otros tipos de fraude en la votación, tal como la manipulación de los programas de cómputo (*software*), es muy poco probable que algún otro mecanismo haya producido un patrón que coincida tanto con la distribución de personeros. Más aún, la hipótesis II referida a la colusión de personeros de diferentes partidos es más factible que el robo directo de votos de la hipótesis I. Esta colusión no podría haber sido coordinada de manera centralizada.²⁰
3. *Existen en este trabajo indicios abrumadores de que los seguidores de Fujimori cometieron fraude.* Las diferencias a favor de Fujimori son notables en todos los niveles. Aunque cada uno de los criterios utilizados tiene sus limitaciones, no todos puedan estar equivocados.
4. *No hay duda de que el fraude realizado por Fujimori habría sido mayor si la oposición hubiera dejado más mesas desprotegidas.*
5. *En este trabajo se presentan también indicios de que los seguidores de Toledo y de los partidos menores cometieron un fraude significativo,*

20. Otro intento del autor de vincular el fraude con el aumento de los votantes de las elecciones municipales de 1998 (manipulando los padrones) no tuvo resultados positivos. Sin embargo, existen indicios de que el SIN estuvo a punto de darle la victoria a Fujimori, distorsionando la votación en el exterior, cuando la ONPE anunció que habría una segunda vuelta.

pero a una escala menor. Aunque ello no se pudo comprobar con las comparaciones pareadas, su afinación ofrece una mejor herramienta para detectar el fraude en las zonas en las que Toledo tenía un mayor apoyo.

6. *El fraude en las elecciones del año 2000 fue, probablemente, mayor al diferencial de 0,93% existente entre el conteo rápido de Transparencia y los resultados oficiales, pero menor del límite de 2,13% implícito en los datos del cuadro 4.*
7. *Aunque el fraude en la votación de las elecciones del año 2000 no fue muy alto, sí ocurrió en todos los ámbitos y se extendió por todo el país.* Existió en todos los tipos de distritos, sean pobres o ricos, rurales o urbanos.
8. *No existen indicios que corroboren un tipo de fraude más coordinado realizado por los seguidores de Fujimori en las mesas en las que no hubo personeros.* Aunque, por lo general, las diferencias apuntan en esta dirección, no son estadísticamente significativas en las comparaciones pareadas o pareadas afinadas. Más aún, existen indicios de que los partidos menores fueron los que más se beneficiaron en las zonas rurales donde no hubo personeros. Debemos tener en cuenta la deficiencia de los datos acerca de este aspecto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)

2000 *Elecciones generales del año 2000. Informe Ejecutivo.* Lima: ONPE.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2000 *Boletín N.º 12. Misión de Observación Electoral a las Elecciones Generales de la República del Perú.* Lima: OEA.

TRANSPARENCIA

2000 *Diez preguntas y un colofón sobre el conteo rápido del 9 de abril.* Lima: Transparencia.

TUESTA SOLDEVILLA, F.

2001 *Perú político en cifras, 1821-2001.* Lima: Fundación Friedrich Ebert (tercera ed.).

ANEXOS

CUADRO 1
Comparaciones agregadas con configuraciones de personeros de referencia

| | MESAS CON PERSONEROS DE TODAS ELLAS | | | | | | | | | VARIANZA (SIG.) |
|---|--|-------------------------------------|---|--|--------------------|---------------------------------------|---|------------------|-------------------------------|--------------------|
| | 1 SÓLO P2000 | 2 P2000 Y PARTIDOS MENORES | 3 NINGÚN PARTIDO / SIN INFOR- MACIÓN ¹ | 4 P2000, PP Y PARTIDOS MENORES MENOS COHESIO- NADOS ² | 5 P2000 Y PP | 6 SÓLO PARTIDO Y PP MENOR | 7 P2000, PP Y PARTIDOS MENORES MÁS COHE- SIONADOS ³ | 8 SÓLO PP | 9 PP Y PARTIDO MENOR | |
| Mesas | 2.367 (2,67) | 6.613 (7,47) | 17.091 (19,29) | 10.528 (11,89) | 10.980 (12,04) | 1.868 (2,11) | 30.397 (34,32) | 2.490 (2,81) | 6.246 (7,05) | 88.580 |
| Promedio de votos válidos por mesa recibidos por | | | | | | | | | | |
| Fujimori | 56,64** | 53,80** | 51,01** | 50,56** | 49,79** | 49,03 | <u>48,65</u> | 46,32** | 46,31** | 49,85 ⁵ |
| Valor de P ⁴ (dos unidos sig.) ⁴ | 24.203 (.000) | 28.010 (.000) | 17.986 (.000) | 14.040 (.000) | 8.090 (.000) | 1.392 (.165) | | -9.851 (.000) | -15.478 (.000) | 304.332 (.000) |
| Toledo | 33,69** | 34,85** | 38,19** | 39,59** | 41,59** | 39,71** | <u>41,18</u> | 43,76** | 42,92** | 39,96 ⁵ |
| Valor de P ⁴ (dos unidos sig.) ⁴ | -25.069 (.000) | -37.051 (.000) | -24.267 (.000) | -11.981 (.000) | 3.042 (.002) | -5.809 (.000) | | 11.499 (.000) | 12.549 (.000) | 417.736 (.000) |
| Otros | 9,67** | 11,35** | 10,80** | 9,85** | 8,62** | 11,26** | <u>10,17</u> | 9,92* | 10,75** | 10,19 ⁵ |
| Valor de P ⁴ (dos unidos sig.) ⁴ | -3.499 (.000) | 10.921 (.000) | 9.262 (.000) | -4.037 (.000) | -25.531 (.000) | 7.048 (.000) | | -2.042 (.041) | 6.992 (.000) | 137.969 (.000) |

Fuente: Resultados finales de la ONPE. (P2000: Alianza Perú 2000, Fujimori; PP: Perú Posible, Toledo.)

1. En aproximadamente tres cuartas partes de las mesas no hubo personeros de ningún partido; el resto no cumplió con devolver los formularios con la identificación de la afiliación partidaria de los personeros.

2. Los partidos menores menos cohesionados son AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN.

3. Los partidos menores más cohesionados son APRA, SP y UPP.

4. Prueba de igualdad de medias con configuración de referencia 7.

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia 7 es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia 7 es significativa en un nivel de 0,01.

*** El análisis de varianza simple es significativo en un nivel de 0,000.

CUADRO 2
Comparaciones agregadas con configuración de personeros de referencia
por índice de pobreza

| MESAS CON PERSONEROS DE | ÍNDICE DE POBREZA DEL DISTRITO | | | | |
|---|---|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| | >80% | >60% ≤80% | >40% ≤60% | <20% ≤40% | ≤20% |
| | Promedio de mesa (+/-%) (dos unidos sig.) | | | | |
| Sólo P2000 | (804/4.941) | (320/5.064) | (426/7.904) | (510/8.441) | (266/4.031) |
| Fujimori | +12.72 (.000)** | +12.99 (.000)** | +5.16 (.000)** | +2.29 (.000)** | +0.48 (.284) |
| Toledo | -11.62 (.000)** | -10.10 (.000)** | -4.43 (.000)** | -2.04 (.000)** | -0.19 (.684) |
| Otro | -1.10 (.002)** | -2.89 (.000)** | -0.73 (.002)** | -0.25 (.164) | -0.29 (.315) |
| P2000 y partido menor | (1.648/4.941) | (970/5.064) | (1.756/7.904) | (1.565/8.441) | (648/4.031) |
| Fujimori | +10.15 (.000)** | +5.60 (.000)** | +3.73 (.000)** | +1.32 (.000)** | +0.86 (.004)** |
| Toledo | -12.96 (.000)** | -6.12 (.000)** | -3.98 (.000)** | -1.83 (.000)** | -1.64 (.000)** |
| Otro | +2.81 (.000)** | +0.51 (.047)* | +0.25 (.055) | +0.51 (.000)** | +0.79 (.000)** |
| P2000, PP y partido menor menos cohesionado (AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN) | (2.182/4.941) | (1.544/5.064) | (3.088/7.904) | (3.002/8.441) | (708/4.031) |
| Fujimori | +2.37 (.000)** | +2.35 (.000)** | +1.17 (.000)** | +1.09 (.000)** | -0.13 (.664) |
| Toledo | -3.57 (.000)** | -1.60 (.000)** | -0.75 (.000)** | -0.43 (.027)* | +0.73 (.021)* |
| Otro | +1.20 (.000)** | -0.76 (.000)** | -0.42 (.000)** | -0.66 (.000)** | -0.61 (.003)** |
| P2000 y PP | (2.764/4.941) | (1.112/5.064) | (1.943/7.904) | (3.769/8.441) | (1.388/4.031) |
| Fujimori | +4.45 (.000)** | +3.84 (.000)** | +1.03 (.000)** | +0.12 (.510) | -1.17 (.000)** |
| Toledo | -0.81 (.035)* | -1.41 (.001)** | -0.23 (.394) | +0.83 (.000)** | +2.50 (.000)** |
| Otro | -3.64 (.000)** | -2.43 (.000)** | -0.80 (.000)** | -0.95 (.000)** | -1.33 (.000)** |
| Ningún partido / Sin información | (5.511/4.941) | (2.023/5.064) | (2.978/7.904) | (3.103/8.441) | (2.281/4.031) |
| Fujimori | +3.45 (.000)** | +2.02 (.000)** | +1.77 (.000)** | +0.96 (.000)** | +1.39 (.000)** |
| Toledo | -3.15 (.000)** | -1.99 (.000)** | -1.44 (.000)** | -0.90 (.000)** | -1.31 (.000)** |
| Otro | -0.31 (.098) | -0.04 (.846) | -0.33 (.000)** | -0.06 (.457) | -0.08 (.510) |
| Sólo partido menor | (239/4.941) | (184/5.064) | (395/7.904) | (490/8.441) | (494/4.031) |
| Fujimori | +4.91 (.000)** | +0.63 (.465) | +2.46 (.000)** | -0.45 (.275) | +1.73 (.000)** |
| Toledo | -6.75 (.000)** | -0.05 (.956) | -2.60 (.000)** | +0.26 (.510) | -2.67 (.000)** |
| Otro | +1.85 (.008)** | -0.58 (.285) | +0.13 (.550) | +0.19 (.300) | +0.95 (.000)** |
| Sólo PP | (298/4.941) | (148/5.064) | (308/7.904) | (996/8.441) | (688/4.031) |
| Fujimori | -0.73 (.467) | +1.01 (.368) | +1.42 (.013)* | -0.77 (.009)** | -1.01 (.001)** |
| Toledo | +2.73 (.007)** | +1.26 (.239) | -0.33 (.586) | +1.58 (.000)** | +0.69 (.034)* |
| Otro | -2.00 (.000)** | -2.27 (.000)** | -1.09 (.000)** | -0.81 (.000)** | +0.32 (.156) |
| PP y partido menor | (492/4.941) | (548/5.064) | (1.172/7.904) | (2.033/8.441) | (1.955/4.031) |
| Fujimori | -0.75 (.349) | -1.17 (.025)* | +0.43 (.194) | -2.07 (.000)** | +0.33 (.102) |
| Toledo | +1.65 (.027)* | +1.88 (.000)** | -0.29 (.340) | +1.99 (.000)** | -1.39 (.000)** |
| Otro | -0.91 (.033)* | -0.72 (.018)* | -0.14 (.307) | +0.08 (.412) | +1.05 (.000)** |

Fuente: Resultados finales de la ONPE. (Las cifras entre paréntesis al inicio de cada conglomerado se refieren al número de casos para la configuración de personeros del renglón y para la configuración de personeros de referencia, respectivamente.)

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,01.

CUADRO 3
Comparaciones agregadas con configuración de personeros de referencia
por población rural

| MESAS CON PERSONEROS DE | POBLACIÓN RURAL DEL DISTRITO | | | | |
|---|---|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| | >80% | >60% ≤80% | >40% ≤60% | <20% ≤40% | ≤20% |
| | Promedio de mesa (+/-%) (N) (dos unidos sig.) | | | | |
| Sólo P2000 | (533/2.167) | (268/2.086) | (182/1.791) | (172/2.850) | (1.175/21.487) |
| Fujimori | +15,14 (.000)** | +12,53 (.000)** | +9,97 (.000)** | +9,47 (.000)** | +2,32 (.000)** |
| Toledo | -13,12 (.000)** | -11,05 (.000)** | -8,67 (.000)** | -6,73 (.000)** | -1,93 (.000)** |
| Otro | -2,02 (.000)** | -1,48 (.001)** | -1,30 (.043)* | -2,73 (.000)** | -0,39 (.004)** |
| P2000 y partido menor | (898/2.167) | (578/2.086) | (415/1.791) | (661/2.850) | (4.036/21.487) |
| Fujimori | +11,64 (.000)** | +9,15 (.000)** | +7,45 (.000)** | +5,71 (.000)** | +2,47 (.000)** |
| Toledo | -14,81 (.000)** | -10,87 (.000)** | -9,55 (.000)** | -6,70 (.000)** | -2,63 (.000)** |
| Otro | +3,17 (.000)** | +1,71 (.000)** | +2,10 (.000)** | +0,99 (.003)** | +0,17 (.033)** |
| P2000, PP y partido menor menos cohesionado (AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN) | (1.109/2.167) | (896/2.086) | (713/1.791) | (1.125/2.850) | (6.681/21.487) |
| Fujimori | +3,41 (.000)** | +1,21 (.040)* | +3,90 (.000)** | +3,39 (.000)** | +1,09 (.000)** |
| Toledo | -5,44 (.000)** | -2,07 (.000)** | -1,66 (.011)* | -1,20 (.003)** | -0,46 (.000)** |
| Otro | +2,03 (.000)** | +0,86 (.018)* | -2,24 (.000)** | -2,19 (.000)** | -0,62 (.000)** |
| P2000 y PP | (1.381/2.167) | (1.139/2.086) | (720/1.791) | (805/2.850) | (6.930/21.487) |
| Fujimori | +6,26 (.000)** | +3,47 (.000)** | +3,40 (.000)** | +4,48 (.000)** | -0,99 (.000)** |
| Toledo | -2,72 (.000)** | -0,02 (.978) | +0,64 (.326) | -1,85 (.000)** | +1,85 (.000)** |
| Otro | -3,53 (.000)** | -3,45 (.000)** | -4,04 (.000)** | -2,63 (.000)** | -0,87 (.000)** |
| Ningún partido / Sin información | (3.256/2.167) | (1.856/2.086) | (1.110/1.791) | (1.229/2.850) | (8.444/21.487) |
| Fujimori | +4,19 (.000)** | +2,99 (.000)** | +2,08 (.001)** | +3,33 (.000)** | +0,56 (.000)** |
| Toledo | -3,55 (.000)** | -2,94 (.000)** | -1,37 (.015)* | -2,87 (.000)** | -0,73 (.000)** |
| Otro | -0,64 (.031)* | -0,05 (.822) | -0,71 (.027)* | -0,46 (.075) | +0,17 (.005)** |
| Sólo partido menor | (128/2.167) | (79/2.086) | (49/1.791) | (1.229/2.850) | (1.449/21.487) |
| Fujimori | +3,85 (.023)* | +2,99 (.101) | +2,48 (.240) | +6,19 (.000)** | +0,03 (.895) |
| Toledo | -6,22 (.000)** | -4,80 (.006)** | -4,45 (.022)* | -6,13 (.000)** | -0,89 (.000)** |
| Otro | +2,37 (.038)* | +1,81 (.155) | +1,97 (.100) | -0,06 (.936) | +0,86 (.000)** |
| Sólo PP | (178/2.167) | (107/2.086) | (69/1.791) | (78/2.850) | (2.009/21.487) |
| Fujimori | -0,09 (.952) | -1,57 (.319) | -1,48 (.410) | +4,68 (.003)** | -2,30 (.000)** |
| Toledo | +1,92 (.147) | +3,97 (.009)** | +6,06 (.003)** | -2,00 (.128) | +2,12 (.000)** |
| Otro | -1,83 (.002)** | -2,40 (.001)** | -4,59 (.000)** | -2,67 (.000)** | +0,18 (.122) |
| PP y partido menor | (223/2.167) | (208/2.086) | (1.29/1.791) | (260/2.850) | (5.380/21.487) |
| Fujimori | -2,20 (.094) | -1,26 (.274) | -0,13 (.930) | +2,01 (.010)** | -2,05 (.000)** |
| Toledo | +2,51 (.036)* | +2,89 (.009)** | +1,07 (.437) | -1,11 (.135) | +1,01 (.000)** |
| Otro | -0,31 (.670) | -1,63 (.001)** | -0,94 (.095) | -0,90 (.015)* | +1,04 (.000)** |

Fuente: Resultados finales de la ONPE. (Las cifras entre paréntesis al inicio de cada conglomerado se refieren al número de casos para la configuración de personeros del renglón y para la configuración de personeros de referencia, respectivamente.)

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,01.

CUADRO 4
Comparaciones pareadas con configuración de personeros de referencia

| MESAS CON PERSONEROS DE | CORRESPONDENCIAS CON LA CONFIGURACIÓN DE REFERENCIA DENTRO DEL DISTRITO ¹ | COMPARACIONES CON LA CONFIGURACIÓN DE REFERENCIA PROMEDIO DE MESA (+/-%) VALOR DE T PARA LA COMPARACIÓN DE MEDIAS (DOS UNIDOS SIG.) | | |
|---|---|--|-------------------------------|------------------------------|
| | | FUJIMORI | TOLEDO | OTROS |
| Sólo P2000 | 1.573 | +1,4535** 3,091 (.002) | -1,2137** -2,859 (.004) | -2,398 -1,106 (.269) |
| P2000 y partido menor | 4.857 | + ,6811** 2,832 (.005) | - ,8010** -3,586 (.000) | + ,1199 .948 (.343) |
| P2000, PP y partido menor menos cohesionado (AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN) | 5.821 | + ,4671* 2,257 (.024) | - ,3251 -1,629 (.103) | - ,1420 -1,273 (.203) |
| P2000 y PP | 5.943 | + ,3418 1,628 (.104) | - ,1100 - ,549 (.583) | - ,2318* -2,450 (.014) |
| Ningún partido / Sin información | 10.628 | + ,1936 1,175 (.240) | - ,2808 -1,813 (.070) | + ,0872 1,033 (.302) |
| Sólo partido menor | 1.640 | + ,3984 1,125 (.261) | - ,3305 -1,004 (.315) | - ,0678 - ,343 (.732) |
| Sólo PP | 2.083 | - ,2077 - ,660 (.509) | + ,3536 1,174 (.241) | - ,1460 - ,941 (.347) |
| PP y par tido menor | 4.795 | - ,1340 - ,648 (.517) | + ,3163 1,638 (.101) | - ,1823 -1,721 (.085) |

Fuente: Resultados finales de la ONPE.

1. Configuración de personeros de referencia = personeros de P2000 y PP y *por lo menos* un partido menor cohesionado (APRA, SP, UPP).

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,01.

CUADRO 5
Comparaciones pareadas con configuración de personeros de referencia
por índice de pobreza

| MESAS CON PERSONEROS DE | ÍNDICE DE POBREZA DEL DISTRITO | | | | |
|---|--------------------------------|--------------|----------------|---------------|---------------|
| | >80% | >60% ≤80% | >40% ≤60% | <20% ≤40% | ≤20% |
| Promedio de mesa (+/-%) (dos unidos sig.) | | | | | |
| Sólo P2000 | (n=299) | (n=183) | (n=364) | (n=469) | (n=258) |
| Fujimori | +2,18 (.152) | +1,80 (.201) | +0,88 (.242) | +1,53 (.012)* | +1,03 (.106) |
| Toledo | -2,43 (.065) | -1,55 (.219) | -0,37 (.570) | -1,19 (.038)* | -0,80 (.232) |
| Otro | +0,25 (.734) | -0,25 (.588) | -0,51 (.257) | -0,34 (.168) | -0,24 (.566) |
| P2000 y partido menor | (n=700) | (n=712) | (n=1.340) | (n=1.475) | (n=630) |
| Fujimori | +1,13 (.225) | +0,04 (.955) | +1,25 (.001)** | +0,31 (.371) | +0,57 (.156) |
| Toledo | -1,83 (.021)* | -0,11 (.862) | -1,07 (.002)** | -0,40 (.221) | -0,82 (.028)* |
| Otro | +0,70 (.179) | +0,07 (.865) | -0,18 (.285) | +0,09 (.526) | +0,25 (.341) |
| P2000, PP y partido menor menos cohesionado (AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN) | (n=763) | (n=817) | (n=1.642) | (n=2.061) | (n=538) |
| Fujimori | +0,49 (.544) | +0,78 (.205) | +0,45 (.181) | +0,45 (.129) | +0,11 (.782) |
| Toledo | -0,52 (.490) | -0,42 (.467) | -0,40 (.226) | -0,25 (.363) | +0,05 (.909) |
| Otro | +0,02 (.962) | -0,35 (.269) | -0,04 (.791) | -0,19 (.109) | -0,16 (.598) |
| P2000 y PP | (n=787) | (n=673) | (n=1.421) | (n=2.189) | (n=873) |
| Fujimori | +1,09 (.218) | +0,50 (.458) | +0,28 (.446) | +0,19 (.488) | +0,02 (.955) |
| Toledo | -0,84 (.312) | -0,47 (.461) | +0,07 (.851) | +0,08 (.771) | +0,07 (.850) |
| Otro | -0,24 (.537) | -0,03 (.911) | -0,35 (.030)* | -0,27 (.028)* | -0,09 (.694) |
| Ningún partido / Sin información | (n=2.043) | (n=1.497) | (n=2.407) | (n=2.948) | (n=1.732) |
| Fujimori | +0,49 (.370) | 0,00 (.997) | +0,05 (.873) | +0,24 (.309) | +0,14 (.595) |
| Toledo | -1,11 (.028)* | -0,42 (.349) | +0,02 (.940) | -0,15 (.506) | +0,17 (.488) |
| Otro | +0,61 (.023)* | +0,43 (.126) | -0,07 (.612) | -0,09 (.370) | -0,31 (.060) |
| Sólo partido menor | (n=142) | (n=166) | (n=349) | (n=489) | (n=494) |
| Fujimori | +0,83 (.670) | -0,26 (.828) | -0,31 (.633) | +0,94 (.086) | +0,46 (.336) |
| Toledo | -0,66 (.721) | +0,36 (.751) | +0,16 (.797) | -0,69 (.187) | -0,45 (.270) |
| Otro | -0,17 (.891) | -0,10 (.886) | +0,16 (.566) | -0,25 (.307) | 0,00 (.989) |
| Sólo PP | (n=144) | (n=102) | (n=291) | (n=864) | (n=682) |
| Fujimori | +0,29 (.892) | +1,02 (.558) | +0,57 (.483) | -0,42 (.309) | -0,56 (.144) |
| Toledo | -0,84 (.686) | -0,08 (.960) | -0,07 (.929) | +0,74 (.065) | +0,37 (.381) |
| Otro | +0,55 (.499) | -0,94 (.312) | -0,50 (.086) | -0,32 (.060) | +0,19 (.496) |
| PP y partido menor | (n=302) | (n=443) | (n=949) | (n=1.657) | (n=1.444) |
| Fujimori | -0,64 (.645) | -0,27 (.727) | -0,38 (.416) | +0,03 (.909) | -0,02 (.953) |
| Toledo | +0,96 (.450) | +0,41 (.577) | +0,65 (.149) | +0,12 (.670) | +0,15 (.552) |
| Otro | -0,32 (.652) | -0,14 (.764) | -0,27 (.139) | -0,16 (.217) | -0,14 (.415) |

Fuente: Resultados finales de la ONPE. (Configuración de personeros de referencia = personeros de P2000 y PP y por lo menos un partido menor cohesionado (APRA, SP, UPP)).

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,01.

CUADRO 6
Comparaciones pareadas con configuración de personereros de referencia
por población rural

| MESAS CON PERSONEROS DE | POBLACIÓN RURAL DEL DISTRITO | | | | |
|---|---|---------------|--------------|--------------|----------------|
| | >80% | >60% ≤80% | >40% ≤60% | <20% ≤40% | ≤20% |
| | Promedio de mesa (+/-%) (dos unidos sig.) | | | | |
| Sólo P2000 | (n=186) | (n=106) | (n=102) | (n=110) | (n=1.069) |
| Fujimori | +2,20 (.271) | +3,13 (.218) | +0,81 (.723) | +1,95 (.130) | +1,17 (.006)** |
| Toledo | -1,90 (.273) | -4,12 (.065) | -1,99 (.254) | -1,66 (.162) | -0,69 (.078) |
| Otro | -0,31 (.766) | +0,99 (.260) | +1,18 (.269) | -0,30 (.649) | -0,48 (.025)* |
| P2000 y partido menor | (n=315) | (n=335) | (n=256) | (n=406) | (n=3.545) |
| Fujimori | +0,93 (.540) | +1,36 (.254) | -0,18 (.904) | +0,51 (.502) | +0,68 (.003)** |
| Toledo | -1,22 (.340) | -1,98 (.062) | -1,00 (.409) | -0,19 (.792) | -0,71 (.001)** |
| Otro | +0,29 (.749) | +0,61 (.238) | +1,18 (.182) | -0,32 (.627) | +0,03 (.756) |
| P2000, PP y partido menor menos cohesionado (AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN) | (n=338) | (n=379) | (n=300) | (n=468) | (n=4.336) |
| Fujimori | +0,28 (.840) | +0,76 (.482) | +0,71 (.565) | +0,74 (.279) | +0,41 (.044)* |
| Toledo | -0,10 (.935) | -1,01 (.307) | -0,59 (.592) | -0,39 (.559) | -0,26 (.192) |
| Otro | -0,18 (.855) | +0,24 (.633) | -0,11 (.817) | -0,35 (.312) | -0,15 (.151) |
| P2000 y PP | (n=420) | (n=343) | (n=263) | (n=417) | (n=4.500) |
| Fujimori | +0,81 (.527) | +1,56 (.225) | -0,03 (.983) | +0,76 (.298) | +0,19 (.334) |
| Toledo | -0,46 (.693) | -1,20 (.317) | -0,05 (.970) | -0,52 (.476) | +0,04 (.833) |
| Otro | -0,34 (.579) | -0,36 (.410) | +0,08 (.867) | -0,24 (.425) | -0,23 (.019)* |
| Ningún partido / Sin información | (n=1.018) | (n=877) | (n=619) | (n=842) | (n=7.271) |
| Fujimori | +0,28 (.741) | +0,94 (.245) | -0,25 (.768) | +0,50 (.359) | +0,09 (.552) |
| Toledo | -0,85 (.263) | -1,52 (.040)* | -0,36 (.632) | -0,77 (.174) | +0,01 (.931) |
| Otro | +0,57 (.207) | +0,59 (.059) | +0,61 (.143) | +0,26 (.497) | -0,10 (.183) |
| Sólo partido menor | (n=81) | (n=54) | (n=41) | (n=55) | (n=1.409) |
| Fujimori | -0,27 (.926) | +1,81 (.558) | +2,72 (.342) | +0,24 (.910) | +0,32 (.338) |
| Toledo | +0,78 (.767) | -1,82 (.555) | -3,36 (.177) | +0,32 (.879) | -0,27 (.363) |
| Otro | -0,51 (.795) | +0,01 (.993) | +0,64 (.676) | -0,56 (.720) | -0,05 (.785) |
| Sólo PP | (n=80) | (n=59) | (n=39) | (n=53) | (n=1.852) |
| Fujimori | +0,30 (.923) | +1,40 (.665) | +0,41 (.915) | +1,09 (.617) | -0,33 (.255) |
| Toledo | -1,92 (.517) | -0,64 (.830) | +0,57 (.877) | -0,76 (.730) | +0,51 (.067) |
| Otro | +1,62 (.176) | -0,76 (.457) | -0,98 (.351) | -0,33 (.748) | -0,18 (.254) |
| PP y partido menor | (n=141) | (n=154) | (n=103) | (n=185) | (n=4.212) |
| Fujimori | -0,02 (.994) | -1,06 (.548) | +0,73 (.736) | -0,99 (.378) | -0,09 (.659) |
| Toledo | +0,45 (.833) | +1,41 (.384) | -1,25 (.542) | +1,43 (.193) | +0,26 (.159) |
| Otro | -0,43 (.717) | -0,35 (.640) | +0,51 (.556) | -0,43 (.475) | -0,17 (.096) |

Fuente: Resultados finales de la ONPE. (Configuración de personereros de referencia = personereros de P2000 y PP y por lo menos un partido menor cohesionado (APRA, SP, UPP).

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personereros de referencia es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personereros de referencia es significativa en un nivel de 0,01.

CUADRO 7
Mesas con y sin observadores de Transparencia

| PORCENTAJE PROMEDIO DE VOTOS VÁLIDOS POR MESA RECIBIDOS POR: | MESAS SIN OBSERVADORES DE TRANSPARENCIA | MESAS CON OBSERVADORES DE TRANSPARENCIA | DIFERENCIA DE MEDIAS | VALOR DE T | DOS UNIDOS SIG. |
|---|---|---|-------------------------|------------|-----------------|
| Todo el Perú | N=51.982 | N=36.598 | | | |
| Fujimori | 50,60 | 48,78 | +1,82 | 20,971 | .000** |
| Toledo | 39,41 | 40,73 | -1,32 | -16,032 | .000** |
| Otro | 9,99 | 10,49 | -,50 | -10,933 | .000** |
| Pobreza >60% | N=31.105 | N=19.657 | | | |
| Fujimori | 52,64 | 52,88 | -,24 | -1,949 | .051 |
| Toledo | 37,46 | 36,66 | +,79 | 6,711 | .000** |
| Otro | 9,91 | 10,45 | -,55 | -7,709 | .000** |
| Población rural >60% | N=14.794 | N=7.474 | | | |
| Fujimori | 52,62 | 54,32 | -1,70 | -6,878 | .000** |
| Toledo | 35,97 | 33,51 | +2,46 | 10,993 | .000** |
| Otro | 11,41 | 12,17 | -,76 | -5,441 | .000** |

Fuente: Resultados finales de la ONPE.

* La diferencia de la comparación de medias es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias es significativa en un nivel de 0,01.

CUADRO 8
Comparaciones pareadas con configuración de personeros-observadores de referencia

| MESAS CON PERSONEROS DE | CORRESPONDENCIAS CON LA CONFIGURACIÓN DE REFERENCIA DENTRO DEL DISTRITO ¹ | COMPARACIONES CON LA CONFIGURACIÓN DE REFERENCIA PROMEDIO DE MESA (+/-%) VALOR DE T PARA LA COMPARACIÓN DE MEDIAS (DOS UNIDOS SIG.) | | |
|---|---|--|-----------------------------|----------------------------|
| | | FUJIMORI | TOLEDO | OTROS |
| Sólo P2000 | 492 | +1,8143** 2,737 (.006) | -1,1001 -1,772 (.077) | -7142* -2,266 (.024) |
| P2000 y partido menor | 1.433 | +3913 1,033 (.302) | -4303 -1,248 (.212) | +0390 ,206 (.837) |
| P2000, PP y partido menor menos cohesionado (AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN) | 1.625 | +2584 ,760 (.447) | +0411 ,130 (.896) | -2,994 -1,806 (.071) |
| P2000 y PP | 1.687 | +2967 ,908 (.364) | +0,107 ,035 (.972) | -3074* -2,131 (.033) |
| Ningún partido / Sin información | 2.356 | +1,1122 ,398 (.691) | -1,450 -557 (.578) | +0328 ,224 (.823) |
| Sólo partido menor | 640 | +3114 ,631 (.528) | -1,272 ,284 (.777) | -1843 -709 (.479) |
| Sólo PP | 717 | -7396 -1,639 (.101) | +7435 1,732 (.083) | -0039 -017 (.987) |
| PP y par tido menor | 1.723 | ,9276** -2,963 (.003) | +7052* 2,529 (.011) | +2224 1,495 (.135) |

Fuente: Resultados finales de la ONPE.

1. Configuración de personeros-observadores de referencia = personeros de P2000 y PP y *por lo menos* un partido menor cohesionado (APRA, SP, UPP) y un observador de Transparencia. Las otras mesas no tenían observadores.

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros de referencia es significativa en un nivel de 0,01.

CUADRO 9
Comparaciones pareadas con configuración de personeros-observadores de referencia por índice de pobreza

| MESAS CON PERSONEROS DE | ÍNDICE DE POBREZA DEL DISTRITO | | | | |
|---|---|--------------|----------------|---------------|----------------|
| | >80% | >60% ≤80% | >40% ≤60% | <20% ≤40% | ≤20% |
| | Promedio de mesa (+/-%) (dos unidos sig.) | | | | |
| Sólo P2000 | (n=41) | (n=33) | (n=137) | (n=204) | (n=77) |
| Fujimori | +3,67 (.329) | +1,54 (.595) | +2,03 (.054) | +1,11 (.144) | +2,43 (.026)* |
| Toledo | -1,76 (.586) | -1,40 (.636) | -1,12 (.276) | -0,73 (.312) | -1,56 (.179) |
| Otro | -1,91 (.391) | -0,14 (.879) | -0,90 (.032)* | -0,38 (.284) | -0,87 (.279) |
| P2000 y partido menor | (n=78) | (n=154) | (n=530) | (n=405) | (n=266) |
| Fujimori | +0,63 (.819) | +0,91 (.465) | +1,25 (.007)** | -0,38 (.529) | -0,51 (.440) |
| Toledo | -0,69 (.774) | -0,68 (.562) | -1,09 (.012)* | +0,46 (.418) | -0,24 (.688) |
| Otro | +0,07 (.969) | -0,22 (.800) | -0,16 (.386) | -0,08 (.762) | +0,76 (.049)* |
| P2000, PP y partido menor menos cohesionado (AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN) | (n=62) | (n=162) | (n=604) | (n=664) | (n=133) |
| Fujimori | +1,45 (.601) | +0,66 (.619) | +0,75 (.120) | -0,46 (.298) | +0,59 (.495) |
| Toledo | -0,21 (.937) | +0,03 (.977) | -0,40 (.358) | +0,44 (.300) | +0,19 (.822) |
| Otro | -1,24 (.540) | -0,70 (.199) | -0,34 (.176) | -0,02 (.907) | -0,78 (.197) |
| P2000 y PP | (n=69) | (n=105) | (n=467) | (n=778) | (n=268) |
| Fujimori | +1,50 (.648) | +1,64 (.264) | +0,69 (.194) | -0,15 (.696) | +0,07 (.900) |
| Toledo | -1,02 (.724) | -0,61 (.653) | -0,34 (.503) | +0,41 (.271) | -0,01 (.984) |
| Otro | -0,47 (.741) | -1,02 (.076) | -0,34 (.132) | -0,26 (.124) | -0,06 (.874) |
| Ningún partido / Sin información | (n=153) | (n=172) | (n=750) | (n=757) | (n=524) |
| Fujimori | +0,88 (.627) | +1,00 (.382) | +0,35 (.382) | -0,33 (.414) | -0,11 (.802) |
| Toledo | -1,56 (.347) | -1,27 (.273) | +0,04 (.916) | +0,21 (.585) | -0,14 (.736) |
| Otro | +0,68 (.524) | +0,27 (.726) | -0,39 (.014)* | +0,12 (.519) | +0,25 (.390) |
| Sólo partido menor | (n=12) | (n=47) | (n=159) | (n=200) | (n=222) |
| Fujimori | +1,20 (.848) | -2,04 (.396) | +1,20 (.208) | -0,43 (.543) | +0,79 (.270) |
| Toledo | -3,05 (.623) | +2,86 (.232) | -0,84 (.365) | +0,63 (.363) | -0,77 (.183) |
| Otro | +1,85 (.752) | -0,83 (.406) | -0,36 (.316) | -0,19 (.598) | -0,02 (.962) |
| Sólo PP | (n=14) | (n=22) | (n=101) | (n=355)* | (n=225) |
| Fujimori | +2,47 (.678) | +0,23 (.943) | -0,92 (.462) | -1,15 (.034)* | -0,31 (.663) |
| Toledo | -2,31 (.685) | +1,11 (.734) | +0,60 (.644) | +1,17 (.029)* | +0,29 (.665) |
| Otro | -0,15 (.942) | -1,35 (.500) | +0,32 (.509) | -0,02 (.943) | +0,01 (.974) |
| PP y partido menor | (n=29) | (n=105) | (n=390) | (n=580) | (n=619) |
| Fujimori | -0,48 (.916) | -0,82 (.515) | -0,35 (.585) | -0,99 (.033)* | -1,28 (.001)** |
| Toledo | +0,25 (.952) | +1,19 (.348) | +0,35 (.552) | +0,65 (.149) | +0,92 (.012)* |
| Otro | +0,23 (.858) | -0,37 (.556) | 0,00 (.987) | +0,34 (.108) | +0,36 (.154) |

Fuente: Resultados finales de la ONPE.

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros-observadores de referencia (ver cuadro 8) es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros-observadores de referencia (ver cuadro 8) es significativa en un nivel de 0,01.

CUADRO 10
Comparaciones pareadas con configuración de personeros-observadores
de referencia por población rural

| MESAS CON PERSONEROS DE | POBLACIÓN RURAL DEL DISTRITO | | | | |
|---|---|--------------|---------------|--------------|----------------|
| | >80% | >60% ≤80% | >40% ≤60% | <20% ≤40% | ≤20% |
| | Promedio de mesa (+/-%) (dos unidos sig.) | | | | |
| Sólo P2000 | (n=25) | (n=13) | (n=7) | (n=28) | (n=419) |
| Fujimori | +2,29 (.652) | +7,29 (.254) | -1,51 (.884) | +2,38 (.310) | +1,63 (.008)** |
| Toledo | -0,28 (.951) | -5,45 (.425) | +0,35 (.966) | -1,54 (.539) | -1,01 (.073) |
| Otro | -2,01 (.512) | -1,85 (.611) | +1,16 (.729) | -0,83 (.370) | -0,62 (.030)* |
| P2000 y partido menor | (n=27) | (n=45) | (n=32) | (n=102) | (n=1.227) |
| Fujimori | +1,06 (.835) | -0,34 (.912) | +1,89 (.618) | +1,34 (.334) | +0,29 (.440) |
| Toledo | -0,86 (.838) | -0,22 (.944) | -0,98 (.715) | -1,73 (.236) | -0,31 (.349) |
| Otro | -0,20 (.961) | +0,56 (.635) | -0,91 (.659) | +0,39 (.749) | +0,02 (.893) |
| P2000, PP y partido menor menos cohesionado (AP, Avancemos, FIM, FREPAP y SN) | (n=27) | (n=29) | (n=40) | (n=97) | (n=1.432) |
| Fujimori | +0,14 (.972) | +0,20 (.959) | +1,94 (.510) | +1,10 (.496) | +0,16 (.630) |
| Toledo | +1,65 (.705) | -0,79 (.825) | -0,77 (.758) | -0,56 (.698) | +0,09 (.766) |
| Otro | -1,79 (.659) | +0,59 (.662) | -1,17 (.337) | -0,54 (.491) | -0,25 (.106) |
| P2000 y PP | (n=32) | (n=29) | (n=22) | (n=95) | (n=1.509) |
| Fujimori | +0,02 (.997) | +3,26 (.516) | -2,66 (.513) | +2,46 (.085) | +0,15 (.615) |
| Toledo | +0,39 (.928) | -2,66 (.581) | +1,93 (.576) | -1,92 (.163) | +0,15 (.608) |
| Otro | -0,41 (.876) | -0,60 (.529) | +0,73 (.633) | -0,54 (.374) | -0,30 (.032)* |
| Ningún partido / Sin información | (n=73) | (n=67) | (n=41) | (n=122) | (n=2.053) |
| Fujimori | -0,14 (.956) | +2,51 (.352) | +0,98 (.746) | +1,84 (.137) | -0,08 (.777) |
| Toledo | -0,28 (.905) | -3,22 (.209) | -1,22 (.636) | -2,57 (.058) | +0,13 (.607) |
| Otro | +0,42 (.827) | +0,71 (.510) | +0,24 (.832) | +0,73 (.477) | -0,05 (.711) |
| Sólo partido menor | (n=4) | (n=5) | (n=7) | (n=17) | (n=607) |
| Fujimori | +0,64 (.951) | +4,57 (.712) | +4,27 (.643) | -2,74 (.485) | +0,31 (.511) |
| Toledo | -5,66 (.535) | -6,08 (.634) | -0,90 (.921) | +3,91 (.300) | -0,15 (.730) |
| Otro | +5,02 (.777) | +1,51 (.667) | -3,37 (.018)* | -1,17 (.595) | -0,17 (.483) |
| Sólo PP | (n=6) | (n=6) | (n=3) | (n=10) | (n=692) |
| Fujimori | +2,31 (.658) | -2,41 (.580) | +7,18 (.724) | +0,79 (.890) | -0,81 (.069) |
| Toledo | -3,22 (.531) | -2,79 (.645) | -2,90 (.881) | +1,16 (.842) | +0,82 (.052) |
| Otro | +0,91 (.783) | +5,20 (.075) | -4,28 (.179) | -1,95 (.614) | -0,01 (.965) |
| PP y partido menor | (n=15) | (n=14) | (n=8) | (n=46) | (n=1.640) |
| Fujimori | +1,32 (.832) | -3,83 (.531) | -2,77 (.706) | -1,60 (.475) | -0,90 (.004)** |
| Toledo | -1,61 (.776) | +2,24 (.666) | +0,29 (.962) | +2,02 (.418) | +0,68 (.013)* |
| Otro | +0,29 (.870) | +1,59 (.442) | +2,48 (.309) | -0,42 (.725) | +0,22 (.149) |

Fuente: Resultados finales de la ONPE.

* La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros-observadores de referencia (ver cuadro 8) es significativa en un nivel de 0,05.

** La diferencia de la comparación de medias con la configuración de personeros-observadores de referencia (ver cuadro 8) es significativa en un nivel de 0,01.

Votos y bayonetas: Perú 1825-1851*

Cristóbal Aljovín de Losada

EL PERÚ REPUBLICANO, al igual que el resto de los países de la América Latina postcolonial, nació bajo la consigna de la libertad. Una expresión de ello fue la fundación de sistemas políticos basados en un gobierno representativo cuyas máximas autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo eran elegidas por los ciudadanos.¹ Considerando esto, el presente trabajo busca comprender cómo las elecciones —pieza fundamental en los regímenes representativos— crearon espacios públicos, nociones de participación y definieron parcialmente la lucha por el poder y por el acceso a puestos públicos a inicios de la República. Fueron tiempos de predominio de los oficiales del Ejército en la política; sin embargo, éstos tuvieron que participar en el juego electoral y formar alianzas con los notables de las diferentes localidades. El poder de los caudillos no era total; negociaban constantemente con oficiales del Ejército, así como con las élites del país. Se formaron gobiernos cívico-militares, por lo general endebles, lo cual permitió cierta participación de la oposición. Esos tiempos, a la vez, representan una época en que las reglas de juego de los sistemas representativos estuvieron en constante transformación, pues había que adaptar el modelo francés de republicanism —claramente racionalista e igualitario— al carácter social de una comunidad política culturalmente jerarquizada.

* El presente artículo es parte del proyecto del Fondo para el Fortalecimiento Democrático-Siembra Democracia: «Historia de las elecciones en el Perú desde la Cortes de Cádiz hasta nuestros días» (IEP-Ford Foundation y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Agradezco por sus valiosos comentarios a Gabriella Chiaramonti, Ulrich Mücke, Javier Flores, Cesar Gamboa, Francisco Núñez, Víctor Samuel Rivera, Cecilia Cook y a los estudiantes de la Maestría de Historia de la UNMSM.

1. Las monarquías instauradas en la América Latina (la de Agustín I de Iturbide o Maximiliano I Habsburgo en el México Imperial, o la de la Casa de Braganza en el Imperio del Brasil) fueron de tipo constitucional; es decir, estuvieron basadas en una concepción de un régimen representativo.

En este período inicial de vida republicana, los caudillos militares y en general los oficiales del Ejército son los actores principales de la vida política. El gobierno representativo convive de modo paradójico con las revoluciones de los caudillos militares. Los golpes de estado y las elecciones se entremezclaron con gran facilidad. Los generales revolucionarios requerían la legitimidad de las elecciones para pasar de la condición de Presidente provisorio a Presidente de la República. No nos extrañe que hayan coexistido los golpes de estado y las justas electorales. Ello fomentó una cultura de complot, conspiración, sospecha y paranoia. A su vez, las múltiples conspiraciones, intentos de rebeliones y revoluciones también causaron pobreza en las arcas fiscales y debilidad en los gobiernos. Los historiadores económicos nos indican que la crisis fiscal no sólo se debió a una baja recaudación sino también al aumento del gasto militar, gracias a las constantes guerras civiles e internacionales. Ésta terminó con el auge del guano a mediados de 1840.

Hay otros dos factores a tener consideración:

Primero, las organizaciones políticas fueron redes informales constituidas por oficiales, civiles y clérigos, entre otros. Era un sistema político de personalidades, de notables en el caso de los civiles, y en el de los religiosos y militares, de individualidades vinculadas a una institución poderosa en el ámbito nacional. Hay que recalcar que entonces no existían partidos políticos como organizaciones burocráticas con una ideología que busca lograr posiciones en las estructuras del poder del Estado. Asimismo, las facciones eran percibidas en términos negativos como manifestaciones de intereses privados y no como expresión de la voluntad general, acusación común en la pugna política. Comparando al Perú con México, la dinámica de las campañas electorales difería entre ambos países. Las logias de York y la Escocesa jugaron un rol en la organización de México, pues constituyeron un espacio para la formación de ideologías en el ámbito nacional; en cambio, la política peruana fue ante todo de personalidades, clientelismo y de pactos. Como Carlos Forment afirma, hubo un mayor desarrollo de los espacios públicos y nociones de ciudadanía en México que en el Perú (2003: cap. vi).

Es recién en la segunda mitad de la década de 1840 que aparecen los clubes preelectorales —aunque ya existían las logias—, que fueron organizaciones ocultas e ilegales, motivo por el cual no sabemos mucho de su

real importancia. A fines de 1840 se funda el club Progreso con el fin de ganar las elecciones presidenciales de 1851. Éste contó con sucursales en varias capitales de provincia y un periódico en el cual se defendió la candidatura de Domingo Elías con un discurso civilista y crítico del ejercicio del poder de parte de los caudillos militares. El periódico *El Progreso* se fundó en julio de 1849 y se clausura en abril de 1851, tras reconocer la derrota de su candidato en una elección, según la versión de los vencidos, manipulada sobre todo por los prefectos (Forment 2003: cap. VII).² El establecimiento de los clubes electorales cambió, sin lugar a dudas, la dinámica de las campañas electorales. La creación de clubes preelectorales con un mensaje, organización y un candidato fijo, fueron el prelude de los partidos políticos y la transformación de la sociabilidad política.

Segundo, la sociedad era multiétnica y jerárquicamente concebida; es decir, sin mayor desarrollo del individualismo, como se le adjudicaba al prototipo de ciudadano. En la ciudad y en el Ejército el clientelismo primaba. En cambio, en el campo existía más bien un comportamiento heterogéneo: los indios de comunidad actuaban de forma corporativa, mientras que entre los indios y mestizos de la hacienda o pequeños propietarios se daba también el clientelismo. Dependiendo de la definición de holismo, podemos hacer alguna caracterización interesante de la acción política de los diversos actores históricos. Si se entiende como una cadena de grupos dependientes y jerárquicamente organizada, el fin del Virreinato es también su sello final. Así quedó un mundo de dependencia personal o corporativo sin mayores lazos formales entre sí: un mundo concebido como un cuerpo con funciones separadas y vinculadas de modo jerárquico, pero desarticulado. Sin embargo, hubo grandes electores: oficiales, sacerdotes, prefectos, hacendados o líderes de las comunidades.³

De acuerdo con las definiciones de Bernard Manin (1995: 259-279), el régimen representativo de inicios de la República fue de tipo parlamentario. Los actores tenían un comportamiento de notables sin ningún partido burocráticamente organizado que marcara su conducta y definiera el juego

2. Cf. también *El Progreso* (Lima), n.º 82, 1 de febrero; n.º 83, 9 de febrero de 1851; n.º 87, 15 de marzo de 1851; (hoja suelta) 4 de abril de 1851.

3. Para una descripción en muchos aspectos diferente de un período posterior, cf. Ulrich Mücke (2001: 318-19, 333-34, 341-42). Véase también el sugerente trabajo de Marie-Danielle Demélas (1992) donde postula que, en muchos casos, se dio el voto corporativo y no individual de los indios. Tema fascinante, pero difícil de probar la extensión del fenómeno por la escasez de fuentes.

político. En este contexto de un sistema de notables predominan factores como la confianza en el elector y la expresión de lazos locales durante las pugnas electorales. Se trata de un modelo que está inmerso en un juego político de relaciones personales, donde las influencias políticamente relevantes se dan cara a cara. Estamos bien lejos de la política de una sociedad de masas o un sistema de partidos políticos típico de las sociedades complejas modernas. Es un mundo político social de lazos personales. Un ejemplo de esto era lo que se consignaba en los censos políticos, en los cuales se describía la composición familiar —que en algunos casos incluía a los criados— donde frecuentemente se relacionaban unos con otros por sus lazos de parentesco, como lo demuestra el censo en Piura —ciudad relativamente importante— de 1840-41.⁴

1. REPRESENTACIÓN Y REVOLUCIÓN⁵

François Guerra está en lo correcto al afirmar que el caso latinoamericano tiene la particularidad de que su discurso en favor del gobierno representativo es muy radical. Esto se entiende sobre todo porque el discurso ideológico se articuló en ausencia de otras alternativas, como sí existieron en la Europa de inicios del siglo XIX. Las alternativas de legitimidad estaban casi exclusivamente enmarcadas en el diseño de un gobierno representativo compuesto por ciudadanos. A la vez, sostiene Guerra que esa «modernidad» del discurso político se entremezcla con nociones políticas tradicionales de una sociedad jerárquicamente organizada e imaginada (1993: 50-54). Debemos anotar, sin embargo, que la cultura política también está compuesta de nociones de legitimidad modernas y críticas frente al gobierno representativo, e incluso opuestas a él.

En efecto, a inicios de la República se inaugura una cultura política que cuestiona constantemente la lógica representativa. Los actores históricos juegan con diferentes nociones de legitimidad. La lógica representativa se entremezcla con mucha rapidez con otras nociones de legitimidad sin mayor coherencia doctrinaria. Algunos conciben la soberanía de tal modo

4. Biblioteca Nacional (BN) 1840- D8161. Censo político y registro cívico... Piura... los años de 1840 y 1841.

5. A comienzos del siglo XIX, el término revolución significaba un cambio de gobierno a través de la violencia política. Hoy en día usaríamos los términos «golpe de estado» y «guerra civil». Aun así, este término fue usado de modo más radical cuando se hacía referencia a las revoluciones hispanoamericanas, y a la francesa y americana. Véase, por ejemplo, *La Miscelánea* (Lima), 288, 11 de junio de 1831.

que nunca deja de pertenecer a la sociedad, lo cual significa que existe la posibilidad de que algunos puedan arrogarse el derecho de representar la soberanía de la nación en sus justificaciones revolucionarias. Esto último se mezclaba con facilidad con la argumentación del caudillo militar, en la que éste afirma que él representa a la nación y al Ejército, institución que, además, expresa —según él— la voluntad general y no los intereses particulares de los civiles. De igual modo, nociones de legitimidad ancladas en la expresión cotidiana de una sociedad jerárquica y multiétnica eran utilizadas para escapar de la lógica representativa. Se trata, en casos de este tipo, de enfrentar un modelo de representatividad abstracta contra la visión organicista de una sociedad que es gobernada con una concepción paternalista del gobernante. La lógica representativa convivió con todas estas diferentes concepciones de imaginar la legitimidad política.

El uso de la violencia se justificaba retóricamente por la carencia de transparencia y la corrupción del gobernante de turno. Era frecuente que los caudillos explicaran el rompimiento del orden jurídico bajo la afirmación de que ellos representaban la nación, por lo común «la parte noble de ella» y, sin duda, también al Ejército como institución tutelar de la patria. La opinión pública solía rubricar estos discursos de justificación de la quiebra del orden constitucional. Así, tras un alzamiento caudillesco, rápidamente un grupo de notables —a través de la expresión de los gremios, cabildos o, en los extremos, un grupo de notables de una ciudad importante como Lima, Arequipa o Cuzco en la mayoría de los casos— avalaba la revolución. Era frecuente que el Congreso, sobre la base de antecedentes de este tipo, terminara ratificando lo sucedido. Sin embargo, es significativo que al final de los procesos de quiebra constitucional las elecciones fueran el criterio definitivo de legitimidad. Efectivamente, era por un proceso de elecciones que se producía la confirmación del cargo usurpado por el alzamiento caudillesco, del «proceso revolucionario» o del golpe de estado (Aljovín 2000: cap. vi). En estos casos era habitual la estrategia de recuperar la legitimidad oponiendo en la argumentación la democracia directa a la representativa. Si nos servimos del esquema de libertad antigua y moderna de Benjamín Constant (1989: 309-28), la retórica de los caudillos militares tenía un fuerte contenido de la libertad antigua, con toques militaristas y antiindividualistas.

Las luchas revolucionarias que solían terminar en una elección también causaron apatía entre los ciudadanos, quienes carecieron de motivación para desarrollar un sentimiento de respeto social ante la autoridad elegida. Un

editorial de *El Mercurio Peruano* acusa a las revoluciones de ser las causantes de que «el espíritu público apenas da [dé] muestra de existencia».⁶ A esa crítica hay que añadir también que muchas de las elecciones, sobre todo en el ámbito de los colegios electorales de provincia, estuvieron marcadas por la presión militar del bando vencedor en la revolución, y que muchos líderes derrotados eran exiliados o se autoexiliaban en los países vecinos. Es difícil imaginar que un seguidor de Agustín Gamarra hubiera participado en las elecciones de 1836 cuando éste se encontraba expatriado en Ecuador, o que un incondicional de Andrés de Santa Cruz hiciera lo mismo en las de 1839, estando éste también exiliado en el país norteño. Quedaba a los líderes más connotados el triste expediente del destierro, y a los demás cambiarse de bando o refugiarse en la vida privada.

2. LAS CAMPAÑAS: MARCHAS Y CONTRAMARCHAS

Vinculada al fenómeno revolucionario hay una historia de marchas y contramarchas, rumores o decretos de convocatoria a procesos electorales. Muchos fueron truncados por la dinámica de las revoluciones, así como por la demanda de elecciones que se daba entre los diferentes bandos en la contienda por el poder. En 1835, por ejemplo, Salaverry declara la urgencia de convocar mediante comicios a un Congreso Constituyente, lo que no se concretó por su derrota en la batalla de Socabaya en 1836. Es Santa Cruz quien, a través de Luis José de Orbegoso, convoca a elecciones. La inestabilidad crea la incertidumbre y un país con constantes expectativas electorales: maquinarias que se prenden y apagan con facilidad y se acomodan superficialmente al carro del vencedor.

¿Cuándo se inicia una campaña electoral? Es una pregunta importante para comprender la naturaleza del sistema de sufragio. Muchas de las elecciones fueron parte del proceso de legitimización de una revolución. En la mayoría de los casos no se trata de comicios planificados, sino nacidos de las cambiantes circunstancias. De la lista de las elecciones de la primera mitad del siglo XIX, pocas fueron parte de la transición de un gobierno electo a otro. Podemos mencionar dos o tres quizá, la de 1833, 1851 y acaso la de 1825 con Bolívar —un gobierno que convoca a elección sin la premura de justificar sus actos.⁷ Las elecciones de 1829, 1836, 1839,

6. *El Mercurio Peruano* (Lima), n.º 254, 14 de junio de 1828.

7. En 1827, el Congreso eligió Presidente a La Mar con 58 votos, y Santa Cruz se quedó con 29.

1840 y 1844 nacen de un hecho de violencia con jefes militares cuyo mando de tropas es la fuente de su poder; ellos buscan ganar la contienda electoral luego del ascenso al poder por la vía de la violencia política. El inicio de la campaña electoral de los comicios con origen en una revolución es la justificación de la rebelión, y dichas campañas determinan a su vez el cómo se articulan las relaciones de poder en tres ámbitos: el local, el provincial y el nacional durante y después de la rebelión. Obviamente, los caudillos victoriosos en el campo de batalla siempre ganaban las elecciones; siendo éstas orquestadas desde palacio de gobierno con apoyo, por supuesto, del aparato estatal. Sin embargo, no era fácil ganarlas. La presidencia sí, pero otros cargos claves muchas veces terminaban en la oposición. Por ejemplo, tras derrocar a José de la Mar, Gamarra ganó con facilidad la Presidencia. En cambio, a su socio, Gutiérrez de la Fuente, el éxito no le fue fácil. No logró la mayoría absoluta exigida por la Constitución en los colegios electorales de provincia, obligando al Congreso a escoger entre los tres más votados. Recién en la segunda vuelta Gutiérrez de la Fuente logró su cometido (Távora 1951: 59-60).

Una de las campañas mejor descritas y que muestra la complejidad del proceso político, fue la campaña-viaje al Sur Andino del presidente provisorio Orbegoso. El viaje presidencial tenía como fin reducir los reductos rebeldes fieles a Gamarra tras la pacificación del país luego de la rebelión de Pedro Bermúdez —aliado de Gamarra— a inicios de 1834 y, además, realizar una campaña personal para la próxima elección presidencial, que no se realizó debido a que, a los pocos meses, estalló la rebelión de Salaverry. Se tenía que convocar a elecciones presidenciales. En 1833, ningún candidato obtuvo los votos requeridos en los colegios electorales de provincia. Es por ello que el Congreso, con las mañas del sacerdote Francisco Xavier Luna Pizarro, enemigo de Gamarra, nombró a Orbegoso como Presidente Provisorio. Es en ese contexto que Orbegoso viaja al sur recibiendo duras críticas de la oposición gamarrista. En un artículo del periódico *La Verdad Nacional*, se considera inoportuno el viaje en momentos de elección y, ya con el país tranquilizado, se argumentó que la presencia del Presidente en el sur iba a «ahuyentar la libertad con su presencia [...] las masas tan atrasadas en luces y cuya moral no se halla harto robustas para resistir a los embates de la seducción o el temor [...] Creeríamos que su partida es la señal de que las elecciones del Sud van a ser la expresión de su voluntad, y no las de los ciudadanos».⁸

8. *El Voto Nacional* (Lima), «El viaje presidencial», n.º 2, 4 de noviembre de 1834.

La narración del capellán presidencial del mencionado viaje muestra la heterogeneidad del panorama social y político. En los pueblos y ciudades, Orbegoso es recibido con celebraciones que escenifican en mucho una comunidad jerárquica, corporativa y multiétnica. El inicio es similar: una comitiva a caballo se anticipa a su llegada y le da la bienvenida a cierta distancia del pueblo o ciudad para después acompañarlo. En cambio las propias celebraciones varían. En el sur chico del país, con un paisaje sociopolítico de haciendas con mano de obra esclava y liberta y pueblos de mediano tamaño, la bienvenida la daban los negros entonando «variados cantos, los himnos eclesiásticos» y, por otra parte, oficiales y autoridades civiles y eclesiásticas con una fuerte presencia de hacendados con ceremonias y almuerzos con sus consabidos discursos. Al subir a la sierra, las manifestaciones eran más variadas. En Ayacucho, Abancay y Cuzco, la recepción es más compleja. Se elaboran arcos y se realizan diversas actividades públicas. Es interesante notar la representación de la sociedad: los indios participan como un grupo aparte con sus costumbres, bailes y disfraces, mientras que por otro lado las corporaciones (civiles y religiosas), los prefectos y los oficiales del Ejército también expresan sus lealtades con los consabidos discursos, almuerzos y fiestas. Los discursos son ofrecidos por los máximos representantes de las instituciones: prefectura, cabildo eclesiástico, municipalidad, universidades, colegios, entre otros. Las arengas describen a Orbegoso como gran ciudadano, defensor de la ley y del orden, descripción que contrasta con la de Gamarra como causante de la desunión del país. Construyen así una memoria histórica vinculada al lado vencedor, insistiendo en la falsedad de las acusaciones que los califican como leales al caudillo cuzqueño. El Prefecto del Cuzco —ciudad gamarrista— manifiesta a Orbegoso su lealtad y la de la ciudad: «En el Cuzco no verán los ojos de Vuestra Excelencia guerreros, picas ni muros, sino ciudadanos ilustres, que lo esperan para manifestarle en cada rostro el retrato del amor, del respeto».⁹ Sin lugar a dudas, el viaje de Orbegoso es parte de algo fundamental de la política de ese entonces: el contacto personal.

3. LOS PROCESOS ELECTORALES

A pesar del cuestionamiento constante del gobierno representativo antes expuesto, el fin del Virreinato y la instauración de la República impuso las

9. Cf. el trabajo de José María Blanco (1974), en especial las pp. 10 y 102.

elecciones como único medio legítimo de acceso al poder. El número de cargos electos aumentó y surgieron nuevos puestos tales como presidente, vicepresidente, congresistas, electores, diputados de las juntas departamentales —que existieron entre 1828 y 1833— entre otros. A éstos hay que añadir cargos que ya se elegían con anterioridad: los del ayuntamiento —que la Constitución de 1839 redujo sólo a las de los síndicos procuradores y jueces de paz. También existieron casos en que se proponían ternas de candidatos de las cuales el gobierno escogía. Así se votaba a los prefectos en las asambleas provinciales o a los gobernadores en la asamblea de electores del municipio. En este sentido, las elecciones fueron parte de la lucha por el poder real y de negociación con las élites locales, además de motivo de conflicto entre los diferentes sectores de las élites establecidas en búsqueda de poder y puesto de trabajo.

Para comprender los comicios es necesario analizar las Constituciones y las leyes electorales.¹⁰ Las elecciones están fuertemente ligadas a su normativa, y muchos de los conflictos son creados por las condiciones legales para participar en ellas. Los conflictos por el poder en este período son expresados en términos legales sin que necesariamente tuvieran sustento legal. Por otro lado, todo el ritual de las elecciones está escrito parcialmente en la partitura de la ley electoral. Cabe mencionar que, desde los años de 1820 en adelante, puede documentarse que el sustento normativo-ideológico fue básicamente el representativo: las experiencias de las Cortes de Cádiz y la de los países hispanoamericanos que se separaron del imperio español en la década de 1810 fueron importantes. En el Perú no se generó una experiencia formal con base legal de representación con nociones de mandato imperativo o de democracia directa al estilo del ocurrido, por ejemplo, en Río de la Plata de la década de 1810

10. En el presente artículo se utiliza el siguiente corpus jurídico: Ley Reglamentaria de elecciones de diputados a Congreso (Simón Bolívar)... Lima, 30 de enero de 1824; Ministerio de Estado... el ciudadano José de la Mar (reglamento de elecciones)... Lima, 17 abril/14 de mayo de 1828; El ciudadano Luis José de Orbegoso... (ley orgánica de elecciones)... Lima, 3 de julio de 1834; El ciudadano Luis José de Orbegoso... (disponiendo que se reúnan los ciudadanos para nombrar electores...) Arequipa, 26 de junio de 1835; El ciudadano Luis José Orbegoso... convocando a los ciudadanos para las elecciones, Lima, 2 de agosto de 1838; El ciudadano Agustín Gamarra... (Reglamento de elecciones)... Huancayo, 29 de noviembre de 1839; El ciudadano Ramón Castilla... (Reglamento de elecciones), Lima 10 de diciembre de 1840; Ley reglamentaria de elecciones... municipalidades (Simón Bolívar), 9 de marzo de 1825; República peruana. Secretaría del Consejo del Estado (sobre calificación de los electos de municipalidades), Callao, 21 de enero de 1831; El ciudadano Agustín Gamarra... (sobre elecciones municipales), Lima, 12 de setiembre de 1832. Las Constituciones revisadas: 1823, 1826, 1828, 1834, 1836 (las del Sud y Nor Perú), y 1839; incluimos también el pacto de Tacna de 1837.

(Ternavasio 2002: 29-73). Las leyes electorales nos indican que la normativa peruana tuvo sus asperezas y confusiones vinculadas al gobierno representativo, en especial a cuestiones sobre quiénes debían ser considerados ciudadanos activos, vacíos procesales —sobre todo en las elecciones de primer grado— y complicaciones propias del proceso electoral.

La lectura de las leyes da la impresión de que estamos delante de procesos constantes de selección que no necesariamente se cumplían, generando una sensación «democrática» que puede ser muy exagerada y optimista. Las revoluciones o la desidia de los funcionarios, que podía ocultar un miedo a la competencia, trastocaron el marco normativo. En el año de 1832, se presentaba así la queja de que muchos concejos municipales no se renovaban por mitades todos los años, como estaba previsto en una ley electoral.¹¹ Sin embargo, las mismas revoluciones no impidieron la realización de elecciones nacionales. En realidad era la crisis misma la que demandaba la convocatoria a comicios, y era así como los propios militares entendían el problema.

Dicha dinámica electoral fomentó una considerable participación entre los ciudadanos con derecho a voto. A pesar de la pobreza de las fuentes, podemos ofrecer ciertos números de referencia en las dos etapas de las elecciones indirectas. En los comicios de los colegios electorales de parroquia de Lima, entre un 5 al 10% de la población tenía derecho a votar, pero lo ejercía efectivamente un número menor. La abstención sobrepasó muchas veces la tercera parte de la masa electoral. Es interesante notar los porcentajes entre los ciudadanos activos que participaban en los colegios electorales, y apreciar que entre éstos hubo una fuerte presión normativa para participar en los colegios electorales de provincia. Una cifra que variaba entre el 5% y el 10% del número de sufragantes terminaba consolidando los elegidos a dichos colegios electorales. En 1838, por ejemplo, a la parroquia de San Marcelo de Lima, con una población de 4.400 personas, le correspondían 22 electores. En el año de 1838 votaron 200 ciudadanos, lo cual implicaba que un poco más del 10% de los sufragantes eran elegidos para el colegio electoral de provincia.¹² De ese modo el sistema electoral fomentaba una participación bastante activa entre un porcentaje significativo de los ciudadanos activos.

11. El ciudadano Agustín Gamarra... Ley del 12 setiembre de 1832... elecciones municipales.

12. Archivo Histórico de la Municipalidad de Lima (AHML), registros cívicos, 1834-1839, caja 4, documentos 75, 76 y 77.

Pasemos entonces al estudio del proceso electoral con la lógica propia de las leyes electorales, que nos permitimos dividirlo en tres etapas:

*Primera etapa:
Los colegios electorales de parroquia o
las elecciones de primer grado*

El proceso electoral era bastante complejo. Se trataba de elecciones indirectas.¹³ La primera fase sucedía en el ámbito de las parroquias, donde se elegía a los electores de los colegios electorales de provincia y éstos, a su vez, eran los encargados de elegir a las autoridades.¹⁴ Es interesante notar que la demarcación de las parroquias, respetando el legado virreinal, son las que mandan y no los municipios. Las demarcaciones eclesiásticas no necesariamente eran las mismas que las políticas (en el campo, una parroquia podía abarcar varios pueblos, mientras que en una ciudad importante como Cuzco, Arequipa o Lima existían varias parroquias). En cambio, las labores administrativas se daban en el ámbito del municipio (Chiaramonti 1995: 326). De ese modo, bajo la inspiración de Cádiz, no se crearon nuevas jurisdicciones electorales al estilo de cantones de la revolución francesa. Más bien, las leyes respetaban las demarcaciones ya existentes; pero con actores con nuevos roles surgidos desde la crisis de la Corona en 1808.¹⁵

Las elecciones locales estaban ceñidas de complejas negociaciones y conflictos entre las élites locales y las instancias administrativas departamentales. En la lucha por ganar las elecciones se formaban múltiples y complejas redes en las que estaban presentes, por lo común, personas ligadas al quehacer público: el cura, el alcalde, los regidores, el prefecto, los subprefectos, gobernadores, los militares, entre otros. En general, los principales actores de la justa electoral eran personas ligadas al Estado o a la Iglesia. Es interesante observar que la ley dejaba una serie de vacíos. Por

13. Las elecciones del siglo XIX fueron indirectas hasta la ley electoral de 1896, con excepción de las elecciones de 1822 (elección del primer Congreso Constituyente), 1855 (elección de la Convención Nacional 1855-1857), 1858 (elección presidencial y de parlamentarios) y 1868 (elección presidencial). Cf. Paniagua 1997: 112.

14. En el caso de elección de las autoridades ediles, se elegía a los electores de cada municipio. Cada uno de éstos tenía su propio colegio electoral, aunque es digno de señalarse que en algunas leyes se estipulaba que el colegio provincial elegía a las autoridades municipales de las capitales de provincia.

15. Véase al respecto el caso francés, opuesto al hispanoamericano, en Patrice Gueniffey 2001: 295-302.

ejemplo, los procedimientos de votación eran poco elaborados en comparación con los detalles consignados en las leyes electorales para la elección en los colegios provinciales (Chiaramonti 1995: 326). Además, si comparamos las elecciones parroquiales de la era de Cádiz con las de inicio de la República, notamos la presencia de los subdelegados o sus representantes —miembros de la administración central— en las elecciones parroquiales virreinales: esto no ocurrió en las elecciones de primer grado a inicios de la República. Por ello, las élites locales tenían cierta autonomía en fijar las reglas de la justa electoral (Chiaramonti 2002: 225-26).¹⁶

Entre las primeras tareas estuvo la confección del padrón electoral («lista cívica») por parte de los municipios. Los alcaldes, junto con otras autoridades del municipio y muchas veces también con el cura de la parroquia, eran los encargados de confeccionar el registro cívico y de otorgar las boletas a los ciudadanos. Esa primera etapa era muy compleja, pues se trataba de decidir quiénes podían votar y quiénes no. La condición de vecino —concepción de origen virreinal y localista, no nacional ni igualitaria— era confundida rápidamente con la de «ciudadano», una noción moderna y abstracta. Por otro lado, es importante señalar que en muchas ocasiones la confección de los padrones era bastante democrática. En muchas de las elecciones les estaba permitido votar, y así lo hicieron, a los analfabetos; es decir, se abría la contienda a la población indígena del campo, que conformaba la gran mayoría de los analfabetos del país. Aún más, los iletrados podían ser elegidos para ser electores del colegio electoral de provincia.

Es interesante notar que la confección del registro cívico fue una tarea compleja, de constantes peticiones y vinculada a las relaciones de poder local en que se conocían con seguridad las preferencias de cada uno. Es usual encontrar pedidos con listas de ciudadanos exigiendo ser incluidos en el registro y hubo casos extremos de miembros de mesa que no estaban registrados. En una lectura rápida de los padrones cívicos existentes, se nota variaciones importantes en ciertos años. Eso, por ejemplo, se observa al comparar los registros usados para las elecciones de 1834 y 1838. En todas las parroquias de Lima hubo una drástica disminución del

16. A diferencia de Chiaramonti, quien encuentra un corte claro con la ley electoral de 1861, podemos sostener que la ley de 1855 inicia el proceso de cambio en la normatividad electoral, la misma que significó una disminución de la autonomía local, siendo la elección de 1851 la última en que las élites locales tuvieron una gran autonomía.

número de ciudadanos en los padrones de 1838, año de guerra civil y feroz persecución política. En la parroquia de San Marcelo, en el año 1834, había 402 ciudadanos registrados y en 1838 tan sólo un poco más de 200 después de aceptar las peticiones de ciudadanos exigiendo su inscripción en el padrón cívico.¹⁷

En las escasas actas de los colegios electorales de parroquia y de provincia que existen, encontramos un número significativo de apellidos nativos. Es interesante observar, sobre todo, la presencia de indígenas en los colegios provinciales. Ello quiere decir que había un grupo de naturales elegidos en los colegios parroquiales por estima social en su localidad o por mañas propias del abuso de poder. En ambas situaciones constatamos un mundo indígena heterogéneo y con cierto liderazgo en diferentes provincias del país. En varios casos de indígenas elegidos, éstos pertenecían a grupos familiares con ascendentes vinculados a la institución curacal virreinal. En los colegios electorales de provincia, cabe recordar que los electores indígenas elegían a las autoridades más importantes de la República. Sin embargo, fueron muy pocos, como fue el caso José Domingo Choquehuanca en las décadas de 1820 y 1830, descendiente de una familia de curacas de Azángaro (Puno) elegidos para el Congreso de la República (Chiaramonti 2002: 283-87).

Pocas fuentes sugieren que la elección terminaba con la confección del registro cívico. Existen algunas quejas de que el grupo en el poder inscribía a una porción importante de personas leales a ellos. Sus críticos los describen como una clientela compuesta por personas carentes de recursos y fácilmente comprables. Pero la gran mayoría de los casos muestran campañas locales complejas. Prueba de ello fue la abundancia de quejas por corrupción, que se desprende de la mención constante en las fuentes de la figura del «capitulero». Éste era quien se encargaba, mediante prebendas, de conseguir votos. Aunque no se menciona en las leyes electorales si el voto era o no secreto en esta instancia, sí se sabe de la existencia de mecanismos para identificar el destino y el signatario del voto, lo que permitía ejercer el control sobre los sufragios. Además, los votos de los analfabetos debieron ser conocidos sin dificultad. Por ello, analistas como Manuel Vicente Villarán describen los procesos electorales en tono muy duro. Subrayan que la influencia, la corrupción, la violencia y el abuso de

17. AHML, registros cívicos, 1834-1839, caja 4, documentos 75, 77 y 78.

autoridad primaban en ellos. Para Villarán, una extensión excesiva del derecho al voto, en especial ampliando a los sectores indígenas, generó la corrupción (1962: 197-205).

La violencia no era ajena a las contiendas. Ésta era ejercida por los bandos contrincantes y se dio incluso en los casos en que el gobierno dominó el Ejército. En la conflictiva y violenta elección de 1833, en la que Gamarra favoreció el voto de los oficiales y de la tropa, se generó una tensión antimilitar que se expresó en los debates y en hechos de fuerza antes y durante los comicios. El Prefecto de Lima y General de División, Juan Bautista Eléspuro, acusó a los opositores del régimen de sembrar el desorden. En un decreto prefectural indicó que se opondría a las «guerrillas [...] pandillas [...] Los soldados sufragantes ya han recibido las órdenes [para] que mantengan el orden».¹⁸ Pero el ejercicio de la fuerza del Ejército tuvo sus límites. Como ya se mencionó, a la tropa con boleta en mano en muchos casos no se la dejó votar. Se dio entonces una correlación de fuerzas; en el caso de Gamarra, éste estaba muy golpeado por las constantes guerras civiles que su gobierno sufrió. Otra cosa fueron los comicios de 1836, con un Santa Cruz presionando con el victorioso Ejército boliviano y la mayoría de los líderes de la oposición en el exilio.

Junto con la corrupción y el clientelismo —o combinado con éstas— se dio el caso de sufragios vinculados por la distinción de los candidatos, típico de las elecciones de notables.¹⁹ Estos votos son más difíciles de rastrear porque no implican escándalos o acusaciones de corrupción. Las huellas que ellos dejan son escasas y son más conocidas en las elecciones de los colegios electorales de provincia por los nombres que salen de ellos. En cambio, y desgraciadamente, no sabemos mucho de las elecciones parroquiales porque la historia local no está bien desarrollada en el Perú. Pero la abundancia de sacerdotes y funcionarios públicos electos es prueba de que el factor de distinción fue importante. Así, debieron ser elegidos por una combinación de factores: ejercicio de poder y liderazgo natural de su localidad. Además, hay que tener en cuenta que la sociedad era muy jerárquica y contaba con muy pocas personas que pudieran ejercer las funciones públicas, aunque en muchos casos en las Constituciones

18. *El Telégrafo de Lima*, n.º 187, 22 de enero de 1833.

19. Véase, por ejemplo, *El Republicano* (Lima), n.º 29, 10 de junio de 1826; *El Papagayo Hablador* (Lima), n.º 10, 28 de agosto de 1828; *La Miscelánea* (Lima), 24 de enero de 1831; *El Penitente* (Lima) n.º 556, 8 de enero de 1834; *El Telégrafo de Lima*, n.º 748, 16 de febrero de 1835.

y leyes electorales se estipulaba que los analfabetos tenían la voz pasiva (el derecho de ser elegidos). El ejercicio de mecanismos de fuerza o corrupción se combinó con la preferencia por las personas con prestigio social.

Una de las grandes inquietudes de los investigadores de la política, incluyendo a los estudiosos de las elecciones del siglo XIX, es el análisis de las tendencias comunitarias de las sociedades. En las elecciones, concebidas como la expresión de los derechos del ciudadano-individuo, hubo parte del ritual en que lo comunitario primaba sobre lo individual. Como Gabriella Chiaramonti manifiesta, uno de estos casos lo constituyó el hecho de celebrar misas de acción de gracias al inicio de las elecciones; así como el *Te Deum* al final de éstas (1995: 326); sin embargo, la participación de la población en dichas actividades era bastante escasa, según consta en muchas actas de las ciudades importantes. Durante los comicios el voto de la tropa, cuando se dio, fue antiindividualista y más bien corporativo, al igual que el de los indios de hacienda y de las comunidades. En las elecciones hubo tensión entre el individualismo y lo corporativo, particularmente por la posibilidad del control que refuerza la tendencia del voto sin autonomía individual.

El acto electoral empezaba eligiendo a voz alta usualmente al presidente de mesa, dos secretarios y seis escrutadores. En muchos casos, pocos hacían acto de presencia en estos primeros pasos, por lo que los miembros de mesa también terminaban electos para el colegio electoral de provincia. En los días siguientes empezaba el proceso de sufragio de los ciudadanos. El tiempo de duración de la votación dependía del tamaño de la circunscripción y de la dificultad de los ciudadanos para atenderla. Ésta podía durar hasta seis días en una circunscripción de más de dos mil habitantes (incluyendo mujeres, niños, sirvientes y otra población no votante).²⁰ No se daba por concluida si no votaban las dos terceras partes de los ciudadanos inscritos. En caso de no cumplirse con dicha condición, la elección se podía extender hasta por un plazo de diez días, con todo el riesgo que eso significaba para la confianza en el resultado final del proceso. A esto debemos sumar que se requería, muchas veces, de más de una ronda de votación, por ejemplo, en el caso de que los candidatos no hubieran conseguido

20. Dependiendo de la ley electoral, la normativa estipulaba cómo se debía guardar la urna en caja de dos o tres llaves, una para el presidente del colegio electoral, otra para los secretarios o alcalde o juez de paz y, la tercera, si se daba el caso, para el párroco. La urna quedaba en la habitación más segura del local de elección, vigilada por cuatro u ocho ciudadanos.

más de la mitad de los sufragios. Afortunadamente, para las siguientes rondas se limitaba el número de contrincantes, seleccionando al doble de los candidatos requeridos entre los más votados. De ese modo, el proceso se prolongaba varios días.

La propia mecánica del proceso complicaba aún más el asunto. Aquí debe apuntarse que no existían candidatos y, en teoría, estaba prohibido hacer campaña. Los ciudadanos sufragaban por el número de electores. Si una parroquia debía elegir x electores para el colegio electoral de provincia, el ciudadano del colegio electoral de la parroquia elegía también x . Como anotamos arriba, el voto no era secreto. En muchos de los procesos se contemplaba que el voto fuera firmado inclusive por el sufragante. Es por ello que muchas de las leyes prohibían que un ciudadano votara por sí mismo. Los sufragantes escribían o decían a los miembros del colegio quiénes eran sus candidatos. Al no haber candidatos fijos, en teoría se podía elegir a todo ciudadano que llenara los requisitos que demandaba la ley. En este sentido, se dieron casos en que un mismo ciudadano recibió votos y fue elegido en diferentes localidades a la misma vez. Para complicar más aún el proceso, se elegía por lo general por pluralidad absoluta (la mitad más uno) de un universo de dos terceras partes o más de los ciudadanos inscritos. Por lo anotado, no cabe duda de que el proceso electoral y, en especial, el escrutinio, eran actividades muy complejas, sobre todo en los casos en que se elegía a más de uno, y podía durar más de un día. Vamos a agregar tres ejemplos para graficar la cuestión:

Primer ejemplo. En el año de 1828, en la parroquia Santa Marta, Arequipa, la votación para seleccionar a los electores que debían escoger a las autoridades municipales se complicó enormemente. No cubrían la cuota mínima de los dos tercios —como estaba estipulado— que ascendía a 1.937 y sabían que no lo iban a lograr aun en el caso de que el proceso de sufragio se prolongara por más días. Al final, sufragaron 968 personas, con gran esfuerzo de las autoridades. La mesa, dice la fuente, «ha oficiado á los comisarios de varrio para que compelan prudencialmente...». Y pide al prefecto: «la sagacidad que le es característica mueba todos los resortes posibles al intento». Es interesante saber por qué no se cumplió con el requisito de los dos tercios. La explicación ofrecida es la siguiente:

1. A pesar de las garantías ofrecidas por el Gobierno, un grupo de ciudadanos había emigrado por temor.

2. En el censo general de ciudadanos de fines del año 1826 y principios del 1827 se consignaban toda clase de extranjeros europeos, que debían sustraerse por no ser ciudadanos.
3. Era la temporada en que la mayor parte de labradores y jornaleros se retiran a los valles a trabajar en las haciendas de caña y de viña, y no regresan hasta el primero de diciembre.
4. «En el censo se enrolaron mendigos, ciegos, africanos esclavos y libres, y otros que físicamente se hallan imposibilitados de sufragar.»
5. Entre quinientos a seiscientos de los registrados son cívicos, enrolados en la milicia, de Arequipa, y están eximidos de sufragar.
6. La Municipalidad advierte una probable y demostrable equivocación. Muchos de los nombres del registro pertenecen a la Parroquia de Sto. Domingo.²¹

Las explicaciones nos muestran varios puntos de la problemática de la confección de los registros cívicos y de la participación en las elecciones locales. Hay que considerar, asimismo, los factores políticos. Muchos ciudadanos no intervenían en el proceso de sufragio por temor a eventuales represalias. En este sentido, es obvio que las elecciones eran un proceso de confirmación parcial de quien de modo efectivo detentaba ya el poder. Pero no necesariamente el poder local estaba amarrado al poder nacional. La autonomía local se expresó constantemente. No olvidemos que estamos delante de un período histórico en el que ningún gobernante consolidó su régimen, excepto Bolívar —por unos cuantos meses— y Santa Cruz, por apenas un año y medio. Igual reflexión se puede hacer con el segundo punto. En 1828 se da una elección postbolivariana; no olvidemos que Bolívar fue acusado por muchos de dictador extranjero. Acaso será una forma de configurar la élite política con una postura nacionalista. En cambio, en los puntos 3 y 4 se anota la participación política de labriegos que están trabajando en los valles, además de esclavos, negros o mendigos, lo cual muestra el carácter popular de las elecciones y la intención indirecta de fomentar una práctica ciudadana extendida. A pesar de no tener una posibilidad de acceso real al poder, hay indicios como estos que indican que las listas de sufragantes fueron mucho menos restrictivas de lo que la visión clásica de la historia de las elecciones nos ha hecho suponer. Ello no necesariamente significa un proceso de inclusión social, sino tal vez uno de manipulación, como muchos escritores de la época pretenden. El punto 5, excusa verdadera o no de por qué no votan los cívicos,

21. Biblioteca Municipal de Arequipa LPE. 02, F65.

refleja un carácter democrático en la confección de la lista. Analizando la cantidad de cívicos en otras ciudades, el número de 500 que se señala para Arequipa es posible. Pero no queda claro el porqué no votaron. El punto 6 configura los típicos problemas de formación de los padrones, por ejemplo, el caso de una misma persona registrada en varias parroquias.

Pasemos al segundo ejemplo. En Cuzco, en el año de 1825, en el convento de Nuestra Señora de la Merced, se procedió a votar para seleccionar a los electores que debían, a su vez, elegir a las autoridades para el municipio. El Cuzco se componía de varias parroquias, de las cuales la más extensa era la de La Matriz de Cuzco, 27 electores y tres suplentes, San Blas con ocho y uno, San Cristóbal con siete y uno, Santa Ana con ocho y uno, El Hospital con 18 y dos, Santiago con cinco y uno, Belén con siete y uno, respectivamente. La Matriz, la más grande, elegía 30 electores de un universo de 304 votantes. En el primer día, después de una misa solemne, se escogía a seis escrutadores y dos secretarios. En la primera votación con 247 sufragantes, se logró elegir a ocho electores, quienes obtuvieron una pluralidad absoluta (la mitad más uno). En la segunda vuelta, a los pocos días de concluir la primera votación, se eligió al resto, otros 22 electores. Esta segunda vuelta prolongó dos días más la elección. En términos generales, este caso fue más fácil que el anterior. Se procedió a restringir, siguiendo la ley, el universo de posibles candidatos al doble del número por elegir; es decir, se declaró 44 candidatos para 22 electores. Aun así, éste es un número enorme para manejar el registro. Cabe mencionar que entre los elegidos hubo algunos escrutadores.²²

En este proceso del Cuzco resaltan tres cuestiones. Primero, llevar la cuenta de un proceso en cuya primera fase cada voto incluía una lista de 30, compuesta de cualquier ciudadano que podía ser elegido, con las implicancias que ello creaba para un buen conteo. Segundo, la duración, cuando no todos logran la pluralidad absoluta que la ley exigía y se requería de otra votación. Por lo general, en esta primera etapa, afortunadamente, la ley requería mayoría respectiva (mayoría simple). Las propias dificultades descritas generan interpretaciones de lo poco transparente del proceso electoral y la posibilidad de cuestionarlo. Como notamos, es un proceso agotador por la cantidad de días y la dificultad del escrutinio.

22. BN D10560, cuaderno de las actas electorales del colegio matriz... Cuzco (14 de agosto de 1825); BN 1825-D8705, decreto prefectural expedido por el general Agustín Gamarra convocando a los colegios electorales de parroquia... Cuzco, 4 de agosto de 1825.

Tercero, la posibilidad de ser elegido era muy grande en el presente caso. De casi ocho votantes se elegía a un elector, fomentando gran participación entre los ciudadanos. Es difícil expandir dicha afirmación a las demás elecciones de primer grado. Dicho *ratio* variaba dependiendo de cómo se había confeccionado el registro cívico de cada parroquia.

El tercer ejemplo es el debate y la trifulca que causó la participación militar en la elección de 1833. El Presidente en ejercicio de ese entonces, Gamarra, controlaba el Ejército y su régimen se sostenía gracias a las lealtades por él creadas entre una mayoría de oficiales. No en vano Jorge Basadre describe el régimen de Gamarra como una oligarquía militar (2001; I, 240). A pesar de ello, fue víctima de 17 rebeliones durante sus escasos cuatro años de Presidencia (1829-1833). Aunque el Ejército no funcionaba como una instancia institucional articulada, debido a las divisiones internas y a la politización de sus miembros, una parte considerable del mismo favorecía a Gamarra. Sin embargo, el caudillo cuzqueño —creemos que con razón— vivía en un estado de desconfianza continua.

La discusión entre los gamarristas y los contrarios a él —quienes serían después llamados «liberales» (aunque no fue una designación común por esos años)— giraba en torno a si podían votar o no los militares. Todos aceptaban que los oficiales tenían derecho al voto. Recordemos que se concebía desde el tiempo de José de San Martín al oficial como «un ciudadano armado en defensa de la República». En cambio, el derecho al voto de la tropa —cuyo número podía inclinar la votación— generó la controversia en los periódicos, el Poder Judicial, las municipalidades —este último era el ente emisor de la boleta de votación— y en el colegio electoral parroquial —que aceptaba la boleta de votación— (Medina 2000).

Un grupo de intelectuales —liderado por José María Pando y agrupados alrededor de los periódicos ministeriales *El Conciliador* y *La Verdad*— argumentaba que los militares eran los exponentes más puros de la sociedad, los encargados de buscar el bien general y el orden, mas no su provecho. Ellos deducían de esto que los militares tenían pleno derecho como ciudadanos. El coronel Felipe Salaverry, por ejemplo, se quejó de que a la tropa bajo su mando no se le permitiera ejercer el derecho a voto, «a los que con su sangre habían conquistado cuanto disfrutaban todos los demás ciudadanos del Perú». La protesta del oficial Juan Bautista Arguedas muestra la compleja ideología que amparaba los alegatos de la tropa. Este

oficial reclama que no los dejaron votar a él y a otros miembros del Ejército, expropiándoles de ese modo sus derechos de ciudadanos, lo cual les confiere el derecho de rebelión. En su queja al colegio electoral parroquial del cercado de Cuzco se describe cómo vinieron «con sus boletos de ciudadanía a emitir sus sufragios [...] El colegio elector de esta provincia, no ignora que los diputados son órganos por donde se expresa la voluntad general, esto es de todos los individuos de la sociedad. El exponente y la sociedad son miembros de la sociedad peruana. Habiéndose negado tener parte en las elecciones de representantes, es claro y consiguiente que también se le niegue la parte en las obediencias de la ley [...] se consideran segregados de la sociedad a que creyeron pertenecer por el ministerio de la ley».²³

En cambio, los periódicos *El Telégrafo de Lima* y *El Penitente* fueron críticos a la postura de *El Conciliador* y *La Verdad*. Ello fue gestando una crítica que sostenía que se debía negar el derecho al voto a la tropa bajo la argumentación de que ésta no mantenía autonomía frente a sus oficiales. Era un asunto que mucho tenía de cierto. Por ejemplo, los oficiales acompañaban a la tropa a las urnas. No se distinguía al individuo de la tropa bajo el mando del oficial. Así, las demandas judiciales y las protestas en los diversos medios (periódicos, panfletos, volantes, entre otros) fueron lideradas en este caso por los oficiales del batallón. Es interesante notar que muchos presidentes de los colegios electorales de parroquia se opusieron al voto de la tropa y lograron sus propósitos. Muestra de ello fueron las quejas de los oficiales en Lima, Bellavista y Callao al respecto.²⁴ En estos casos se observa que el ejercicio del voto parroquial era una embrollada negociación y que reflejaba muchas veces correlaciones de fuerza en una telaraña de complejas relaciones de poder.

Segunda etapa: Los colegios electorales de provincia o elección en segundo grado

Los colegios electorales de provincia se convertían en una suerte de asamblea cuya función era elegir a las autoridades. Buena parte de la alta

23. Archivo Departamental del Cuzco, periódicos, libro 11, «Manifiesto de los justificativos que han de seguir para anular las elecciones de electores de la parroquia Matriz del Cercado 1833».

24. Basadre 2002: I, 232-239; Medina 2000; Aljovín 2000: cap. III; Archivo General de la Nación: RJ, Prefectura Lima, legajo 119, «Manifiesto de los justificativos... la parroquia Matriz del Cercado 1833».

administración pública civil era negociada en dichos colegios: presidente, vicepresidente, diputados, senadores; y, dependiendo de la Constitución, diputados departamentales, jueces de paz, síndicos, ternas de prefecto, subprefecto y alcalde de la capital de la provincia. La composición del colegio electoral de la provincia variaba mucho dependiendo de la población y estructura demográfica de las provincias. En una lectura sencilla de las fuentes, las asambleas convocaban entre 100 a 250 electores. En cambio, los colegios electorales, para elegir a las autoridades del municipio, eran más pequeños y de índole local. El número de electores variaba desde diez (si la municipalidad tenía dos regidores, que expresaban una población entre mil a dos mil habitantes) hasta 80 (si era de 16 regidores, es que correspondía a una población mayor a veinte mil), por ejemplo, la asamblea para elegir a las autoridades del municipio del Cuzco.

Dichos colegios electorales funcionaban con todas las artimañas legales y extralegales propias de las asambleas: falta de quórum, negociaciones secretas, fraccionalismo, rencillas, presión externa (en especial del Ejército), entre otros factores que cabría investigar. Éstos expresaban intereses propios del lugar, así como la política en el ámbito departamental o nacional. La existencia de los colegios de provincia no está enmarcada en un solo contexto de elección de autoridad, y su funcionamiento esporádico de acuerdo con las necesidades electorales escapaba a una sola campaña. En la elección de 1833 para Presidente de la República, los 283 electores de la provincia de Lima fueron electos en el año de 1831. En el documento de la lista de los electores de dicho año, en líneas abajo se indica los ganadores de los comicios de 1833: José de la Riva-Agüero obtuvo 174 votos para la presidencia, con una asistencia de 205, y Orbegoso 165 con una concurrencia de 227.²⁵

La elección de Gamarra del año 1829 nos ofrece valiosa información. En los 40 colegios electorales que se reunieron por separado, Gamarra obtuvo 2.959 votos de 3.388 electores.²⁶ El control de los mencionados colegios electorales debió ser un trabajo muy complejo y difícil de realizar, y parece ser que la influencia de los militares fue enorme. Gamarra se apoyaba mucho en su clientela del Ejército. Por ello no era raro el uso de la fuerza o de la amenaza. Años después de la elección, *El Centinela de Libertad* acusaba

25. AHML, registros cívicos, caja 3, documento 45.

26. *El Liberal* (Lima), n.º 37, 20 de diciembre de 1829.

a la Fuente de que «no fue elegido por la voluntad libre de los peruanos, sino por las bayonetas y por los empeños de sus agentes», y también lo tachaba de traidor de su aliado Gamarra ya que «trataba de trastornar el orden, con el objeto depravado de deponer al presidente Gamarra».²⁷ Los antiguos aliados se dicen sus verdades. Hay que tener cuidado con la información, pero mucho de verdad puede haber detrás de eso.

¿Qué factores fueron importantes en las elecciones en los colegios electorales de provincia? Debieron ser múltiples.

- En un período de mudanzas radicales de gobiernos con muchos exiliados, el contexto político es fundamental. El gobernante de turno no va a perder en las urnas lo que ganó con las bayonetas. La persuasión a través de la intimidación constituyó algo de lo más común. Un ejemplo de ello fueron las elecciones de 1836 con Santa Cruz, que fueron manipuladas con la ayuda del Ejército boliviano. La descripción de cómo continuó su dominio pretoriano en los Congresos Constituyentes de Sicuani, que diseñaron el Estado del Sur del Perú, y el de Huaral, que le correspondió al del Nor peruano, es algo común en la historiografía (Basadre 1980: 21-2). Esto no implica, como ya se dijo, que fuese fácil ganar las elecciones.
- La persuasión a través de la propaganda periodística y el rumor es fundamental. Ningún líder escapó de la demanda democrática de ser público y por eso cuidar su imagen. Hay imágenes complejas y llenas de claroscuros que varían entre halagos de heroísmo, muchas veces militar, hasta acusaciones de traición al país o deslealtad con los ideales: Gamarra, Santa Cruz, Bermúdez, La Fuente, Riva-Agüero, Castilla, entre otros. La imagen se complica con el paso del tiempo. Los rastros de traiciones y contradicciones dejan su huella. Por ejemplo, Gamarra elaboró una imagen de líder nacionalista frente a los legados de La Mar y, después, de Santa Cruz. Para su desgracia, lo persiguió la acusación de traición a La Mar durante la guerra contra la Gran Colombia en 1828 y su autoritarismo (Aljovín 2000: cap. v).
- Las redes personales, muchas veces vinculadas al proceso de distinción, funcionaron con mucha firmeza. Cabe recordar que

27. *El Centinela de la Libertad* (Lima), N.º 1, 31 de abril de 1831.

estamos en un período previo a los partidos y los clubes electorales, que luego abundarán en la segunda mitad del siglo XIX. No está demás insistir en que nos encontramos ante procesos electorales vinculados a las relaciones personales y las redes formadas en esferas mayores. Es interesante saber cómo algunos justificaron su voto; por ejemplo, uno explicó en un artículo en *El Republicano* de 1828: «Yo lo siento de veras, porque voté por el Sr. Gamio como diputado departamental creyéndolo por su cuna, por sus relaciones, por sus viajes y por lo que en ello he visto, oído y leído, capaz de ser hombre público; pero me engañé». ²⁸ También muestra la importancia del factor de distinción y la relación cercana, además de dar la descripción de la elección de diputados en Arequipa en 1827, donde «se notaron escritas las cédulas con diferentes colores, las más de ellas acompañadas de un elogio». ²⁹

Tercera etapa: Fase calificatoria

La campaña electoral tuvo un tercer momento: la ratificación del nombramiento de los elegidos en los colegios electorales. Los comicios no terminan con la elección del candidato en el colegio electoral de provincia, si uno entiende la justa electoral como el proceso de convertir los votos de los ciudadanos en curules o en otro cargo público. El proceso de impugnaciones fue común. El caudillo en el gobierno no iba a perder en la urna lo ganado en el campo de batalla. El propio proceso electoral era fácil de cuestionar por las condiciones impuestas en un medio carente de las tecnologías de comunicación de nuestros días. A eso hay que añadir la mentalidad de soberbia de una sociedad jerárquica, muchas de cuyas actuaciones —consideradas aceptables entre la élite— eran violatorias del orden legal. Además, los odios particulares de una sociedad basada en las relaciones personales dan un cariz individual a los pleitos. Muchos de ellos justificados de modo muy lírico pero, por lo general, con un buen sustento legal por lo fácil que era detectar la falta de cumplimiento de la ley. Por todo ello y mucho más, la acusación de corrupción siempre era posible.

Hay que entender la primera mitad del siglo XIX como parte de un aprendizaje de cómo resolver dichos problemas. El proceso de impugnación es

28. *El Republicano* (Arequipa), tomo III, n.º 41, 11 de noviembre de 1828.

29. *El Republicano* (Arequipa), tomo II, n.º 68, 10 de marzo de 1827.

poco claro. Es interesante notar que en el caso de las impugnaciones de las elecciones de 1825, durante el gobierno de Bolívar, el proceso estuvo marcado por la falta de claridad de la ley. Se tuvo que estipular los caminos legales de cómo determinar la impugnación al no existir en ese momento la normativa del Senado Conservador creado en la Constitución bolivariana. Bolívar, astutamente, no quiso inmiscuirse formalmente en los procesos de impugnaciones y estipuló que la Corte Suprema decidiera en los casos de cuestionamiento de los candidatos ganadores.³⁰ En las Constituciones posteriores se estipulaba que los cuestionamientos se resolvieran en el Congreso, la Cámara de Diputados o el Senado, dependiendo la elección y de la Carta Magna.

El control del gobierno no implicó que la oposición dejara de existir. En primer lugar, gobierno y oposición no estaban del todo claros en un juego político de constante traición e individualismo entre los líderes del país. En un sistema de relaciones personales y en tiempos conspiratorios era fácil saltar varias veces de gobierno a oposición y viceversa. En los mismos gobiernos, las alianzas se armaban y se desarmaban con gran facilidad como expresión de la inestabilidad política. Especialmente en un contexto carente de organizaciones formales o discursos ideológicos, excepto el compartido por todos de fundar una república estable. Además, muchas veces las pugnas en el mismo Ejecutivo, el Congreso o el Poder Judicial crearon múltiples bandos. Los gobiernos de ese entonces no ejercían el poder en bloque. No se formaron frentes imbatibles, lo cual no sorprende luego de la complejidad de los procesos descritos.³¹ No hay que confundir gobiernos cívico-militares con gobiernos fuertes. Los gobiernos eran muy endebles, permitiendo pasos difíciles de imaginar en gobiernos sólidos. Es un sistema de claroscuros. Por eso, el hecho de que las impugnaciones fueran resueltas por el Congreso u otras instancias, no significaba el dominio del gobierno central en el sistema electoral.

Sin embargo, los procesos de impugnación escapaban de los pasillos del Poder Judicial o de las decisiones en el Congreso. También se ventilaban a la luz pública. Son los primeros ataques de la ilegitimidad de las autoridades. Rumores y manifestaciones se organizan en protesta de la elección de una persona determinada, en especial en las localidades, aunque sucedía lo

30. Decreto del 10 de noviembre de 1825.

31. Para un período posterior véase Chiaramonti 1995: 335 y Mücke 2001: 337-38.

mismo en el ámbito nacional. Los panfletos y periódicos consignan las pugnas, poniendo en riesgo la imagen pública de los contrincantes. En el caso analizado líneas abajo, a Gamarra se le acusa de carecer de honor y de ser un oportunista y desleal con el sistema. Así se argumentaba: Gamarra perteneció al Ejército realista. Él defiende su comportamiento y su honra, declara quejándose del libelo contra él en una carta. «El honor y fama son las propiedades más sagradas que tiene el hombre, y en esta razón deben estar las leyes que garanticen [...] Que de este momento renunciaría a la sociedad y a los honores y condecoraciones que he ganado con mi espada y a costa de infinitas privaciones y de extremos peligros, si no tuviera la seguridad de que un gobierno ilustrado [...]».³²

Para terminar con el sistema de impugnaciones, el inicio del ejemplo mencionado es una muestra privilegiada del éxito de éste a favor del grupo en el poder:

En 1825, en la provincia de Tinta del departamento del Cuzco, gracias al prefecto Gamarra y otros leales al régimen bolivariano, se declaró ilegal la elección que ganaron los doctores Leiva, primer cura de Sicuani, y Mendoza, éste último segundo cura de Tinta. «Siete patriotas» los acusaron de ser enemigos de la patria y furibundos monárquicos. Se los consideraba peligrosos por su influjo sobre el común de las personas. Además, en términos formales, se cuestionó el proceso electoral. Se decía que en muchos pueblos no se había concluido los comicios cuando se convocó a la elección provincial. Muchas elecciones parroquiales no se rigieron a la norma (se votó por aclamación) y muchos electores no llenaban los requisitos que mandaba la ley. La junta de calificación argumentaba, en carta dirigida al prefecto Gamarra el 18 setiembre de 1825, sobre los peligros de la mencionada elección: «Saben que antiguos enemigos de la independencia [...] van a ganar por influjo y amnesia de la población [...] ¿Qué sería del Congreso? ¿Qué de la nación? [...] el país] envuelto en la anarquía y guerras civiles».³³

32. BN 1825-D687, nota dirigida al Sr. Prefecto del departamento del Cuzco por la junta calificada de candidatos al Congreso, anotiándole sobre la realización de actos incorrectos para las elecciones que se avecinan... 18 de setiembre de 1825; BN 1825-D8705, decreto prefectural expedido por el general Agustín Gamarra convocando a los colegios electorales de parroquia para las correspondientes elecciones. Cuzco, 4 de agosto de 1825; BN 1826-D4711, expediente sobre la nulidad del proceso electoral en que intervinieron los curas Eugenio Mendoza y Pedro Leyva e impugnaciones hechos por estos al general Gamarra... prefectura del Cuzco.

33. *Ibid.*

La Corte Suprema, en su dictado en contra de los diputados elegidos, sostenía que «el artículo 14° de la Constitución decía que es «indigno del nombre [de] peruano, al que no ama a su patria [...] grandes e incalculables son los males que puede causar en el Congreso un solo diputado de opinión contraria a los intereses de la patria [...] será un agente, y un espía de los enemigos [...] ningún enemigo de la independencia es hábil para ser nombrado diputado». En líneas generales, la Corte Suprema da la razón contundente al prefecto Gamarra y a la junta de calificación que le otorga los poderes para juzgar sobre los problemas de nulidad de las elecciones.³⁴

4. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y ESPACIO PÚBLICO

El militarismo no aniquiló la participación política sino más bien convivió con ésta de múltiples maneras. Una de ellas fueron las elecciones. La propia dinámica de las justas electorales fomentó la creación de distintas formas de participación y la expansión de los espacios públicos en las diversas ciudades y pueblos del Perú. Como se nota, estamos ante toda una cultura política urbana, con sus vínculos con el mundo rural obvios y difíciles de rastrear. Urbana, sí, pero amarrada al campo de múltiples modos. Los conflictos nacionales se mezclaban con variada facilidad con las disputas locales, que daban expresión a la participación política y a los debates. En ambos casos, hay que tener en consideración los contextos locales y nacionales. En un sistema de notables, las lealtades políticas se entrecruzaban con otras de diferente tipo. El oportunismo de la mayoría de los actores históricos y la debilidad de los regímenes facilitaron un sistema de cierta apertura. A pesar de la presión de las bayonetas, en la mayoría de los casos la competencia electoral sí existió, aunque se diga que restringidamente.

Los titulares de las leyes y proclamas de los caudillos —sea en el poder o en búsqueda de él— tienen un inicio interesante: Se hacen llamar «ciudadano». Es luego que se agregan otros títulos: Presidente, General, vencedor de tal o cual batalla y toda una genealogía de prohombre de la República, con lo que «el ciudadano» termina siendo una suerte de gran padre del país. Esta es la marca de un militarismo republicano: salvador de la patria y de la república contra déspotas o extranjeros o la combinación de

34. Decreto del 10 de noviembre de 1825, disponiendo la Corte Suprema... a los diputados...

ambos, que buscan tan sólo su propio provecho. Estamos ante una cultura política basada en la paradoja en que se mezclaban varias tradiciones de culturas políticas que se expresaban en los discursos y praxis: el constitucionalismo moderno, el militarismo y los legados coloniales vigentes en la vida cotidiana. Ello produce un discurso claro pero poco coherente y muy personalizado en el líder militar que accede al poder a través de la violencia. Violencia que inicia elecciones y crea espacios de debate y participación en una sociedad jerárquica, multiétnica y militarizada vía el Ejército, la Guardia Cívica y los montoneros.

La construcción de una imagen positiva del líder fue fundamental en la lucha por el poder. Se presenta un esfuerzo por conquistar la memoria histórica así como una proyección hacia el futuro. La imagen del líder se mezcla con la cuestión militar o del honor. Hay casos famosos del afán de cuidar la imagen. El más notorio a mi entender es el de José de la Riva-Agüero, a quien se le acusa de traidor por sus negociaciones con el virrey La Serna cuando fungía de Presidente en Trujillo en el año de 1823. Tanto él como sobre todo su hermana, que se quedó en Lima mientras él estaba en el exilio, mantuvieron su imagen pública. Su hermana lo defendió ante el Congreso y tribunales públicos al igual que realizó campañas a favor de él. Riva-Agüero ganaba bastantes votos convirtiéndose en un peligro en las campañas presidenciales. En una supuesta carta al periódico *El Penitente*, los firmantes «Unos Peruanos Imparciales» manifiestan en el año de 1833: «Qué horror causa el ver que en la asquerosa "Miscelánea", se trate por sus editores mercenarios, de canallas y tantas de cofradía a los que con Justicia aman las virtudes del Gran Mariscal Riva Agüero y a los dignos patriotas que componen los colegios electorales en la mayor parte de la nación peruana», y después describen los méritos de Riva-Agüero olvidando los temas delicados.³⁵ Otro caso, para no repetir los más comunes, es el del general Torrico, quien ganó las elecciones del colegio provincial de Arequipa para la presidencia en 1840. En pleno contexto nacionalista, después de la caída del proyecto de la Confederación Perú boliviana, *El Republicano* alude a Torrico: «los beneficios y los resplandores de la restauración que a nadie más que a él rodean: los intereses y las glorias de nuestro ejército y nuestro pabellón que en él se cifran».³⁶ Dicho ejemplo

35. *Periódico Eventual* (Lima) 1829; *El Liberal* (Lima), n.º 27, 11 de noviembre de 1829; *El Penitente* (Lima), n.º 196, 8 de mayo de 1833, «Remitidos», n.º 245, 2 de julio de 1833; *El Telégrafo de Lima*, n.º 269, 8 de mayo de 1833.

36. *El Republicano* (Arequipa), «Elección por presidente», tomo xv, n.º 15, 4 de marzo de 1840.

muestra también lo caprichoso de la imagen, y lo rápidamente cambiante de ésta: años atrás hubiera sido una imagen inaceptable y se lo hubiera acusado de apoyar a un país extranjero, Chile, en contra de la Confederación. Los candidatos debían jugar a ello.

De acuerdo con la ley, las elecciones de primer y segundo grado son parte del mismo proceso electoral, pero en la realidad expresaron diferentes intereses, reglas de juego y momentos. Una cosa son los juegos políticos en el ámbito local (parroquial o de segundo grado) para seleccionar a las autoridades ediles, basados en la lucha de poder en esa esfera — de la que pocos sabemos—, sin que ello dejara de significar que en la disputa no participaran las autoridades departamentales o nacionales. En cambio, en los colegios electorales de provincia, el control del gobierno fue mayor que en los parroquiales. Las campañas de líderes nacionales a favor de uno u otro candidato por cargos de autoridad fueron más claras. En privado o semiprivado, cartas van y cartas vienen favorecían a unos y atacaban a otros. En el espacio público, los periódicos indicaban a quiénes apoyaban. Éstos, muchas veces, eran expresiones de grupos de intelectuales con claras posiciones políticas, o también órganos de difusión de los grupos políticos; varios de ellos estaban financiados por las autoridades, como el caso de los conocidos periódicos ministeriales.

Hubo múltiples formas de campaña. Desgraciadamente sabemos más de las ciudades o pueblos importantes que de los pueblos menos significativos y del comportamiento de los indios de comunidad o de hacienda. Sin embargo, las fuentes indican la existencia de campañas. Prueba de ello es lo siguiente: las acusaciones abundan sobre la corrupción en las elecciones y, por ende, de las campañas por los votos en el ámbito local en una sociedad con un fuerte control social, sea por medio del clientelismo o la vulgar compra de los votos. La mecánica del voto y las fuertes relaciones personales facilitaban saber quiénes votaban por quiénes. Las fuentes repiten historias y acusaciones contra los llamados capituleros, aquellos que, a través de una serie de artimañas descritas como corruptas (regalos de víveres, licor y otros favores) aglutinaban a la plebe desesperada por bienes. Para el tráfico de votos, Manuel González Prada acertadamente acuñó la frase: «la política del aguardiente y butifarra». No escapan tampoco descripciones de curas convenciendo o forzando a sus parroquianos para que voten a su favor o funcionarios —alcaldes o gobernadores, subprefectos u otros— buscando la gracia de los ciudadanos. Los vinculados a la Iglesia o al Estado, es decir,

los relacionados al poder, son los grandes líderes. Abundan documentos que muestran todas sus artimañas y que forzaban la creación de participación y de debate. Pero ¿qué es esto? Pues la prueba del grado de participación política de la sociedad, la demostración de un proceso de extensión de la ciudadanía a través de la lucha por encontrar espacios de poder efectivo dentro del sistema político republicano.

En la mayoría de los casos, la oposición existió a pesar del ejercicio del poder mediante el uso de las bayonetas. Éstas abrieron las puertas del poder de los caudillos, pero las elecciones legitimaron al gobernante de turno. Los comicios, por lo general, permitieron que haya oposición en los Congresos o la existencia de opositores al régimen entre las autoridades locales, excepto en las elecciones de 1836, que se salen de la regla. En líneas generales, a pesar de que el ganador estaba cantado, la pugna política se expresó mediante la participación y el debate público. El mando supremo era débil en un Estado en crisis e incapaz de un ejercicio efectivo del poder. Lo endeble del sistema permitió cierta pluralidad y, a la vez, lo convirtió en un ritual que no cimentó ni la estabilidad del gobierno de turno ni la del gobierno representativo. Sin otra alternativa aceptable que la del gobierno representativo e inmerso en una cultura política ambivalente frente a ello, el poder difuso permitía cierta libertad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

2000 *Caudillos y constituciones: Perú 1821-1845*. Lima: FCE-IRA.

BASADRE, Jorge

1980 *Elecciones y centralismo en el Perú: Apunte para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

2002 *Iniciación de la República*, dos tomos. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM.

BLANCO, José María

1974 *Diario del viaje del presidente Orbegoso al Sur del Perú*, en DENEGRI LUNA, Félix (ed.), Lima: PUCP, tomo I, pp. 9-293.

CHIARAMONTI, Gabriella

1995 «Andes o nación: La reforma electoral de 1896 en Perú», en ANNINO, Antonio (ed.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires: FCE.

2002 *Suffragio e rappresentanza nel Perú dell'800. Parte prima. Gli itinerari della sovranità (1808-1860)*. Turín: OTTO editore. [Edición en castellano: *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM, SEPS, ONPE, 2005.]

CONSTANT, Benjamin

1989 «The Liberty of the Ancients Compared with That of The Moderns [1819]», en FONTANA, Biancamaria (comp.), *Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press.

DEMÉLAS, Marie-Danielle

1992 *L'Invention Politique: Bolivie, Équateur, Pérou au XIXe Siècle*. París: Éditions Recherche sur les Civilisations.

FORMENT, Carlos

2003 *Democracy in Latin America 1760-1900, vol. I Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru*. Chicago: The University of Chicago Press.

GUENIFFEY, Patrice

2001 *La revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII*. México: FCE y IFE.

GUERRA, François

1993 *Modernidad e independencias*. México: FCE.

MANIN, Bernard

1995 *Principes du Gouvernement Représentatif*. París: Calmann-Lévy.

MEDINA MONTOYA, Lourdes

2000 *El voto militar*, manuscrito.

MÜCKE, Ulrich

2001 «Elections and Political Participation in Nineteenth-Century Peru: The 1871-72 Presidential Campaign», en *Journal of Latin American Studies* 33.

PANIAGUA, Valentín

1997 «Un Tríptico Institucional: los Organismos Electorales», en TUESTA, Fernando (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 «Costumbres electorales», en *Páginas escogidas*, Lima: P. L. Villanueva.

TÁVARA, Santiago

1951 *Historia de los partidos*. Lima: Editorial Huascarán.

TERNAVASIO, Marcela

2002 *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

MUNDO ELECTORAL



Anónimo, 1674-1680, *Parroquia de San Blas*, serie del Corpus Christi

ELECCIONES PRESIDENCIALES EN CHILE

Eduardo Araya L.

1. ANTECEDENTES Y MARCO ELECTORAL

La elección presidencial de 1999-2000 en Chile tuvo tres particularidades que merecen ser consideradas. Primero: fueron los primeros comicios desde el retorno a la democracia en 1990 y por ello estuvieron marcados por la incertidumbre. Mientras en las dos elecciones de 1990 y 1994 la única pregunta importante era qué tanto más del 50% de los votos obtendrían los candidatos de la Concertación, en la disputa presidencial de 1999 se produjo un virtual empate en la primera vuelta (no previsto por ninguna encuesta); esto llevó a que los candidatos de la Concertación (Ricardo Lagos) y de la Alianza (Joaquín Lavín) recurrieran —por primera vez en la historia de Chile— a una segunda vuelta en donde finalmente se impuso Lagos. Segundo: desde el punto de vista electoral, representó la primera ruptura de los alineamientos electorales heredados del régimen militar (la dicotomía dictadura-democracia del plebiscito de 1989) en donde un candidato de derecha lograba penetrar en grupos de votantes de sectores populares (particularmente mujeres), hasta allí tradicionales electores de la Concertación. Tercero: fue la primera elección presidencial con un uso intensivo de

técnicas de mercadotecnia electoral (proceso también denominado americanización de las campañas).

Un elemento adicional implica considerar el marco del sistema electoral. Éste fue definido por el régimen militar y, aunque ha tenido modificaciones en algunas áreas (los comicios municipales fueron recientemente reformados para hacer paralelas las elecciones de Alcaldes y Concejales), todavía no representa un consenso político. Desde el inicio de los gobiernos de la Concertación, éstos han tratado de reemplazarlo por un sistema proporcional modificado, pero el sistema electoral recién pudo ser sacado del ámbito de las leyes constitucionales y sólo ahora se abre la posibilidad de su recambio.

En la práctica, en Chile el sistema funciona de tres maneras diversas, aunque parte de los componentes son los mismos (circunscripciones y tipo de voto) en todos los casos. Las elecciones municipales operan con una lógica proporcional y con tiempos que no son coincidentes con las otras elecciones. Las elecciones presidenciales operan con voto único directo y con segunda vuelta; ello para períodos presidenciales que han variado en el tiempo por diversas razones (el lapso previsto originalmente por Pinochet fue de ocho años,

pero la discusión se ha centrado en si son cuatro, para hacerlas coincidir con las elecciones parlamentarias —una alternativa más razonable en mi opinión— o seis años sin reelección).

Los mayores problemas están en las elecciones parlamentarias, que tienen un sistema absolutamente *sui generis*. Si los sistemas electorales en el mundo se han clasificado sobre su orientación en función de mayoritarios o proporcionales, se podría decir que en el caso de Chile éste no es ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario.

La extensión de este artículo impide explicitar todas sus características y efectos, pero en lo fundamental se estructura sobre un criterio de proporcionalidad. En su momento (bajo el régimen militar) se definió en función de garantizar una cantidad de escaños parlamentarios a sus propios partidarios (la derecha), por tal motivo se definieron circunscripciones binominales (sobre los resultados del plebiscito de 1988) que tienen la siguiente particularidad: para que una coalición se lleve el segundo cargo en disputa, debe duplicar a la primera mayoría de la segunda lista. Uno de los efectos de este sistema es que se puede ser parlamentario sólo con el 33% de los votos. El otro es que concentra la competencia dentro de las dos listas mayoritarias más que en una de ellas. Como sea, aunque en la práctica ha tenido «efectos mayoritarios» (obligando a los partidos a competir entre bloques so pena de quedar fuera del Parlamento) el sistema tiene demasiadas distorsiones entre voto efectivo y representación. Finalmente, el Senado (períodos de ocho años) se renueva parcialmente alternando elecciones entre las regiones pares e impares.

2. LA DEFINICIÓN DE LAS CANDIDATURAS Y LA CAMPAÑA

En el caso de la derecha, desde el 2000, el candidato de la coalición (Alianza por Chile) ha sido Joaquín Lavín en virtud de su 48% en la segunda vuelta presidencial. Aun cuando se desempeñó hasta setiembre del 2004 como Alcalde de la Comuna de Santiago, de manera implícita o explícita ha estado en campaña desde esa fecha, sin considerar su campaña previa. Parte del actual panorama (ver cuadro 1) puede explicarse, entonces, por el desgaste de un candidato en campaña por demasiado tiempo, pues éste ya no representa ninguna novedad para los electores a diferencia de lo que ocurrió en la campaña 1999-2000.

Las elecciones municipales (de carácter nacional) realizadas en octubre de 2004 marcaron una importante inflexión en las tendencias electorales. Con una nueva ley que separó la elección de Alcaldes y Concejales y en contra de las expectativas de la derecha que esperaba acercarse al 50%, la oficialista Concertación ganó en votos, en Concejales y en Alcaldes. El gobierno de Lagos había partido en un contexto de recesión económica y con pesimismo respecto del futuro electoral (que fue descrito en la prensa como la «ceremonia del adiós»). Sin embargo, en el 2004, en un contexto de recuperación económica, este significativo triunfo —junto a un alto grado de respaldo a la gestión de Lagos (que hoy bordea el 70%)— instaló una atmósfera de optimismo de cara a los futuros comicios presidenciales.

En el caso de la campaña de la Concertación es necesario hacer algunas distinciones. Pese a que era evidente que el sector demócratacristiano, dado su posicionamiento en las encuestas, tenía ya por mucho tiempo una precandidata «natural»,



Soledad Alvear

la Canciller y ex Ministra de Justicia Soledad Alvear, por su meritoria carrera (fuera de completar exitosamente la negociación de los TLC con Estados Unidos y la UE, era la artífice de la importante Reforma Procesal Penal), debió luchar arduamente contra otras figuras dentro de su partido que, no obstante estar muy por debajo en las encuestas, tenían pretensiones presidenciales (el presidente del PDC senador Adolfo Zaldívar y el ex presidente Eduardo Frei). En el caso del ala izquierdista de la Concertación (los partidos Socialista y Por la Democracia), fueron también las encuestas las que definieron a su precandidata Michelle Bachelet, socialista, ex ministra de Salud y de Defensa.

Ambas salieron el 29 de setiembre del gabinete (originalmente Lagos había pensado reestructurar su consejo de ministros después de las elecciones municipales) y ese fue un minuto clave. Bachelet

aventajaba ya en las encuestas a Soledad Alvear, pero esta última debió esperar hasta febrero (a la junta nacional del partido, postergadas hasta esa fecha por su Presidente para mantener sus propias posibilidades presidenciales pese a que en las encuestas nunca superó el 2%, contra 20% de Alvear), para ser nominada oficialmente por su partido y poder competir en las primarias de la Concertación fijadas a su vez para el mes de julio. Para ese momento, la distancia entre ambas en las encuestas era del orden de los 30 puntos y terminó siendo irremontable. Aun así, las encuestas mostraban que cualquiera de las dos candidatas de la Concertación podía derrotar a Lavín en segunda vuelta.

Entre marzo y hasta mediados de mayo la agenda electoral estuvo monopolizada por las candidatas de la Concertación. Sus comandos de campaña definieron una serie de debates regionales y dos polémicas televisivas nacionales, lo cual no sólo concentró la atención de los medios, también generó la atmósfera de que nada podía alterar la tendencia que venía desarrollándose y que todas las encuestas confirmaban: de no mediar un evento dramático Michelle Bachelet se impondría por amplio margen tanto en las primarias de la Concertación como en la presidencial.

Tal vez no pueda adjetivarse como dramático, pero la irrupción de un segundo candidato presidencial de la derecha después de la primera quincena de mayo fue definida por todos los medios de prensa chilenos como un «terremoto». Sebastián Piñera, exitoso empresario, hombre de intereses y actividades múltiples, liberal, ex senador y ex presidente de Renovación Nacional (RN), con el apoyo del 80% de los 400 delegados a la junta nacional de su partido, fue proclamado candidato presidencial, pese a que sólo un mes antes la



Michelle Bachelet

directiva del mismo partido había garantizado el apoyo a Joaquín Lavín. Este brusco cambio del alineamiento (y del ánimo de una agrupación política) se explica en primer lugar por el bajo desempeño de Lavín en las encuestas y fundamentalmente porque RN ha estado ya por varios años sometida a un juego de perdedores (la mejor posibilidad es perder menos) por el estilo y las prácticas hegemónicas de sus socios de coalición, la Unión Demócrata Independiente (UDI). Para los dirigentes de base de RN era tanto una cuestión emotiva como práctica: no tenían mucho que perder y sí mucho que ganar, y aunque las encuestas aún lo mantenían bajo Lavín, a sólo una semana de su nominación Piñera ya tenía 16,4 % en las mediciones de preferencia.

Lavín y Piñera no sólo representan a dos partidos distintos, sus perfiles también lo son; Lavín es un miembro del Opus

Dei y simultáneamente un «Chicago Boy», con vínculos con el régimen militar (aunque ha hecho esfuerzos por desmarcarse de la figura de Pinochet desde su arresto en Londres en 1998). Piñera en cambio es un político liberal con alguna cercanía «histórica» al PDC, que públicamente votó en contra de Pinochet en 1988, que puede captar muchos votos de centro y por lo mismo es fuertemente resistido por la derecha más conservadora.

El martes 17 de mayo, Soledad Alvear decidió deponer su candidatura; ello dejó a Michelle Bachelet como la candidata oficial de la Concertación, quien deberá medirse en diciembre contra los dos candidatos de derecha. Así, la apuesta de Piñera es que puede captar parte del voto «blando» del centro que hubiese votado por Alvear y que eventualmente no lo haría por una candidata de izquierda como Michelle Bachelet. Las encuestas, sin embargo, no confirman estas expectativas (véase nota en cuadro 1).

Como una reflexión final, dentro de un panorama que aún es fluido, pueden destacarse los siguientes aspectos:

1. La importancia creciente de las encuestas. Ni Michelle Bachelet ni Soledad Alvear, a pesar de sus exitosas carreras, son parte del *establishment* (es decir, de la élite política del triunfo del NO en 1988) y llegaron a ser candidatas en sus respectivos partidos o bloques en gran medida en virtud de las encuestas. Lo mismo ocurrió con Sebastián Piñera en su decisión de competir con Lavín y por lo mismo será un factor relevante en el futuro de su propia candidatura.
2. Las «razones» que le permitieron a Michelle Bachelet encumbrarse en las encuestas son rasgos muy subjetivos. Nadie podría desconocer sus méritos,

CUADRO 1

| CANDIDATO | NOVIEMBRE | DICIEMBRE | MARZO | 15 DE MAYO ¹ | 20 DE MAYO (DESPUÉS DE PIÑERA) |
|-------------------|-----------|-----------|-------|-------------------------|-----------------------------------|
| Bachelet | 42,7 | 49,6 | 47,2 | 46,2 | 44 |
| Lavín | 32,2 | 31 | 28,5 | 31,6 | 20,9 |
| Alvear | 13,9 | 9,7 | 14,7 | 14,5 | 9,1 |
| Piñera | – | – | – | – | 16,4 |
| Otro ² | – | – | 1,8 | 1,5 | 1,4 |
| Nulo/blanco | 0,5 | 0,9 | 1,8 | 1,2 | 0,7 |
| Ninguno / NS/NR | 5,8 | 5,1 | 5,8 | 4,2 | 7,5 |

1. Encuesta realizada posteriormente al primer debate televisivo (nacional) entre las candidatas de la Concertación.

2. Pacto Juntos Podemos, Alianza del P. Comunista, el P. Humanista y otros grupos menores, que recientemente designó como candidato a Tomás Hirsch del PH.

Fuente: Diario *La Tercera* – «Feedback» (*La Tercera*, 22 de mayo de 2005).

pero en las encuestas lo que se valora son rasgos tales como «empatía», «cercanía a la gente», carácter conciliador, etc. Ello le ha permitido hasta aquí mantenerse arriba en las encuestas sin definir proyectos políticos. Esto resultó tremendamente reductor para una campaña cuyos debates debieron centrarse en la calidad de las propuestas políticas.

- Desde este punto de vista, el ingreso de Piñera a la competencia, por su propio carácter y estilo, seguramente hará que los debates futuros sean de mejor calidad; sin embargo, es evidente en este punto que las expectativas de una clase políticamente «ilustrada» no cuadran con los intereses y preocupaciones de la gran mayoría de los chilenos.
- El sistema binominal parlamentario es una restricción para la competencia entre partidos, lo cual los obliga a contener sin perder de vista que también deben mantener acuerdos que les garanticen gobernabilidad futura a quien resulte vencedor en las presidenciales. Este mismo aspecto tiene el efecto paradójico de que refuerza un rasgo que ha estado o está presente en todas las candidaturas: los candidatos cuentan con el apoyo total de sus partidos, pero

el cruce de intereses en una campaña simultáneamente presidencial y parlamentaria, particularmente en los partidos de derecha, genera expresiones públicas de disenso entre dirigentes — candidatos a senadores y sus respectivos candidatos presidenciales.

La primera medición marca sólo una diferencia de 4,5% bajo Lavín, pero éste y Soledad Alvear pierden cerca de 1/3 de la intención de voto. Michelle Bachelet en cambio únicamente pierde 2,4% y estira la distancia sobre Lavín. Sin embargo, si se examinan estos resultados desde otra perspectiva, el voto de la Alianza (sumadas las intenciones de voto de sus dos candidatos) se eleva a 37,3%, más de cinco puntos por la mejor medición anterior, aunque muy por debajo de los 48% de Lavín en la segunda vuelta presidencial del 2000. Otro dato interesante que arrojan las encuestas es el alto índice de traspaso de intención de voto entre ambas candidatas de la Concertación (51% en ambos casos); en cambio, entre ambos candidatos de la Alianza, dicho porcentaje es menor (31%), lo que permite poner en duda el que se cumpla el cálculo de Piñera, de que en una segunda vuelta podría captar la mayoría de los votos de Alvear.

¿ELECCIONES PARA EL BUNDESTAG EL 18 DE SETIEMBRE?*

Omar Handabaka

EL RESULTADO DE LAS ELECCIONES del 22 de mayo en el *Land* (Estado) de Renania del Norte fue el tiro de gracia para el gobierno del canciller Schröder. Esta derrota en el *Land* más poblado (18 millones de habitantes) y centro industrial de Alemania, significaba para la socialdemocracia no sólo perder en su bastión político histórico donde gobernaba desde hace 39 años, sino —y sobre todo— confirmaba el rechazo de la población al gobierno de los socialdemócratas y los verdes tanto en el ámbito federal como en el del *Land*.

En esa misma noche anunció el canciller Schröder que, como consecuencia del resultado de los comicios en Renania del Norte, impulsaría el adelanto de elecciones al *Bundestag* (Parlamento Federal) para setiembre de este año, para lo cual pediría el voto de confianza al Parlamento.

La meta era no obtener el voto de confianza que él pedía y así poder pedirle al Presidente Federal que disuelva el Parlamento y entonces convocar nuevas elecciones.

1. ANTECEDENTES.

DE LOS SIETE AÑOS DE GOBIERNO
SOCIALDEMÓCRATA Y DE LOS VERDES

Al inicio del gobierno socialdemócrata y de los verdes la prioridad de la población, de las instituciones y de los partidos políticos era reducir la tasa de desempleo. Ante la incapacidad del gobierno para lograr avances en este campo, las derrotas electorales en los diferentes Estados no se hicieron esperar.

El gobierno logró ser reelegido ajustadamente el año 2002 debido básicamente al liderazgo del Canciller frente a los desastres naturales que azotaron la parte oriental de Alemania y sobre todo por su negativa a apoyar a Bush en la guerra de Iraq. Recién en este segundo período el canciller Schröder dio inicio, en forma gradual, a una serie de reformas necesarias en el campo económico, laboral y social, por lo que encontró a una población con la paciencia agotada y exigiendo resultados inmediatos.

En la actualidad, con un balance de alrededor cinco millones de desempleados, con la oposición dominando la segunda

* Este artículo fue elaborado en el mes de junio de 2005.

Cámara y dificultando las reformas, el canciller Schröder enfrenta en su partido de gobierno a un grupo de parlamentarios que está en contra de sus reformas. Su sorpresiva y valiente iniciativa de proponer el adelanto de las elecciones para el *Bundestag*, con el fin de ahorrarle al país un año de incertidumbre e inmovilidad política y económica, despertó el entusiasmo no sólo de los partidos opositores sino que obtuvo también aprobación del 80% de la ciudadanía.

En las ciencias políticas se consideran el voto de confianza, el voto de censura y la disolución del Parlamento como instrumentos que contribuyen a la estabilidad en el sistema de gobierno. El voto de confianza es utilizado sobre todo para superar crisis entre el Parlamento y el gobierno y/o para asegurar la propia mayoría.

Tras la experiencia de la República de Weimar, la prioridad de los constituyentes alemanes fue sentar las bases para una democracia estable. Así el Presidente Federal, como jefe de Estado, tiene prácticamente sólo funciones representativas; el Canciller, como jefe de gobierno, basa su poder para gobernar en una mayoría parlamentaria absoluta y el Parlamento goza de una estabilidad sólida y duradera a lo largo del período legislativo. Esto último como resultado de que el Canciller no tiene el poder de disolver el Parlamento, y ni aun este mismo goza de tal derecho. Lo que se quiso evitar con esta norma constitucional es el peligro de inestabilidad política que puede originar la repetida disolución del Parlamento y/o los adelantos de elecciones.

Sin embargo, hay una posibilidad de disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones. Esta salida política a una situación de entrampamiento se ha presentado en la historia de la República Federal Alemana cuando el Canciller ya no contaba con una segura mayoría absoluta de votos en la Cámara.

El voto de confianza puede estar unido a una determinada decisión o a la aprobación de un proyecto de ley.¹ En el caso de que la mayoría del Parlamento no lo apruebe, el Canciller puede proponerle al Presidente Federal la disolución de éste.

El 1 de julio del presente año el Canciller, previo acuerdo con su mayoría parlamentaria, pidió el voto de confianza con el fin de que se lo nieguen. Schröder argumentó en el Parlamento que en la situación actual no podía seguir con las reformas iniciadas porque la oposición en la segunda cámara bloquea las medidas y que dentro de la bancada de su partido no hay un consenso para apoyar éstas. En la votación logró su objetivo, es decir, no obtuvo la mayoría absoluta en el Parlamento. Después de esta deseada derrota, el Canciller se dirigió al Presidente Federal para comunicarle que no había obtenido el voto de confianza del Parlamento, por lo cual le pedía que lo disolviese para convocar a elecciones.

Un importante número de constitucionalistas afirman que este caso es inconstitucional porque Schröder está en la capacidad de gobernar, prueba de eso es que, hasta ahora, no ha perdido ninguna votación importante en el *Bundestag*. Que la Cámara le niegue el

1. En noviembre de 2001 Gerard Schröder recurrió a esta combinación para imponer a su grupo parlamentario la aprobación de la intervención del Ejército alemán en Afganistán. Con esto logró que el sector más radical de la socialdemocracia, que estaba en contra de la intervención militar, votara a su favor y por consiguiente apoyara también el proyecto.



Vista frontal del edificio donde funciona el Bundestag.

voto de confianza es una farsa, pues la coalición gobernante votó junto con la oposición en contra del Canciller, con el único objetivo de disolver el Parlamento y adelantar elecciones.

Es cierto que en los casos en que Willie Brandt y Helmut Schmidt pidieron el voto de confianza respectivamente, la inestabilidad política era tan clara que no permitía ninguna duda sobre su constitucionalidad. En el caso de Willie Brandt existía un empate en el Parlamento y en el de Helmut Schmidt sus propios parlamentarios contribuían con la inestabilidad votando en contra de él.

Pero Schröder no deja de tener razón, ya que si bien hasta ahora no ha perdido ninguna votación importante en el *Bundestag*, dentro de su grupo parlamentario tiene enormes dificultades para proseguir con las reformas. El grupo más

izquierdista exige continuamente que se detengan las reformas o que se corrijan de forma sustancial para que cuente con su apoyo. Esta presión se ha ido acrecentando con cada derrota electoral. En esta situación, Schröder, para alcanzar la mayoría entres sus parlamentarios, tendría que ceder a muchas exigencias y hacer muchas concesiones, a tal punto que finalmente las reformas dejarían de ser tales. Desde el punto de vista político, Schröder no tiene las condiciones mínimas para gobernar con libertad y a plenitud.

El Presidente Federal tendrá que sopesar la situación política actual, de tal manera, que si él considera que efectivamente el Canciller no cuenta con las condiciones mínimas para seguir gobernando y que hay indicios de inestabilidad política, disolverá el Parlamento, con lo cual se podrá convocar a elecciones.

2. CAMPAÑA ELECTORAL

Al margen de las discusiones constitucionales, todos los partidos políticos ya han iniciado los preparativos para su campaña electoral. A continuación, un cronograma de las actividades más importantes con relación a la próxima elección:

- 4 de julio: Pequeño congreso del partido socialdemócrata. Aprobación del manifiesto para las elecciones.
- 9-10 de julio: Congreso partidario de los verdes en Berlín.
- 11 de julio: Reunión conjunta de la dirección de la Unión Demócrata Cristiana y de la Unión Social Cristiana. Aprobación del programa electoral.
- 22 de julio: El Presidente Federal tiene que decidir si disuelve el Parlamento o no. En caso afirmativo se llevan a cabo elecciones dentro de los 60 días siguientes.
- 28 de agosto: En Dortmund, Congreso partidario de la Unión Demócrata Cristiana con miras a las elecciones.
- 31 de agosto: En Berlín, Congreso partidario de la socialdemocracia con miras a las elecciones.
- 10-11 de set: En Berlín, Congreso partidario de los liberales con miras a los comicios.
- 18 de set.: Fecha de las elecciones para el Parlamento Federal.

3. ELECCIÓN DE CANDIDATOS

Para la elección de los 598 parlamentarios para el *Bundestag*, los partidos deben presentar:

- un candidato por distrito electoral, en total 299;
- y los otros 299 candidatos se completan con las 16 listas (una por *Land*) de los partidos políticos.

Con el fin de asegurar reglas de juego democráticas para la confección de listas, la ley exige que la elección de los candidatos de cada partido sea por votación secreta. Los estatutos partidarios determinan los detalles.

Elección de los candidatos para cada distrito electoral

El candidato de un distrito electoral es determinado por los miembros del partido del respectivo distrito. Así, todos los miembros de éste tienen el derecho de participar en la elección del candidato a través de su voto secreto. Si el distrito electoral es muy grande se eligen delegados, quienes son los encargados de participar directamente en la elección.

Las instancias superiores en el partido tienen poca influencia en la designación de los candidatos directos de los distritos electorales. Éstos representan a las bases partidarias, en pleno sentido de la palabra. Todo intento de imponer un candidato «desde arriba» fracasa por la resistencia de los dirigentes partidarios locales. El factor esencial para la designación del candidato directo del distrito electoral es su relación con la base y su trabajo de años en ésta.

Elección de los candidatos para la lista del partido

En este caso, los que participan en la elección son delegados de las distintas

jerarquías del partido. En la confección de esta lista juega un papel decisivo la propuesta de los altos dirigentes de la agrupación política en el respectivo *Land*.

Para la elaboración de la lista partidaria se tienen en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

- Las bases más importantes (con larga tradición, mayor número de miembros) están mejor representadas.
- Si se quiere contar con expertos, especialistas y profesionales en el Parlamento, los mismos que no tienen una vida partidaria activa, se les considera también en esta lista.
- Cabeza de lista: Políticos que juegan un papel importante en el ámbito de la Federación (del *Bund*) encabezan la lista.
- Compensación: Políticos que no tienen prácticamente chance de ser elegidos en sus respectivos distritos electorales y tienen de importancia en el partido son considerados en puestos expectantes.
- Finalmente, se trata de que todos los grupos estén representados: jóvenes,

mujeres, trabajadores, empresarios, representantes de asociaciones, etc.

Como conclusión se debe decir que, después de 56 años de vigencia exitosa de la Constitución alemana con una democracia estable y ejemplar, se hace necesario reformar la Carta Magna en este punto, otorgándole al Parlamento el derecho de disolverse. El requisito debería ser $\frac{3}{4}$ de los votos parlamentarios. De lo contrario, se corre el peligro de producir lo que se quería evitar: la inestabilidad política. En el caso actual, por ejemplo, todas las fuerzas políticas y la población son conscientes de que la mejor salida política a la actual crisis es una nueva elección.

Los sistemas políticos no sólo deben evitar —en la medida de lo posible— las crisis, sino también tienen que brindar salidas a éstas, si acaso surgen.

Sobre la decisión del Presidente Federal, la probable sentencia del Tribunal Constitucional y el proceso electoral en general informaré en próximo número de la revista *Elecciones*.

De los autores

Cristóbal Aljovín de Losada

Peruano. Doctor en Historia por la Universidad de Chicago (1996). En la actualidad es profesor de la Escuela de Historia y Coordinador de la Maestría en la misma especialidad en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entre sus escritos destacan *Caudillos y Constituciones: Perú 1821-1845* y su reciente publicación *Perú: Prácticas políticas y formación ciudadana: 1820-1920*.

Eduardo Araya

Chileno. Licenciado en Historia, Universidad Católica de Valparaíso; Licenciado en Ciencias Sociales, mención en Ciencia Política ILADES (actual Universidad Jesuita Alberto Hurtado), con doctorado en la Universidad Johannes Gutenberg de Mainz, Alemania. Es profesor adjunto del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Entre sus últimas publicaciones están: *Notas sobre la formación del Estado y la nación en América Latina: Argentina y México, siglo XIX*; *El populismo en América Latina: entre la ambigüedad conceptual y la realidad histórica*; y *Chile: Prácticas políticas y formación ciudadana: 1820-1920*.

Carlos Blancas Bustamante

Peruano. Abogado y profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Entre los cursos a su cargo están el de Derecho Electoral. Ha ocupado la cartera de Ministro de Trabajo. Entre sus publicaciones destacan *Derecho Constitucional General*, *El poder ejecutivo presidencial*, *El derecho de estabilidad en el trabajo*, entre otros.

Delia M. Ferreira Rubio

Argentina. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Codirectora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA) y profesora de Instituciones de Gobierno y Sistemas Políticos Comparados del departamento de Ciencias

Políticas de la Universidad del CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina). También es docente en el postgrado en la Maestría en Ciencias del Estado de la misma universidad.

Especialista en temas institucionales, es asesora de la Cámara de Diputados de la Nación del Congreso argentino. Consultora internacional en diversos organismos (OEA, UN, IDEA, BID, entre otros). Tiene la autoría de diversas publicaciones sobre financiamiento de la política, sistemas electorales e instituciones políticas. Entre ellas están el libro *El derecho a la intimidad* (Buenos Aires: Universidad, 1992); y su compilación titulada *Financiamiento de partidos políticos* (Buenos Aires: CIEDLA / Konrad Adenauer, 1997).

Omar Handabaka

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 apoyado a la Fundación Konrad Adenauer en la sección Formación Política y Política Comunal.

César Landa Arroyo

Peruano. Doctor en Derecho. Con postdoctorado en Alemania. Magistrado del Tribunal Constitucional. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordinador de la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Entre sus principales publicaciones están: *Derecho Constitucional General y Apuntes para una teoría democrática*.

Gregory D. Schmidt

Norteamericano. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Northern Illinois (NIU). Doctor por la Cornell University. Especialista en política comparada y sistemas electorales latinoamericanos.

Ha publicado en revistas especializadas diversos artículos sobre temas electorales, entre ellos: «*Electoral studies*», «La implementación de las cuotas de género en el Perú: reformas legales, discursos e impactos», «Cuotas efectivas, magnitud relativa del partido y el éxito de las candidatas mujeres: una evaluación comparativa de las elecciones municipales peruanas», «Las mujeres del Presidente: Fujimori y ¿la equidad de género?».

Es profesor conferencista en la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú y conferencista sobre temas electorales en varios países.

Félix Ulloa

Salvadoreño. Doctor en Derecho Constitucional. Abogado graduado de la Universidad Complutense de Madrid. Estudios de postgrado en el Instituto Internacional de Administración Pública de París y en el Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota. Actualmente se desempeña como Senior Field Director del National Democratic Institute en Haití. Ha sido Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, Presidente del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador y Miembro de la subcomisión redactora del Código Electoral de su país. Ha participado en varios proyectos multinacionales: con el IIDH-CAPEL (segunda edición del *Diccionario Electoral*); con IDEA y la Universidad de Leeds, Inglaterra (estudio sobre la democracia); con el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, Alemania (*Electoral Handbook: HaitiCase*) y con UN/IFES/IDEA (traducción al español del capítulo «Sistemas Electorales del ACE Project»), entre otros. Ha sido miembro de misiones electorales en más de 20 países. Profesor universitario. Ha publicado en América Latina, España y Estados Unidos sobre temas de democracia, política y cultura.

Daniel Zovatto G.

Argentino. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba. Maestría en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid. Maestría en Derechos Humanos y Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Posee también una Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

Desde 1989 hasta 1996 fue Director Ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, programa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Desde 1994 y hasta 1996 ocupó, también en esa misma institución, la posición de Director Ejecutivo adjunto. Fue Secretario Ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. A partir de 1997, y hasta la fecha, se desempeña como Director Regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA). Miembro del Consejo Asesor Internacional de Latinobarómetro y del Comité Ejecutivo de ALACIP. Es conferencista internacional y colaborador frecuente de numerosos periódicos y revistas de análisis político en Latinoamérica. Profesor visitante en diferentes universidades de América Latina, Europa y Norteamérica. Consultor de organismos y agencias internacionales.